

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)  
FACULDADE DE DIREITO (ESD)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL (PPGDC)

PEDRO GABRIEL DA CONCEIÇÃO PEREIRA

**AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES NO BRASIL: A UMA  
BASE JURÍDICA DE DISTÂNCIA?**

NITERÓI  
2025

Pedro Gabriel da Conceição Pereira

**AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES NO BRASIL: A UMA  
BASE JURÍDICA DE DISTÂNCIA?**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, da Universidade Federal Fluminense. Linha de pesquisa: “Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado”.

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello

Niterói  
2025

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

P436a Pereira, Pedro Gabriel da Conceição  
Autoridades Metropolitanas de Transportes : a uma base  
jurídica de distância? / Pedro Gabriel da Conceição  
Pereira. - 2025.  
100 f.

Orientador: Enzo Bello.  
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Faculdade de Direito, Niterói, 2025.

1. Autoridade metropolitana. 2. Governança. 3. Região  
metropolitana. 4. Mobilidade urbana. 5. Produção  
intelectual. I. Bello, Enzo, orientador. II. Universidade  
Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

**AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES NO BRASIL: A UMA  
BASE JURÍDICA DE DISTÂNCIA?**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF). Linha de pesquisa: “Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado”.

Aprovado em: \_\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Enzo Bello (PPGDC-UFF) (orientador)

---

Prof. Dr. André Saddy (PPGDC-UFF)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosângela Marina Luft (PPGPUR-UFRJ) (examinadora externa)

---

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto (PPGD-USP) (examinador externo)

Niterói  
2025

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, o prof. Dr. Enzo Bello, por mais uma orientação na minha trajetória acadêmica, tendo sido a primeira na graduação e, desta vez, no mestrado.

Aos profs. drs. Paulo Roberto dos Santos Corval e Matheus Henrique de Sousa Oliveira por terem composto a banca de qualificação. Aos profs. Drs. André Saddy e Luís Fernando Massonetto por terem composto a banca de defesa. E à prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosângela Marina Luft por ter, além do meu orientador, composto ambas.

A todos os professores de quem fui discente no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF) pelas aulas ministradas. E a todos os alunos de quem fui estagiário-docente na Faculdade de Direito da UFF, pela atenção.

Aos profs. Drs. Luiz César de Queiroz Ribeiro e Marcelo Gomes Ribeiro pelas aulas ministradas no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGPUR-UFRJ). Ao prof. Dr. Jorge Luiz Barbosa pelas aulas ministradas no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGEO-UERJ). E aos profs. Drs. Rômulo Dante Orrico Filho e Matheus Henrique de Sousa Oliveira pelas aulas ministradas no Programa de Engenharia de Transporte da UFRJ (PET/COPPE-UFRJ).

À prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Bienenstein, pelo curso de extensão oferecido no Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da UFF (NEPHU-UFF).

Ao meu pai, Richard Gabriel Pereira, à minha mãe, Selma da Conceição Pereira, e à minha avó, Cledir Pereira da Conceição, dentre tanto, pela preocupação.

À minha companheira, Isabela Schwenck Corrêa de Brito, dentre tanto, pelo amor.

À minha psicoterapeuta, Camilla Silva, pelo esclarecimento.

E a todos os amigos, sobretudo os que fiz no PPGDC-UFF, dentre tanto, pelo compartilhamento.

## RESUMO

O estudo tem como objeto a atualidade da implementação das autoridades metropolitanas de transportes no Brasil. Seu objetivo geral é investigar os possíveis motivos pelos quais a implementação de uma autoridade metropolitana de transportes, neste país, enfrenta dificuldades. Dentre suas conclusões, está a de que tais dificuldades se devem mais a questões de cultura política do que de base jurídica, considerando, quanto às de base jurídica, que a implementação deste modelo de instituição é possível como um “novo escalão governamental”, desde que sua autoridade seja reconhecida (compulsoriamente ou não) pelos entes federativos que participam da sua gestão. A pesquisa, dentre as classificações eminentemente teóricas, tem como referencial teórico-metodológico a teoria do reescalonamento político, e, quanto às classificações eminentemente metodológicas, é interdisciplinar, qualitativa, exploratória, empírica, bibliográfica e documental e materialista histórico-dialética.

**Palavras-chave:** autoridade metropolitana; governança; região metropolitana; mobilidade urbana; transporte público.

## ABSTRACT

The study focuses on the topicality of the implementation of metropolitan transport authorities in Brazil. Its general objective is to investigate the possible reasons why the implementation of a metropolitan authority in this country faces difficulties. Among its conclusions is that such difficulties are due more to issues of political culture than to legal basis, considering, as to the legal basis, that the implementation of this institutional model is possible as a “new governmental scaling”, as long as its authority is recognized (compulsorily or not) by the federative entities that participate in its management. The research, among the eminently theoretical classifications, has as its theoretical-methodological reference the theory of political rescaling, and, as for the eminently methodological classifications, it is interdisciplinary, qualitative, exploratory, empirical, bibliographical and documentary and historical-dialectical materialist.

**Keywords:** metropolitan authority; governance; metropolitan area; urban mobility; public transport.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABVE - Associação Brasileira do Veículo Elétrico  
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AL - Estado do Alagoas  
Alesp - Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo  
AMAESP - Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Metrô  
AMEP - Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná  
AML - Área Metropolitana de Lisboa  
ANPTrilhos - Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos  
ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos  
ASSOMECC - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba  
BA - Estado da Bahia  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCO - Central de Controle Operacional  
CMTC - Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos  
COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba  
Coppe-UFRJ - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
CTM - Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife  
EMTU/Recife - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife  
EMTU/São Paulo - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo  
ENMU - Estudo Nacional de Mobilidade Urbana  
IDEC - Instituto de Defesa de Consumidores  
IE - Instituto de Engenharia  
ITDP - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
Metroplan - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional  
NOVO - Partido Novo  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PL - Partido Liberal  
PMCMV - Projeto Minha Casa Minha Vida  
PPC - Parcela do Poder Concedente

PR - Estado do Paraná  
PSD - Partido Social Democrático  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
RIT - Rede Integrada de Transporte  
RJ - Estado do Rio de Janeiro  
RMC - Região Metropolitana de Curitiba  
RMG - Região Metropolitana de Goiânia  
RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória  
RMR - Região Metropolitana de Recife  
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo  
SEDU - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas  
SEESP - Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo  
Semove - Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro  
SEMOBI/PE - Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura do Estado de Pernambuco  
SIMEFRE - Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviário  
SEI - Sistema Estrutural Integrado  
SIC - Sistema Complementar  
SMU - sistema de mobilidade urbana  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STPP - Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife  
TfL - Transport for London  
TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa  
Transmetro - Transportes Metropolitanos  
UITP - International Association of Public Transport  
URBS - Urbanização de Curitiba S.A.  
UTG - Urban Transport Group  
VV - Verkehrsverbund  
VPP - veículo de pequeno porte  
VRS - Verband Region Stuttgart

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. AUTORIDADES METROPOLITANAS E AS DE TRANSPORTES.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Origem das autoridades metropolitanas.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Características das autoridades metropolitanas de transportes.....</b>	<b>22</b>
1.2.1 Características de uma autoridade metropolitana de transportes brasileira.....	27
<b>2. GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE COMUM NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS E O CASO DO TRANSPORTE PÚBLICO.....</b>	<b>34</b>
<b>2.1 Boom dos municípios no Brasil.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 Boom das regiões metropolitanas no Brasil.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3 Gestão compulsória de serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas brasileiras.....</b>	<b>39</b>
<b>2.4 Gestão voluntária dos serviços públicos de interesses comum nas regiões metropolitanas brasileiras.....</b>	<b>45</b>
<b>2.5 Gestão do transporte público metropolitano no Brasil.....</b>	<b>46</b>
<b>3. AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES NO BRASIL.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1 Experiências no Brasil remetidas a autoridades metropolitanas de transportes..</b>	<b>51</b>
3.1.1 Transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Recife (RMR)...	51
3.1.2 Transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Goiânia (RMG)	55
3.1.3 Transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba (RMC)	60
<b>3.2 Existência de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil ou ao menos sua possibilidade.....</b>	<b>64</b>
<b>4. PERSPECTIVAS NO BRASIL SOBRE AS AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES.....</b>	<b>69</b>
<b>4.1 A vinculatividade do interesse metropolitano sobre os entes federativos metropolitanos (e microrregionais) sob o federalismo cooperativo brasileiro.....</b>	<b>69</b>
<b>4.2 “Autoridade metropolitana de transportes” sob processo legislativo estadual: Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023.....</b>	<b>75</b>
4.2.1 Bastidores do Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023.....	77
<b>4.3 “Autoridade metropolitana de transportes” sob processo legislativo federal: Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, e Projeto de lei Federal nº 3.278, de 2021..</b>	<b>79</b>
4.3.2 Bastidores do Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, e do Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021.....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>89</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo tem como objeto a atualidade da implementação das autoridades metropolitanas de transportes no Brasil.

Este modelo de instituição, sobretudo a partir da apresentação de exemplos estrangeiros considerados bem-sucedidos, tem sido abordado com frequência em eventos sobre mobilidade urbana realizados no país.

Quadro 1 – Eventos no Brasil, realizados nos últimos cinco anos, com o tema das autoridades metropolitanas de transportes em sua programação (inteira ou em parte)

<b>Ano</b>	<b>Evento</b>	<b>Organizador</b>
2021	(seminário) 27ª Semana de Tecnologia Metroferroviária (sobretudo em: “Proposta de implantação de Autoridade Metropolitana de Transportes no ambiente do Rio de Janeiro”)	Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Metrô (AMAESP)
2023	(seminário) Fórum de Mobilidade ANPTrilhos (sobretudo em: “Painel setorial 3 – Autoridade metropolitana de transporte como agente de desenvolvimento da mobilidade estruturante”)	Associação Nacional dos Transportes de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos)
2023	(congresso) Arena ANTP 2023 (sobretudo em: “Arena 1 – Política tarifária: caso do sistema de transporte metropolitano de Lisboa”)	Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)
2023	(seminário) Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo	Instituto de Engenharia (IE)
2023	(seminário) Latin America Seminar 2023 – Rio de Janeiro – Brasil (Presencial) (sobretudo em: “Panel 1: Gobernanza y transparencia”)	International Association of Public Transport (UITP)
2024	(seminário) Um panorama do transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-UFRJ)
2025	(seminário) Caminhos do Rio	O Globo; Extra

Fonte: elaboração própria com referência em ANPTrilhos, 2023; IE, 2023; Semana de Tecnologia, 2021; ANTP, 2023; UITP, 2023; Coppe-UFRJ, 2024; e O Globo, 2025.

A propósito, em 2023, foi realizada pela Agenda Pública (2023a; 2023b) uma pesquisa, intitulada Pesquisa de Qualidade dos Serviços Públicos<sup>1</sup>: capitais brasileiras, e, dentre os seus resultados, concluiu-se, a partir de dados obtidos dentro de pelo menos uma década, que a “mobilidade urbana”, em comparação com “educação”, “saúde” “desenvolvimento econômico”, “proteção social” e “gestão da qualidade”, obteve o pior índice de qualidade de serviço público e liderou como sendo o que gera mais insatisfação aos cidadãos no país. Mais especificamente sobre tal liderança, esta se deu mormente devido ao mau desempenho nos quesitos “tempo e o esforço gastos para acessar ou utilizar determinado serviço” e “custo relativo, no caso de tarifas ou taxas”, sendo os demais “performance ou capacidade de solução do problema apresentado”, “prestatividade e qualidade dos profissionais” e “conforto do ambiente em que o serviço é prestado” – ou seja, mau desempenho nos quesitos relacionados à organização e ao planejamento.

Não à toa, naquelas frequentes abordagens, as autoridades metropolitanas de transportes são apresentadas como solução, nas regiões metropolitanas do Brasil (cujas mais importantes, no geral, têm uma capital como município-pólo), ao problema, não exclusivo deste país, de que “[...] a capacidade das cidades de realizarem um planejamento abrangente que seja integrado funcional, espacial, setorial e hierarquicamente é muitas vezes limitada devido à governança altamente fragmentada dos transportes urbanos” (World Bank, 2013, p. 5, tradução própria). Afinal, aqueles exemplos estrangeiros são considerados bem-sucedidos justamente por terem feito diminuir tal fragmentação nas suas respectivas regiões metropolitanas.

Também em 2023 teve início a realização, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de uma pesquisa, intitulada Estudo Nacional de Mobilidade Urbana (ENMU), que ainda está em desenvolvimento, mas cujos resultados parciais já foram divulgados. Dentre estes, concluiu-se que, de 21 regiões metropolitanas brasileiras (de Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Distrito Federal, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória), “[...] em 13 não foram identificadas experiências de gestão coordenada do transporte público”, mas que em “[...] cinco existem experiências efetivas de gestão coordenada do sistema de transporte público, oferta de serviços integrados

---

<sup>1</sup> As referências bibliográficas deste estudo não apresentam um conceito de serviço público, e, se apresentassem, dificilmente não seriam conceitos divergentes. No padrão, é tomado o conceito como pressuposto e, simplesmente, indicado que determinado objeto é ou não serviço público – o que, inclusive, é tradicionalmente feito pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Brasil (Grotti, 2017). Não é minha tarefa neste estudo tentar uniformizar essas indicações, e, portanto, seguirei o mesmo padrão.

e mais eficientes, como a integração operacional de serviços tronco-alimentados, oferta de bilhetes únicos e câmaras de compensação [tarifária] (Temóteo, 2025).

Ou seja, há experiências institucionais de gestão no Brasil que também conseguiram diminuir aquela fragmentação nas suas respectivas regiões metropolitanas, mas sua consideração como autoridades metropolitanas de transportes sofre uma resistência, geralmente fundamentada em uma suposta ausência de base jurídica para a sua implementação. Nesse sentido, segundo o vice-presidente de Atividades Técnicas do IE Ivan Metran Whately, no seminário “Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo”, organizado pelo IE em 2023:

Existem [no Brasil] vários casos que dão início a uma autoridade metropolitana. Pessoal cita que já existe em Recife, existe em Goiânia, que já existe em Curitiba, mas [são] ainda todos exemplos muito precários, às vezes é só um consórcio de municípios ou alguma lei que [é] de boa vontade municipal só, mas que não atinge o que nós precisamos de uma autoridade metropolitana. E o que é muito importante que tenhamos em vista de autoridades metropolitanas é que elas fiquem dentro de regiões metropolitanas cada uma delas [...].

Dos principais problemas que nós encontramos, de cara, é um problema constitucional: a constituição nossa garante autonomia para os municípios [...]. Para termos uma autoridade metropolitana que queremos ter, vamos ter que ter uma ação [...] do Legislativo federal (IE, 2023).

Deste modo, adoto como problema de pesquisa: falta base jurídica para que se tenha no Brasil um modelo de instituição considerado uma autoridade metropolitana de transportes?

Tenho como objetivo geral investigar os possíveis motivos pelos quais a implementação de uma autoridade metropolitana de transportes, no Brasil, enfrenta dificuldades.

E tenho como objetivos específicos:

(a) situar a origem das autoridades metropolitanas em meio à transição para o Estado neoliberal;

(b) apresentar as possíveis características das autoridades metropolitanas de transportes e o que as determinam;

(c) elaborar uma revisão integrativa com o objetivo de elencar que características são consideradas ideais para uma autoridade metropolitana de transportes brasileira;

(d) explicar a ascensão e o declínio da frequência de criações de municípios e regiões metropolitanas no Brasil;

(e) diferenciar o compulsório e o voluntário como tipos possíveis de gestão dos serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas brasileiras;

(f) apresentar o padrão de gestão do transporte público metropolitano no Brasil;

(g) analisar as experiências do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) e da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP), nas regiões metropolitanas de Recife, Goiânia e Curitiba, respectivamente, e verificar se elas correspondem a uma autoridade metropolitana de transportes;

(h) descobrir se há base jurídica para a implementação de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil;

(i) discutir as possibilidades de prevalência de interesses colegiados sobre interesses individuais de entes federativos sob o federalismo cooperativo brasileiro; e

(j) expor projetos de lei sob processo legislativo no Brasil tidos como possíveis implementadores de autoridades metropolitanas de transportes e como seus elaboradores se relacionam com essa possibilidade.

Justifico este estudo com base no fato de que há uma escassez de estudos publicados no Brasil que ao menos abordem o tema das autoridades metropolitanas de transportes. Em revisão de literatura a seguir (tópico 1.2.1), demonstro ter encontrado nas bases de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO), Portal de Periódicos – CAPES e Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES apenas dois estudos publicados no Brasil que o abordam: o artigo científico “Elementos para configuração de um sistema de informação para gestão da mobilidade urbana” (Filipe; Macário, 2011) e a dissertação de Mestrado Profissional “Governança metropolitana do transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia (RMG)” (Passos; Garcia; Guimarães, 2019). Contudo, foi possível encontrar, fora dessas bases de dados, algumas outras poucas publicações no país que o abordam, como o livro “Metrópole de São Paulo 1967-2017: 50 anos em busca da autoridade metropolitana” (Néspoli, 2023), e os documentos não oficiais “Governança metropolitana dos transportes” (IE, 2018) e “De olho no transporte: terceira edição: Autoridade metropolitana, Sistema Único de Mobilidade e eletrificação” (Casa Fluminense, 2022), sendo, no mais, matérias jornalísticas e vídeo-gravações de eventos.

Para tanto, uso de pesquisa com as seguintes classificações eminentemente teóricas:

(a) quanto ao referencial teórico-metodológico, é usada a teoria do reescalonamento político<sup>2</sup> (Brenner, 2004), embora também haja recorrência, sobretudo para elementos

<sup>2</sup> “A teoria do reescalonamento político, notavelmente desenvolvida por Brenner (2004), tem sido dominante no debate acadêmico. Em particular, de acordo com essa tese, os formuladores de políticas públicas têm considerado a escala metropolitana como o espaço apropriado para que as economias locais e nacionais sejam competitivas globalmente e, portanto, merecedoras de investimentos e reformas nacionais. O território funcional ao qual o território institucional deve se adaptar corresponde a uma escala metropolitana (Brenner, 2004, p. 201/279), e os diferentes modelos de governança metropolitana são considerados um complemento institucional

eminentemente técnicos (conceitos técnicos, doutrina jurídica, jurisprudência e classificações didáticas), autores(as) não filiados(as) a esta teoria;

(b) quanto às categorias de análise, são usadas principalmente as de “autoridade metropolitana de transportes” (Filipe; Macário, 2011) e “sistema de mobilidade urbana” (Filipe; Macário, 2011).

E também com as seguintes classificações eminentemente metodológicas:

(a) interdisciplinar quanto ao grau de integração dos campos de conhecimento aos quais pertence<sup>3</sup>, considerando que entrelaço, e não meramente enfileiro, elementos (sobretudo) das (sub)disciplinas Direito Constitucional, Direito Administrativo, Engenharia de Transportes e Teoria Política;

(b) qualitativa quanto à técnica<sup>4</sup>, considerando que argumento (sobre o caso brasileiro) com base em pesquisas construtivistas, no sentido de desenvolvedoras de um padrão que tem como base significados social e historicamente construídos (em escala internacional) sobre autoridades metropolitanas de transportes;

(c) exploratória quanto ao objeto/nível<sup>5</sup>, considerando que, sobre o tema delimitado, há pouco conhecimento acumulado e menos ainda sistematizado, dando ao estudo uma natureza de sondagem (razão pela qual não comporta partir de hipóteses, mas estas surgirão durante o estudo);

---

a diferentes formas de políticas urbanas neoliberais (Jessop, 2002) e parte de espaços estatais pós-keynesianos” (D’Albergo; Lefèvre, 2018, p. 150-151, tradução própria).

<sup>3</sup> A pesquisa interdisciplinar é aquela que se caracteriza pela “intensidade das trocas entre os especialistas e pelo grau de integração real das disciplinas [...]”, sendo que estas não estão apenas enfileiradas, mas entrelaçadas um conjunto, no qual suas especificidades permanecem (Japiassu, 1976, p. 74).

<sup>4</sup> “[...] Uma técnica qualitativa é aquela em que o investigador sempre faz alegações de conhecimento com base principalmente ou em perspectivas construtivistas (ou seja, significados múltiplos das experiências individuais, significados social e historicamente construídos, com o objetivo de desenvolver uma teoria ou um padrão) ou em perspectivas reivindicatórias/participatórias (ou seja, políticas, orientadas para a questão; ou colaborativas, orientadas para a mudança) ou em ambas. Ela também usa estratégias de investigação como narrativas, fenomenologias, etnografias, estudos baseados em teoria ou estudos de teoria embasada na realidade. O pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados” (Creswell, 2007, p. 35).

<sup>5</sup> As pesquisas exploratórias “[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições” (Gil, 2002, n.p.). Portanto, este tipo de pesquisa “[...] é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado [...]”, e, por sua natureza de sondagem, não comporta partir de hipóteses, mas estas, “[...] todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa” (Vergara, 1998, p. 45).

(d) empírica quanto à base de análise<sup>6</sup>, considerando que os dados (fáticos), sobretudo os acerca dos modelos de instituição abordados, são determinantes, e não meramente ilustrativos ou pré-textuais, para as conclusões, inclusive as de ordem teórica;

(e) bibliográfica e documental quanto às fontes de informação-base<sup>7</sup>, considerando que me baseio em informações extraídas a partir, sobretudo, por um lado, de livros e artigos científicos (fontes secundárias), e, por outro lado, de leis, matérias jornalísticas e video-gravações (fontes primárias); e

(f) materialista histórico-dialética quanto ao método de raciocínio<sup>8</sup>, considerando que o objetivo geral é investigar se, na realidade/concreticidade, há mesmo falta de base jurídica para a implementação de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil, a partir da reflexão/teorização sobre a aparente inexistência de modelos de instituição no país considerados como tal.

Escrevo na 1ª pessoa do singular em favor da opção epistemológica de marcar-me como cientista não neutro em relação ao objeto do estudo, admitindo minha valoração sobre o objeto – dado que o objeto da ciência é sempre um fato sobre o qual o cientista incide um valor (Demo, 1995, p. 78-79) –, mas sem subjugar a teoria à prática/faticidade no sentido de abdicar de sistematizações objetivas – dado que a teoria, que impescinde uma sistematização objetiva (que observa um rigor lógico), guarda uma relação dialética com a prática/faticidade (Demo, 1995, p. 83-84).

---

<sup>6</sup> “Nenhum observador ousaria dizer de determinadas pesquisas que elas são empíricas ou, ao contrário, que elas não têm nada de empíricas. Ou seja, se fizermos uma ‘escala de empiria’, ou um eixo gráfico, conseguiríamos mostrar que certas pesquisas seriam tidas como empíricas por se utilizarem dos dados de forma determinante para as suas conclusões e outras não seriam empíricas pois seu apoio em observações do mundo é praticamente inexistente, apenas ilustrativo ou um simples pretexto para o desenvolvimento da teorização. [...] É preciso ficar claro aqui que pesquisa empírica não se opõe à pesquisa teórica: se as pesquisas no extremo ‘menos empírico’ podem ser classificadas de pesquisa teórica, isso não se verifica no outro extremo. Por mais que pesquisas empíricas possam ‘carregar’ nos dados, o fato de se tratar de uma ‘pesquisa empírica’ não exclui (e isso é desejável) a presença de uma forte teorização” (Xavier, 2018, n.p.).

<sup>7</sup> “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”; e a pesquisa documental “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (Gil, 2002, n. p.).

<sup>8</sup> “O método materialista histórico-dialético caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens durante a história da humanidade. O princípio da contradição, presente nesta lógica, indica que para pensar a realidade é possível aceitar a contradição, caminhar por ela e apreender o que dela é essencial. Neste caminho lógico, movimentar o pensamento significa refletir sobre a realidade partindo do empírico (a realidade dada, o real aparente, o objeto assim como ele se apresenta à primeira vista) e, por meio de abstrações (elaboraões do pensamento, reflexões, teoria), chegar ao concreto: compreensão mais elaborada do que há de essencial no objeto, objeto síntese de múltiplas determinações, concreto pensado. Assim, a diferença entre o empírico (real aparente) e o concreto (real pensado) são as abstrações (reflexões) do pensamento que tornam mais completa a realidade observada. Aqui, percebe-se que a lógica dialética do Método não descarta a lógica formal, mas lança mão dela como instrumento de construção e reflexão para a elaboração do pensamento pleno, concreto. Desta forma, a lógica formal é um momento da lógica dialética; o importante é usá-la sem esgotar *nela* e *por ela* a interpretação da realidade” (Pires, 1997, p. 87).

Cada capítulo será discorrido para atender diretamente uma fração dos objetivos específicos, em ordem (1 – (a) a (d); 2 – (e) a (g); 3 – (h) e (i); 4 – (j) e (k)), e indiretamente o objetivo geral.

## 1. AUTORIDADES METROPOLITANAS E AS DE TRANSPORTES

Neste capítulo: situo a origem das autoridades metropolitanas em meio à transição para o Estado neoliberal; apresento as possíveis características das autoridades metropolitanas de transportes e o que as determinam; e elaboro uma revisão integrativa com o objetivo de elencar características são consideradas ideais para uma autoridade metropolitana de transportes brasileira.

### 1.1 Origem das autoridades metropolitanas

Na década de 1960, a partir de Estados unitários da Europa Ocidental, passa a existir, segundo Jouve e Lefèvre (1999, p. 1-20 *apud* Garson, 2009, p. 80-81), uma tendência de escala global de reformas institucionais em territórios metropolitanos.

Este foi o caso do Greater London Council (1963) e dos condados britânicos (1972), da França (1966), com as comunidades urbanas (*communautés urbaines*), algumas em grandes cidades – Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg. Reformas ocorridas na Holanda – Rotterdam e Eindhoven e nos países escandinavos se somaram, acumulando experiências que comportaram fusões, instituição de autoridades em dois níveis (um metropolitano, em paralelo com os governos locais), estruturas de cooperação (Jouve; Lefèvre, 1999, p. 1-20 *apud* Garson, 2009, p. 80-81).

A respeito destas novas instituições metropolitanas, sua estrutura era, no geral, tecnocrática, por não ter legitimidade política, e monopolista, por garantir o monopólio estatal do sistema de tomada de decisão. Além disso, elas atuavam continuamente sob intervenção do governo central, em detrimento da participação do governo e sociedade civil locais (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 96).

Ocorre que, naquele momento, a economia dos países centrais do capitalismo vinha crescendo cada vez mais lentamente devido a uma estagflação, e, em 1973<sup>9</sup>, esta foi sucedida por uma grande inflação. Assim, essa economia passou a ser recessiva, constituindo uma crise econômica que se estendeu por toda a década de 1970 em escala global. E, nesta condição, segundo Harvey (1997, p. 135-136), aqueles países decidiram deixar de aplicar a doutrina

---

<sup>9</sup> Isto ocorreu em função de um aumento repentino de preço do barril de petróleo em escala global, o que ficou denominado como o “primeiro choque do petróleo”.

econômica e o regime de acumulação então hegemônicos, quais sejam, respectivamente, o keynesianismo – que constituía o Estado de bem-estar social – e o regime de acumulação fordista, e passaram a aplicar a doutrina econômica do neoliberalismo – que constitui o Estado neoliberal – e o regime de acumulação flexível.

Segundo Brenner (2004, p. 200), a consolidação das políticas neoliberais do Estado na década de 1980, a partir da União Europeia (e, posteriormente, de toda a Europa Ocidental), incluiu a imposição de restrições fiscais adicionais à maioria dos governos locais e metropolitanos, cujas receitas já haviam sido diminuídas significativamente durante a década anterior. Com isto, o apoio político a projetos de planejamento estratégico em larga escala e as burocracias do Estado de bem-estar social foram diminuídos, principalmente nos níveis metropolitano e local.

Por consequência, aquelas novas instituições metropolitanas foram sendo abolidas ou enfraquecidas (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 96).

[...] em meados da década de 1980, instituições metropolitanas herdadas, como o Greater London Council, os condados metropolitanos ingleses, a autoridade metropolitana de Barcelona, o Greater Copenhagen Council e o Rijnmond em Roterdã, foram abolidas. Em outras regiões urbanas da Europa Ocidental, as instituições metropolitanas foram formalmente preservadas, mas enfraquecidas na prática devido a pressões orçamentárias impostas centralmente e à competição intensificada entre os núcleos das cidades e periferias suburbanas por investimento de capital e subsídios estatais (Barlow, 1991). O aperto fiscal intensificado sobre os gastos públicos em cidades e regiões e o enfraquecimento ou dissolução de instituições metropolitanas herdadas estavam, portanto, entre as principais expressões localizadas dos processos de redução do estado de bem-estar social nacional que começaram a se desenrolar durante a década de 1980 (Brenner, 2004, p. 201, tradução própria).

Contudo, a preterição “[...] às formas fordistas-keynesianas de política pública não implicou em um simples ‘retrocesso’ do Estado, à medida que mercados autorregulados, agora supostamente liberados de restrições políticas, foram liberados” (Brenner, 2004, p. 200, tradução própria). Pelo contrário, o neoliberalismo implicou em novas relações entre o Estado e a economia em várias escalas espaciais constituídas para, ao mesmo tempo, sujeitar a maioria da população às forças do mercado e proteger essas forças (Gill, 1995, p. 407 *apud* Brenner, 2004, p. 200).

Nesse sentido, uma das principais medidas do Estado neoliberal na década de 1980 foi a adoção de “políticas locacionais”, isto é, políticas públicas com o propósito de “[...] aumentar a competitividade econômica de lugares, territórios ou escalas particulares em

relação a circuitos supranacionais mais amplos de acumulação de capital” (Brenner, 2004, p. 203, tradução própria).

[...] As políticas locais podem envolver subsídios diretos e outros esquemas públicos para atrair os investimentos de empresas específicas, mas são mais bem compreendidas como sendo orientadas para as condições gerais de acumulação de capital dentro de jurisdições territoriais particulares. Embora as políticas locais tenham uma longa história sob o capitalismo moderno, elas têm sido mais frequentemente mobilizadas em escala nacional, em conjunto com estratégias nacional-desenvolvimentistas de industrialização e abordagens nacionalizadas para o desenvolvimento territorial (McMichael 1996; Lefebvre 2003a). Foi somente a partir da década de 1980 que os estados da Europa Ocidental implantaram políticas locais extensivamente em escala urbana, no campo da governança urbana. [...] Nesse contexto político-econômico transformado, as cidades não são mais vistas como contêineres de indústrias em declínio e problemas socioeconômicos intensificados, mas são cada vez mais vistas como motores de crescimento dinâmico por meio dos quais a competitividade territorial nacional pode ser promovida (Brenner, 2004, p. 203, tradução própria).

Em favor de políticas locais, portanto, houve um processo de descentralização (que em alguns países implicou federalização<sup>10</sup>), promovido pelos próprios governos centrais, para ampliar a autonomia técnico-política local, que inclusive incluiu o estabelecimento de eleições de representantes locais, isto é, prefeitos, a fim de possibilitar que as localidades perseguissem interesses individualizados, competindo entre si por meio de políticas econômicas para atrair investimentos. Desta maneira, em proveito do processo de globalização, as próprias regiões metropolitanas foram inseridas na competição econômica internacional quando o governo central reorganizou a divisão do trabalho entre si e os governos locais para que elas passassem a ter como função principal atrair os investimentos de origem estrangeira.

Contudo, a limitação da participação da sociedade civil ao exercício do voto nas eleições para prefeitos, não garantindo a sua participação no sistema de tomada de decisão efetivamente, logo foi criticada. E, de fato, as eleições vinham sendo usadas por partidos políticos dos prefeitos para estabelecerem bases eleitorais nessas localidades. Portanto, foi tida como solução a abertura do sistema de tomada de decisão política local, sobretudo contando com o instituto do referendo (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 97).

Deste modo, o monopólio dos atores públicos no estabelecimento, verticalizado, das políticas públicas foi sendo sucedido pelas noções de parceria, negociação e mobilização dos próprios atores-alvo destas políticas, públicos e privados. E, com isso, o estabelecimento dessas políticas, tendo essas noções como suas condições, passou a se dar de maneira menos

---

<sup>10</sup> Há defesas em sentido de que o processo de descentralização italiano, por exemplo, implicou em federalização, mas há controvérsias.

vertical. Trata-se, portanto, de uma transição “[...] da era do governo à era da governança” (Jouve; Lefèvre, 1999, p. 20 *apud* Garson, 2009, p. 82).

[...] a ideia de governo sugeriria uma autoridade oficial, dotada de poder de polícia que garantiria a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto a de governança diria respeito a atividades apoiadas em objetivos, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas sem que seja indispensável a intervenção do poder de polícia. Assim, a governança consistiria em um fenômeno mais amplo do que o governo, de modo a abranger não apenas instituições governamentais, mas também mecanismos informais, de caráter não governamental, por meio dos quais indivíduos e organizações, no âmbito de uma determinada área de atuação, perseguiriam seus interesses próprios (Bôas Filho, 2016, p. 276-277).

A partir daí, quanto às instituições, é possível diferenciar dois modelos. Um é o do ordenamento de cooperação/associação: “neste caso, não se cria uma nova instituição, mas se constitui um ordenamento baseado na cooperação voluntária ou obrigatória entre as municipalidades da região metropolitana”, que pode ser denominado de autoridade conjunta intermunicipal (Lefèvre, 2005, p. 207, tradução própria) ou equivalente.

A iniciativa do Reino Unido nesse sentido [de ordenamento de cooperação/associação], a primeira e mais extrema, foi desenvolver e disseminar a noção de parceria público-privada. Hoje, cidades britânicas são cobertas por tais estruturas, as quais foram criadas e operam em concordância com a lei e políticas estatais em particular, desde que o governo de Tony Blair decidiu não desfazer as transformações impostas pelos precedentes governos do Partido Conservador. A lógica britânica [...] foi baseada na eliminação das [antigas] autoridades metropolitanas, que se deu efetivamente em 1986, e sua substituição – de acordo com cânones da “Escolha Pública” – por uma multiplicidade de estruturas público-privadas, as quais, com a relativa exceção da Greater London, nunca cobriram o território metropolitano. Em outras cidades, como Stuttgart, Londres, Florença, Turim, Barcelona, Bilbao e Dublin, bem como na maioria das regiões metropolitanas da França, foram implementados think tanks que unem representantes locais eleitos e sociedade civil, sendo esta uma iniciativa do Estado no caso da França e uma iniciativa das comunidades locais no caso dos outros países (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 99, tradução própria).

O outro modelo de instituição é o da construção institucional. Neste caso, se cria uma instituição metropolitana nova, sendo entendida esta como uma “[...] autoridade pública metropolitana, uma unidade de governo local ou um organismo de cooperação formal entre os governos municipais com força suficiente para ter a capacidade de atuar como tal, ao menos em um setor político, ou sobre toda a região metropolitana ou parte dela” (Lefèvre, 2005, p. 200, tradução própria).

A criação de instituições metropolitanas tem se dado por meio de arranjos “supramunicipais ou intermunicipais”. Normalmente, os primeiros implicam na

criação de um novo escalão governamental, que seja independente das unidades de governo locais existentes. Os segundos, por sua vez, implicam na criação de uma instituição que não seja um novo nível de governo por direito próprio e que dependa das unidades de governo existentes (normalmente das municipalidades) para seu financiamento e funcionamento (Lefèvre, 2005, p. 201, tradução própria).

A escolha por um ou outro modelo acaba por ser determinada por elementos político-culturais, geralmente de escala nacional. “Por exemplo, é difícil para a França, Alemanha e Itália (e talvez também Canadá) não pensarem em termos de construção institucional [...], isto é, de criação de autoridades metropolitanas, enquanto que outros países, como EUA e Inglaterra, preferem basear-se em ordenamentos de cooperação e associação” (Lefèvre, 2005, p. 200, tradução própria).

Ora, a abertura do sistema de tomada de decisão política local, já em meados da década de 1980, passou a ser reproduzida nas regiões metropolitanas por meio desses modelos de instituição, bem como daqueles mecanismos informais.

Contudo, assim como ocorria em relação à governança local (Lefèvre, 2006, p. 97), a sociedade civil não foi plenamente contemplada em termos de participação na governança metropolitana (em que sequer podia contar com o referendo<sup>11</sup>). Se, nesta última, o Estado acabou sendo representado por prefeitos (ao invés de tecnocratas), a sociedade civil, por sua vez, acabou sendo representada essencialmente por grupos econômicos. O propósito era de que estes grupos passassem a participar “[...] no desenvolvimento e no estabelecimento de novas políticas de desenvolvimento por meio de novas estruturas que trouxessem juntos os setores público, privado e voluntário” (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 99, tradução própria).

E a própria busca por parcerias com grupos econômicos, com o tempo, teve o efeito de alterar a base de legitimidade dominante do mandato desses prefeitos, despolitizando o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a competição (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 105). Isto porque, de fato, até a década de 1980, a base dominante de legitimidade era decomposta em, por um lado, no fato dos prefeitos serem eleitos, sobretudo no caso em que as eleições se davam de maneira direta e sob sufrágio universal, e, por outro lado, no fato destes prefeitos atuarem “[...] como agentes do desenvolvimento urbano ao conseguirem obter recursos do orçamento central enquanto se esforçavam para impedir que os governos centrais tivessem muito controle sobre as cenas políticas metropolitanas” (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 105, tradução própria). Contudo, passada essa década, a base dominante de legitimidade dos

---

<sup>11</sup> “Com exceção da França – e apenas em 2004 – os procedimentos e instrumentos de democracia direta basicamente abrangeram o nível dos municípios, e até o nível dos bairros, mas quase nunca o das regiões metropolitanas” (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 98, tradução própria).

prefeitos passou a ser, propriamente, a sua capacidade de estabelecer políticas públicas que fortalecessem a competitividade das regiões metropolitanas.<sup>12</sup>

## 1.2 Características das autoridades metropolitanas de transportes

Segundo Macário (2005a *apud* Filipe; Macário, 2011, p. 43), um sistema de mobilidade urbana (SMU) é uma estrutura – formada por infraestrutura (incluindo as interfaces), superestrutura, redes, serviços e agentes – organizada para “[...] fornecer fluidez nas deslocamentos urbanos [de pessoas e bens] e nos acessos [de pessoas] as actividades urbanas relevantes, utilizando os diferentes modos de transporte e procurando atingir um equilíbrio adequado entre eles, com o objetivo último de contribuir para a sustentabilidade da cidade”.

O SMU é um sistema complexo, dada a quantidade de atores e interesses que o atravessam. E foi diante dessa complexidade que foram surgindo, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos da América (embora com características diferentes), entidades autônomas incumbidas da sua gestão ao nível tático (Filipe; Macário, 2011, p. 43). Na Europa, essas entidades são denominadas de autoridades metropolitanas de transportes (AMT), que comportam uma definição “ideal”:

Com base num levantamento bibliográfico efectuado previamente (Filipe, 2008), definiu-se a AMT ideal como sendo uma entidade cuja missão é gerir o SMU, actuando essencialmente ao nível tático – isto é, organizando e planeando o sistema –, de forma a implementar as orientações estratégicas de mobilidade tomadas a um nível hierárquico superior. Esta implementação deve ser feita através da interacção (que pode implicar negociação, contratualização e monitorização do desempenho) com os agentes operacionais (i.e. operadores de transportes, gestores de infra-estruturas e outros prestadores de serviços). Para desempenhar esta tarefa, a AMT deve actuar sobre todas as formas de mobilidade (incluindo o transporte privado e as redes pedonais) e cobrir a globalidade territorial do SMU – o que pode implicar um nível superior ao das entidades locais, i.e., ao nível metropolitano –, pelo que deve ser institucionalmente independente, com autoridade reconhecida pelas entidades locais, e ter capacidade de intervenção política para dialogar com as

---

<sup>12</sup> “A mudança na base de legitimação dos eleitos locais teve consequências importantes. De fato, a partir de agora, essa agenda será encontrada em todas as áreas metropolitanas, independentemente das inclinações partidárias dos executivos em exercício, levando assim a uma despolíticação do debate e a uma erosão da divisão política direita/esquerda. Entre os eleitos que fazem reivindicações aos partidos que, historicamente, estiveram à esquerda do tabuleiro político, podemos observar um desafio aos vínculos orgânicos que existiam com sua clientela eleitoral tradicional, ou seja, grupos sociais situados na base da estrutura social. Em países como a França, essa recentragem da vida política local explica em parte a importância assumida pelos partidos extremistas, especialmente a Frente Nacional, que por meio de seu discurso xenófobo, anti-Europa e antiglobalização, conseguiu atrair um eleitorado abandonado. Por outro lado, há uma forte tendência para o estabelecimento de estruturas híbridas de tomada de decisão que incluem tanto representantes eleitos locais, atores privados e a tecnoestrutura, o que levanta a espinhosa questão do controle democrático sobre esses órgãos. Essa tendência para uma forma ad hoc de governo pode ser encontrada em todos os países europeus, independentemente da natureza de seu sistema político” (Jouve; Lefèvre, 2006, p. 106-107, tradução própria).

entidades superiores. Para tal deve possuir competência técnica e capacidade financeira adequadas (Filipe; Macário, 2011, p. 43).

A propósito, este nível tático se difere dos níveis estratégico e operacional de gestão de um SMU:

Quadro 2 - Tipos de decisão por nível de gestão de um sistema de mobilidade urbana (SMU)

Nível de decisão	Tipo de decisão
Estratégico	“De longo prazo; Complexa; Não estruturada.”
Tático	“De curto/médio prazo; Maioritariamente feita por comparação (com padrões, objetivos etc.), i.e., estruturada.”
Operacional	“De curto prazo; Simples; Muito estruturada.”

Fonte: elaboração própria com referência em Edwards *et al.*, 1995 *apud* Filipe; Macário, 2011, p. 43.

E, se o nível tático de gestão do SMU compreende a organização e o planeamento do sistema, estas, por sua vez, compreendem uma série de (sub)competências:

Quadro 3 - Competências (e seu respectivo conteúdo) incluídas em “organização e planeamento” do sistema de mobilidade urbana

Competências incluídas em “organização e planeamento” do sistema de mobilidade urbana	Conteúdo
Política	- “Adaptar e expressar as políticas de transportes e mobilidade para a área coberta, interpretando os objectivos estratégicos definidos pelas entidades tutelares.”
Regulamentação	- “Estabelecer e gerir o processo para a regulamentação do transporte na área coberta.”
Planejamento (em sentido estrito)	“- Perceber as necessidades de mobilidade e desenvolver os respectivos requisitos para a área de cobertura e expressá-los através da especificação da necessidade de mobilidade, em termos de redes (viária, pedestre, transportes públicos), rotas, horários e/ou parâmetros de serviço para todos os modos cobertos pela entidade.”
Tarifação e financiamento	“- Estabelecer o enquadramento para o sistema de tarifas e os níveis de tarifação para a oferta de mobilidade (não apenas dos serviços de Transporte Público, mas também de infraestruturas, interfaces e estacionamento); - Desenvolver/Implementar sistemas de bilhética integrada, regular a comercialização de títulos de transporte e redistribuir as receitas; - Gerir o financiamento do SMU e encontrar novas formas de

	financiamento.”
Contratação	“- Desenvolver e gerir procedimentos para contratar os serviços de transporte planeados ou alternativos, de acordo com os objectivos pré-estabelecidos.”
Intervenção	“- Avaliar a eficiência e a qualidade dos serviços; - Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos aplicáveis, bem como dos contractos celebrados; - Planear e implementar medidas de intervenção, para alinhar a oferta de transporte com os objectivos da entidade e com as necessidades da procura.”
Promoção	“- Promover os modos de transporte públicos em termos políticos, de imagem, operacionais e de informação.”
Consulta e resolução de conflitos	“- Auxiliar a definição de políticas pelas entidades tutelares e emitir pareceres sobre: o vector ‘mobilidade’ dos planos de ordenamento da sua área de actuação, os projectos de alteração ou criação de infra-estruturas com implicações no SMU (incluindo criação de áreas pedonais ou ciclovias) e os projectos de implementação de Pólos Geradores de Tráfego; - Resolver conflitos e questões levantadas por clientes.”
Político-social	“- Estabelecer e gerir relacionamentos e actividades com os parceiros sociais.”

Fonte: elaboração própria com referência em Filipe; Macário, 2011, p. 44.

“O princípio básico para determinar a jurisdição de uma autoridade [metropolitana] no domínio dos transportes é a necessidade de os sistemas de transporte abrangerem as origens e os destinos dos residentes espalhados por toda região metropolitana (as viagens não conhecem fronteiras) e isto pode incluir múltiplas jurisdições municipais” (World Bank, 2013, p. 3, tradução própria). Porém, quanto maior é a jurisdição de uma autoridade metropolitana de transportes, mais sua governabilidade<sup>13</sup> está sujeita a conflitos políticos e, portanto, à instabilidade, já que proporcionalmente há uma maior quantidade de atores submetidos ao sistema de tomada de decisão agindo para influenciar a decisão em questão a ser tomada.

Para que a governabilidade seja menos instável, portanto, a maioria das autoridades metropolitanas de transportes serão implementadas de maneira a compensar a abrangência da sua jurisdição com a amplitude de suas competências, considerando que esta amplitude “[...] pode variar desde um foco limitado nos transportes públicos até uma responsabilidade mais ampla por todos os modos de transporte urbano, infraestruturas, instalações e serviços”

<sup>13</sup> “[...] governabilidade é o estado de possibilidade de execução de políticas públicas e de ações coletivas capazes de resolver problemas de um território (por exemplo, uma região metropolitana) e de desenvolvê-lo. Esta definição indica que a governabilidade não só concerne à solução de problemas (como o transporte, a moradia ou a poluição ambiental) nas regiões metropolitanas, mas também à promoção do desenvolvimento socioeconômico, o que significa que a tal governabilidade está orientada em direção ao futuro e ao crescimento” (Lefèvre, 2005, p. 195, tradução própria).

(World Bank, 2013, p. 3, tradução própria). Assim, mesmo nos casos em que houvesse possibilidade de ter competências de amplitude “empoderada” ou “maximalista”, parte delas terá apenas competências de amplitude “minimalista”, e, portanto, menos quantidade de decisões a se tomar do que de fato poderia.

Quadro 4 - Amplitudes de competências de uma autoridade de transporte

“Minimalista”	“Empoderada”	“Maximalista”
<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Definição de estratégias amplas e de prioridades de investimento”;</li> <li>- “Um grau de influência e supervisão sobre a prestação de transporte público”;</li> <li>- “Parte de um cenário complexo de governança pública e privada para a prestação de transporte público, rodovias, outros modos, uso do solo e desenvolvimento econômico”;</li> <li>- “Capacidades limitadas”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Responsabilidade pelo fornecimento de transporte público”;</li> <li>- “Formas de trabalho em conjunto com órgãos responsáveis por outros modais/rodovias/planejamento do território/desenvolvimento econômico”;</li> <li>- “Acordos de financiamento robustos”;</li> <li>- “Fortes capacidades técnicas e profissionais na esfera de transporte público”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Responsabilidade exclusiva pela prestação de transporte público”;</li> <li>- “Responsabilidade por outros modos, por exemplo, mobilidade ativa, táxis etc.”;</li> <li>- “Responsabilidade pelas rodovias”;</li> <li>- “Capacidades regulatórias para novos modelos de mobilidade/negócios”;</li> <li>- “Forte ligação com um planejamento econômico/do uso do solo mais amplo”;</li> <li>- “Capacidade de arrecadar fundos diretamente de diversas fontes”;</li> <li>- “Extensas capacidades e capacidades em diversas disciplinas, e capacidade de recrutar e reter talentos”.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com referência em UITP; UTG, 2022, p. 41, tradução própria.

Além disso, há uma tendência, estabelecida pelo Estado neoliberal a partir da década de 1990, de separação entre o planejamento e a prestação/execução do transporte público.

O relacionamento entre a autoridade e os operadores de serviços de transporte público vem evoluindo. A tendência desde a década de 1990 tem sido separar a função de planejamento da de operação. A justificativa para isso é que a função de planejamento é realizada no interesse público – ou seja, servindo a um bem público comum –, enquanto a de operação é realizada por entidades com interesse comercial. Assim, a tendência emergente é que uma entidade pública planeje serviços e então os contrate, por meio de um processo competitivo, junto a empresas operadoras. A natureza das empresas operadoras é diversa, podendo ser do setor privado, setor público ou misto, bem como elas podem atuar sob um regime monopolista ou competitivo (World Bank, 2013, p. 21).

Com isso, algumas competências de amplitude maximalista, como a própria “responsabilidade exclusiva pela prestação de transporte público”, bem como a

“responsabilidade pelas rodovias”, se mostram contratendências, e, portanto, sequer constam no Quadro 3, podendo ser consideradas “extras”.

A questão é que, com essa separação, há processos competitivos pela prestação/execução, e, na existência de uma autoridade metropolitana de transportes, ela é competente para realizar e decidir processos competitivos que podem ter de uma só vez o território metropolitano como um todo como objeto, tornando desnecessária a realização e decisão de um processo competitivo/licitação para cada território local da região metropolitana. Isto, por sua vez, possibilita a diminuição da quantidade de operadores em concorrência.

Nesse sentido, por interesse nessa diminuição, são poucas as autoridades metropolitanas de transportes que têm pelo menos a maioria destas competências de amplitude “maximalista”. Estas geralmente são implementadas por meio de arranjo supralocal, como a *Verband Region Stuttgart* (VRS), implementada na região metropolitana de Stuttgart em 1994, e a *Transport for London* (TfL), implementada na região metropolitana de Londres em 2000.

O outro tipo de arranjo por meio do qual as autoridades metropolitanas de transportes podem ser implementadas, o interlocal, é mais recorrente entre elas, e, geralmente, as deste tipo não têm ou têm poucas competências de amplitude “maximalista”, como as *Verkehrsverbund* (VV), cuja primeira fase de implementação ocorreu em 1967 e, com as demais fases, atualmente abrangem regiões metropolitanas sobretudo da Alemanha, mas também da Áustria e da fração germanófona da Suíça. As VV, diferentemente da VRS e da TfL, por exemplo, não têm competências sobre a mobilidade ativa, restringindo-se mais ao transporte público (Buehler; Pucher; Dummler, 2018, p. 1).

Por conseguinte, é mais raro que uma autoridade metropolitana de transportes atenda ao critério definido por Filipe e Macário de “actuar sobre todas as formas de mobilidade (incluindo o privado e as redes pedonais)”. Porém, os próprios reconhecem que “[...] das dezenas de AMT europeias [por eles] analisadas nenhuma satisfaz plenamente a definição apresentada” (Filipe; Macário, 2011, p. 43).

O que é certo é que, quando a autoridade metropolitana de transportes é implementada sob o tipo de arranjo interlocal, ela tem apenas competências delegadas – embora mesmo nesta condição tenha que ter sua autoridade reconhecida pelas localidades (“força suficiente para ter a capacidade de atuar como tal”) –, enquanto que, quando sob o tipo de arranjo supralocal, tem – pelo menos – competências titulares.

A opção por arranjo interlocal ou supralocal varia principalmente pelas diferenças, de um país para outro, das garantias e limites legais à descentralização administrativa e política (por exemplo, no caso de um Estado Federativo, a garantia à descentralização política favorece a implementação por arranjos interlocais, enquanto que, no caso de um Estado Unitário, o limite à descentralização política desfavorece a implementação por arranjos interlocais), que determinam a partir de qual base jurídica pode se dar a implementação, sendo que, se possível se dar a partir de mais de uma base jurídica, pode inclusive haver, em um mesmo país, autoridades metropolitanas de transportes com características muito diferentes entre si.

A base jurídica das entidades líderes pode ser mandatos das agências governamentais existentes, como os governos provinciais (Delhi), órgãos municipais (Seul e Ahmedabad) ou entidades estabelecidas através de legislação especial (por exemplo, Singapura, Londres, Vancouver e Lagos); ou legislação genérica (por exemplo, Indore). Também pode ser ordem executiva (Bangalore e Chennai) ou acordo mútuo entre dois ou mais municípios (Pereira, Dosquebradas e La Virginia) (World Bank, 2013, p. 2, tradução própria).

Contudo, “dependendo da composição política e administrativa de um país, poderá levar vários anos até que a base jurídica para uma autoridade independente possa ser promulgada” (World Bank, 2013, p. 2, tradução própria).

Provisoriamente, algumas cidades criaram com sucesso uma plataforma comum de trabalho através de acordos informais (por exemplo, memorandos de acordo, memorandos de entendimento) ou ordens executivas (World Bank, 2013, p. 2, tradução própria)

Nesse sentido, embora possa haver, inclusive em um mesmo país, autoridades metropolitanas de transportes com características muito diferentes entre si, as características de uma autoridade metropolitana de transporte têm relação com elementos político-jurídicos de escala nacional. E estes elementos, inclusive, podem atrasar ou impedir a existência da base jurídica a partir da qual ela pode ser implementada.

### **1.2.1 Características de uma autoridade metropolitana de transportes brasileira**

Tendo em vista que, conforme referido (tópico 1.2), os elementos político-jurídicos de escala nacional têm relação com as características de uma autoridade metropolitana de

transportes, elaboro uma revisão integrativa<sup>14</sup> a partir exclusivamente de estudos publicados no Brasil que tratem do tema das autoridades metropolitanas enquanto modelo de instituição sobre o setor de transporte de regiões metropolitanas (não apenas transporte público, para abarcar eventuais interpretações de autoridades metropolitanas com competências de amplitude maximalista), com o objetivo de elencar que características são consideradas ideais para uma autoridade metropolitana de transportes brasileira.

*1.2.1.1 Definição de critérios para inclusão e exclusão de estudos na amostragem, definição de informações a serem extraídas da amostra, apresentação da amostragem e apresentação das informações extraídas da amostra*

Defino os seguintes critérios de inclusão e exclusão de estudos na amostragem:

(a) inclusão: estudos de qualquer material (artigo científico, dissertação etc.) e de qualquer ano encontrados por meio das palavras-chave “autoridade”/“autoridades” e “entidade”/“entidades”, cada qual atrelada, primeiramente, às palavras-chave “metropolitana”/“metropolitanas” e “mobilidade urbana”, posteriormente, às palavras-chave “metropolitana”/“metropolitanas” e “transporte”/“transportes”, e, por fim, às palavras-chave “metropolitana”/“metropolitanas” e “governança” – por exemplo, ("autoridade" OR<sup>15</sup> "autoridades") AND<sup>16</sup> ("metropolitana" OR "metropolitanas") AND (“mobilidade urbana”) –, nas bases de dados SciELO, Portal de Periódicos - CAPES e Catálogo de Teses e Dissertações - CAPES, considerando que a primeira inclui artigos científicos sobretudo de origem da América Latina e do Caribe, a segunda inclui artigos científicos de revistas internacionais e nacionais, e a terceira inclui todas as teses e dissertações brasileiras;

(b) exclusão: estudos duplicados, estudos escritos em idioma estrangeiro, estudos que não foram publicados no Brasil e estudos que não tocam no tema em questão, nesta ordem (de modo que restem incluídas apenas estudos publicados no Brasil com a preocupação de ter impacto sobre o tema em questão neste país).

<sup>14</sup> “A revisão integrativa [...] é a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, permitindo a inclusão de estudos experimentais e não-experimentais para uma compreensão completa do fenômeno analisado. Combina também dados da literatura teórica e empírica, além de incorporar um vasto leque de propósitos: definição de conceitos, revisão de teorias e evidências, e análise de problemas metodológicos de um tópico particular” (Souza; Silva; Carvalho, 2010, p. 103).

<sup>15</sup> “OR”, palavra do idioma inglês traduzível para “OU” no idioma português, é, no geral, o operador booleano de alternância de palavras-chave na ferramenta de pesquisa de bases de dados.

<sup>16</sup> “AND”, palavra do idioma inglês traduzível para “E” no idioma português, é, no geral, o operador booleano de adição de palavras-chave na ferramenta de pesquisa de bases de dados.

Defino como informações a serem extraídas da amostra, presentes em qualquer parte dos estudos: abordagens sobre o tema das autoridades metropolitanas de transportes e as características dadas a elas em justificativa da abordagem.

Apresento a amostragem:

Quadro 5 – Amostragem dos estudos encontrados nas bases de dados

<b>SciELO</b>
Estudos encontrados, já excluídos eventuais duplicados dentro desta base de dados: 11 Dos 11, são excluídos por terem sido escritos em idioma estrangeiro: 9 Dos 2 restantes, são excluídos por não terem sido publicados no Brasil: 1 Do 1 restante, é excluído por não tocar no tema em questão: 1
<b>Portal de Periódicos - CAPES</b>
Estudos encontrados, já excluídos eventuais duplicados dentro desta base de dados: 61 Dos 61, são excluídos por serem escritos em idioma estrangeiro: 52 Dos 9 restantes, são excluídos por não terem sido publicados no Brasil: 3 Dos 6 restantes, são excluídos por não tocarem no tema em questão: 5
<b>Catálogo de Teses e Dissertações - CAPES</b>
Estudos encontrados, já excluídos eventuais duplicados dentro desta base de dados: 61 Dos 61, são excluídos por serem escritos em idioma estrangeiro: 0 Dos 61 restantes, são excluídos por não serem publicadas no Brasil: 0 Dos 61 restantes, são excluídos por não tocarem no tema em questão: 60
<b>Total</b>
Estudos que passaram pelos filtros aplicados às 3 bases de dados, já excluídos eventuais duplicados dentro de pelo menos 2 dessas 3: 2

Fonte: elaboração própria com referência em SCIELO, 2024 e CAPES, 2024a e CAPES, 2024b.

Apresento as informações extraídas da amostra:

Quadro 6 – Apresentação dos estudos selecionados pós-amostragem

<b>Referência bibliográfica</b>	<b>Base(s) de dados em que foi encontrado</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Abordagem sobre autoridade metropolitana de transportes</b>	<b>Características dadas à autoridade metropolitana de transportes em justificativa da abordagem</b>
FILIPE, Luis N.; MACÁRIO, Rosário. Elementos para configuração de um sistema de informação para gestão da mobilidade urbana. <b>Revista Transportes</b> , São Paulo, v. 19, n. 3, p. 42-48, 2011.	Portal de Periódicos – CAPES.	“[...] definir um modelo conceptual para estruturar a informação destinada a um Sistema de Informação para gerir o Sistema de Mobilidade Urbana, ao nível tático, pelas entidades competentes”.	Segundo os autores, se define uma autoridade metropolitana de transportes “[...] ideal como sendo uma entidade cuja missão é gerir o SMU, actuando essencialmente ao nível tático – isto é, organizando e planeando o sistema –, de forma a implementar as orientações	- Se o Sistema de Mobilidade Urbana (SMU) incidir sobre o território metropolitano, a autoridade metropolitana de transportes deve ter “nível superior ao das entidades locais”.  - A autoridade metropolitana de transportes deve gerir o Sistema de Mobilidade Urbana (SMU), “[...] actuando essencialmente ao nível tático – isto é, organizando e planeando o sistema –, de forma a implementar as orientações estratégicas de mobilidade tomadas a um nível hierárquico

<p>Disponível em: &lt;<a href="https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/534">https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/534</a>&gt;. Acesso em: 04 mar. 2024.</p>			<p>estratégicas de mobilidade tomadas a um nível hierárquico superior”.</p>	<p>superior. Esta implementação deve ser feita através da interação (que pode implicar negociação, contratualização e monitorização do desempenho) com os agentes operacionais (i.e. operadores de transportes, gestores de infra-estruturas e outros prestadores de serviços). Para desempenhar esta tarefa, a AMT deve actuar sobre todas as formas de mobilidade (incluindo o transporte privado e as redes pedonais) e cobrir a globalidade territorial do SMU – o que pode implicar um nível superior ao das entidades locais, i.e., ao nível metropolitano –, pelo que deve ser institucionalmente independente, com autoridade reconhecida pelas entidades locais, e ter capacidade de intervenção política para dialogar com as entidades superiores. Para tal deve possuir competência técnica e capacidade financeira adequadas”.</p> <p>- Devem participar das decisões da autoridade metropolitana de transportes o governo e os “agentes operacionais (i.e. operadores de transportes, gestores de infra-estruturas e outros prestadores de serviços)”.</p>
<p>PASSOS, José Otávio D’Acosta; GARCIA, Moreno Zaidan; GUIMARÃES, Tamiris Carvalho Veiga. <b>Governança metropolitana do transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia (RMG)</b>. 2019. 259 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e</p>	<p>Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES.</p>	<p>Discutir “[...] as implicações e as dificuldades da governança metropolitana dos transportes coletivos no Brasil”, e “[...] propor recomendações para o aprimoramento do modelo existente” de “[...] arranjo de governança pública da gestão do transporte coletivo na Região Metropolitana</p>	<p>Segundo o autor, o neolocalismo, consagrado no princípio da autonomia municipal, se contrapõe sistematicamente à criação de instâncias supramunicipais. O desenvolvimento regional deve desconsiderar os limites municipais. É contraditória a ideia de segmentar os serviços públicos de interesse comum, atribuindo uns a uma autoridade municipal e outros a uma autoridade metropolitana. Nesse</p>	<p>- A autoridade metropolitana que faça gestão do transporte público deve ser uma entidade estadual.</p> <p>- A autoridade metropolitana que faça gestão do transporte público deve atribuir-se dos seus sistemas intermunicipal e municipal.</p> <p>- Devem participar das decisões da autoridade metropolitana que faça a gestão do transporte público, o governo e a sociedade civil.</p>

Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.		de Goiânia (RMG) [...]” (Passos; Garcia; Guimarães, 2019).	sentido, a respeito do transporte público, sua segmentação em sistemas inter e municipal é corolário de uma aceção rígida sobre o princípio da autonomia principal que obstaculiza seu desenvolvimento, de maneira que ambos os sistemas deveriam estar atribuídos a uma autoridade metropolitana.	
---	--	--	--	--

Fonte: elaboração própria com referência em Filipe; Macário, 2011 e Passos; Garcia; Guimarães, 2019.

A propósito, nas revisões integrativas, costuma haver, antes da interpretação dos resultados, uma etapa de análise crítica dos estudos incluídos<sup>17</sup>, mas opto por não fazê-la, considerando que a sua não realização não causa prejuízo ao alcance do objetivo desta revisão integrativa, e que os estudos são citados em outros tópicos mais analíticos.

### 1.2.1.2 Interpretação dos resultados

As características que os autores, buscando justificar sua abordagem, consideram ideais para as autoridades metropolitanas de transportes podem ser enquadradas em três categorias, que livremente denomino de: nível de poder, competências e participação nas decisões.

Quadro 7 – Enquadramento, em categorias, das características trazidas nas abordagens

Referência bibliográfica	Nível de poder	Competências	Participação nas decisões
FILIFE, Luis N.; MACÁRIO, Rosário. Elementos para configuração de um sistema de informação para gestão da mobilidade urbana. <b>Revista Transportes</b> , São Paulo, v. 19, n. 3, p. 42-48, 2011. Disponível em: < <a href="https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/534">https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/534</a> >. Acesso em: 04 mar. 2024.	Se o Sistema de Mobilidade Urbana (SMU) incidir sobre o território metropolitano, “nível superior ao das entidades	Gerir o Sistema de Mobilidade Urbana (SMU), “[...] actuando essencialmente ao nível tático – isto é, organizando e planeando o sistema –, de forma a implementar as orientações estratégicas de mobilidade tomadas a um nível hierárquico superior. Esta implementação deve ser feita através da interacção (que pode	Governo e “agentes operacionais (i.e. operadores de transportes, gestores de infra-estruturas e outros prestadores de serviços)”.

<sup>17</sup> Há 6 etapas no processo de realização da revisão integrativa: 1ª – elaboração do problema de pesquisa; 2ª – definição de critérios para inclusão e exclusão de estudos; 3ª – extração de informações dos estudos selecionados; 4ª – análise crítica dos estudos incluídos; 5ª – interpretação dos resultados; e 6ª – síntese do conhecimento (Whittemore; Knafl, 2005).

	locais”.	implicar negociação, contratualização e monitorização do desempenho) com os agentes operacionais (i.e. operadores de transportes, gestores de infra-estruturas e outros prestadores de serviços). Para desempenhar esta tarefa, a AMT deve actuar sobre todas as formas de mobilidade (incluindo o transporte privado e as redes pedonais) e cobrir a globalidade territorial do SMU – o que pode implicar um nível superior ao das entidades locais, i.e., ao nível metropolitano –, pelo que deve ser institucionalmente independente, com autoridade reconhecida pelas entidades locais, e ter capacidade de intervenção política para dialogar com as entidades superiores. Para tal deve possuir competência técnica e capacidade financeira adequadas”.	
PASSOS, José Otávio D’Acosta; GARCIA, Moreno Zaidan; GUIMARÃES, Tamiris Carvalho Veiga. <b>Governança metropolitana do transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia (RMG)</b> . 2019. 259 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.	Nível estadual.	Ter competências sobre os sistemas intermunicipais e municipais de transporte público.	Governo, “lideranças civis e empreendedores locais”.

Fonte: elaboração própria com referência em Filipe; Macário, 2011 e Passos; Garcia; Guimarães, 2019.

Quanto ao nível de poder, é tratado, no estudo de Filipe e Macário (2011), que uma autoridade metropolitana de transportes deve ter um nível de poder pelo menos superior ao municipal (que não impede sua criação como um “organismo de cooperação formal entre os governos municipais”, desde que reconhecida por eles sua autoridade), enquanto é tratado, no estudo de Passos, Garcia e Guimarães (2019), que uma autoridade metropolitana de transportes deve ter um nível de poder estadual (que, diferentemente, impede aquela maneira de criação).

As competências elencadas nos estudos se dão em função do nível de poder, sendo tratado em ambos que a gestão de uma autoridade metropolitana de transportes não deve concorrer com gestões exercidas pelas administrações públicas municipais, e, portanto, deve unificá-las para si.

E quanto à participação nas decisões, por sua vez, é tratado em ambos os estudos que deve tê-la não só o governo, mas também atores privados (embora diferentes entre si).

#### *1.2.1.3 Síntese do conhecimento*

Apesar de atingido o objetivo, é escassa a quantidade de estudos publicados no Brasil que tratam sobre autoridades metropolitanas enquanto modelo de instituição sobre o setor de transporte de regiões metropolitanas. Por consequência, não é possível tomar as características elencadas, consideradas ideais para uma autoridade metropolitana de transportes brasileira, como uma amostra representativa de características relacionadas a elementos político-jurídicos de escala nacional brasileira, embora algumas delas concordem entre si.

## 2. GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE COMUM NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS E O CASO DO TRANSPORTE PÚBLICO

Neste capítulo: explico a ascensão e o declínio da frequência de criações de municípios e regiões metropolitanas no Brasil; diferencio o compulsório e o voluntário como tipos possíveis de gestão dos serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas brasileiras; e apresento o padrão de gestão do transporte público metropolitano no Brasil.

### 2.1 *Boom* dos municípios no Brasil

A Lei Complementar federal nº 1, de 1967 previa requisitos mínimos para a criação de municípios. Conforme seus artigos 2º, I, II, III, IV, e 3º, *caput*:

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos. [...]

Art. 3º - As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município [...] (Brasil, 1967).

Entretanto, como reação endossada por forças democráticas ao federalismo centralizador que, caracterizado pela concentração do poder político sob a União, havia sido promovido pela ditadura civil-militar-empresarial ocorrida entre 1964 e 1985, a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição brasileira de 1988 decidiu por instituir, nela, autonomia técnico-política aos municípios e ao Distrito Federal (isto é, capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração), junto à titularidade de uma série de políticas públicas. Com essa autonomia, os municípios e o Distrito Federal se juntaram aos estados e à União como os entes federativos da federação brasileira.

Também a partir da Constituição brasileira de 1988, para a criação de novos municípios, “[...] deixou de existir padrão mínimo imposto pelo poder central e delegaram-se

os requisitos a lei complementar estadual”<sup>18</sup> (Fernandes; Araújo, 2015, p. 303), o que segue o mesmo sentido reativo. E, além disso, nela foi estabelecido a favor deles um grande volume de transferências obrigatórias – sem prejuízo de transferências voluntárias – por parte da União e dos estados.

Com a liberdade decisória [para criar municípios] conferida aos estados nesse sentido, e os estímulos advindos das transferências obrigatórias de recursos e mesmo da expectativa de transferências voluntárias, impulsionou-se um *boom* de emancipações municipais. “As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado, via de regra, estabeleceram requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação [...]” (Araújo & Lorenzetti, 2008, p. 641). Entre a segunda metade dos anos de 1980 até o ano de 2010, foram criados mais de 1.500 municípios (IBGE, 2011). Nesse período, o intervalo de tempo com mais intensidade de emancipações municipais foi a década de 1990, na qual foram criados mais de 1.000 municípios no país [...] (Fernandes; Araújo, 2015, p. 299).

Ocorre que “[...] em grande parte, os novos entes políticos não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua sustentação, tornando-se dependentes [...] [daquelas] transferências federativas” (Fernandes; Araújo, 2015, p. 299). E essa situação demonstrou se agravar quanto menor a sua população:

O que se observa quanto à situação fiscal e financeira dos municípios brasileiros é que a maioria dos pequenos municípios possui rigidez financeira na despesa, sobretudo pelas despesas com pessoal e vinculações de recursos em educação e saúde, algo que dificulta fortemente os investimentos municipais. Além disso, os municípios de menor população possuem fraca receita tributária e dependem fortemente de recursos de transferências intergovernamentais, notadamente as federais, sejam as constitucionalmente estabelecidas ou as voluntárias (Fernandes; Araújo, 2015, p. 298).

A propósito, diante dessa grande quantidade de criação de municípios incapazes de se sustentar sem transferências intergovernamentais, a Constituição brasileira de 1988 foi alterada em 1996 (pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996), passando a estabelecer, no seu art. 18, § 4º, critérios mais rígidos para tal, o que de pronto “[...] restringiu fortemente esse movimento de criação acelerada de novos municípios [...]” (Fernandes; Araújo, 2015, p. 300). Conforme esse artigo:

---

<sup>18</sup> Conforme a redação original do art. 18, § 4º, da Constituição brasileira de 1988: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (Brasil, 1988).

Art. 18. [...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil, 1988).

Porém, como esta lei complementar federal até então não foi promulgada, “[...] leis complementares estaduais criando novos municípios passaram a ser judicializadas” (Fernandes; Araújo, 2015, p. 300).

## 2.2 *Boom* das regiões metropolitanas no Brasil

A Constituição brasileira de 1967<sup>19</sup> previa como sendo competência exclusiva da União, mediante lei complementar federal, a criação de regiões metropolitanas. Conforme o § 10 do seu art. 157:

Art 157 - [...]

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum (Brasil, 1967).

Este critério pressupunha para o território objeto da criação da região metropolitana a existência de uma conurbação e de uma alta densidade demográfica.

O termo [região metropolitana] é relacionado a fenômenos como a conurbação (situação em que há entrelaçamento das malhas urbanas de municípios limítrofes, dificultando a distinção clara entre divisas e, mais do que isso, implicando em relação socioeconômica de interdependência acentuada). Há, também, associação à ideia de metrópole (situação em que um município com destaque econômico figura como eixo de desenvolvimento dos municípios limítrofes, que organizam sua economia de modo interdependente e em função desse município central), de megalópole (situação semelhante à da metrópole, onde, contudo, há pluralidade de municípios com acentuado destaque econômico, havendo pluralidade de pólos para o desenvolvimento imbricado dos municípios limítrofes) e ao termo megacidade (situação em que um dado município ultrapassa a marca de 10 milhões de habitantes, em decorrência, geralmente, de um processo aceleradíssimo de urbanização) (Oliveira, 1973 *apud* Suave; Barroca, 2017, p. 260-261).

A primeira regulamentação do instituto da região metropolitana se deu pela Lei Complementar federal nº 14, de 1973. Esta lei, além de prever, sob tal critério, a criação das

---

<sup>19</sup> Não foi a Constituição brasileira de 1967 que primeiro previu o instituto da região metropolitana, mas sim a de 1937. Apesar disso, este instituto só veio a ser efetivamente regulamentado pela Lei Complementar federal nº 14, de 1973.

primeiras regiões metropolitanas – quais sejam, as de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza –, previu também que os municípios de regiões metropolitanas participantes na execução de serviços tidos como comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais. Conforme seus artigos 5º e 6º, *caput*:

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos (Brasil, 1973).

A União, porém, fez uso da sua competência apenas para criar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em adição àquelas primeiras (Ribeiro; Santos Junior, 2010, p. 62-64 *apud* Fernandes; Wilson, 2013, p. 793-795).

Daí que, inovando, a Constituição brasileira de 1988 previu que a competência de criar regiões metropolitanas, bem como a de discipliná-las depois de criadas, passava a ser dos estados (e não mais da União), mediante lei complementar estadual. Porém, não previu critérios a serem atendidos, possibilitando aos estados desconsiderar como pressuposto a existência de uma conurbação e de uma alta densidade demográfica no território objeto da criação da região metropolitana<sup>20</sup>. Conforme o § 3º do seu art. 25:

Art. 25. [...]

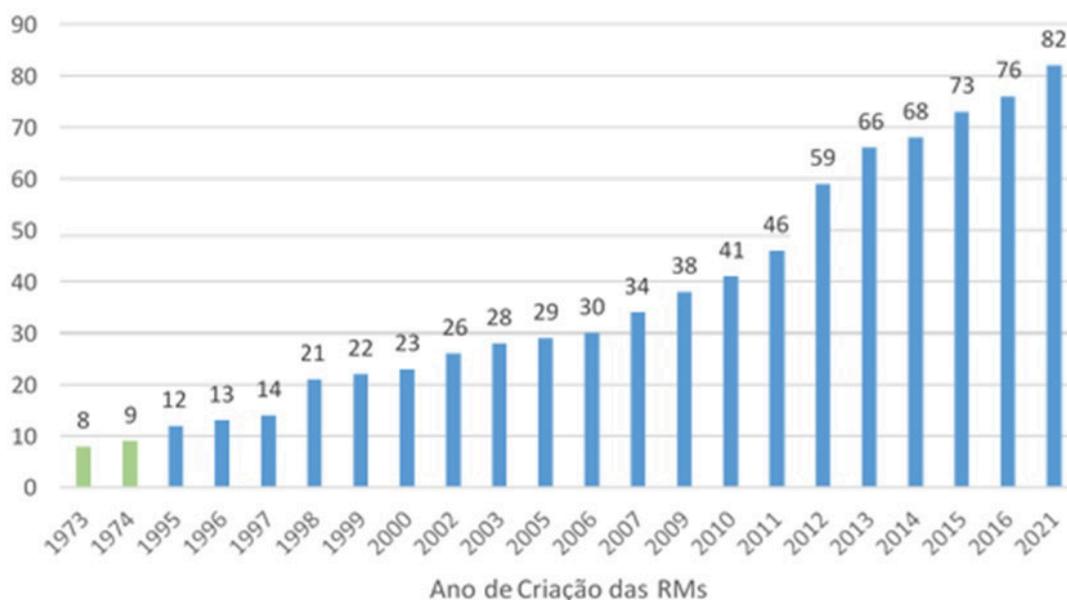
§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988).

<sup>20</sup> Segundo o ministro do STF Edson Fachin, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.573/AL: “Nem o texto constitucional de 1988, nem a legislação de regência, nem os precedentes da Corte assumem o constato de atual conurbação como *conditio sine qua non* para a instituição de regiões metropolitanas. Como bem apontou o e. Min. Gilmar Mendes em seu voto na ADI nº 1.842: ‘a Constituição Federal de 1988 estabelece como requisitos: (i) lei complementar estadual; (ii) agrupamento de municípios limítrofes; (iii) o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; (iv) no âmbito de funções públicas; e (v) de interesse comum’ [...]” (Brasil, 2022a).

Nestas condições, para proveito daquela preferência na obtenção de recursos federais, ao passo que o instituto da lei complementar estadual foi usado para criar uma grande quantidade de municípios, também o foi para criar uma grande quantidade de regiões metropolitanas, de maneira que, enquanto antes da promulgação da Constituição brasileira de 1988 havia nove regiões metropolitanas, no fim da década de 1990 já contabilizava-se 22.

A maior quantidade de criações, entretanto, se deu entre 2009 e 2014 (com pico entre 2012 e 2013), tendo em vista o estabelecimento, pelo governo federal, de políticas públicas envolvendo disponibilização de recursos federais destinados a gastos em infraestrutura urbana, sobretudo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, e o Projeto Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 e já então inserido na 2ª edição do PAC em 2010 como um dos seus eixos de investimento (Ferreira; Fernandes; Araújo; Coêlho, 2024, p. 23).

Gráfico 1 - Difusão cumulativa das regiões metropolitanas brasileiras



Fonte: elaborado por Ferreira; Fernandes; Araújo; Coêlho, 2024, p. 7.

Com efeito, a frequência das criações diminuiu a partir de 2015. Muito até se deve ao restabelecimento daquele pressuposto a partir da promulgação da Lei nº 13.089, de 2015, denominada Estatuto da MetrÓpole. Contudo, o mesmo foi logo re-eliminado na medida em

que o artigo que o previa<sup>21</sup> foi alterado pela Lei federal nº 13.683, de 2018, passando a ser praticamente uma cópia daquele art. 25, § 3º, da Constituição brasileira de 1988.

A principal causa dessa diminuição de frequência, na verdade, foi a própria diminuição da disponibilização de recursos federais destinados a investimentos em infraestrutura urbana, em consequência sobretudo das políticas de austeridade fiscal adotadas pelo governo federal desde 2015 (a partir do 2º mandato da ex-presidente da República Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT)) e que incidiram sobre os investimentos em infraestrutura como um todo.

Desde 2014, os investimentos em infraestrutura do setor público vêm caindo, considerando aplicações das estatais, dos estados e da União. A deterioração do estoque de capital e dos níveis de investimento só não foi maior por conta da expansão dos programas de concessão e desestatização. [...]

[Mais especificamente acerca dos recursos federais,] O governo Jair Bolsonaro (PL) terminará com R\$ 78 bilhões em investimentos em grandes projetos (acima de R\$ 500 milhões em cada um), mostra levantamento do Sinicon (Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada). Isso inclui investimentos do governo federal e de grandes estatais, como Petrobras e Eletrobras. O volume médio da gestão bolsonarista é menor que o das últimas gestões.

O antecessor, Michel Temer (MDB), aplicou R\$ 96,5 bilhões de 2017 a 2018.

Nas últimas duas décadas, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi o presidente que mais expandiu investimentos. O 1º mandato (2003-2006) teve uma média de R\$ 84,2 bilhões. Saltou para R\$ 170,4 bilhões no 2º mandato – quando se formou o ambiente para corrupção em empresas estatais, sobretudo a Petrobras.

O volume de dinheiro aplicado em investimento foi maior ainda na gestão Dilma Rousseff (PT). Houve um pico no 1º mandato (2011-2014), na média de R\$ 179,8 bilhões. Mas caiu no 2º mandato (2015-2016) para R\$ 106,2 bilhões (Lima, 2021).

A propósito, o próprio PAC foi descontinuado em 2019, no mandato do ex-presidente da República Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (PL), e retomado em 2023, no 3º mandato do atual presidente da República Lula, do PT, sob a denominação de Novo PAC.

### **2.3 Gestão compulsória de serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas brasileiras**

---

<sup>21</sup> Refiro-me ao inciso VII do art. 2º do Estatuto da Metrópole, cuja esta era sua redação original: “VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole;”. Este restabelecia o referido pressuposto na medida em que fazia consonância com o inciso V do mesmo artigo, que ainda preserva sua redação original: “V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;”. Após a Lei nº 13.683, de 2018, o inciso VII passou a ter a seguinte redação: “VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;” (Brasil, 2015).

A Lei Complementar federal nº 14, de 1973, previa como compulsória uma estrutura de gestão de serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas formada por um Conselho Deliberativo e por um Conselho Consultivo, com apenas o último sendo composto por um representante de cada município metropolitano. Conforme seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º - Compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos (Brasil, 1973).

Porém, tendo a Constituição brasileira de 1988 previsto que as regiões metropolitanas doravante fossem criadas mediante lei complementar estadual, mas não previsto critérios a serem atendidos, os estados se acharam no direito de ponderar a participação municipal naquela gestão, e eventualmente suprimi-la, como o fizeram RJ e BA (por meio da Lei Complementar estadual do RJ nº 87, de 1997 e da Emenda Constitucional da BA nº 7, de 1999, respectivamente).

Ocorre que, conforme interpretação do STF na decisão da ADI nº 1.842/RJ, proferida em 2013 – cujo objeto foram artigos da Lei Complementar estadual do RJ nº 87, de 1997, pelos quais era feita tal supressão<sup>22</sup>, e cujos fatos indicavam o prejuízo da gestão municipal sobre o serviço público de saneamento básico (embora a gestão municipal sobre outros serviços públicos também fosse prejudicada por tais artigos) –, com o estabelecimento, na

<sup>22</sup> Tomando como base a decisão sobre ADI nº 1.842, o STF decidiu no mesmo sentido, em 2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.077, que teve por objeto dispositivos da Constituição Estadual da BA, de 1989, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1999, pelos quais era feita tal supressão.

Constituição brasileira de 1988, da autonomia aos municípios, a não participação destes em qualquer entidade com poderes decisório e concedente relativos aos serviços públicos de interesse comum tornou-se uma afronta à forma federalista de Estado.

Por consequência, que deve ser considerada compatível com a autonomia dos municípios, o estado tem o dever de incluir os municípios metropolitanos na estrutura de gestão de serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas, e aos municípios não resta outra coisa que participar. Conforme a ementa do respectivo acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. [...]. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. **O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.** 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. **A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.** A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que

este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. **O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.** Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. **A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.** Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. [...] (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001) (Brasil, 2013, grifos próprios).

Com efeito, como não havia efetivamente na legislação federal qualquer previsão de que os poderes decisório e concedente relativos aos serviços públicos de interesse comum deveriam ser partilhados, estes poderes, nestes casos envolvendo RJ e BA, acabaram se limitando a quem de fato os prestavam/executavam, isto é, aos estados. Afinal, aquele parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar federal nº 14, de 1973, possibilitava que os estados os prestassem/executassem. Contudo, isto não significa que eram os titulares dessa competência. Segundo o então ministro do STF Maurício Corrêa, em seu voto na ADI nº 1.842/RJ, não havia na legislação federal previsão de quem era essa titularidade:

[Por meio da legislação federal] Não se sabia de quem era a competência executória ou administrativa da unidade regional, ou seja, quem seria o titular da competência de prestar os serviços de natureza comum.

Diante da confusão trazida pela legislação e pelo total descaso com a nova organização intermunicipal por parte da UNIÃO, na prática, os ESTADOS acabaram estruturando o funcionamento das REGIÕES METROPOLITANAS, muitas vezes obtendo a concessão municipal do serviço de maneira informal<sup>23</sup>.

É dessa época a criação de empresas e autarquias estaduais também para conferir aplicação e execução aos serviços das REGIÕES METROPOLITANAS e, principalmente, para superar o insuficiente e ineficaz modelo da prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO de maneira isolada, por cada um dos MUNICÍPIOS (Brasil, 2013).

<sup>23</sup> Nem sempre essa obtenção se deu de maneira informal, tendo cumprido as formalidades.

A propósito, como as regiões metropolitanas, tendo natureza jurídica de autarquia interfederativa<sup>24</sup> e não de ente federativo, acabam não tendo personalidade jurídica de direito público interno, os colegiados metropolitanos – que, no caso da Lei Complementar federal nº 14, de 1973, eram o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo – não têm, *a priori*, personalidade jurídica qualquer. Assim, a criação daquelas entidades estaduais para o exercício da competência de prestar/executar os serviços públicos de interesse comum se deu porque, sendo elas, por si, entidades com personalidade jurídica, podiam adquirir direitos e contrair obrigações, o que é imprescindível para tal exercício.

Todavia, se todos os entes federativos metropolitanos são titulares de competências relativas aos serviços públicos de interesse comum e devem partilhar os poderes decisório e concedente, as entidades que se pretenda que exerçam a competência de prestar/executar os serviços públicos de interesse comum devem receber de todos eles a concessão (ou permissão<sup>25</sup>, conforme o art. 175 da Constituição brasileira de 1988<sup>26</sup>) dessa competência, direta ou indiretamente.

Quanto a isso, o estado e os municípios podem fazer uso de algum instrumento de gestão associada (convênio de cooperação, contrato de programa etc.) transferindo ao primeiro o poder concedente dos segundos, e o primeiro conceder tal competência a determinada empresa; ou mesmo podem fazer uso direto de seu poder concedente, figurando juntos em um mesmo contrato de concessão com determinada empresa. Porém, conforme interpretação do STF naquela mesma decisão, é recomendável que pelo menos uma entidade colegiada seja criada com personalidade jurídica<sup>27</sup>, a fim de que os entes federativos metropolitanos possam para ela delegar a titularidade de suas competências relativas aos serviços públicos de interesse comum – o que seria impossível conforme o direito brasileiro caso ela não tivesse personalidade jurídica –, e a partir dela realizarem tais concessões (Brasil, 2013; Pedretti; Carvalho, 2015, p. 126).

---

<sup>24</sup> “As autarquias interfederativas compulsórias, fique claro, não são entes políticos – até porque o povo não elege diretamente os seus órgãos de direção -, nem são uma nova e extraordinária esfera federativa, por isso não possuem competências originárias, consubstanciando-se, portanto, como meros instrumentos de organização, de planejamento ou de execução de competências dos entes da Federação que as integram” (Ribeiro, 2021, p. 357).

<sup>25</sup> Como o STF, no seu acórdão sobre a ADI nº 1.842/RJ, usa apenas o termo “poder concedente” para se referir ao poder de delegação da prestação de serviços públicos, uso apenas o termo “concessão” para me referir à concessão ou à permissão, que são modalidades dessa delegação.

<sup>26</sup> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (Brasil, 1988).

<sup>27</sup> Segundo o ministro do STF Ricardo Lewandowski, em seu voto na ADI nº 1.842/RJ, a própria lei complementar estadual que criar um colegiado pode “[...] lhe conferir personalidade jurídica [...], transferindo àquela a titularidade [de competências a respeito] dos serviços reputados de interesse comum, exercendo-a por delegação dos entes federados que detém a titularidade originária” (Brasil, 2019).

Ocorre que, ainda conforme a interpretação do STF, o estado, embora sempre prevenindo a concentração dos poderes decisório e concedente nas mãos de um ente federativo, deve estabelecer de acordo com as particularidades da região metropolitana em questão o peso dos votos no sistema de tomada de decisão que tem cada ente federativo, que, portanto, não precisam ser paritários, a não ser entre os municípios, na hipótese de que estejam, nos termos do voto do então ministro do STF Nelson Jobim, sob “[...] relativa posição econômico-política igualitária” (Brasil, 2013). Ou seja, o peso dos votos no sistema de tomada de decisão de um ente federativo no âmbito de uma entidade colegiada metropolitana deve ser proporcional aos poderes econômico e político que ele tenha em comparação aos dos demais entes federativos. E, nesse sentido, aquelas particularidades demonstram-se ser de natureza econômico-política.

Por toda sua abrangência, segundo Pedretti e Carvalho (2015, p. 129), tal decisão “[...] passou a ser o marco elucidativo das muitas dúvidas que pairavam a respeito da aplicabilidade do sistema de gestão de governança regional”.

Seu andamento e solução deram fôlego ao Projeto de Lei nº 3.460/2004, de autoria do deputado Walter Feldman, para instituir as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (Pedretti; Carvalho, 2015, p. 129).

O uso do termo “governança” é justificável, na medida em que, ao longo dos anos, o monopólio da União no estabelecimento, verticalizado, das políticas públicas metropolitanas foi sendo sucedido pelas noções de parceria, negociação e mobilização dos próprios atores-alvo destas políticas, públicos (estados e municípios) e privados, enquanto condições para seu estabelecimento, que passou a se dar de maneira menos vertical. E isto é refletido pelo Estatuto da MetrÓpole, originado desse Projeto de Lei federal nº 3.460, de 2004. Em seu art. 2º, IX, c/c art. 3º, § 1º, c/c art. 8º, é estabelecida – substituindo os colegiados metropolitanos da Lei Complementar federal nº 14, de 1973 – uma nova estrutura de gestão de serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas (e nas aglomerações urbanas) que é identificada como sendo uma governança interfederativa, tendo em vista a compulsoriedade, em confirmação àquela interpretação do STF, de que, além dos estados, os municípios também a acompanham, e que todos eles tomem em conjunto as decisões dessa gestão. Conforme esses dispositivos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: [...]

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. [...]

§ 1º O Estado e os Municípios incluídos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018) [...]

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Brasil, 2015).

No mesmo sentido, é confirmada também pelo Estatuto da MetrÓpole a definição dada pelo STF naquela ementa aos serviços/funções públicos/as de interesse comum, embora essa lei use apenas a denominação “funções públicas de interesse comum”. Conforme seu art. 2º, II: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: [...] II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;” (Brasil, 2015).

#### **2.4 Gestão voluntária dos serviços públicos de interesses comum nas regiões metropolitanas brasileiras**

A estrutura de governança interfederativa, que, conforme referido (tópico 2.3), é compulsória para a gestão de serviços públicos de interesse comum em uma região metropolitana (ou em uma aglomeração urbana), não precisa estar sozinha exercendo essa gestão. Isto porque, conforme a também referida (tópico 2.3) ementa do acórdão do STF na ADI nº 1.842/RJ, tal gestão também pode ser feita a partir do emprego voluntário de convênios de cooperação ou consórcios públicos (Brasil, 2013).

Posteriormente, essa possibilidade foi reproduzida no Estatuto da MetrÓpole. Conforme o seu art. 23: “Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005” (Brasil, 2015).

Isto quer dizer, segundo Mencio (2017), que o Estatuto da Metrópole “[...] permite a solução de questões interlocais em paralelo com as estruturas de governança metropolitana, no que toca às funções [públicas] de interesse comum”. Ou seja, desde que preservadas estas estruturas e a titularidade de suas competências, os municípios podem exercer a gestão dos serviços públicos de interesse comum também a partir do emprego de convênios de cooperação e consórcios públicos. Estes, por si, são institutos que requerem pelo menos dois participantes e que permitem a participação de todos os entes federativos, mas, no caso dessa gestão em específico, entre a de todos, somente a participação municipal, ainda que participe apenas um município (considerando a voluntariedade do emprego), é condição *sine qua non* para poderem ser empregados. Assim, para tal emprego, havendo um município participante, a participação estadual ou federal deve ocorrer, enquanto havendo pelo menos dois municípios participantes, a participação estadual ou federal pode ou não ocorrer.

Diante do exposto, se, por um lado, estão sendo estabelecidas (por lei complementar estadual) como componentes daquela estrutura compulsória (e muitas vezes com caráter deliberativo, por sinal) entidades voltadas para a gestão de determinado serviço público de interesse comum (como câmaras setoriais, empresas metropolitanas<sup>28</sup>, grupos de trabalho etc.), por outro lado, também estão sendo voluntariamente empregados, com participação no mínimo municipal, convênios de cooperação e consórcios públicos para a gestão de determinado serviço público de interesse comum.

## 2.5 Gestão do transporte público metropolitano no Brasil

A Constituição brasileira de 1988 prevê uma distribuição de competências sobre o transporte público interestadual, intermunicipal e (intra)municipal entre, respectivamente, a União, os Estados e os municípios. Conforme seus artigos 21, XII, XX, 22, IX, XI, 25, § 1º e 30, I, V:

Art. 21. Compete à União: [...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; [...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...].

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

<sup>28</sup> Isto é, empresas estatais de propriedade de mais de um município ou de pelo menos um município e outro ente federativo.

IX - diretrizes da política nacional de transportes; [...]

XI - trânsito e transporte; [...]

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...] (Brasil, 1988).

Como resultado disso, a organização do transporte público, no geral, restou fragmentada, na medida em que, para cada território federativo, na sua individualidade, há uma entidade gestora diferente, e elas mantêm pouca ou nenhuma comunicabilidade entre si. Inclusive, a mesma fragmentação ocorre com a organização do trânsito e a organização da mobilidade ativa, ainda que sobre estas somente os municípios tenham titularidade. Isto porque, para exercê-las, assim como ocorre com a organização do transporte público municipal, cada município designa uma entidade gestora diferente, que, embora pudesse, não se confunde com a entidade gestora do transporte público municipal, e elas também mantêm pouca ou nenhuma comunicabilidade entre si.

No caso do transporte público, se há exceção à fragmentação, muito se deve à mitigação à rigidez daquela distribuição possibilitada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que fez com que a Constituição brasileira de 1988 passasse a prever que os entes federativos podem empregar consórcios públicos e convênios de cooperação com o fim de, entre si, gerir associadamente ou transferir a sua gestão sobre os serviços públicos. Conforme o seu art. 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Brasil, 1988).

Isto veio a favorecer sobretudo os municípios pequenos que não conseguiam sustentar economicamente o exercício da sua titularidade sobre determinados serviços públicos em razão de sua baixa receita tributária e dependência de transferências intergovernamentais. E veio também, diante das desigualdades econômicas desses municípios em relação a municípios maiores e ao estado dentro de uma região metropolitana, a fazer com que os mecanismos de cooperação voluntária fossem assentados como base da solução de problemas

comuns de alguns serviços públicos nessas regiões. Para a gestão destes, costumou-se a haver o emprego voluntário de convênios de cooperação ou consórcios públicos, sem prejuízo da compulsória estrutura de gestão de serviços públicos de interesse comum (nos moldes da Lei Complementar federal nº 14, de 1973 e, depois, do Estatuto da Metrópole) nos casos daqueles que por lei complementar estadual já eram ou vieram a ser reconhecidos efetivamente como serviços públicos de interesse comum.

A gestão do transporte público a partir do emprego de consórcios públicos e convênios de cooperação, além do art. 241 da Constituição brasileira de 1988, passou a ter também como base a Lei federal nº 12.587, de 2012, denominada de Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Conforme seu art. 16, VII, § 1º, 2º, art. 17, I, III, parágrafo único, e art. 18, I, II:

Art. 16. São atribuições da União: [...]

VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.

§ 2º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Art. 17. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal; [...]

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; [...] (Brasil, 2012a).

Além disso, o transporte público, no geral, é reconhecido nas leis complementares estaduais criadoras de regiões metropolitanas como serviço público de interesse comum, evocando aquela estrutura para sua gestão. Porém, como referido (tópico 2.1.4), o art. 23 do Estatuto da Metrópole prevê que, no mesmo âmbito metropolitano, o transporte público também pode ser submetido a uma gestão associada paralela à de tal estrutura, constituída a

partir de consórcios públicos e convênios de cooperação. A questão é que gestões paralelas à daquela estrutura já existiam antes da promulgação do Estatuto da Metrôpole, associadas ou não.

Previamente àquela decisão do STF sobre a ADI nº 1.842/RJ, era mais comum nas regiões metropolitanas que, apesar da existência daquela estrutura, a gestão do transporte público fosse concentrada por alguma entidade estadual a partir de convênios de cooperação, ao invés de existir em paralelo com a gestão daquela estrutura. Eram concentradoras, por exemplo, as já extintas Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife (EMTU/Recife) (empresa pública), na Região Metropolitana de Recife, e Transportes Metropolitanos (Transmetro) (autarquia), na Região Metropolitana de Belo Horizonte, bem como as ainda existentes, embora não mais concentradoras, Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU/São Paulo) (empresa pública), na Região Metropolitana de São Paulo, e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), na Região Metropolitana de Porto Alegre (fundação pública de direito privado).

Já posteriormente àquela decisão, é mais comum que ou (a) exista gestão somente realizada por alguma entidade colegiada metropolitana componente daquela estrutura, ou (b) exista gestão realizada por alguma entidade (metropolitana, estadual ou municipal) a partir do emprego de algum mecanismo de cooperação voluntária em paralelo à gestão realizada por alguma entidade colegiada metropolitana componente daquela estrutura.

Segundo Cadaval e Gomide (2002, p. 10), a entidade gestora das linhas intermunicipais de transporte no âmbito estadual, mas fora do âmbito metropolitano, no geral, é diferente, sendo geralmente um Departamento Estadual de Estradas de Rodagem ou outra entidade equivalente, em todo caso pertencente à administração pública estadual, direta ou indireta.

E a entidade gestora das linhas municipais de transporte, estando o município em questão dentro ou fora da região metropolitana, no geral, também é diferente, sendo uma entidade da administração pública municipal, direta ou indireta. Segundo os mesmos autores, nas regiões metropolitanas, isto vale sobretudo para os municípios-pólos e os municípios de maior população.

Aliás, não é novidade que “em muitas cidades pequenas das regiões metropolitanas, o atendimento local é feito pelas concessionárias dos serviços intermunicipais metropolitanos” (Cadaval; Gomide, 2002, p. 10).

Contudo, são recentes os casos em que entidades da administração pública municipal têm delegado para a entidade gestora das linhas intermunicipais de transporte público no

âmbito metropolitano – que doravante denomino de linhas metropolitanas de transporte público – a competência de gerir as linhas municipais de transporte público. E, como uma gestão que cobre a globalidade territorial de um SMU metropolitano pressupõe a não coexistência deste com SMU locais sobre o mesmo território (o qual, por sua vez, pode corresponder a todo território metropolitano ou parte dele), estar sob competência daqueles dois tipos de linhas é evidência de uma gestão que cobre a globalidade territorial de um SMU metropolitano.

### **3. AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES NO BRASIL**

Neste capítulo: analiso as experiências da CTM, da CMTC e da AMEP, nas regiões metropolitanas de Recife, Goiânia e Curitiba, respectivamente, e verifico se elas correspondem a uma autoridade metropolitana de transportes; e descubro se há base jurídica para a implementação de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil.

#### **3.1 Experiências no Brasil remetidas a autoridades metropolitanas de transportes**

Segundo o vice-presidente de Atividades Técnicas do IE Ivan Metran Whately, no seminário “Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo”, organizado pelo IE em 2023:

Existem [no Brasil] vários casos que dão início a uma autoridade metropolitana. Pessoal cita que já existe em Recife, existe em Goiânia, que já existe em Curitiba, mas [são] ainda todos exemplos muito precários, às vezes é só um consórcio de municípios ou alguma lei que [é] de boa vontade municipal só, mas que não atinge o que nós precisamos de uma autoridade metropolitana. E o que é muito importante que tenhamos em vista de autoridades metropolitanas é que elas fiquem dentro de regiões metropolitanas cada uma delas.

Dos principais problemas que nós encontramos, de cara, é um problema constitucional: a constituição nossa garante autonomia para os municípios [...]. Para termos uma autoridade metropolitana que queremos ter, vamos ter que ter uma ação [...] do Legislativo federal (IE, 2023).

Com efeito, as experiências do CTM, da CMTC e da AMEP, que se dão, respectivamente nas regiões metropolitanas de Recife, Goiânia e Curitiba, são relacionadas às autoridades metropolitanas de transportes – por exemplo, no referido (tópico 1.2.1) estudo de Passos, Garcia e Guimarães (2019), em que são relacionadas às TfL e à Translink, autoridades metropolitanas de transportes nas regiões metropolitanas de Londres e Vancouver, respectivamente –, mas sendo consideradas próximas a elas, e não correspondentes.

##### **3.1.1 Transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Recife (RMR)**

a) Aspectos de organização:

A integração físico-tarifária<sup>29</sup> na RMR foi iniciada a partir da implantação de terminais de integração em Olinda e Recife em 1996, aos quais se ligavam linhas de ônibus diversas, sendo que, a três dos terminais do Recife também se ligava o metrô. Esta integração dava início à implementação do Sistema Estrutural Integrado (SEI), que vinha sendo idealizado desde 1994 (CTM, 2022).

O SEI é a parte integrada do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP), que, por sua vez, foi implementado a partir de 1980, sendo idealizado desde o ano anterior (CTM, 2022). Já a parte não integrada é o Sistema Complementar (SIC), idealizado junto ao SEI e implementado a partir de 2003 (PE, 2003).

Ao longo dos anos, ambas as partes do STPP foram sendo expandidas, de maneira que o STPP atualmente abrange todos os 14 municípios metropolitanos a partir, no SEI, de linhas de ônibus e de metrô, e, no SIC, de linhas de veículos de pequeno porte (VPPs) (isto é, vans e micro-ônibus). Contudo, à exceção de Recife<sup>30</sup>, Olinda e Camaragibe, que a delegaram à entidade gestora do STPP, tais municípios mantiveram o exercício da sua competência de gerir as linhas municipais de transporte público (Soares, 2023).

A propósito, com o Bilhete Único Metropolitano (que não é o único benefício tarifário no STPP), há possibilidade de se embarcar em até cinco linhas de ônibus integradas dentro de duas horas, sem pagar uma nova tarifa, nos terminais de integração, bem como fora deles em algumas poucas linhas (Soares, 2024).

#### b) Aspectos de gestão:

---

<sup>29</sup> Há três tipos de integração no que diz respeito ao transporte público. “A integração física envolve uma estrutura de transbordo (ponto de transferência) ou terminal, onde o passageiro desembarca de um veículo e aguarda para embarcar em outro veículo sem pagar pela segunda passagem. Uma ou mais integrações físicas podem ser feitas em um sistema fechado. Estações com pré-embarque também são consideradas integrações físicas. [Já] A integração tarifária não tem necessidade de uma estrutura física, ela pode ser feita em qualquer ponto da cidade. Geralmente é gerenciada por um sistema de bilhetagem eletrônica, onde é definido um tempo limite para integração entre um veículo e outro. As integrações podem ser feitas com tarifas menores à passagem normal ou então com total gratuidade. [A integração operacional, por sua vez, é] Efetuada pela coordenação dos serviços em termos de horários, frequências e itinerários complementares; pressupõe uma integração física e terminais de transferência (ou transbordo), sendo esta [transferência] de caráter compulsório, em geral. [Geralmente, há] A combinação de uma linha troncal com várias linhas alimentadoras que iniciam viagem ao mesmo tempo quando a integração [operacional] é feita” (Via Circular, 2023). Por livre escolha, dou início às análises a partir da existência de integração físico-tarifária, cujas primeiras experiências nas metrópoles brasileiras, no geral, antecederam em pelo menos uma década as primeiras das ainda limitadas experiências de integração operacional nessas metrópoles (os sistemas de controle operacional começaram a ser implementados nas metrópoles brasileiras na segunda metade da década de 1990 (Silva, 2000, p. 9-10), e as tecnologias de geolocalização (como o Global Positioning System (GPS)), potencializadoras desses sistemas, somente se aperfeiçoaram na década seguinte).

<sup>30</sup> Na verdade, Recife ainda dispõe do Serviço de Transporte Complementar de Passageiros (STCP), que é similar ao SIC, mas limitado ao município (Recife, 2015).

Na RMR, a gestão do transporte público metropolitano (não da mobilidade urbana como um todo) é, desde 2008, exercida pelo CTM – cujo nome fantasia é Grande Recife –, consórcio público composto a partir do PE, Recife e Olinda, e constituído como empresa pública, conforme o art. 2º da Lei estadual do PE nº 14.474, de 2011:

Art. 2º Compete ao Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda. - CTM, empresa pública multifederativa, a gestão associada do STPP/RMR, conforme disposto na Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007, da Lei Municipal do Recife nº 17.360, de 10 de outubro de 2007, e da Lei Municipal de Olinda nº 5.553, de 4 de julho de 2007 (PE, 2011).

Atualmente vinculado à Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura do PE (SEMOBI/PE), o CTM substitui como gestor do transporte público metropolitano a Empresa Metropolitana de Transporte Público do Recife (EMTU/Recife), empresa pública estadual criada em 1979. A EMTU/Recife também geria o transporte público municipal do Recife por delegação, e foi extinta sobretudo porque a linhagem de prefeitos do Recife não conseguiu mais resistir à pressão política de o município ser o único que tinha seu próprio transporte público sob gestão dela. O CTM, portanto, foi idealizado para que a gestão sobre o transporte público metropolitano pudesse ser feita a partir da associação do estado com os municípios metropolitanos (Best, 2011, p. 158).

Ocorre que a associação ao CTM foi instituída sob a condição da integralização de uma quota do capital social, sendo preestabelecida uma quota diferente para cada ente federativo. E isto reverbera em participações desiguais entre eles na gestão, pois, conforme o anexo único, 10.5, da Lei estadual do PE nº 13.235, de 2007, o peso do voto é proporcional à quantidade de quotas que se tem: “10.5. Cada quota detida pelo ENTE FEDERATIVO corresponderá ao direito de um 1 (um) voto nas deliberações nas Reuniões ou Assembléias de Sócios” (PE, 2007).

Por esta distribuição desigual, conforme o art. 5º, *caput*, e o anexo único, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, da mesma lei, Recife, Olinda, mas principalmente o PE, são privilegiados com maior participação na gestão:

Art. 5º O CTM terá capital social de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), correspondente a 1.000.000 (um milhão) de quotas no valor nominal de R\$ 1,00 (um real) cada uma, sendo que seus eventuais aumentos deverão ser aprovados pelos entes consorciados mediante competente alteração do Contrato Social do CTM.

[...]

6.3. O Estado de Pernambuco e os Municípios de Recife e Olinda participarão com 57,57% (cinquenta e sete vírgula cinquenta e sete por cento), 35% (trinta e cinco por cento) e 7,43% (sete vírgula quarenta e três por cento), respectivamente, das cotas do capital social do CTM.

6.3.1. O percentual de quotas detido pelo Estado de Pernambuco, previsto no item 6.3. acima, poderá ser alterado, respeitado o limite de 40% (quarenta por cento), mediante a alienação ou aquisição de quotas aos Municípios referidos nos incisos III e IV do item 6.1.

6.3.2. O percentual de quotas do Município do Recife previsto no item 6.3 é fixo e não poderá ser alterado.

6.3.3. Os percentuais de quotas constantes do Anexo I, para os demais Municípios, serão redimensionados, podendo ser reduzidos ou majorados, segundo critérios e periodicidade estabelecidos pela Assembléia Geral do Consórcio (PE, 2007).

Daí que, desde a criação do CTM, dos municípios metropolitanos, apenas Recife e Olinda haviam se associado formalmente a ele. Contudo, é destacado que o percentual de quotas de Olinda e os de outros municípios com participações ainda menores, nunca lhes conferiram “poder de veto” sobre as deliberações da Assembléia Geral do CTM como, em razão do anexo único, 10.6, da Lei estadual do PE nº 13.235, de 2007, os percentuais do PE e do Recife, ao perfazerem mais que 15%, os conferem: “10.6. A regra geral de aprovação das matérias pela Assembléia Geral do CTM será a do quorum de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM, à exceção das matérias cujo quórum esteja especificamente definido no Contrato Social” (PE, 2007).

Apesar de tudo, em 2024, Camaragibe, como única alternativa, também se associou, após não ter conseguido mais sustentar economicamente seu sistema de transporte público municipal e este à época se encontrar sob colapso por mais de três meses (G1, 2024).

Recife e Olinda, porém, segundo Bandeira (2015 *apud* Moraes; Santos, 2020, p. 9), na prática, apenas delegaram a gestão do sistema de transporte público municipal, não assumindo a responsabilidade por suas quotas. E ainda não é possível saber se Camaragibe fez o mesmo, dado que ainda não foram divulgados os demonstrativos financeiros do CTM relativos ao exercício de 2024. No entanto, ainda que tenha assumido, sendo a sua quota de apenas 1% do capital social (Camaragibe, 2024), não muda o fato de que “[...] o Consórcio é totalmente de responsabilidade do Estado de Pernambuco e, portanto, continua sendo tão estadual quanto era a EMTU/Recife” (Bandeira, 2015 *apud* Moraes; Santos, 2020, p. 9).

Em [Camaragibe,] Recife e Olinda, membros do Consórcio têm competência para gerenciar as linhas internas e intermunicipais, e nos demais municípios, apenas as linhas metropolitanas. Nestes últimos, os ônibus das linhas radiais do SEI trafegam nos corredores estruturais transportando passageiros dos municípios da RMR até o centro do Recife, mas não circulam fazendo deslocamentos internos.

[...]

O CTM realiza integração física ônibus-ônibus e ônibus-metrô [...]. O CTM não prevê integração com outros modos de transporte (Meira, 2015 *apud* Moraes; Santos, 2020, p. 9/12).

Com efeito, segundo Melibeu (2015 *apud* Moraes; Santos, 2020, p. 10), a associação ao CTM exige que o sistema de transporte público municipal seja reestruturado, inclusive implicando “[...] que o transporte clandestino, que existe em grande quantidade na RMR, seja eliminado. Isto não é algo fácil de ser resolvido e envolve uma questão política, visto que alguns governantes não empenham esforços em alterar o sistema atual para não se indispor com os operadores e, assim, segurar votos nas eleições [municipais]”.

E outra questão política envolvida na associação é que, “[...] quando de partidos diferentes ao do governador do Estado, os prefeitos não querem negociar a entrada do município no Consórcio” (Melibeu, 2015 *apud* Moraes; Santos, 2020, p. 10), pois isto tende a ser tido sobretudo como uma conquista do governo estadual.

Assim, os prefeitos dos municípios metropolitanos como um todo não vêem sentido em associá-los ao CTM, arriscando a aprovação dos seus governos em troca de uma quota que lhe confere uma participação irrisória na gestão exercida pelo consórcio.

No mais, “o CTM não exerce nenhuma relação de integração de planejamento com as prefeituras dos municípios não consorciados, entretanto, continua operando as linhas metropolitanas nestes municípios. Da mesma forma, não exerce esse tipo de relação com os [...] órgãos [estaduais] relacionados à questão da mobilidade urbana na RMR [...]” (Melibeu, 2015 *apud* Moraes; Santos, 2020, p. 10).

### **3.1.2 Transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Goiânia (RMG)**

#### **a) Aspectos de organização:**

Segundo Cunha, Costa e Barreira (2017, p. 89), a integração físico-tarifária na RMG foi iniciada a partir da construção do corredor exclusivo de ônibus Eixo Anhanguera, em 1976.

No modelo estabelecido para o corredor, as linhas que tinham como destino a área central de Goiânia foram integradas em terminais dispostos no sentido leste-oeste, em uma única linha troncal (ou de eixo), com pistas segregadas no centro da avenida, interligando-se linhas urbanas e semi-urbanas (municípios limítrofes) pelos terminais do Eixo Anhanguera à área central de Goiânia (Cunha; Costa; Barreira, 2017, p. 89-90).

Ao longo dos anos, o Eixo Anhanguera foi sendo expandido para outros municípios metropolitanos, que foram recebendo terminais de integração próprios, aos quais foram sendo

interligadas as linhas municipais e intermunicipais que atendem estes municípios (Cunha; Costa; Barreira, 2017, p. 91-92). Em 2001, a integração que se expandia foi institucionalizada como um sistema de transporte público metropolitano, a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos de Goiânia (RMTC).

Atualmente, a RMTC abrange quase todos os municípios metropolitanos – a exceção é Inhumas – a partir de linhas de ônibus. Inclusive, estes municípios delegaram à entidade gestora da RMTC a competência de gerir as linhas municipais de transporte público.

A propósito, com o Bilhete Único Metropolitano (que não é o único benefício tarifário na RMTC), há possibilidade de se embarcar em até quatro linhas de ônibus integradas dentro de duas horas e 30 minutos, sem pagar uma nova tarifa, seja nos terminais de integração, seja fora deles (GO, 2024).

#### b) Aspectos de gestão:

A gestão da RMTC, isto é, do transporte público (não da mobilidade urbana como um todo, mas também não apenas do transporte público metropolitano) na RMG, é exercida pela CMTC, empresa pública subordinada, na condição de secretaria executiva, à Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo (CDTC), órgão interfederativo componente da estrutura de governança interfederativa, como prevêem o art. 9º, *caput*, da Lei Complementar estadual do GO nº 34, de 2001 c/c art. 11, parágrafo único, da Lei Complementar estadual do GO nº 169, de 2021. Conforme este dispositivo:

Art. 11. A Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo – CMTC é uma empresa pública metropolitana, com personalidade jurídica de direito privado, constituída como sociedade por ações, integrante da administração pública municipal de Goiânia e vinculada à Secretaria Municipal de Mobilidade.

Parágrafo único. A Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo – CMTC subordina-se à Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, tem poder de polícia e exerce a função de secretaria executiva da CDTC, nos termos do regimento interno (GO, 2021).

#### E, conforme aquele dispositivo:

Art. 9º Fica instituída a entidade gestora da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, com a denominação social de Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTC, sob a forma de empresa pública regida pela lei federal das sociedades por ações, a qual será protocolarmente constituída pelo Estado de Goiás e pelos municípios, para ser por estes provida e administrada majoritariamente, sob a liderança do Município de Goiânia, assegurada a participação do Estado de Goiás,

desde já autorizada, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do seu capital social (GO, 2001).

Segundo Passos, Garcia e Guimarães (2019, p. 114), a integralização das quotas devida pelo GO até o limite de 25% do capital social indicava que os municípios metropolitanos deveriam ter maior participação no financiamento, e, conseqüentemente, também na gestão. Nesse sentido, segundo Lima (2013 *apud* Passos; Garcia; Guimarães, 2019, p. 114), “[...] Goiânia deveria ficar com 50% de participação e os demais municípios com os outros 25% remanescentes”.

E, novamente segundo Passos, Garcia e Guimarães (2019, p. 111-115), conforme os demonstrativos financeiros da CMTC relativos ao exercício de 2017, somente Goiânia integralizou sua quota (GO até subscreveu, mas não integralizou sua quota), de maneira que, formalmente, a CMTC restou sendo uma empresa de Goiânia. E, por consequência disto, a única característica que fazia com que os demais municípios metropolitanos tivessem alguma participação na gestão era o fato de que indicavam alguns membros da diretoria<sup>31</sup>.

Até por isso, em 2021, foi promovida uma reestruturação na CMTC, com o objetivo, segundo Miguel Ângelo Pricinote, coordenador do Mova-se - Fórum de Mobilidade, de fazer com que ela deixasse “[...] de ser entendida como um ente municipal ligado a Goiânia, passando a ser metropolitana, com a participação real do Estado de Goiás” (Pelegi, 2021).

Ocorre que, conforme os artigos 12, *caput*, e 13, *caput*, da Lei Complementar estadual do GO n° 169, de 2021, além do GO, apenas cinco municípios podem participar na gestão, que se confundem com os entes federativos que devem integralizar quotas do capital social:

Art. 12. O capital social da CMTC deve ser integralmente subscrito, integralizado e distribuído entre o Estado de Goiás e os Municípios de Goiânia, Aparecida de

---

<sup>31</sup> “Art. 9º [...]. § 3º Sem prejuízo do que mais venham acordar os acionistas, nos atos constitutivos e regimentais, o estatuto social da empresa pública de que trata este artigo estabelecerá: I - que o Conselho de Administração da empresa será composto de 6 (seis) membros titulares e 6 (seis) suplentes, sendo: a) 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes de indicação do acionista Município de Goiânia, um dos titulares na qualidade de Presidente; b) 1 (um) titular e 1 (um) suplente de indicação do acionista Estado de Goiás; c) 1 (um) titular e 1 (um) suplente de indicação do acionista Município de Aparecida de Goiânia; d) 1 (um) titular e 1 (um) suplente de indicação dos demais municípios participantes do capital social; II - que o Conselho de Administração será assistido por um Comitê Consultivo composto pelos titulares dos organismos de planejamento, trânsito e transporte de todos os municípios integrantes da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, designados pelos Prefeitos, com a finalidade de subsidiar a compatibilização do planejamento do transporte coletivo metropolitano com as políticas municipais de desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo, circulação viária e trânsito; III - que a Diretoria Executiva, a ser eleita pelo Conselho de Administração, será composta pela Presidência, Diretoria Técnica, Diretoria de Fiscalização e Diretoria Administrativa-Financeira; IV - que os ocupantes dos cargos da Diretoria Executiva deverão ser profissionais de reconhecida capacidade técnica e comprovada experiência administrativa; V - que o provimento dos cargos da Diretoria Executiva será feito por meio de ato próprio do Conselho de Administração, cabendo a indicação: a) do Presidente e do Diretor Técnico, ao Município de Goiânia; b) do Diretor de Fiscalização, ao Estado de Goiás; c) do Diretor Administrativo-Financeiro, aos demais Municípios participantes do capital social” (GO, 2001).

Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira, conforme as proporções determinadas pelo § 1º do art. 1º-A desta Lei Complementar.

[...]

Art. 13. A Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo – CMTC será administrada por uma diretoria colegiada formada por 5 (cinco) membros, com a seguinte composição:

I – 1 (um) Diretor-Presidente, a ser nomeado, em regime de rodízio de 2 (dois) anos, pelo Município de Goiânia e pelo Estado de Goiás;

II – 1 (um) Diretor de Operações, a ser nomeado pelo Município de Goiânia;

III – 1 (um) Diretor de Operações Intermunicipais, a ser nomeado pelo Estado de Goiás;

IV – 1 (um) Diretor Administrativo e de Gestão, a ser nomeado pelo Município de Aparecida de Goiânia; e

V – 1 (um) Diretor de Fiscalização, a ser nomeado em regime de rodízio de 2 (dois) anos pelos Municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira (GO, 2021).

Sendo preestabelecida uma quota diferente para cada ente federativo, isto reverbera em participações desiguais entre eles na gestão, pois conforme o art. 1º-A, § 1º, c/c art. 13, § 1º, c/c da Lei Complementar estadual do GO nº 169, de 2021, o peso do voto é proporcional à quantidades de quotas que se tem:

Art. 1º-A [...]

§ 1º A governança da rede de que trata o caput deste artigo deverá ser estruturada de acordo com as seguintes participações, fixadas em função das linhas e dos serviços operados, bem como das proporções do sistema de cada ente federativo:

I – Estado de Goiás: 41,2% (quarenta e um inteiros e dois décimos por cento);

II – Município de Goiânia: 41,2% (quarenta e um inteiros e dois décimos por cento);

III – Município de Aparecida de Goiânia: 9,4% (nove inteiros e quatro décimos por cento); e

IV – Município de Senador Canedo: 4,81% (quatro inteiros e oitenta e um centésimos por cento);

V – Município de Trindade: 2,13% (dois inteiros e treze centésimos por cento); e

VI – Município de Goianira: 1,26% (um inteiro e vinte e seis centésimos por cento).

[...]

Art. 13. [...]

§ 1º A diretoria colegiada da CMTC deliberará por maioria qualificada de 2/3 (dois terços) de votos, sem direito a voto o Diretor-Presidente, e os votos dos demais diretores terão peso proporcional às participações fixadas no § 1º do art. 1º-A desta Lei Complementar (GO, 2021).

Com Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira tendo participação irrisória na gestão em comparação a GO e Goiânia, e com os demais municípios metropolitanos (isto é, para além destes cinco) sem participar na gestão sequer indicando

alguns membros da diretoria<sup>32</sup>, resta que da gestão apenas participam, efetivamente, GO e Goiânia.

Porém, apesar deste aumento da participação do GO na gestão proporcionado pela reestruturação, conforme os demonstrativos financeiros relativos ao exercício de 2022 (CMTC, 2022), permanece sendo Goiânia o único ente federativo a ter integralizado sua quota do capital social da CMTC, de maneira que esta continua sendo, formalmente, de Goiânia.

De toda forma, segundo Passos, Garcia e Guimarães (2019, p. 177), a CDTC tem o poder de revisar as decisões da CMTC, o que prejudica a sua autoridade.

Além disso, se “[...] o único aporte realizado na companhia, pela Prefeitura de Goiânia, ocorreu ainda no início dos anos 2000”, desde então o que tem sustentado as atividades da CMTC é somente a denominada Parcela do Poder Concedente (PPC), que lhe é repassada mensalmente, e que corresponde a 1% da receita gerada pela tarifa no mês (receita que, por sua vez, corresponde à toda remuneração das concessionárias<sup>33</sup>) (Passos; Garcia; Guimarães, 2019, p. 116-120). E, como tem havido uma diminuição na quantidade de usuários desde 2012, a PPC tem diminuído em termos nominais, e por conta disto a capacidade técnica da CMTC tem sido também diminuída, o que é especialmente relevante por ela se tratar de uma entidade eminentemente técnica.

Nessas condições, “[...] o que parece vir ocorrendo é um aprofundamento da situação que já se desenvolvia pelo menos desde os anos 1990, com intensa participação das empresas privadas concessionárias [da prestação] do serviço na gestão do sistema de transporte e uma redução paulatina do papel exercido pelas instâncias governamentais” (Passos; Garcia; Guimarães, 2019, p. 97). Todas estas empresas compõem um único consórcio, a RedeMob Consórcio, que exerce, dentre outras atividades, a operação da Central de Controle Operacional (CCO) e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (denominado Sitpass) (Sitpass, 2022).

Em parte, talvez como reflexo desse esvaziamento de capacidade técnica da CMTC, além da maior representatividade política de Goiânia na companhia, começam a surgir movimentos locais para negociar e discutir diretamente com os operadores

---

<sup>32</sup> “Art. 13. A Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo – CMTC será administrada por uma diretoria colegiada formada por 5 (cinco) membros, com a seguinte composição: I – 1 (um) Diretor– Presidente, a ser nomeado, em regime de rodízio de 2 (dois) anos, pelo Município de Goiânia e pelo Estado de Goiás; II – 1 (um) Diretor de Operações, a ser nomeado pelo Município de Goiânia; III – 1 (um) Diretor de Operações Intermunicipais, a ser nomeado pelo Estado de Goiás; IV – 1 (um) Diretor Administrativo e de Gestão, a ser nomeado pelo Município de Aparecida de Goiânia; e V – 1 (um) Diretor de Fiscalização, a ser nomeado em regime de rodízio de 2 (dois) anos pelos Municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira” (GO, 2021).

<sup>33</sup> “[...] os únicos subsídios existentes por parte do setor público são a compensação oferecida pelo Governo do Estado em função da política do Passe Livre Estudantil (PLE), e a compensação dada à Metrobus pela operação do Eixo Anhanguera com custos reduzidos ao passageiro” (Passos; Garcia; Guimarães, 2019, p. 119-120).

privados o sistema integrado de transportes coletivos. Um exemplo relevante que ocorreu entre 2017 e 2018 foi a negociação direta realizada entre a prefeitura de Aparecida de Goiânia e a RedeMob. Nessa negociação, o município demandou que fossem incluídas linhas municipais, que transportem pessoas entre pontos localizados dentro de Aparecida de Goiânia. [...] Sobre esse caso, outro detalhe interessante foi que os estudos para implantação das linhas foram contratados e pagos pela RedeMob, sendo que, segundo os representantes da CMTC, não houve qualquer participação deles na definição disso (Passos; Garcia; Guimarães, 2019, p. 123-124).

Assim, a CMTC tem sido aliada nas relações de integração de planejamento que envolvem sobretudo municípios metropolitanos que não Goiânia, o que revela um desgaste destes municípios com a própria estrutura de gestão do transporte coletivo na RMG (Passos; Garcia; Guimarães, 2019, p. 124).

### **3.1.3 Transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba (RMC)**

#### **a) Aspectos de organização:**

A integração físico-tarifária na RMC foi iniciada a partir da instalação de um terminal de integração em Fazenda Rio Grande em 1989, ao qual se ligou uma linha de ônibus entre este município e Curitiba. Esta integração dava início à implementação da Rede Integrada de Transporte (RIT), que vinha sendo idealizada desde 1974 (Bazani, 2019a).

Inicialmente, o passageiro pagava uma tarifa no ônibus municipal da Viação Nobel e depois, no terminal [de Fazenda Rio Grande], uma passagem integrada [para Curitiba] como complemento no ônibus metropolitano da Leblon. A transferência sem cobrança nenhuma começou nos anos 2000 (Bazani, 2019b).

Ao longo dos anos, a RIT foi sendo expandida, de maneira que atualmente abrange 20 de 29 municípios metropolitanos a partir de linhas de ônibus (G1, 2023). Todos os 29, porém, mantiveram o exercício da sua competência de gerir as linhas municipais de transporte público.

A propósito, embora não haja propriamente o benefício tarifário do Bilhete Único Metropolitano (havendo outros benefícios tarifários na RIT), há possibilidade de se embarcar em até uma segunda linha de ônibus integrada, necessariamente metropolitana, dentro de duas horas e 30 minutos, sem pagar uma nova tarifa, e somente nos terminais de integração (AMEP, 2023a).

b) Aspectos de gestão:

A gestão da RIT, isto é, do transporte público (não da mobilidade urbana como um todo, mas também não apenas do transporte público metropolitano) na RMG é exercida de maneira compartilhada pela “instância executiva” e pela “instância colegiada deliberativa” da estrutura de governança interfederativa, bem como pela AMEP, conforme o art. 2º da Lei estadual do PR nº 21.353, de 2023:

Art. 2º O planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum serão executados de forma compartilhada pela instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, e pela Agência, organização pública com funções técnico-consultivas e executiva.

Parágrafo único. As atribuições, composição e prerrogativas das instâncias executiva e deliberativa de cada uma das regiões metropolitanas do Estado do Paraná serão regulamentadas através de legislação específica (PR, 2023).

A propósito, ainda não houve regulamentação daquelas instâncias, de maneira que, na prática, apenas a AMEP, autarquia estadual, tem sido a gestora da RIT. E, diferentemente da instância executiva, não sendo ela composta por representantes do Poder Executivo dos entes federativos, sua composição é nomeada pelo governador do PR, conforme o art. 11, *caput*, da mesma lei:

Art. 11. A Diretoria Executiva, órgão de direção superior e administração geral da Agência, com competências relativas à organização, planejamento, orientação, coordenação, controle e avaliação das atividades da Agência, nomeada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, dentre pessoas de reconhecida capacidade técnica na área, será constituída por: I - um Diretor-Presidente; II - dois Diretores; III - quatro Coordenadores (PR, 2023).

A AMEP foi criada em 2013 para gerir os serviços públicos de interesse comum em todas as regiões metropolitanas do PR, substituindo a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) como entidade gestora do transporte público e demais serviços públicos de interesse comum na RMC. A COMEC foi um órgão especial metropolitano criado em 1974 e convertido em autarquia estadual em 1994. Em toda sua existência, permaneceu vinculada “[...] administrativa e financeiramente ao Poder Executivo estadual [...]” (AMEP,

2023b)<sup>34</sup>, e a AMEP mantém o mesmo vínculo, mais especificamente à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDU).

Ocorre que, em 1996, a COMEC havia passado a gerir apenas as linhas de ônibus metropolitanas que não eram integradas à RIT, na medida em que havia delegado à Urbanização de Curitiba S.A. (URBS) a gestão das integradas (PR, 1996; Bazani, 2015a). A URBS é uma sociedade de economia mista criada em 1963 por Curitiba, seu acionista majoritário, e a qual, desde 1986, gere ali o transporte público municipal (URBS, 2013).

Na segunda metade dos anos noventa, a capital e seu planejamento permanente, situado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), voltaram a contribuir tecnicamente nos projetos metropolitanos. A ênfase era orientar os investimentos federais e estaduais na região, especialmente o contorno rodoviário a Leste e os programas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa de Saneamento Ambiental da RMC (PROSAM) [...]. Nessa década, de forma a garantir seus interesses, após não assumir o planejamento na prática na escala metropolitana, ainda que influenciando os vizinhos com o IPPUC, a prefeitura de Curitiba utilizaria a Urbanização de Curitiba S.A. (URBS) como instrumento para conseguir tal feito. A partir da passagem do transporte coletivo para a gestão desta, todas as articulações políticas e de gestão passaram por Curitiba, sendo poucas realizadas entre os municípios, até seu desmembramento em 2015. Persiste a escassez de ligações diretas entre os municípios, fazendo com que a maior parte dos deslocamentos ainda incluía passar por Curitiba (Carmo; Moreira, 2020, p. 34).

A propósito, em 2015, Curitiba desfez a integração tarifária e parte da física que seu sistema de transporte público municipal mantinha com os demais municípios no âmbito da RIT, desincumbindo a URBS da gestão das linhas de ônibus que não se integrariam mais ao sistema curitibano (o que inclui a gestão da tarifa e da receita gerada pela tarifa nessas linhas), e fazendo voltar a ser da COMEC essa incumbência (Bazani, 2015b; Bazani, 2016). Isto se deu, aliás, pois Curitiba e PR “[...] não chegaram a um acordo sobre o valor do subsídio que o estado pagaria para que a URBS mantivesse a gestão de todas as 356 linhas que compunham a RIT naquele momento. Sem o acordo, 30% da rede passou a ser gerida [...] pelo governo do estado [por meio da COMEC]” (Marchiori, 2016). Porém, essa divisão não foi bem feita ao ponto de não ter conflitos entre a URBS e a COMEC, tendo inclusive a Prefeitura de Curitiba, em defesa da URBS, considerado unilaterais determinadas medidas adotadas em território curitibano pela COMEC em amenização às consequências da desintegração (Olinda; Scortecchi; Vanini, 2015).

---

<sup>34</sup> “No Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 2006, elaborado pela COMEC, já havia a proposta de um novo arranjo, que permitisse ‘descentralizar as discussões, compartilhar responsabilidades entre os agentes e por fim [que] legitime o processo decisório com o envolvimento dos municípios e demais beneficiários dos serviços e Fpics’ (IPEA, 2015, p. 27). Contudo, o plano sequer chegou a ser homologado pelos conselhos da COMEC” (Costaldello; Gonçalves; Mafra, 2022, p. 43).

Em 2017, a integração físico-tarifária é retomada, contudo, a URBS manteve-se sendo a gestora apenas do sistema de transporte público municipal (o que inclui a gestão da tarifação e da receita gerada pela tarifa nas linhas de ônibus deste sistema<sup>35</sup>).

A COMEC, portanto, era uma entidade que mantinha em si “[...] a hegemonia da esfera estadual, bem como a posição predominante da cidade-polo no encaminhamento das decisões políticas, relegando aos demais municípios da região um papel quase insignificante” (IPEA, 2015, p. 54 *apud* Costaldello; Gonçalves; Mafra, 2022, p. 44).

[...] [Em 2020,] a falta de legitimidade política da COMEC [perante a esses demais municípios] abriu espaço para a interferência de outras entidades [na gestão dos serviços públicos de interesse comum], mais articuladas politicamente, que acabaram conduzindo o processo de enfrentamento à pandemia [da Covid-19]. Todavia, não se pode ignorar que tais atores nem sempre estavam visando ao interesse público” (Costaldello; Gonçalves; Mafra, 2022, p. 47).

Uma dessas entidades é a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC), associação privada composta pelos prefeitos dos municípios metropolitanos. Segundo seu então presidente, Márcio Cláudio Wozniacki, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), também então prefeito de Fazenda Rio Grande, a ASSOMECC, a partir de 2019, tinha o intuito de promover uma nova gestão pública, inclusive com maior participação do setor privado:

Mudamos o foco da reunião da ASSOMECC, que agora tem muito mais a participação da sociedade organizada. Se as entidades privadas não forem chamadas, fica difícil você fazer uma gestão pública com tanta transparência. Queremos sair só das reclamações. Consórcios públicos, PDUI da Comec, tudo isso está sendo organizado também pela Assomecc e estamos felizes com isso (Oliveira, 2019, n.p. *apud* Costaldello; Gonçalves; Mafra, 2022, p. 49).

Sob o novo intuito, em 2020, a ASSOMECC manteve constante contato com o governo estadual na discussão de estratégias para aquele enfrentamento. Inclusive, naquele ano, “novas estratégias para a RM [de] Curitiba foram publicadas por Decreto Estadual, após passarem por deliberação interna na ASSOMECC” (Moura, 2020, p. 12, *apud* Costaldello; Gonçalves; Mafra, 2022, p. 49).

O que ocorre é que aqueles demais municípios perceberam que seus interesses seriam mais facilmente viabilizados a partir do protagonismo de Curitiba na sede dessas entidades

---

<sup>35</sup> Isso implica, por exemplo, que os cartões de transporte geridos pela URBS funcionam no sistema de transporte público municipal de Curitiba mas não funcionam na RIT, e que os cartões de transporte geridos pela Metrocard – associação privada composta por empresas operadoras à qual foi delegada tal gestão pela COMEC, em 2015 – funcionam na RIT mas não no sistema de transporte público municipal de Curitiba.

intermunicipais, como a ASSOMECA, do que propriamente do PR por meio da COMEC. Em 2021, por exemplo, foi eleito presidente da ASSOMECA o então prefeito de Curitiba, Rafael Greca, então do (partido) União Brasil. Embora isto mantivesse Curitiba na posição predominante no encaminhamento das decisões políticas tomadas na RMC, era mais benéfico para aqueles municípios terem a capital ao seu lado do que somente ao do PR, pois, além dela, por meio dos seus poderes político e econômico, ser capaz de contribuir diretamente aos interesses metropolitanos, também é capaz de contribuir induzindo o PR ao atendimento às reivindicações deles.

“Temos problemas iguais, como o do lixo, que a gente está resolvendo através do Consórcio [Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos], o transporte coletivo, a saúde. É a Assomec que leva essas demandas para o governo do estado. E a prefeitura da capital, por ter orçamento, é importante que tome frente dessas discussões”, comenta o prefeito de Almirante Tamandaré, Gerson Colodel (MDB) [...]. Colodel, que preside o Consórcio Metropolitano da Saúde, disse que uma das primeiras cobranças que fará a Greca é que Curitiba integre o consórcio. “Esse é um grande problema, uma reivindicação antiga para Curitiba aderir ao consórcio, para dar muito mais alcance para nossas ações”, disse. Ele também defende ações integradas para a geração de emprego e renda, o turismo regional, a preservação do meio ambiente e conservação de nascentes e o aperfeiçoamento técnico do funcionalismo público. “Estamos aderindo a uma parceria para que nossos servidores passem por capacitações em Curitiba”, contou (Pereira, 2021).

Assim, com o PR respondendo com a substituição da COMEC pela AMEP, que mantém a hegemonia estadual na gestão dos serviços públicos de interesse comum, esta gestão tende a continuar sofrendo interferências.

### **3.2 Existência de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil ou ao menos sua possibilidade**

Conforme referido (tópico 1.2), nenhuma das experiências europeias correspondeu àquela definida por Filipe e Macário (2011, p. 43) como uma autoridade metropolitana de transportes ideal. Contudo, é possível selecionar algumas das características por eles apontadas como critérios para que uma entidade possa ser reconhecida como uma autoridade metropolitana de transportes devido à frequência delas entre aquelas experiências reconhecidas como tal: (a) ela interage (o que pode implicar negociação, contratualização e monitorização do desempenho) com os operadores, de maneira a implementar as orientações estratégicas de mobilidade urbana tomadas a um nível hierárquico superior; (b) ela tem independência (leia-se autonomia administrativo-financeira); (c) ela tem autoridade reconhecida pelas autoridades municipais; (d) ela tem capacidade de intervenção política para

dialogar com as entidades superiores; (e) ela tem sua gestão cobrindo a globalidade territorial de um SMU metropolitano, podendo este SMU abranger todo o território metropolitano ou parte dele – considero no SMU apenas o transporte público, dado que, conforme referido (tópico 1.2), é mais raro que uma autoridade metropolitana de transportes atenda o critério de “actuar sobre todas as formas de mobilidade (incluindo o privado e as redes pedonais)” (Filipe; Macário, 2011, p. 43).

Por conseguinte, para entender por que, apesar de reconhecida sua proximidade com, as experiências nas regiões metropolitanas de Recife, Goiânia e Curitiba não são reconhecidas como correspondentes a uma autoridade metropolitana de transportes, submeto-as àqueles critérios:

Quadro 8 – Submissão de experiências a critérios de reconhecimento de autoridades metropolitanas de transportes

<b>Critério/Experiência</b>	<b>Região Metropolitana de Recife (RMR): Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM) – Grande Recife</b>	<b>Região Metropolitana de Goiânia (RMG): Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC)</b>	<b>Região Metropolitana de Curitiba (RMC): Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP)</b>
<b>Ela interage (o que pode implicar negociação, contratualização e monitorização do desempenho) com os operadores, de maneira a implementar as orientações estratégicas de mobilidade urbana tomadas a um nível hierárquico superior</b>	Sim. A entidade, na prática, é comandada pelo estado, e a entidade superior é estadual.	Parcialmente. A entidade tem perdido sua capacidade técnica e isto tem refletido em queda na interação com os operadores.	Sim. A entidade é, inclusive por previsão legal, comandada pelo estado, e a entidade superior é estadual.
<b>Ela tem autonomia administrativo-financeira</b>	Sim.	Não.	Sim.
<b>Ela tem autoridade reconhecida pelas autoridades municipais</b>	Não. No geral, PE e Recife têm “poder de veto” sobre as deliberações da Assembleia Geral do CTM.	À primeira vista, não. O órgão interfederativo ao qual é subordinada, a CDTC, tem poder de revisar suas decisões. E, além disso, os municípios têm feito negociações diretas com os operadores (sem intermediação da CMTC).	Parcialmente. Há histórico de discordâncias sobre atos unilaterais da COMEC pela Prefeitura de Curitiba, deixando a entender que a atuação da AMEP em determinado município, assim como a da sua antecessora COMEC, depende de que o estado e o município em

			questão estejam em concordância.
<b>Ela tem capacidade de intervenção política para dialogar com as entidades superiores</b>	Sim. A entidade, na prática, é comandada pelo estado, e a entidade superior é estadual.	Parcialmente. A entidade é eminentemente técnica.	Sim. A entidade é, inclusive por previsão legal, comandada pelo estado, e a entidade superior é estadual.
<b>Ela tem sua gestão cobrindo a globalidade territorial de um SMU metropolitano, podendo este SMU abranger todo o território metropolitano ou parte dele</b>	Parcialmente. O CTM gere todas as linhas metropolitanas do STPP, e de todos os municípios que o STPP abrange (que corresponde a todo território metropolitano, ou seja 14 municípios), apenas Recife, Olinda e Camaragibe delegaram ao CTM a sua competência de gerir as linhas municipais.	Sim. A CMTC gere todas as linhas metropolitanas do RMTC, e todos os municípios que o RMTC abrange (que corresponde a quase todo o território metropolitano, à exceção de um município) delegaram à CMTC a sua competência de gerir as linhas municipais.	Não. A AMEP gere todas as linhas metropolitanas da RIT, mas nenhum dos municípios que a RIT abrange (que correspondem a 20 de 29 municípios do território metropolitano) delegou à ela a sua competência de gerir as linhas municipais.

Fonte: elaboração própria.

Como referido (tópico 2.3), conforme a interpretação do STF na decisão da ADI nº 1.842/RJ, uma entidade com poderes decisório e concedente sobre um serviço público tido como de interesse comum em uma região metropolitana é inconstitucional se da sua gestão não participarem o estado e os municípios metropolitanos. Nesse sentido, já que, sem a regulamentação das instâncias da estrutura de governança interfederativa, a AMEP não compartilha a gestão dos serviços públicos de interesse comum como deveria conforme previsão legal, sendo comandada somente pelo estado e concentrando os poderes decisório e concedente relativos a esses serviços, esta autarquia estadual é, em tese, inconstitucional.

Entretanto, esta decisão não impede a existência de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil, pois ela não é incompatível com a implementação desse modelo de instituição como um “novo escalão governamental”, seja por criação de órgão componente da estrutura de governança, seja por emprego de mecanismo de cooperação voluntária, desde que sua autoridade seja reconhecida (compulsoriamente ou não) pelos entes federativos que participam da sua gestão. Em última instância, isto significa que estes entes federativos não devem poder revisar (ou vetar) isoladamente qualquer decisão tomada em conjunto (por votação, por exemplo), ainda que a respeito do seu próprio território.

Com o CTM e a CMTC, ocorre que a soma dos votos da maioria dos entes federativos que ao menos poderiam (considerando que no caso do CTM nem todos aproveitam esta

possibilidade) participar da sua gestão, via de regra, não representa, por si só, a decisão final, ficando a decisão tomada sujeita, respectivamente, a veto e a revisão.

E com a AMEP ocorre que, por ter sido criada apenas com participação estadual na sua gestão, a concretização de suas decisões em determinado território municipal pode fazer com que o estado responda juridicamente por eventual alteração causada na organização do serviço público municipal. Nesse sentido, na prática, a concretização de suas decisões é condicionada pela concordância entre o estado e o município em questão, de modo que a possibilidade de discordância deste município também constitui, de certa maneira, uma revisibilidade de tais decisões.

Todavia, as competências de uma autoridade metropolitana de transportes podem ser por ela delegadas e ela constituir para si o direito de revisar (ou equivalente) as decisões da entidade delegatária. É o que ocorre com a autarquia intermunicipal Área Metropolitana de Lisboa (AML), autoridade metropolitana sobre os denominados serviços públicos metropolitanos (não apenas de transporte público) da região metropolitana de Lisboa, que criou uma empresa pública (mantendo 100% das quotas do capital social), a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML), delegou à ela suas competências sobre o transporte público, porém constituiu para si o direito de aprovar as decisões dela.

A propósito, segundo a então administradora executiva da TML Sónia Alegre, naquele seminário “Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo”, organizado pelo IE em 2023, a TML foi criada enquanto empresa pública de propriedade da AML com o intuito de afastar das suas decisões as influências políticas municipais isoladas e manter próximas aquelas constituídas em conjunto na forma de estratégia no âmbito da AML. Isto não significa que não haja participação de representantes municipais na sua gestão, mas neste âmbito a estratégia já está formada, e eles devem garantir que ela seja considerada<sup>36</sup>.

É uma interferência, portanto, indireta, de maneira que a TML personaliza a estratégia definida pelo acionista. A TML faz o planejamento, e portanto, os investimentos e novas infraestruturas são definidas pela TML. Mas os municípios podem escrever aquilo que entendem que lhe convém sobre infraestrutura, redes de transportes, mas cabe à TML decidir, analisando de forma integrada, para onde vai o investimento e as novas infraestruturas. Mas tudo é analisado de forma integrada, analisando todos os municípios (IE, 2023).

---

<sup>36</sup> Conforme o art. 11, 2, a, do Estatuto Social da TML, de 2020: “a) Definir as orientações anuais para a empresa, tendo em conta as orientações estratégicas relativas ao exercício dos direitos societários aprovadas pela Área Metropolitana de Lisboa” (TML, 2020).

A CMTC está em relação à CDTC em posição similar à que está a TML em relação à AML. Embora a CDTC não seja proprietária da CMTC, e as competências desta não sejam delegadas por aquela, esta é uma empresa pública cujos entes federativos ao mesmo tempo proprietários e participantes em sua gestão são os mesmos participantes (embora a partir de representantes distintos) na gestão da CDTC. E é no âmbito da CDTC que é formada a estratégia que a CMTC deve considerar no exercício da sua gestão.

Ou seja, também no caso brasileiro, a revisão da decisão (e a formação da estratégia a ser considerada quando da decisão) é feita em conjunto por entes federativos que foram os que em conjunto haviam decidido.

Nesse sentido, assim como a revisibilidade das decisões da TML pela AML não desconstitui a primeira como autoridade metropolitana de transportes, não é a revisibilidade das decisões da CMTC pela CDTC que impede o reconhecimento da primeira como um exemplo desse modelo de instituição.

Seria fundamental, porém, para tal reconhecimento, que a CMTC houvesse sido, assim como o foi a TML, criada com autonomia administrativo-financeira para que pudesse por si própria buscar fontes de receita para além da PPC e definir sua respectiva alocação, o que evitaria os problemas da queda da sua capacidade técnica e da perda de controle de gestão que vem sofrendo para os operadores.

Uma vez instituída sua autonomia administrativo-financeira e sanados os problemas decorrentes da falta que se tinha dela, porém, a sua autoridade, que apesar daquela revisibilidade é reconhecida pelos municípios metropolitanos, volta a atravessar a sua interação com os operadores, colocando-a em posição de dar concretude às estratégias formadas na CDTC.

Dos critérios, o mais difícil, que é ter a sua gestão cobrindo a globalidade territorial de um SMU metropolitano, a CMTC o cumpre, o que inclusive confirma este reconhecimento da autoridade da CMTC pelas autoridades dos municípios metropolitanos. Se a AMEP também o cumprisse, aí sim também estaria cumprido o critério do reconhecimento da sua autoridade pelas autoridades municipais. Já o CTM, nem se o cumprisse.

Do exposto, a CMTC representa a experiência mais próxima de uma autoridade metropolitana de transportes no Brasil, embora não possa ser reconhecida como tal. Este não reconhecimento, porém, não se dá por uma suposta inexistência de base jurídica para implementação de uma autoridade metropolitana de transportes, mas pelo não uso de uma base jurídica já existente.

## **4. PERSPECTIVAS NO BRASIL SOBRE AS AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES**

Neste capítulo: discuto as possibilidades de prevalência de interesses colegiados sobre interesses individuais de entes federativos sob o federalismo cooperativo brasileiro; e exponho projetos de lei sob processo legislativo no Brasil tidos como possíveis implementadores de autoridades metropolitanas de transportes e como seus elaboradores se relacionam com essa possibilidade.

### **4.1 A vinculatividade do interesse metropolitano sobre os entes federativos metropolitanos (e microrregionais) sob o federalismo cooperativo brasileiro**

Conforme interpretação do STF na decisão do Recurso Extraordinário (RE) nº 98.588/RJ, proferida em 1983 – cujo objeto era a decisão administrativa do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN/RJ) determinando, em nome do “interesse metropolitano”, a alteração da mão de direção de uma rua de Niterói –, o estado não podia invocar o “interesse metropolitano” para causar alteração sobre a organização do trânsito de um município (Brasil, 1983).

Porém, a partir do momento em que, por meio da referida (tópico 2.3) interpretação do STF na decisão da ADI nº 1.842/RJ, proferida em 2013, ficou assentado que o estado e os municípios metropolitanos são titulares de competências relativas aos serviços públicos de interesse comum e devem partilhar os poderes decisório e concedente, é de se questionar se o interesse metropolitano não pode ser invocado em contrariedade ao interesse individual desses entes federativos durante o exercício da gestão desses serviços públicos de interesse comum, isto é, se o primeiro não pode prevalecer sobre o segundo, de maneira a ser vinculante para esses entes federativos.

A condição de existência dessa contrariedade é que o sistema de tomada de decisão da entidade gestora de um serviço público de interesse comum, cuja gestão conte com participação estadual e municipal, tenha sido instituído de maneira que qualquer dos entes federativos participantes não pode, isoladamente, revisar, vetar ou impedir que ocorra qualquer decisão tomada em conjunto (por votação, por exemplo), ainda que afete,

exclusivamente ou não, o seu próprio território. Ou seja, que, por exemplo, um município participante da gestão de uma entidade como essa possa perder em uma votação sobre uma decisão que afete seu território, e ainda assim a decisão ter validade e eficácia.

Ora, num Estado federativo, se a decisão conjunta entre entes federativos for compulsória, o interesse conjunto pode ser invocado em contrariedade ao interesse isolado; já se essa decisão conjunta for voluntária, o ente federativo pode escolher aderir ou não ao interesse conjunto.

O Estado federativo, segundo Rovira (1986, p. 345-346 *apud* Bercovici, 2008, p. 3), por si já pressupõe um mínimo de colaboração mútua entre os entes federativos. Contudo, este Estado pode adotar um modelo de governo mais cooperativo ou mais compartimentalizado, de maneira a configurar um federalismo cooperativo ou compartimentalizado. No segundo, é tido que todas as políticas públicas das quais um ente federativo seja titular podem ser elaboradas e implementadas por ele isoladamente; já no primeiro, é tido que nem todas as políticas públicas podem sê-lo, sendo necessário que o ente federativo em questão colabore com outro(s).

O estabelecimento aos municípios da condição de entes federativos na Constituição brasileira de 1988, apesar de ter sido acompanhado, conforme referido (tópico 2.1), do estabelecimento de um aumento no seu volume de recursos, se deu, segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 200), em negligência ao fato de que a desigualdade intermunicipal era tamanha que “[...] muitos deles não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição”.

Gerou-se uma situação que favorecia uma descentralização mais centrífuga, constituindo aquilo que Celso Daniel (2001) denominou “municipalismo autárquico”, visão segundo a qual as prefeituras seriam capazes por si só de formular e implementar todas as políticas públicas. Isto é inverídico não só porque muitas cidades não têm capacidade institucional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal – em alguns casos, interestadual –, sendo que alguns deles têm impacto nacional. De qualquer modo, a mentalidade autárquica cria uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos – como no caso das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração (Abrucio; Sano; Sydow, 2010, p. 200).

Ocorre “[...] que o municipalismo autárquico não é atávico. Ele tem incentivos institucionais e mesmo socioculturais para se reproduzir” (Abrucio; Sano; Sydow, 2010, p. 200). O principal incentivo, já prévio à Constituição brasileira de 1988, era estadual, uma vez que o municipalismo autárquico legitimava que os municípios substituíssem os estados na titularidade sobre determinadas políticas públicas, algo que vinha acontecendo desde 1982.

Num primeiro momento, entre 1982 e 1994, vigorou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar irresponsavelmente seus custos financeiros à União e a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas (Abrucio; Costa, 1988 *apud* Abrucio; Sano; Sydow, 2010, p. 201).

E “o governo federal não tinha igualmente muitos incentivos à cooperação logo após a Constituição de 1988. Havia perdido recursos e poder, e, diante disso, adotou a estratégia de repassar encargos, principalmente para os municípios – operação denominada ‘desmonte’ ou ‘desmanche’” (Abrucio; Sano; Sydow, 2010, p. 201-202).

Contudo, os incentivos à reprodução do municipalismo autárquico são obedientes a uma cultura política de preterição ao federalismo cooperativo como um todo, que fica evidente sobretudo quando analisada sob a perspectiva dos chefes do Poder Executivo.

Os governadores muitas vezes preferem não cooperar porque nem todos os prefeitos são seus aliados políticos, sendo difícil induzir uma situação que beneficie apenas os que forem, e, mesmo que possa conseguir, estes aliados podem ser adversários entre si e competirem para ser o mais beneficiado. E com os presidentes da República ocorre o mesmo, porque não apenas nem todos os prefeitos, mas também nem todos os governadores dos estados dos municípios em questão são seus aliados políticos.

E até os próprios prefeitos muitas vezes também não, porque costumam ser adversários entre si em eleições para deputados estaduais/federais, porque seu município está arrecadando/economizando mais receita/recursos porque os municípios vizinhos estão arrecadando/economizando menos, e/ou porque os dividendos eleitorais dos prefeitos costumam ser mais imediatos em função da ação política individual.

Ante o exposto, é possível concluir que a Constituição brasileira de 1988, sobretudo até 1994, foi usada em favor de um federalismo mais compartimentalizado. Contudo, este não era o modelo de governo federativo para o qual a sua redação apontava, já que ali há “[...] elementos em prol de uma visão mais cooperativa, além de instrumentos de intervenção nacional por parte do governo federal” (Abrucio; Sano; Sydow, 2010, p. 203). E isto passou a ter um pouco mais de concretude a partir do 1º mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com início em 1995, quando passou-se, aos poucos, a se identificar a necessidade de uma maior colaboração mútua entre os entes federativos.

A principal consequência disto foi o “[...] aumento [da quantidade] de estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental”, fazendo configurar-se um

federalismo menos compartimentalizado, embora ainda persistam “[...] alguns comportamentos de competição predatória, como a guerra fiscal entre os estados, que diminuiu sua força, mas que continua sendo uma opção estratégica adotada por vários governos estaduais” (Abrucio; Sano; Sydow, 2010, p. 202-203).

A propósito, um federalismo mais cooperativo pode se configurar por meio da cooperação propriamente dita ou pela coordenação.

A cooperação propriamente dita, no âmbito do federalismo cooperativo, segundo Ribeiro (2021, p. 352) é a “[...] atuação conjunta derivada da vontade dos próprios entes da Federação, que, no exercício de sua autonomia, podem assumir obrigações e vínculos entre si”. No geral, qualquer instrumento de gestão administrativa é apto para disciplinar relações de cooperação; no entanto, com a referida (tópico 2.5) alteração promovida sobre o art. 241 da Constituição brasileira de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, implementou-se duas novas estruturas como sendo as únicas aptas para tal quando o objeto da cooperação for um serviço público, quais sejam, o consórcio público e o convênio de cooperação.

O consórcio público é uma nova pessoa jurídica criada pelos entes federativos à qual eles delegam competências sobre pelo menos um serviço público. E o convênio de cooperação é um ordenamento disciplinador do exercício das competências dos entes federativos sobre pelo menos um serviço público, sendo firmado pelos mesmos sem criar uma nova pessoa jurídica (Ribeiro, 2021, p. 363).

A coordenação, por sua vez, é a atuação conjunta de entes federativos compulsoriamente estabelecida por meio de uma lei disciplinadora do exercício das competências desses entes sobre pelo menos um serviço público. São exemplos de estruturas de coordenação o Sistema Único de Saúde (SUS) (que submete todos os entes federativos), bem como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (que submetem, no geral, um estado e municípios desse estado).

A propósito, no caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, muito embora sua lei complementar estadual instituidora/disciplinadora tenha para os entes federativos que delas participam esse caráter compulsório, a instituição delas é facultativa ao estado, e a titularidade, mas não o exercício, das competências desses entes é inalterável por tal lei. “Por exemplo, o município continua o titular dos serviços públicos de saneamento básico, porém o exercício desta competência é modificado, porque se efetiva pelo município no interior de um colegiado que, necessariamente, faz parte da estrutura de governança da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião” (Ribeiro, 2021, p. 356).

Ocorre que as estruturas de cooperação, no geral, não têm um interesse próprio, quer dizer, um interesse não coincidente com o interesse individual de qualquer ente federativo que a constitua, até porque esta constituição é voluntária.

A exemplo: as aptas a disciplinar relações de cooperação cujo objeto é serviço público. Ora, o convênio de cooperação sequer cria uma nova pessoa jurídica, tolhendo de pronto a possibilidade de um interesse próprio, convenial. E o consórcio público, por sua vez, apesar de ser uma nova pessoa jurídica, não é constituído para que as decisões colegiadas possam institucionalmente (não só conjunturalmente) prevalecer sobre o interesse individual de todos os entes federativos consorciados – no máximo aquelas que dizem respeito à própria organização do consórcio, como alteração do contrato de consórcio, aprovação de novos consorciados, composição orgânica etc. –, embora determinado consorciado possa acabar sofrendo, por meio do sistema de tomada de decisão do consórcio, a projeção de interesses individuais de outro consorciado com maior poder econômico-político.

Nesse sentido, segundo Justen Filho (2019, p. 1.585), não há lei que estabeleça aos consorciados a obrigatoriedade da contratação do objeto licitado pelo consórcio público.

Não ficou definido se o ente consorciado seria obrigado a promover a contratação, mesmo quando discordasse da solução adotada pelo consórcio. Seria possível impor aos consorciados uma determinada contratação, mesmo contra a vontade deles? Parece evidente que a resposta deverá ser negativa. Somente se pode admitir a solução indicada se a definição da competência para promover a licitação tiver sido explicitamente prevista em lei do ente consorciado. Mais ainda, deverão existir mecanismos para assegurar a participação e o controle do ente interessado. Daí a previsão do § 2.º [do art. 112 da Lei Federal nº 8.666, de 1993<sup>37</sup>], no sentido de acompanhamento da licitação. Mas é evidente que o acompanhamento, no caso, poderá conduzir à recusa do ente consorciado em aceitar resultado que a ele se configure como inadequado ou incorreto. É evidente, no entanto, que a competência para acompanhar a licitação não se traduz na prática de qualquer ato em nome próprio (Justen Filho, 2019, p. 1.585).

Ou seja, para que não haja possibilidade institucional de contrariedade a um interesse individual, a decisão colegiada sobre o vencedor da licitação é separada da decisão individual de contratar.

As estruturas de coordenação, por sua vez, têm um interesse próprio, até porque sua constituição não é voluntária.

A exemplo: as regiões metropolitanas e as microrregiões – que, no que cabe, têm a mesma disciplina, conforme o art. 1º, § 1º, I, do Estatuto da Metrópole –, cujo interesse próprio é, respectivamente, o metropolitano e o microrregional. Ora, como disciplinam

---

<sup>37</sup> Já revogada, porém, tal acompanhamento continua previsto pelo art. 6º, LX, da Lei nº 14.133, de 2021.

relações de coordenação cujo objeto é serviço público de interesse comum, elas são constituídas de maneira que as decisões colegiadas como um todo, tomadas no âmbito da estrutura de governança interfederativa, podem ser institucionalmente (não só conjuntamente) contrárias ao interesse individual de qualquer ente federativo metropolitano. Isto significa que o interesse metropolitano pode prevalecer sobre o interesse individual estadual ou municipal, de maneira a ser vinculante para estes entes federativos metropolitanos, sem que isto afete a autonomia deles.

Nesse sentido, conforme decisão do STF, no julgamento da ADI nº 6573/AL e da ADI nº 6911/AL – cujo objeto eram artigos da Lei Complementar estadual do AL nº 50, de 2009, que em consonância previam que 60% do poder decisório no âmbito da estrutura de governança interfederativa seria do estado, e a alegação autoral era a de que o estado, com isso, estaria usurpando a competência municipal de gerir o serviço de saneamento básico –, nenhum ente federativo pode concentrar o poder decisório no âmbito da estrutura de governança interfederativa devido a isto violar a autonomia municipal. Porém, uma vez sendo o saneamento básico um serviço público de interesse comum, a integração da gestão do serviço de saneamento básico até então gerido individualmente pelos municípios, desde que conforme a lei disciplinadora da região metropolitana, não representa uma usurpação da competência municipal (Brasil, 2022a).

Ainda no mesmo sentido, e em comparação direta com os consórcios públicos, conforme decisão do STF, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação nº 37.500/BA – cujo objeto era o art. 9º, VII, da Lei Complementar estadual do BA nº 48, de 2019, que prevê que cabe à decisão colegiada no âmbito da estrutura de governança interfederativa “[...] autorizar municípios microrregionais a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa” (BA, 2019) – a decisão individual de um ente federativo metropolitano de licitar e contratar pode ser submetida à autorização por decisão colegiada no âmbito da estrutura de governança interfederativa, não violando isto a sua autonomia (Brasil, 2020).

Assim, as decisões colegiadas como um todo tomadas no âmbito das regiões metropolitanas e microrregiões podem ser eventualmente contrárias ao interesse individual de qualquer ente federativo metropolitano ou microrregional, inclusive se disserem respeito a algo tão relevante como uma mudança no exercício da gestão de um serviço público de interesse comum, ou como uma promoção de licitação e contratação de prestação de serviço público de interesse comum.

Nessas condições, qualquer entidade que, devidamente constituída de modo a respeitar o assentado na decisão da ADI nº 1.842/RJ, seja gestora de serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas ou microrregiões, é considerada autoridade no que diz respeito ao exercício dessa gestão, a não ser que o sistema de tomada de decisão desta entidade tenha sido instituído de maneira que qualquer dos entes federativos participantes possa, isoladamente, revisar, vetar ou impedir que ocorra qualquer decisão tomada em conjunto (por votação, por exemplo).

Porém, uma coisa é o reconhecimento da possibilidade de prevalência do interesse metropolitano (ou microrregional) sobre o interesse individual estadual ou municipal, de maneira a ser vinculante para estes entes federativos metropolitanos, sem que isto afete a autonomia deles; outra coisa é a existência de uma cultura política predisposta a concretizar (e perdurar) essa possibilidade. Nesse sentido, apesar de o federalismo no Brasil estar menos compartimentalizado no Brasil desde 1995, até então não se constituiu um federalismo cooperativo ao ponto de se fazer concretizar, de maneira ampla, a partir de estruturas quaisquer constituídas por entes federativos, um interesse que não seja coincidente com o interesse individual de pelo menos um ente federativo que a constitua. Dispositivos como o art. 9º, VII, da Lei Complementar estadual do BA nº 48, de 2019, são raros.

Contudo, há, no Brasil, projetos de lei que visam implementar modelos de instituição fazendo uso do termo “autoridade”, como o Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023, o Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, e o Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021, que remetem ao modelo de instituição das autoridades metropolitanas de transportes.

#### **4.2 “Autoridade metropolitana de transportes” sob processo legislativo estadual: Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023**

Em março de 2023, o então deputado estadual Edmir Chedid, do (partido) União Brasil, deu iniciativa ao Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023, propondo a implementação de uma agência reguladora do transporte público do SP, sob a denominação de Agência Reguladora de Transporte Coletivo de Passageiros.

Ao projeto, que ainda tramita na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), foi proposta alteração por substitutivo, de relatoria da deputada Edna Macedo, do (partido) Republicanos. Sua minuta, porém, foi elaborada pelo membro do Conselho Assessor de Transporte e Mobilidade Urbana do Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo

(SEESP) Laércio Luz. Segundo o mesmo, no seminário “Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo”, organizado pelo IE em 2023:

Se a autoridade metropolitana já existisse juridicamente, esse projeto com certeza não seria Agência de Mobilidade Urbana (AMU), seria Autoridade de Mobilidade Urbana. A essência dela é de uma autoridade, o que falta nela é esse poder maior que uma autoridade metropolitana tem [...], e a saída que nós encontramos é esse partilhamento de receitas entre municípios. É uma forma de gerar uma integração maior entre todos os municípios, que aquilo previsto com as autoridades. [...] A agência ela é de fato um embrião [da autoridade metropolitana] (IE, 2023).

Conforme alguns dos incisos do art. 6º desse substitutivo:

Artigo 6º - A AMU/SP, no âmbito dos serviços compreendidos em suas finalidades, terá as seguintes atribuições:

I – promover a política estadual de transportes terrestres de passageiros de baixa, média e alta capacidade, ou outras que vierem a ser-lhe atribuídas pelo Poder Executivo, nas regiões metropolitanas e administrativas instituídas pelo Estado;

II - encaminhar à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos os planos de outorga, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte metropolitano intermunicipal;

III - preparar os editais e promover as licitações para a contratação de serviços públicos de transporte, conforme plano de outorgas aprovado pelo poder concedente; [...]

VI - definir diretrizes, regras e procedimentos referentes à movimentação financeira tarifária do Sistema de Mobilidade Urbana em atendimento à Lei Federal de Mobilidade nº 12.587/2012; [...]

VIII - permitir que as empresas operadoras possam adotar seus sistemas de bilhetagem; [...]

XIII - aplicar as penalidades regulamentares e as definidas nos contratos, e nos termos de permissão ou autorização;

XIV - intervir na prestação dos serviços públicos de transporte, autorizados, permitidos ou concedidos, nos casos previstos em lei ou em contrato;

XV - promover a extinção unilateral ou consensual dos contratos de prestação de serviços públicos de transporte, autorizados, permitidos ou concedidos, nos casos previstos em lei ou em contrato;

XVI - dirimir, no âmbito técnico-administrativo, divergências entre concessionários, permissionários e autorizados, e entre esses agentes e usuários;

XVII - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação das normas legais e contratuais, no que se refere a serviços públicos de transporte, fixando a orientação a ser adotada nos casos omissos; [...]

XXII - estimular a competitividade e a livre concorrência quando pertinentes, visando tornar mais adequados os serviços públicos de transporte e reduzir os seus custos; [...]

XXVI - arrecadar e aplicar suas receitas na melhoria de sua estrutura e em tudo que venha a contribuir com o transporte de passageiros; [...] (SP, 2023).

Nesse sentido, no que diz respeito ao Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023, o “embrião” de autoridade metropolitana de transportes se refere a uma agência reguladora competente para gerir o transporte público intermunicipal metropolitano no SP. A proposta ainda não foi à votação.

#### 4.2.1 Bastidores do Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023

A elaboração da minuta do Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, de 2023, segundo o referido (tópico 4.2) Laércio Luz, no seminário “Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo”, organizado pelo IE em 2023, se deu a partir de consultas ao próprio IE, junto à UITP, IDEC (Instituto de Defesa de Consumidores), SEESP, Associação Brasileira do Veículo Elétrico (ABVE) e Calypso.

O IE pôde prestar essa consulta sobretudo porque já tinha a sua própria proposta a respeito do mesmo tema, embora não sob a forma de minuta de projeto de lei estadual. O IE propõe para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) o que denomina de “implantação em fases”, referindo-se, com isto, a uma transição de modelos de instituição progressivamente semelhantes, os quais seriam tipos do que denomina de “autoridade reguladora integrada”.

[...] [A autoridade reguladora integrada é] uma organização competente com o propósito de adequar a política de mobilidade para a conurbação, a gestão dos diversos modos de transporte, a programação dos investimentos, a canalização dos financiamentos públicos para um projeto global, que pode incluir outros parceiros, notadamente privados, e, ainda, lançar mão de empréstimos com bancos e agências de financiamento, ao oferecer a garantia de uma estrutura estável. As entidades, nos diversos níveis de governo, devem atuar de forma coordenada, cada uma no seu papel, mas a serviço de um projeto comum. Dessa maneira, o risco de superposição ou de contradição e até mesmo de concorrência entre os modos de transporte é minimizado (IE, 2018, n.p.).

Tal transição terminaria quando fosse possível uma governança metropolitana a ser exercida com a participação do que denomina de “entidade de governança metropolitana”, referindo-se, com isto, na prática, a uma autoridade metropolitana de transportes. Eis as fases:

Quadro 9 - Fases de implantação propostas pelo IE

<p><b>Fase 1 - “Coordenação vertical”</b></p> <p>- “Em termos emergenciais e imediatos, propõe-se a adaptação de uma das empresas da administração estadual para atuar como Autoridade Reguladora Integrada, abrangendo os modos de transporte de competência da RMSP, ou seja: ÔNIBUS METROPOLITANO + TREM + METRÔ;”</p>
<p><b>Fase 2 - “Cooperação voluntária”</b></p> <p>- “Buscar o compartilhamento administrativo da Autoridade Reguladora Integrada, criada na fase anterior, com o município de São Paulo e com os demais municípios da Região, por meio de convênio, consórcio ou associação de Estado/município, conforme orientação de um Plano Estratégico ou de Mobilidade Urbana, ou, ainda, seguir o Estatuto da Metrôpole, visando englobar: TREM + METRÔ + ÔNIBUS METROPOLITANO</p>

+ ÔNIBUS MUNICIPAIS;”
<b>Fase 3 - “Agência reguladora”</b>
- “Criar, por lei, uma Agência Reguladora Estadual, autônoma e com diretoria indicada pelo governo, mas com ampla participação da sociedade, com vistas ao controle de toda a rede metropolitana, ou seja: TREM + METRÔ + ÔNIBUS METROPOLITANO + ÔNIBUS DOS MUNICÍPIOS DA RMSP;”
<b>Fase 4 - “Governança metropolitana”</b>
- “Aprovar, em nível legislativo, uma Entidade de Governança Metropolitana, autônoma e com liderança eleita, mas com participação garantida ao governo e setores da sociedade, objetivando controle de toda a rede metropolitana, a saber: TREM + METRÔ + ÔNIBUS DOS MUNICÍPIOS DA RMSP.”

Fonte: elaboração própria com referência em IE, 2018, n.p.

A denominação das fases, por sua vez, é inspirada no que identifica, a partir de exemplos estrangeiros, como 4 modelos de autoridade reguladora integrada:

Quadro 10 - 4 modelos de autoridade reguladora integrada identificados pelo IE

	<b>1 - Coordenação vertical</b>	<b>2 - Cooperação voluntária</b>	<b>3 - Agência reguladora</b>	<b>4 - Governança metropolitana</b>
<b>Tipo de instituição</b>	Entidade de governo	Entidade de governo	Entidade de Estado	Entidade de Estado
<b>Base legal</b>	Decreto	Convênio ou consórcio	Legislação	Legislação
<b>Competência modal</b>	Parcial	Todos os modos de transporte	Todos os modos de transporte	Todos os modos de transporte
<b>Escolha dos diretores</b>	Indicação de governo	Indicação de governo ou da sociedade	Indicação de governo	Eleição direta ou indireta
<b>Participação [na gestão]</b>	Governo	Operadores, governo e população	Governo	Operadores, governo e população
<b>Controle das concessões</b>	Parcial	Parcial ou todos os modos de transporte	Todos os modos de transporte	Todos os modos de transporte
<b>Coordenação da operação</b>	Parcial	Parcial ou todos os modos de transporte	Todos os modos de transporte	Todos os modos de transporte
<b>Cidade exemplo</b>	Lagos (NIG)	Barcelona (ESP)	São Francisco (EUA)	Paris (FRA)

Fonte: elaboração própria com referência em IE, 2018, n.p.

Nesse sentido, o IE reproduz a ideia de que não há base jurídica para a implementação de uma autoridade metropolitana de transportes, e também a ideia de que esta implementação

dependeria de que antes houvesse “embriões” desse modelo de instituição. Esta última ideia demonstra ter tido influência direta na elaboração da minuta do Substitutivo do Projeto de Lei Complementar estadual do SP nº 56, e remete a uma ideia de “acostumação” que vai de encontro à referida necessidade de elementos político-culturais, não só político-jurídicos para tal implementação.

#### **4.3 “Autoridade metropolitana de transportes” sob processo legislativo federal: Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, e Projeto de lei Federal nº 3.278, de 2021**

Em dezembro de 2012, o deputado federal Carlos Zarattini e o então também deputado federal José de Filippi, ambos então do PT, deram iniciativa ao Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, propondo a criação compulsória de autoridades metropolitanas de transportes no Brasil, sob a denominação de Autoridade Metropolitana de Planejamento e Execução dos Transportes Metropolitanos (Brasil, 2012b).

Ao tramitar por todas as comissões da Câmara dos Deputados, o referido projeto sofreu alterações por Substitutivo, com redação final em março de 2021, de relatoria do deputado federal Gilson Marques, do Partido Novo (NOVO). Neste Substitutivo, é proposta a alteração do referido art. 8º (tópico 2.3) do Estatuto da Metrópole, estabelecendo nele uma autoridade metropolitana com a competência de exercer a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas. Conforme o art. 2º do Substitutivo do Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012:

Art. 2º O caput do art. 8º da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas será exercida por meio da autoridade metropolitana e compreenderá em sua estrutura básica: .....” (NR) (Brasil, 2021a).

Nesse sentido, no que diz respeito ao Substitutivo do Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, a autoridade metropolitana se refere à já existente estrutura de governança interfederativa, competente para gerir e prestar/executar funções públicas de interesse comum. Esta autoridade metropolitana, portanto, não seria só “de transportes”. O projeto atualmente aguarda apreciação pelo Senado Federal.

Já em setembro de 2021, foi a vez do então senador Antonio Anastasia, do Partido Social Democrático (PSD), ao dar iniciativa ao Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021, propor a implementação compulsória no Brasil do que desta vez teria a denominação de

entidade reguladora, mas que também está sendo entendida como autoridade metropolitana de transportes por revistas do setor de transporte<sup>38</sup>.

Ao projeto, que ainda tramita pelas comissões do Senado Federal, já foram propostas alterações por substitutivo apresentado em maio de 2024, de relatoria do senador Veneziano Vital do Rêgo, do (partido) Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Conforme os artigos 8º, I, II, III, § 1º, § 2º, 10 e 11 do Substitutivo do Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços de transporte público coletivo:

I – os municípios, no caso dos serviços de transporte público coletivo urbano;

II – os estados, no caso dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano; e

III – a União, no caso dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano.

§ 1º Aplicam-se ao Distrito Federal, no que couber, as disposições previstas para os estados e municípios.

§ 2º O exercício da titularidade dos serviços de transporte público coletivo poderá ser realizado também por gestão associada, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, e considerando que:

I – fica admitida a formalização de unidades regionais de transporte público coletivo para exercício da titularidade dos serviços de transporte público coletivo, mediante consórcio público ou convênio de cooperação;

II – fica admitida a formalização de consórcio público exclusivamente composto de Municípios para prestação aos seus consorciados dos serviços de transporte público coletivo de passageiros no espaço urbano intramunicipal; e

III – consórcios públicos compostos de municípios, estados ou União poderão prestar os serviços de transporte público coletivo intermunicipal ou interestadual de caráter urbano desde que haja delegação ou participação do respectivo titular do serviço.

[...]

Art. 10. Compete ao titular dos serviços de transporte público coletivo designar órgão, ou, preferencialmente, entidade, responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação, atendendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 1º Na hipótese de designação de entidade reguladora, o titular dos serviços poderá estabelecer mecanismos de independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

§ 2º Em caso de gestão associada, os entes titulares deverão, sempre que possível, adotar os mesmos critérios econômicos, sociais, ambientais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da prestação dos serviços.

Art. 11. São atribuições do titular dos serviços referentes à regulação dos serviços de transporte público coletivo, nos termos do art. 10:

I – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para o atendimento dos passageiros nos termos da legislação aplicável, e em observância às normas de referência editadas pela União;

II – promover a melhoria contínua dos padrões de qualidade, desempenho, cobertura do serviço e redução de emissões de poluentes e garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e no planejamento e na gestão dos serviços;

III – definir política tarifária que garanta a acessibilidade econômica da população aos serviços de transporte público coletivo, nos termos definidos por esta Lei, sem prejuízo à qualidade do serviço prestado;

<sup>38</sup> Ler, por exemplo, SIMEFRE, 2022 e Avelleda, 2023.

IV – acionar, quando couber, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para prevenir e reprimir o abuso do poder econômico pelos prestadores de serviço, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

V – definir, em contrato, as revisões e os reajustes periódicos da remuneração dos operadores, estabelecida originalmente nos processos licitatórios para contratação dos serviços;

VI – definir os critérios para reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos em casos de eventos alheios à gestão operacional do contratado e não previstos pelo poder concedente;

VII – promover o estabelecimento e funcionamento dos espaços de fiscalização e participação conforme os artigos 13 e 18 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017;

VIII – organizar os processos participativos e de controle social; e

IX – definir a periodicidade, formatos e fluxos de compartilhamento de dados operacionais e informações entre titular e prestadores do serviço<sup>39</sup> (Brasil, 2021b).

Este Substitutivo tem a denominação de Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano, e, embora esteja trazendo alterações ao projeto inicial, manteve o que se pretendia a respeito da entidade reguladora.

Nesse sentido, no que diz respeito ao Substitutivo do Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021, a entidade reguladora, na verdade, pode se referir a diversos modelos de instituição, pois pode ser instituída com ou sem mecanismos relevantes, que são a independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira. E, um destes modelos, se instituído com todos estes mecanismos e atuar em uma região metropolitana, pode sim ser o da autoridade metropolitana de transportes, bastando que a entidade reguladora em questão atenda aos remanescentes dos referidos (tópico 3.2) critérios de reconhecimento como tal. A proposta ainda não foi à votação.

#### **4.3.2 Bastidores do Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, e do Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021**

Em novembro de 2022, o tema das autoridades metropolitanas de transportes foi pauta de discussão na 18ª Reunião Extraordinária do Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana, organizado pelo Ministério das Cidades para a elaboração da minuta do Novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo, a qual, como referido (tópico 4.3), veio a ser o Substitutivo do Projeto de Lei federal nº 3.278/2021. Nesta reunião, tomou-se o Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, e o Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021, ambos em sua originalidade, como objetos de discussão, a qual acabou por girar em torno de três questões principais sobre o tema:

---

<sup>39</sup> Demais competências estão previstas nos artigos 9º, IV, 12, 13, 14, 15 e 22.

Quadro 11 - Questões principais sobre autoridade metropolitana de transportes discutidas no Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana

<p><b>1ª questão: estabelecimento de prazo para a implementação da autoridade metropolitana (e de sanção para o caso de descumprimento do prazo)</b></p> <p>- Carolina Baima Cavalcanti, na condição de representante do Ministério do Desenvolvimento Regional (em que é assessora técnica), disse que, na tramitação do Projeto de Lei federal nº 4.881, de 2012, pela Câmara dos Deputados, o Ministério de Desenvolvimento Regional, embora tenha reconhecido a necessidade de autoridades metropolitanas, se posicionou contrário a esse projeto no que dizia respeito ao estabelecimento de prazo para a implementação de autoridades metropolitanas e ao estabelecimento da sanção de não recebimento de recursos para mobilidade urbana para o ente federativo descumpridor do prazo.</p> <p>- Renato Boareto, na condição de consultor de mobilidade urbana, disse que há um risco de que o governo federal que estiver em vigência se aproveite para subordinar politicamente aqueles entes federativos descumpridores do prazo.</p>
<p><b>2ª questão: território sobre o qual a autoridade metropolitana teria atribuição</b></p> <p>- Carolina, novamente, disse que não necessariamente a região metropolitana formalmente instituída pelo governo estadual é onde existe a conurbação, e, trazendo como exemplo o sistema de transporte que então estava sendo elaborado para a Região Metropolitana de Curitiba, disse que dos 19 municípios da região, apenas 11 ou 9 mereciam contar com modais de transporte além do rodoviário, pois somente estes teriam relação pendular. Que, portanto, estabelecer uma compulsoriedade de autoridade metropolitana a uma região metropolitana formalmente instituída é repetir o erro da própria Constituição Federal de descolar o fenômeno metropolitano da região metropolitana formalmente instituída.</p>
<p><b>3ª questão: possibilidade de obrigatoriedade de vínculo dos municípios metropolitanos aos atos jurídicos da autoridade metropolitana que digam respeito ao transporte público municipal</b></p> <p>- Carolina, outra vez, disse, referindo-se à ADI nº 1.842/RJ, que existe uma decisão judicial segundo a qual os municípios de uma região metropolitana formalmente instituída estão obrigatoriamente vinculados às políticas públicas supramunicipais sobre saneamento básico a se realizar sob título de função pública de interesse comum nessa região. Que essa decisão não pode se estender sobre o transporte coletivo municipal, pois a Constituição Federal estabelece que este, quando municipal, é competência dos municípios, e, quando intermunicipal, é competência dos estados, independentemente se há região metropolitana ou não. Que, portanto, o fato de se instituir uma região metropolitana e ter o transporte coletivo municipal como função pública de interesse comum não dá ao estado a competência para organizar o transporte coletivo municipal dos municípios metropolitanos. E que até se tentou contornar isso estabelecendo na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012) a possibilidade do planejamento, regulação e concessão de serviços de maneira comum entre diferentes entes federativos, mas sem estabelecer compulsoriedade.</p>

Fonte: elaboração própria com referência em Brasil, 2022b.

A discussão sobre o tema terminou com a assessora técnica do Ministério do Desenvolvimento Regional Carolina Baima Cavalcanti, referindo-se como “lei” à minuta em elaboração, dizendo: “[...] que o termo autoridade metropolitana, ou arranjo metropolitano de transportes, não foi usado na lei exatamente para fugir de toda essa carga de interpretação jurídica que vem de anos, e o que [se] precisa é de um arranjo supra municipal, que pode ser metropolitano, ou não”, dependendo isto “[...] de onde que faz sentido ter esse planejamento integrado, que nem sempre é aquela região metropolitana administrativamente instituída” (Brasil, 2022b).

Ou seja, apesar de a entidade reguladora estabelecida no Substitutivo do Projeto de Lei federal nº 3.278, de 2021, poder se referir a uma autoridade metropolitana de transportes, optou-se por “fugir” desse termo no substitutivo por receio de que seja instituída de maneira a dar aos estados o poder de gerir o transporte público municipal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em escala global, não há um rol taxativo de meios capazes de gerar dividendos eleitorais a chefes do Poder Executivo. Porém, o mais destacado dentre eles é o estabelecimento de políticas públicas.

Sob uma democracia liberal-eleitoral é possível presumir que, nas regiões metropolitanas, sobretudo quando estas próprias não são entes políticos, o estabelecimento de políticas públicas acaba por depender da cooperação (seja por cooperação propriamente dita, seja por coordenação, em caso de federalismo cooperativo) entre uma multiplicidade de entes políticos, envolvidos aí não apenas aliados, mas também adversários políticos. Aliás, na era da governança, não se pode, em todo caso, considerar como aliados e adversários políticos apenas atores públicos, devendo-se considerar também atores privados.

O estabelecimento de políticas públicas nas regiões metropolitanas necessariamente passa pela formação de coalizões políticas (que são mais adhocráticas que as alianças políticas), nas quais nenhum envolvido está disposto a gastar mais recursos que o outro, a não ser que este outro possa lhe compensar em favores (que muitas vezes passam ao largo do interesse público).

No Brasil, isto é ainda complexificado pelo fato de haver uma cultura política de preterição ao federalismo cooperativo, a qual atinge sobretudo as regiões metropolitanas devido ao seu passado como “braços avançados” da União durante a ditadura civil-militar-empresarial ocorrida entre 1964 e 1985. A respeito dos entes federativos metropolitanos, os municípios, tendo se tornado entes federativos com a Constituição brasileira de 1988, têm receio de cooperar com os estados e a União e nisto perder, pelo menos faticamente, fração da sua autonomia; e ainda, no caso daqueles com menor poder econômico-político, preferem deputar responsabilidades a outro município do que gastar o pouco de recursos que têm em uma cooperação. E, os estados, por sua vez, cientes que gastos em regiões menos populosas lhes geram dividendos eleitorais a prazo mais curto, preferem gastar mais recursos nessas regiões do que nas regiões metropolitanas.

A falta de cooperação, portanto, reproduz um quadro de desigualdade econômica intrarregional. E o governo federal o agrava, na medida em que, quando estabelece políticas públicas que disponibilizam recursos às regiões metropolitanas, não se preocupa com a

uniformização da distribuição intrarregional dos recursos (o que também agrava uma desigualdade econômica interregional, que é reproduzida por outros fatores).

A manutenção dessa desigualdade econômica intrarregional é favorável aos entes federativos metropolitanos com maior poder econômico-político (geralmente, o estado e o município-polo), pois permite que continuem a vencer a competição intrarregional por investimentos privados (que por vezes é configurada em uma guerra fiscal, por exemplo). Porém, não é uma opção para os entes federativos metropolitanos com menor poder econômico-político tentar atenuar essa desigualdade econômica por meio de cooperações, pois os custos de transação de cada cooperação em uma região metropolitana são muito altos e, portanto, tal empreitada exigiria a totalidade dos seus poucos recursos. As cooperações, que se dão a partir das estruturas de cooperação e coordenação, no caso das regiões metropolitanas, dependem do financiamento, sobretudo, mas não apenas, dos entes federativos metropolitanos com maior poder econômico-político; porém, apenas são por eles toleradas e, portanto, financiadas até o ponto em que a proporção de dividendos eleitorais gerados para os seus chefes do Poder Executivo compensa o prazo mais longo (em relação àquele prazo nas regiões menos populosas) para que essa geração se dê.

Ora, não é possível apontar benefícios para o Estado como um todo, já que, em referência a Poulantzas (1980, p. 145-160), o Estado é uma condensação material de relações sociais, de maneira que os interesses das classes sociais e suas frações, conflituosos entre si, atravessam as entidades públicas, de maneira que o que pode ser benéfico para alguns atores públicos pode ser prejudicial para outros. Contudo, é possível apontar que os chefes do Poder Executivo dos entes federativos, sob uma cultura política de preterição ao federalismo cooperativo, tendem a não tomar como benéficas as estruturas de cooperação e coordenação, mas que, sobretudo aqueles dos entes federativos com maior poder econômico-político, tendem a tolerá-las, e, portanto, a financiá-las majoritariamente, se e quando elas lhes geram, ainda que a prazo mais longo, dividendos eleitorais.

Não à toa, ainda que a quantidade de estruturas de cooperação e coordenação tenham aumentado a partir de 1995, elas, no geral, são implementadas sob a liderança de entes federativos com maior poder econômico-político entre os participantes, de maneira que o sistema de tomada de decisão dessas estruturas sempre tende a ser constituído para que a cooperação se desenvolva, mas não ao ponto de poder fazer com que os meios que são capazes de gerar dividendos eleitorais, sobretudo o estabelecimento de políticas públicas, deixem de sê-lo. Entre os institutos desse sistema, não raro se encontram o voto com peso injusto (aquele que torna os demais votos praticamente irrelevantes), o veto, a revisão etc., os

quais, sob poder desses entes federativos líderes, funcionam como travas às decisões colegiadas que arriscam ultrapassar aquele ponto.

Uma autoridade metropolitana de transportes, modelo de instituição competente ao menos sobre a gestão do transporte público em uma região metropolitana (sem prejuízo de eventuais competências de amplitude maximalista), no Brasil, seria necessariamente uma estrutura de cooperação ou de coordenação. Isto porque o transporte público é considerado um serviço público de interesse comum nas regiões metropolitanas, e, conforme a interpretação do STF na decisão da ADI nº 1.842/RJ, com o estabelecimento, na Constituição brasileira de 1988, da autonomia aos municípios, a não participação destes em qualquer entidade com poderes decisório e concedente relativos aos serviços públicos de interesse comum tornou-se uma afronta à forma federalista de Estado.

Sendo assim, existe a tendência de que, para ser tolerada e majoritariamente financiada pelos entes federativos metropolitanos com maior poder econômico-político, deve, como qualquer estrutura de cooperação ou coordenação em uma região metropolitana, gerar dividendos eleitorais aos chefes do Poder Executivo desses entes.

A propósito, as autoridades metropolitanas de transportes, no geral, não estão imunes a institutos como o voto com peso injusto, o veto, a revisão etc. Em Portugal, a TML, por exemplo, conta com participantes na sua gestão sob votos de pesos diferentes (que dependendo das somas podem afigurar-se injustos), bem como tem suas decisões colegiadas submetidas à revisão da AML. Contudo, no geral, estão imunes ao exercício isolado desses institutos por algum ente político, pois o exercício desses institutos também são objeto de decisão colegiada. Nessa condição, o ente político que queira se valer destes institutos em prol do seu interesse deve articular-se com outros entes políticos com interesses parecidos para ter o controle sobre as decisões colegiadas.

É possível, porém, apontar benefícios de uma implementação de uma autoridade metropolitana de transportes para os grandes operadores, na medida em que existe uma tendência de que a unificação de prévias gestões locais esparsas entre si em uma só gestão de uma autoridade metropolitana de transportes – em função da referida (tópico 2.5) pressuposição da não coexistência do SMU metropolitano com SMU locais sobre o mesmo território – reverbere na diminuição da quantidade de operadores licitados. A própria região metropolitana de Lisboa, por exemplo, que tinha múltiplas gestões (a do governo central mais a de alguns governos municipais) no seu território antes de que ele todo passasse a corresponder à jurisdição da TML, contava com 29 operadores (Santos, 2019, p. 98) antes

desta passagem, e, depois dela, passou a contar com apenas dez, em detrimento de médios e pequenos operadores, preteridos na licitação.

No capitalismo, sempre existe um conjunto de classes ou frações de classes burguesas capazes de ter seus interesses individuais convergidos em decisões do Estado<sup>40</sup>, embora tais interesses, na medida em que convergem, resultam em decisões que não correspondem univocamente (na realidade, mas não na aparência) ao interesse individual de nenhuma delas (Poulantzas, 2019, p. 309-310). E o que ocorre é que, no geral – inclusive no Brasil, cujo Estado é capitalista –, os grandes operadores figuram nesse conjunto, e os usuários não – embora possam tentar influir sobre os interesses do conjunto.

Deste modo, a implementação de uma autoridade metropolitana de transportes no Brasil acaba por depender, principalmente, de um consenso entre os entes federativos metropolitanos com maior poder econômico-político e os grandes operadores – a despeito dos usuários –, no que diz respeito ao controle sobre as decisões colegiadas e as vantagens proporcionadas nas licitações.

Ante o exposto, julgo-me ter cumprido o objetivo geral deste estudo, tendo demonstrado que as dificuldades de implementação, no Brasil, de uma autoridade metropolitana de transportes se devem mais a questões de cultura política do que de base jurídica, considerando, quanto às de base jurídica, que a implementação deste modelo de instituição é possível como um “novo escalão governamental”, desde que sua autoridade seja reconhecida (compulsoriamente ou não) pelos entes federativos que participam da sua gestão. A suposta falta de base jurídica, nessas condições, pode ser entendida como um argumento para que as autoridades metropolitanas de transportes, quando implementadas, o sejam, por compulsoriedade legal, com determinadas características que atendam os interesses a que tenham chegado a consenso os entes federativos metropolitanos com maior poder econômico-político e os grandes operadores. É, portanto, um argumento que tende a ser reiterado até que essa compulsoriedade legal não seja estabelecida.

Essa demonstração, porém, não deve ser tomada como se o direito não pudesse criar dificuldades para tal implementação. É evidente que, atendidas as referidas (tópico 3.2) características que foram selecionadas como critérios de reconhecimento de uma entidade como sendo uma autoridade metropolitana de transportes pela frequência delas entre as experiências reconhecidas como tal, pode não ser fácil conciliar esse modelo de instituição, por exemplo, com a legislação do uso do solo incidente sobre o território correspondente ao do SMU metropolitano. Entretanto, características mais específicas que tendem a diferenciar

---

<sup>40</sup> Nicos Poulantzas (2019, p. 309-310) denomina tal conjunto de “bloco no poder”.

uma autoridade metropolitana de transportes de outra conforme as circunstâncias regionais não são objeto deste estudo.

No mesmo sentido, tampouco tal demonstração deve ser tomada como uma descoberta do “verdadeiro vilão” da implementação das autoridades metropolitanas de transportes no Brasil. O argumento da suposta falta de base jurídica costuma ser evocado após um julgamento moralmente positivo sobre as autoridades metropolitanas de transportes, de maneira que esta falta obtenha uma conotação moralmente negativa. Julgamentos de ordem moral – isto é, de bom ou ruim – sobre autoridades metropolitanas de transportes não são objetos deste estudo, de maneira que o reconhecimento de questões de cultura política como protagonistas nas dificuldades de implementação desse modelo de instituição no Brasil de maneira nenhuma faz com que essas questões, ou mesmo a política em si, obtenham uma conotação moralmente negativa. A política é inerente ao processo de implementação de qualquer modelo de instituição, na medida que é condição para vias de consenso.

Ademais, sendo uma pesquisa exploratória, neste estudo não é esgotado o objeto, e nunca houve pretensão minha de fazê-lo. Apesar disso, há elementos que eu pretendia incluir neste estudo, mas que não apenas devido ao limite de tempo e de espaço para sua exploração, como aos próprios recorte de objeto e nível de pesquisa, não pude fazê-lo, e reconheço a sua falta. Entre tais elementos, são destaques:

(a) a relação, no Brasil, entre a implementação de autoridades metropolitanas de transportes e a ordenação territorial, a organização econômico-financeira do mercado e a produção do espaço;

(b) o alijamento e as perspectivas da participação popular na gestão do transporte público nas regiões metropolitanas brasileiras;

(c) a experiência remetida a uma autoridade metropolitana de transportes da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV);

(d) entrevistas com atores públicos e privados atuantes nas analisadas experiências remetidas a uma autoridade metropolitana de transportes.

Porém, diante de que, embora este estudo contribua para diminuí-la, ainda há uma escassez de estudos publicados no Brasil que ao menos abordem o tema das autoridades metropolitanas de transportes, são elementos que se somam a outros a serem explorados em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington-DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, p. 197-234.

AGENDA PÚBLICA. Pesquisa de Qualidade do Serviço Público, 2023a. Página Inicial. Disponível em: <<https://gestaopublica.org.br/>>. Acesso em: 09 fev. 2024.

AGENDA PÚBLICA. Percepções dos usuários dos serviços públicos nas 10 maiores capitais brasileiras. Pesquisa de Qualidade do Serviço público. Santa Cecília, 2023b. Disponível em: <[https://gestaopublica.org.br/wp-content/uploads/2023/11/AGENDA\\_PUBLICA\\_Pesquisa\\_Servicos\\_Publicos\\_opinioao.pdf](https://gestaopublica.org.br/wp-content/uploads/2023/11/AGENDA_PUBLICA_Pesquisa_Servicos_Publicos_opinioao.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2024.

AMEP - Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. **Histórico da AMEP**, 2023b. Disponível em: <<https://www.amep.pr.gov.br/Pagina/Historico-da-AMEP>>. Acesso em: 06 mar. 2025.

AMEP - Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. **Integração Temporal**, 2023a. Disponível em: <<https://www.amep.pr.gov.br/integracaotemporal>>. Acesso em: 05 mar. 2025.

ANPTRILHOS - Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos. Fórum de Mobilidade ANPTrilhos. YouTube, 24 mai. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eomw7IufXvA>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos. Arena ANTP, 2023. **Página Inicial**. Disponível em: <<https://www.arenaantp.com.br/>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; COÊLHO, Denílson Bandeira; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; FERREIRA, Geniana Gazotto. A criação de regiões metropolitanas no Brasil: fatores políticos, institucionais e regionais. **Urbe**, Curitiba, v. 16, p. 1-25, 2024. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/Bh3Pmvpnt53rWnby8sQhgsF/>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

AVELLEDA, Sérgio. A mobilidade urbana no novo governo. **Revista Ferroviária**, 2023. Disponível em: <<https://revistaferroviaria.com.br/2023/02/a-mobilidade-urbana-no-novo-governo/>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BAHIA. Lei Complementar nº 48, de 10 de junho de 2019. Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Algodão, da Bacia do Paramirim, da Bacia do Velho Chico, da Bacia do Rio Grande, da Chapada Diamantina, do Extremo Sul, de Irecê, do Litoral Norte e Agreste Baiano, do Litoral Sul e Baixo Sul, do Médio Sudoeste da Bahia, do Piemonte-Diamantina,

do Piemonte do Paraguaçu, do Recôncavo, do São Francisco Norte, do Semiárido do Nordeste, do Sisal-Jacuípe, da Terra do Sol, de Vitória da Conquista e do Portal do Sertão, e dá outras providências. Salvador: Diário Oficial do Estado da Bahia, 2019.

BAZANI, Adamo. Após impasse político, linhas metropolitanas da RIT terão passe de papel. **Diário do Transporte**, 12 fev. 2015a. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2015/02/12/apos-impasse-politico-linhas-metropolitanas-d-a-rit-terao-passe-de-papel/>>. Acesso em: 06 mar. 2025.

BAZANI, Adamo. HISTÓRIA: Integração do transporte metropolitano na Grande Curitiba completa 30 anos. **Diário do Transporte**, 17 mar. 2019b. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2019/03/17/historia-integracao-do-transporte-metropolitano-na-grande-curitiba-completa-30-anos/>>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BAZANI, Adamo. HISTÓRIA – Leblon Transporte e Fazenda Rio Grande: dos Caminhos de Terra à Rota do Desenvolvimento. **Diário do Transporte**, 26 jan. 2019a. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2019/01/26/leblon-transporte-e-fazenda-rio-grande-dos-caminhos-de-terra-a-rota-do-desenvolvimento/>>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BAZANI, Adamo. Integração de ônibus na RIT em Curitiba e região vai voltar, diz Beto Richa. **Diário do Transporte**, 01 nov. 2016. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2016/11/01/integracao-de-onibus-na-rit-em-curitiba-e-regiao-vai-voltar-diz-beto-richa/#:~:text=A%20desintegra%C3%A7%C3%A3o%20ocorreu%20ap%C3%B3s%20desaven%C3%A7as,%C3%A9%20aliado%20de%20Richa%20politicamente>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BAZANI, Adamo. População de Araucária volta a se revoltar contra fim da integração na RIT. **Diário do Transporte**, 06 mar. 2015b. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2015/03/06/populacao-de-araucaria-volta-a-se-revoltar-contra-fim-da-integracao-na-rit/>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília-DF, v. 10, n. 90, p. 1-18, abr./mai., 2008. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253>>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BEST, Nina Juliette. **Cooperação e Multi-level Governance**: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. 2011. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BÔAS FILHO, Orlando Villas. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2016, p. 671-706. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/64/120>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília-DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 1973.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2012a.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Ata da 18ª Reunião Extraordinária do Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana**. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 18 nov. 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/outras-acoos/arquivos/atas-extraordinarias/18a-extraordinaria.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.278, de 22 de setembro de 2021. Atualiza o marco legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana; altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012; a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Senado Federal, 2021b.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.881, de 18 de dezembro de 2012. Institui as diretrizes da Política Metropolitana de Mobilidade Urbana (PMMU), cria o Pacto Metropolitano da Mobilidade Urbana e o Sistema de Informações dos Transportes Metropolitanos (SITRAM), com a Autoridade Metropolitana de Transportes e o Fundo Metropolitano de Transporte Público e dá outras providências. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2012b.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.881-C, de 25 de março de 2021. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), a fim de estabelecer competência a autoridade metropolitana para exercer a governança interfederativa, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre serviços de transporte e sobre o transporte metropolitano. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Brasília-DF, 6 de março de 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.573/AL e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.911/AL. Requerente: Partido dos Trabalhadores

(PT). Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas; Governador do Estado de Alagoas. Brasília-DF, 16 de maio de 2022a. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467642/false>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 37.500/BA. Agravante: Município de Brumado. Agravados: Empresa Baiana de Águas e Saneamentos S.A.; Juiz de Direito da Vara dos Feitos de Relações de Consumo e Cíveis da Comarca de Brumado; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. 24 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur430510/false>>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 98.588/RJ. Recorrente: Auto Viação 1001 S.A. Recorrido: Município de Niterói. Brasília-DF, 17 de junho de 1983. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=191390>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRENNER, Neil. **New state spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. New York: Oxford University Press, 2004.

BUEHLER, Ralph; PUCHER, John; DUMMLER, Oliver. Verkehrsverbund: The evolution and spread of fully integrated regional public transport in Germany, Austria, and Switzerland. **International Journal of Sustainable Transportation**, Philadelphia, v. 0, n. 0, p. 1-15, 2018. Disponível em: <<https://ralphbu.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/10/buehler-et-al-verkehrsverbund.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

CADAVAL, Maurício; GOMIDE, Alexandre. Mobilidade urbana em regiões metropolitanas. In: FONSECA, Rinaldo; DAVANZO, Aurea; NEGREIROS, Rovena (orgs.). **Livro verde: desafios para a gestão da região metropolitana de Campinas**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2002, p. 177-194.

CAMARAGIBE. Lei nº 990, de 2024. Autoriza o Município de Camaragibe a ingressar no Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife LTDA - CTM sem impor alterações às condições inicialmente previstas no Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda que criou o consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM e suas modificações posteriores trazidas pela Lei Estadual Nº 13.235, de 24 de maio de 2007; e ratifica o Protocolo de Intenções assinado pelo Executivo Municipal de Camaragibe. Camaragibe: Diário Oficial do Município de Camaragibe, 2024.

CAMINHOS do Rio: evento discute 'futuro sobre trilhos'. **O Globo**, 18 fev. 2025. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/02/18/caminhos-do-rio-evento-discute-futuro-sobre-trilhos-assista-ao-vivo-pelo-youtube.ghtml>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portal de Periódicos**, 2024a. Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Catálogo de Teses e Dissertações**, 2024b. Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>>. Acesso em: 01 mar. 2024.

CARMO, Julio; MOREIRA, Tomas. Articulações metropolitanas, políticas municipais: desafios e avanços do planejamento territorial na Região Metropolitana de Curitiba (Brasil). **Eure**, Santiago de Chile, v. 46, n. 139, p. 29-45, set. 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612020000300029](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000300029)>. Acesso em: 07 mar. 2025.

CASA FLUMINENSE. **De olho no transporte**: terceira edição: Autoridade metropolitana, Sistema Único de Mobilidade e eletrificação. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2022. Disponível em: <<https://casافلuminense.org.br/wp-content/uploads/2022/09/DOT-2022-revisao-21.09.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

CMTC - Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos. **Prestação de Contas 2022**. Goiânia: CMTC, 2022. Disponível em: <<https://cmctc.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Prestacao-de-Contas-2022.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

COSTALDELLO, Angela Cassia; GONÇALVES, Eloisa Dias; MAFRA, Matheus. O transporte metropolitano de Curitiba nos tempos da Covid-19. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 27-61, 2022. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/54959>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

CTM - Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife. **Histórico da EMTU**, 2022. Disponível em: <<https://www.granderecife.pe.gov.br/institucional/historico/historico-da-emu/#:~:text=Foi%20quando%20se%20decidiu%20a.1994%20e%20continua%20em%20expans%C3%A3o>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Débora Ferreira da; COSTA, Nuno Marques da; BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. Integração e cooperação territorial na região metropolitana de Goiânia. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 76-98, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/28283>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

D'ALBERGO, Ernesto; LEFÈVRE, Christian. Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants. **Territory, Politics, Governance**, v. 6, n. 2, p. 147-158, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/21622671.2018.1459203?needAccess=true>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

DEMO, Pedro. Neutralidade científica. In: DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995, p. 70-85. Disponível em: <[https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/DEMO\\_Pedro\\_Metodologia\\_cient%C3%A](https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/DEMO_Pedro_Metodologia_cient%C3%A)

[Dfca\\_em\\_Si%C3%AAncias\\_Sociais.pdf](#)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

ESTUDO da Coppe reúne autoridades para debate sobre transporte integrado e sustentável no RJ. **Coppe-UFRJ - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro**, 16 mai. 2024. Disponível em: <<https://coppe.ufrj.br/planeta-coppe/estudo-da-coppe-reune-autoridades-para-debate-sobre-transporte-integrado-e-sustentavel-no-rj/>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 295-309, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/NgyLDbrZFYwPb5bMLpXnnQk/>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Roberto H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/6wYWT4SCq5Z4G6DgpDYqHZr/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

FILIPE, Luis N.; MACÁRIO, Rosário. Elementos para configuração de um sistema de informação para gestão da mobilidade urbana. **Revista Transportes**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 42-48, 2011. Disponível em: <<https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/534>>. Acesso em: 04 mar. 2024.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIÂNIA é a única capital entre os estados do País com tarifa de ônibus congelada desde 2019. **Goiás (Estado)**, 08 fev. 2024. Disponível em: <<https://goias.gov.br/governo/goiania-e-a-unica-capital-entre-os-estados-do-pais-com-tarifa-de-onibus-congelada-desde-2019/#:~:text=Um%20exemplo%20%C3%A9%20o%20Bilhete,contam%20com%20esse%20servi%C3%A7o%20mensalmente>>. Acesso em: 02 mar. 2025.

GOIÁS. Lei Complementar nº 169, de 29 de dezembro de 2021. Reformula e disciplina a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, também reestrutura a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos. Goiânia: Diário Oficial do Estado de Goiás, 2021.

GOIÁS. Lei Complementar nº 34, de 3 de outubro de 2001. Modifica a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 30, de 9 de junho de 2000, nas partes que especifica e dá outras providências. Goiânia: Diário Oficial do Estado de Goiás, 2001.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. São Paulo: Faculdade de Direito da PUCSP, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**, 17ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IE - Instituto de Engenharia. Exemplos no Mundo x A Governança Metropolitana de Transportes em São Paulo. Vimeo, 26 out. 2023. Disponível em: <<https://www.institutodeengenharia.org.br/site/2024/01/08/arquivo-tvengenharia-exemplos-no-mundo-x-a-governanca-metropolitana-de-transportes-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

JOUBE, Bernard; LEFÈVRE, Christian. **The organisation of government in European metropolitan areas**. Urban Public Economics Review, Santiago de Compostela, n. 6, p. 91-111, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**, 18ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

LEFÈVRE, Christian. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (org.). **Gobernar las Metrópolis**. Washington-DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 195-261.

LIMA, Sérgio. Investimento é pouco até para manter infraestrutura. **Poder360**, 21 set. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasila frente/investimento-e-pouco-ate-para-manter-infraestrutura/>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

MARCHIORI, Raphael. Com proposta de reintegração, Urbs diz que transporte metropolitano foi “privatizado”. **Gazeta do Povo**, 23 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/com-proposta-de-reintegracao-urbs-diz-que-transporte-metropolitano-foi-privatizado-71c9hx4zqmoiabrkayibvrmo/>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MENCIO, Mariana. Consórcios públicos e região metropolitana. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. São Paulo: Faculdade de Direito da PUCSP, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/61/edicao-1/consorcios-publicos-e-regiao-metropolitana>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MORAIS, Aramidis Cibelly Moura de; SANTOS, Enilson Medeiros dos. Avaliação das estruturas organizacionais dos organismos gestores da mobilidade diante da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Urbe**, Curitiba, v. 12, p. 1-17, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/kMxztV4m6dxsyDSQJCN5xyF/?lang=pt>>. Acesso em: 02 mar. 2025.

NÉSPOLI, Luiz Carlos Mantovani. **Metrópole de São Paulo 1967-2017: 50 anos em busca da autoridade metropolitana**. São Paulo: Annablume, 2023.

OLINDA, Caroline; SCORTECCI, Catarina; VANINI, Felipe. Urbs e Comec não se entendem

e nova linha de Araucária é suspensa. **Gazeta do Povo**, 25 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/urbs-e-comec-nao-se-entendem-e-nova-linha-de-araucaria-e-suspensa-dg3r5xrj39reoxz1cdm9xubd/>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

PARANÁ. **Convênio**. Curitiba: Gabinete do Governador, 1996. Disponível em: <<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/uploads/legislacaoArquivo/7716cffa41695c58b47f7bf726f759c6de684faf.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2025.

PARANÁ. Lei nº 21.353, de 1º de janeiro de 2023. Cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, 2023.

PASSOS, José Otávio D'Acosta; GARCIA, Moreno Zaidan; GUIMARÃES, Tamiris Carvalho Veiga. **Governança metropolitana do transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia (RMG)**. 2019. 259 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

PEDRETTI, Luiz José; CARVALHO, Ana Lúcia Rodrigues de. A nova governança interfederativa: o Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da MetrÓpole – Lei nº 13.089/2015. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS (org.). **Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015**. Brasília-DF: Edições Câmara, 2015, p. 120-132.

PELEGI, Alexandre. Assembleia de Goiás aprova reestruturação do transporte público metropolitano. **Diário do Transporte**, 22 dez. 2021. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2021/12/22/assembleia-de-goias-aprova-reestruturacao-do-transporte-publico-metropolitano/>>. Acesso em: 03 mar. 2025.

PEREIRA, Róger. Curitiba passa a “dar as cartas” na Região Metropolitana e quer mais consórcios com vizinhos. **Gazeta do Povo**, 08 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/roger-pereira/curitiba-protagonismo-regiao-metropolitana/>>. Acesso em: 08 mar. 2025.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007. Ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM. Recife: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2007.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.474, de 16 de novembro de 2011. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR e autoriza o Poder Público a delegar a sua execução. Recife: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2011.

PERNAMBUCO. Decreto nº 25.654, de 15 de julho de 2003. Altera o regulamento dos transportes públicos de passageiros da região metropolitana do Recife. Recife: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2003.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 1, n. 1, 1997, p. 83-94. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/icse/a/RCh4LmpxDzXrLk6wfr4dmSD/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

RECIFE. **Transporte Complementar**, 2015. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/servico/transporte-complementar>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e autonomia municipal. **Polifonia**, São Paulo, n. 7, p. 345-373, 2021. Disponível em: <<https://apd.org.br/regionalizacao-e-autonomia-municipal/>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SANTOS, Ana Isabel Martins dos. **Governança Urbana em Rede: Uma Análise Sócio-Estrutural das Estratégias do Setor de Transportes na Área Metropolitana do Porto**. 2019. 232 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública, Gestão Pública e Políticas Públicas) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2019.

SCIELO - Scientific Electronic Library Online. SciELO, 2024. **Página Inicial**. Disponível em: <<https://www.scielo.org/>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

SEMANA DE TECNOLOGIA. **27ª Semana de Tecnologia: Programação**, 2021. Disponível em: <<https://semanadetecnologia.com.br/27semana/evento/programacao>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SILVA, Danyela Moraes da. **Sistemas inteligentes no transporte público coletivo por ônibus**. 2000. 129 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

SIMEFRE apoia PL que cria a autoridade metropolitana, eliminando desperdício de dinheiro público. **SIMEFRE - Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários**, 18 fev. 2022. Disponível em: <<http://simefre.com.br/simefre-apoia-pl-que-cria-a-autoridade-metropolitana-eliminando-desperdicio-de-dinheiro-publico/>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

SITPASS. **Sobre o Sitpass**, 2022. Disponível em: <<https://www.sitpass.com.br/institucional/sobreositpass>>. Acesso em: 05 mar. 2025.

SOARES, Roberta. Entenda o que é o novo Bilhete Único Metropolitano criado pelo governo de Pernambuco. **Jornal do Commercio**, 01 mar. 2024. Disponível em: <<https://jc.uol.com.br/colunas/mobilidade/2024/03/01/entenda-o-que-e-o-novo-bilhete-unico-metropolitano-criado-pelo-governo-de-pernambuco.html>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SOARES, Roberta. ÔNIBUS: depois de 15 anos, Consórcio de Transporte Público do Grande Recife ganha adesão do terceiro município. Ainda faltam 11 cidades. **Jornal do Commercio**, 30 nov. 2023. Disponível em: <<https://jc.uol.com.br/colunas/mobilidade/2023/11/15641359-onibus-depois-de-15-anos-consorcio-de-transporte-publico-do-grande-recife-ganha-adesao-do-terceiro-municipio-ainda-faltam-11-cidades.html>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SOUZA, Marcela Tavares; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, v. 8, n. 1, pt. 1, p. 102-106, 2010. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/eins/a/ZQTBkVJZqcWrTT34cXLjtBx/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em: 17 fev. 2024.

SUAVE, Carolina Mello; BARROCA, Tiago Neder. Apontamentos sobre Regiões Metropolitanas e o Estatuto das Metrôpoles. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Brasília-DF, ano XII, n. 24, p. 259-279, mai. 2017. Disponível:

<[https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD-24\\_12-Carolina-Suave-e-Tiago-Barroca.pdf](https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD-24_12-Carolina-Suave-e-Tiago-Barroca.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2024.

TEMÓTEO, Antonio. Somente regiões metropolitanas de Goiânia, Vitória e Recife têm transporte público integrado. **Exame**, 26 mar. 2025. Disponível em:

<<https://exame.com/brasil/infraestrutura/somente-regioes-metropolitanas-de-goiania-vitoria-e-recife-tem-transporte-publico-integrado/>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa. **Estatutos da Sociedade TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa., E.M.T., S.A.** Lisboa: TML, 2020. Disponível em:

<<https://www.tmlmobilidade.pt/sobre-a-tml/governo-societario/estatutos/>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

TRANSPORTE público de 25 cidades da Região Metropolitana de Curitiba roda sem licitação, indica MP. **G1**, 24 jan. 2023. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2023/01/24/majoria-dos-municipios-da-rmc-operam-transporte-municipal-sem-licitacao-indica-mp-pr-amep-diz-que-resolucao-esta-na-fase-final.ghtml#1>>. Acesso em: 06 mar. 2025.

TRANSPORTE público de Camaragibe é integrado ao Grande Recife Consórcio e novas linhas são criadas; entenda. **G1**, 05 jun. 2024. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/pe/peernambuco/noticia/2024/06/05/pe-integra-transporte-publico-de-camaragibe-ao-grande-recife-consorcio-e-cria-novas-linhas-entenda.ghtml>>. Acesso em: 01 mar. 2025.

UITP - International Association of Public Transport. **Latin America Seminar 2023 – Rio de Janeiro – Brasil (Presencial): Speakers**, 2023. Disponível em:

<<https://www.uitp.org/events/latin-america-seminar-2023-rio-de-janeiro-brasil-presencial/speakers/>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

UITP - International Association of Public Transport; UTG - Urban Transport Group. **Transport authorities for metropolitan areas: the benefits and options in times of change.** Bruxelas: UITP, 2022. Disponível em:

<<https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2022/07/Report-TranspAuthorities-JUNE2022-web.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

URBS - Urbanização de Curitiba S.A. **Nossa história | Linha do tempo**, 2013. Disponível em: <<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/nossa-historia>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ª ed.

São Paulo: Atlas, 1998.

VIA CIRCULAR. **Sistema de Transporte Público Urbano**, 2023. Disponível em: <<https://viacircular.com.br/sistemas-de-transporte/stpu/#:~:text=Integra%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica,feitas%20em%20um%20sistema%20fechado>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, v. 52, n. 5, pp. 546-552, 2005. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16268861/>>. Acesso em: 17 fev. 2024.

WORLD BANK. **Institutional Labyrinth**: Designing a way out for improving urban transport services: lessons from current practice. Washington-DC: World Bank, 2013. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/186651433866450147-0190022013/original/UrbanTransportInstitutionalLabyrinth.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

XAVIER, José Roberto. **A pesquisa empírica e o Direito**. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.