

IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PANDÊMICAS ADOTADAS NO SETOR DE TRANSPORTE URBANO SOBRE OS CONTRATOS DE CONCESSÃO NOS MUNICÍPIOS DE ITABUNA E ILHÉUS

Ana Luzia Dória Velanes¹

Gustavo Joaquim Lisboa²

Aniram Lins Cavalcanti³

Resumo

O presente artigo tem por objetivo identificar e analisar como as políticas públicas adotadas durante a pandemia da COVID-19 para o setor de transporte coletivo urbano de passageiros nos municípios baianos de Itabuna e Ilhéus atingiram os contratos de concessão de outorga destes serviços, discorrendo sobre este processo desde a publicação das medidas de restrição até a autorização de retorno do serviço público essencial, com fins a estabelecer um comparativo dos resultados observados em cada uma das cidades. A análise foi feita sob a ótica constitucional e tendo por referencial a teoria econômica da regulação, com fins de aproximar o normativo administrativo que incide sobre os serviços públicos regulados à realidade econômica do mercado e os efeitos que recaem sobre as empresas privadas a quem estas atividades são outorgadas. Os resultados apontam para implicações distintas nas duas cidades analisadas. Em Itabuna, além da interrupção dos serviços por meio de decisão administrativa, os concessionários, quando autorizados, não puderam retomar as operações, face ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Em Ilhéus, a despeito da suspensão dos serviços, foi possível o retorno das atividades de transporte coletivo urbano em razão da adoção de uma série de medidas de apoio mútuo entre os agentes econômicos e o poder público.

Palavras-chave: Políticas Públicas.Regulação. Mobilidade Urbana. COVID-19.

Abstract

This article aims to identify and analyze how the public policies adopted during the COVID-19 pandemic in the urban public transportation sector in the municipalities of Itabuna and Ilhéus in Bahia, Brazil, affected the concession contracts for these services. It discusses this process from the publication of restrictive measures to the authorization of the resumption of essential public services, in order to establish a comparison of the observed results in each city. The analysis was conducted from a constitutional perspective, with reference to the economic theory of regulation, aiming to align the administrative norms that apply to regulated public services with the economic reality of

¹ Mestranda em Economia Regional e Políticas Pública pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: aldvelanes@uesc.br.

² Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e desenvolvimento pela UFRJ; Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. E-mail: Gustavo_lisboa@uesc.br.

³ Pós-Doutoranda em Economia Regional e Políticas Pública pela Universidade Estadual de Santa Cruz; Professora do Mestrado em Economia Regional e Políticas Pública pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: alcavalcante2@uesc.br

the market and the effects that impact the private companies to whom these activities are granted. The results indicate different implications in the two cities under analysis. In Itabuna, in addition to the interruption of services through administrative decisions, the concessionaires, when authorized, were unable to resume operations due to the economic and financial imbalance of the contracts. In Ilhéus, despite the suspension of services, it was possible to resume urban public transportation activities due to the adoption of a series of mutually supportive measures between economic agents and the government.

Keywords: Public Policies. Regulation. Urban Mobility. COVID-19.

1. INTRODUÇÃO

Os efeitos da crise de saúde pública impostos pela pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19) repercutiram de forma significativa sobre a gestão da mobilidade urbana, aqui especialmente considerado o sistema de transporte coletivo urbano que já enfrentava dificuldades significativas relacionadas à queda de demanda (passageiros pagantes) e custos de operacionalização dos serviços, não cobertos pela remuneração baseada na tarifa (NTU, 2020).

A rotina das cidades foi alterada devido à pandemia do Covid-19, iniciada em março de 2020, tendo como principal medida de contenção da disseminação do vírus, o isolamento social, que implica na recomendação de redução significativa da mobilidade da população que fora orientada a se resguardar em suas residências. Com fins a assegurar a diminuição do fluxo e circulação de pessoas, foram adotadas políticas públicas de suspensão de atividades econômicas e interrupção dos serviços de transporte coletivo urbano, modelo seguido na maioria das cidades brasileiras, reduzindo a demanda do transporte no Brasil em 80% nos primeiros meses daquele ano (NTU, 2020).

A ocorrência da pandemia e o consequente isolamento social obrigatório é caracterizada, indubitavelmente, como um evento de força maior que acarretou consequências imprevisíveis em todas as operações de transporte de passageiros, fundamentalmente na equação econômico-financeira dos contratos, assim refletidas em maior ou menor escala diante das políticas públicas adotadas por cada esfera administrativa. (Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU).

A autonomia dos municípios para gerir a crise de saúde pública e a sua competência constitucional em administrar os serviços de transporte coletivo urbano e mobilidade, fez com que fossem desenhados diversos modelos de políticas públicas para o setor e resultados ainda mais controversos sobre os sistemas de transporte público por ônibus e impacto econômico significativo nas empresas concessionárias do serviço

público, aqui destacados os casos de duas cidades do interior do estado da Bahia – Itabuna e Ilhéus – que adotaram medidas similares no primeiro momento – suspensão integral dos serviços de transporte coletivo urbano, e rumos diversos para lidar com a crise econômica e de demanda no setor, descrevendo como se deu a retomada dos serviços e os efeitos para as empresas concessionárias destas cidades.

A discussão sobre a mobilidade urbana, neste contexto pandêmico, envolve garantias constitucionais que formam a base do Estado Democrático de Direito, tanto da perspectiva do cidadão, relacionada ao direito de ir e vir, sendo a mobilidade estabelecida com fins a assegurar o acesso a outros serviços essenciais: saúde, programas sociais, compras de primeira necessidade, especialmente aos mais vulneráveis; quanto a garantias de ordem econômica, relacionadas à segurança jurídica dos contratos firmados com a administração pública e o seu dever de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro destes, especialmente quando configurada álea extraordinária e extracontratual, que desafiam o gestor público a encontrar soluções que viabilizem a manutenção do serviço público, a recomposição dos custos e receitas contratualmente garantidos, respeitadas as limitações materiais e legais impostas pelo orçamento de que dispõe. (LIMA *et al*, 2021)

A presente pesquisa tem por objetivo identificar e analisar como as políticas públicas adotadas para o setor de transporte coletivo urbano de passageiros nos municípios de Itabuna e Ilhéus atingiram os contratos de concessão de outorga destes serviços e seus reflexos nas empresas concessionárias, discorrendo sobre este processo desde a publicação das medidas de restrição até a autorização de retorno do serviço público essencial, com fins a estabelecer uma análise comparativa dos resultados observados em cada uma das cidades.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Teorias da regulação econômica

A interação do Estado na economia passa a ser objeto de maior discussão e estudo a partir do Liberalismo Econômico inaugurado por Adam Smith em 1776, com a obra *Riqueza das Nações*. O economista advertia que a intervenção do Estado na produção, com a alocação de restrições e incentivos, alterava o curso natural no processo de geração de riqueza, levando ao enriquecimento de determinado grupo (produtores) em detrimento da população, traduzindo-se em ineficiência econômica.

Especialmente após a crise de 1929, conhecida como a “Grande Depressão”,

a intervenção do Estado na economia passa a ser o modelo adotado pelo mundo desenvolvido, como política fundamental para a retomada da economia e desenvolvimento, nos Estados Unidos implementado pelo *New Deal* para a correção de falhas do mercado e promoção de bem-estar econômico, bem como para promover e assegurar o estado de bem-estar social, *Welfare State*, modelo europeu que ainda inspira muitas economias.

A perspectiva da regulação passa a ser contestada a partir da década de 1970, com movimentos teóricos divergentes nos Estados Unidos e na Europa, cuja premissa era a de que a intervenção no mercado gerava externalidades negativas, atendendo a interesses de grupos privados, em detrimento do interesse público e do bem-estar social. O movimento de desregulamentação da economia norte-americana na década de 1970 coincide com a criação de diversas agências reguladoras com fins a proteger direitos difusos não protegidos pela ordem jurídica daquele país, a exemplo dos direitos dos consumidores, trabalhistas, ambientais, saúde e bem-estar (MATTOS, 2004, pág. 16), de modo a indicar que em maior ou menor grau, o Estado intervém na economia para regular mercados.

Sob a ótica da teoria social, o desafio que se apresenta é explicar o padrão da intervenção do Estado no mercado, denominada “regulação econômica”, tendo sido destacado por Richard A. Posner duas principais teorias para explicar tal movimento, que são a teoria do interesse público e a teoria da captura (MATTOS, 2004, pág. 50). Pela teoria do interesse público a intervenção estatal na economia, através da regulação de serviços públicos, proteção de sindicatos, indicação de pisos salariais mínimos, subsídios e incentivos, garantia de direitos trabalhistas etc., representa o papel do governo em resposta a demandas públicas face as desigualdades, ineficiências e imperfeições do livre mercado, sendo justificada a intervenção para regular tais assimetrias. (MATTOS, 2004, pág. 51). A teoria da captura comporta versões, sendo, todavia, a teoria econômica da regulação proposta por George Stigler e Richard Posner, a utilizada como base teórica neste estudo.

A teoria econômica da regulação é baseada em duas ideias, conforme Mattos (2004, p. 60),

[...] a primeira é que, dado que o poder coercitivo do governo pode ser usado para dar benefícios valiosos a indivíduos ou grupos específicos, regulação econômica – a expressão desse poder na esfera econômica – pode ser vista como um produto cuja alocação é governada por leis de oferta e procura. A segunda ideia é que a teoria dos cartéis pode nos ajudar a identificar as curvas de oferta e procura.

Sob este prisma, a regulação dos serviços públicos não seria orientada pelo interesse público apenas, assumindo um conteúdo econômico sujeito às leis de mercado, considerando os agentes econômicos e seus interesses para o desenvolvimento da atividade outorgada.

Destarte, partindo desta concepção, é possível concluir que, havendo recursos administrativos – regulação, os agentes econômicos buscariam resultados mais atraentes para seus negócios, capturando o Estado para requerer a criação de barreiras à entrada de novos concorrentes, a obtenção de subsídios, o controle de preços etc. Ou seja, “a teoria da regulação privilegia a análise do ambiente regulatório a partir de comportamentos individuais racionalmente esperados do ponto de vista eminentemente econômico” (TRINDADE, 2019), mostrando-se mais próxima à realidade regulatória vivenciada, onde o regulador sofre influência direta dos agentes regulados e do próprio mercado, afastando a ideia de neutralidade de interesses econômicos.

2.2. Teoria da regulação aplicada às concessões de serviço público

A Constituição Federal de 1988 definiu no art. 173, o modelo da ordem econômica e os limites da atuação do Estado na economia. Estabeleceu que a exploração direta de atividade econômica é atribuição precípua dos agentes econômicos, sendo defeso ao Estado tal exploração, excetuando casos imperativos de segurança nacional e atividades de relevante interesse coletivo.

Dentre as atividades de relevante interesse coletivo, tem-se a prestação de alguns serviços públicos, e aqui concentramos os esforços no transporte coletivo de passageiros, cuja competência foi delegada à União, Estados e Municípios para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.

A ideia de serviço público é de caráter social em função dos seus interesses e objetivos, podendo ser entendido como um direito social, afastando-o, em tese, das regras de mercado. Nestes casos, cabe ao Estado promover os meios de torná-los acessíveis, de modo que usuários ameaçados de exclusão por falta de recursos ou outras restrições sociais possam usufruir do serviço essencial, assegurando coesão social (PECI, 2007, pág. 12).

Dentre as atividades de relevante interesse coletivo, a mobilidade urbana resguarda outros direitos constitucionais tutelados, especialmente o de assegurar os direitos de ir e vir dos cidadãos enquanto representação da liberdade assegurada pelo

Estado Democrático de Direito. Para materializar tal direito, ao regulador cabe não apenas outorgar, regular e fiscalizar a atividade econômica de oferta deste serviço por ônibus, mas também garantir o acesso ao serviço à parcela vulnerável da população.

A teoria econômica da regulação trazida por George Stigler e Richard Posner (MATTOS, 2004), presta-se, nesta pesquisa, a contextualizar o distanciamento existente entre a realidade econômica a que estão submetidos os serviços públicos prestados por particulares e os aspectos mais altruístas do interesse público, objeto da tutela administrativa nos serviços regulados, sem desconsiderá-los. Bem como para entender que o setor de transporte, sendo uma atividade econômica regulada, está inserido num ambiente de mercado exposto à demanda e sensível a fatores econômicos não regulados que interferem diretamente na relação estabelecida com o regulador.

Assim, o regulador do serviço de transporte coletivo público está exposto tanto às pressões de mercado relacionadas aos altos custos da operacionalização dos serviços e o impacto advindo de outros concorrentes não regulados sobre a demanda, que repercutem nos contratos de concessão e suas cláusulas econômicas, quanto às pressões sociais para a garantia da oferta dos serviços a preços acessíveis à toda população como garantia de direitos sociais constitucionalmente tutelados, equilíbrio especialmente desafiador no modelo econômico liberal.

2.3. Literatura empírica: discussões atuais sobre o tema

Diante da excepcionalidade da pandemia e da crise sanitária instalada, muito se debateu sobre a necessidade de garantia da mobilidade urbana, por ônibus, nas cidades brasileiras durante o período pandêmico. Da mesma sorte, como os impactos econômicos das medidas de distanciamento social afetaram as operações de transporte coletivo urbano e suas implicações para os contratos de concessão, consideradas as características regulatórias próprias do setor. Vários estudos têm o objetivo de discutir tal problemática (QUADRO 1).

QUADRO 1. Regulação no setor de transporte coletivo urbano e os impactos da pandemia da COVID-19 sobre os sistemas urbanos, trabalhos selecionados.

Autor	Título do trabalho	Abrangência da Análise
LEIVA <i>et al</i> (2020)	Estrutura urbana e mobilidade populacional: implicações para o distanciamento social e disseminação da Covid-19.	Brasil
ANDRADE <i>et al</i> (2021)	O desafio da sustentabilidade nos transportes públicos e na mobilidade urbana em face da pandemia da COVID-19 na realidade brasileira.	Brasil
MASSON <i>et al</i> (2020)	Efeitos e tendências para a mobilidade urbana por conta da pandemia do covid-19: o caso de Nova Serrana - MG.	Município de Serrana/MG

LIMA <i>et al</i> (2021)	A incompletude dos contratos de ônibus nos tempos da COVID-19.	Brasil
PABST (2021)	Covid-19 e o transporte público: uma agenda para os municípios brasileiros.	Brasil
ROSA <i>et al</i> (2021)	Os impactos da pandemia de COVID-19 na mobilidade urbana: uma revisão narrativa da literatura.	Brasil
ROMEIRO <i>et al</i> (2021)	Transporte público e a Covid-19: o abandono do setor durante a pandemia.	Brasil
COLOMBO <i>et al</i> (2021)	O impacto da Pandemia do COVID-19 no transporte coletivo no Município de Cuiabá – Mato Grosso.	Município de Cuiabá/MT

Fonte: Elaboração própria.

Andrade *et al* (2021) traz um panorama do cenário brasileiro dos sistemas de transporte público urbano por ônibus, discorrendo sobre a crise no modelo de mobilidade urbana que já precedia a pandemia e que fora por ela severamente agravada, indicando a necessidade de que sejam adotadas novas estratégias na forma de financiamento do transporte, exigindo um novo papel do poder público.

Estabelecendo uma análise ampliada sobre os déficits financeiros historicamente apurados no sistema nacional de transporte por ônibus urbanos no Brasil associados às dificuldades operacionais diante da perda gradativa de demanda, Pabst (2021, p. 30) pontua que,

Ainda que esta tendência possua um caráter histórico e preceda os desafios trazidos pela pandemia do novo coronavírus, os dados operacionais fornecidos pelos operadores nos municípios brasileiros convergem no sentido de apresentar uma profunda queda durante a pandemia em sua arrecadação e capacidade de financiamento.

Leiva (2020) aborda a questão sanitária quanto à disseminação do vírus, dada à quantidade de pessoas e proximidade em que os passageiros são transportados, fora observada uma mudança significativa nos padrões de mobilidade urbana, com especial valorização do transporte privado. Tal desenho criou um ambiente desfavorável para a equidade social já que o transporte coletivo urbano é fator fundamental para a construção de uma cidade mais democrática.

Rosa (2021), por sua vez, destaca a prestação de serviço essencial do setor, atuando na provisão de outros serviços fundamentais para o desenvolvimento das mais variadas atividades. Nesse sentido, o setor de transporte coletivo se mostrou ainda mais necessário quando considerada a parcela mais pobre da população que não tem acesso a transporte privado, bem como autorizar a circulação das pessoas necessárias à denominada “economia de guerra”.

Os estudos referenciados, comungam do entendimento de que “as medidas de distanciamento social estabelecidas para conter a disseminação da Covid-19 não

poderiam ser entendidas como a suspensão dos serviços de transporte público” (Lima *et al*, 2021, p. 1002), face aos prejuízos financeiros impostos às empresas concessionárias e sociais percebidos pela coletividade.

Lima *et al* (2021) assevera que, para os desafios impostos pela pandemia da Covid-19 às empresas de transporte coletivo urbano por ônibus e ao Poder Público, face à perda de capacidade financeira para manutenção da operação e equilíbrio dos contratos de concessão, seria necessário a adoção de ações estratégicas, o estabelecimento de relações de confiança e apoio mútuo entre iniciativa privada (operadores) e governo, em observância ao interesse público.

Colombo *et al* (2021) e Masson (2020), trazem dois estudos de casos para os municípios de Cuiabá/MT e Nova Serrana/MG, respectivamente, abordando sobre a mudança na dinâmica dos deslocamentos urbanos, a perda abrupta da demanda e a ampliação do uso de transporte privado, trazendo dados estatísticos sobre as perdas vivenciadas para o setor.

Os estudos realizados por Colombo *et al* (2021) e Romeiro *et al* (2021) concluem pela necessidade de se estabelecer novos planejamentos em mobilidade urbana com fins à manutenção dos serviços públicos, inferindo que as implicações sobre os efeitos econômicos da pandemia nos sistemas de transportes urbanos estão relacionados ao aumento de subsídios públicos ou aumento do valor da tarifa ou, ainda, aumento da atratividade a novos usuários por meio de investimento na melhoria da qualidade dos serviços, assegurando aos cidadãos o exercício do direito social tutelado pela constituição federal ao transporte público coletivo acessível e de qualidade.

O presente estudo distingue-se dos demais por investigar as implicações das políticas públicas adotadas no setor de transporte urbano sobre os contratos de concessão pública nos municípios de Itabuna e Ilhéus.

2.4. Segurança jurídica dos contratos firmados com a administração pública

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) incluiu o Princípio da segurança jurídica no rol dos direitos e garantias fundamentais no artigo 5º, XXXVI, quando definiu que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

As concessionárias sub-rogaram-se no dever de prestação de um serviço público, cuja titularidade é do Estado, nos termos do art. 30, V da Constituição Federal

(BRASIL, 1988). Nos contratos de concessão não há vontade livre e autônoma do Estado, esta decorre da Lei em virtude da supremacia do interesse público. Destarte, por força de norma Constitucional insculpida no artigo 37, XXI, assume a administração o dever de resguardar aos particulares com quem contrata as condições efetivas da proposta, adotando, se for o caso, medidas para o restabelecimento do equilíbrio contratual, não podendo, por força de lei, omitir-se a este dever, seja na forma de subsídio ou de indenização.

É certo que qualquer alteração unilateral pela Administração, que implique em encargos adicionais ao contratado, atrai a obrigação de compensação. As chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos devem ser interpretadas no contexto do Estado Democrático de Direito, ou seja, o poder-dever da Administração de alterar unilateralmente os contratos administrativos não pode se confundir com direito subjetivo, ilimitado e incondicionado.

A faculdade ou prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato administrativo deve destinar-se à “melhor adequação às finalidades do interesse público”, nos termos do artigo 58, I, da Lei nº 8.666/1993 e não afasta o dever da administração em repactuar e reestabelecer as condições originais da contratação.

Assim, faz-se necessário assegurar o princípio da segurança jurídica que protege a certeza (vigência, conteúdo e efeitos temporais) e a estabilidade (direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada e confiança jurídica) das normas e das relações jurídicas. E que nos contratos administrativos, aí incluídos os contratos de concessão para prestação do serviço público do transporte coletivo de passageiros, deve ser observado pelo ente concedente, respeitando-se as condições ali pactuadas e o seu prazo de vigência, não podendo ser imputado ao concessionário qualquer penalidade por descumprimento sobre o qual ele não deu causa.

A pandemia do SARS-COVID-2 impôs desafios relevantes para os governos em todas as esferas administrativas, modificando as relações antes estabelecidas com particulares para a prestação de serviço público e deslocando o risco dos contratos para a administração pública diante da extraordinariedade dos eventos que se sucederam a partir de março de 2020. A excepcionalidade das medidas adotadas pelos governos com fins a reduzir o avanço das contaminações por COVID-19 impactaram diretamente nos fluxos financeiros e custos do setor de transportes, cujos efeitos ainda não são totalmente previsíveis, de modo que, cumpre-nos estabelecer o

panorama das políticas públicas adotadas pelo Estado da Bahia para o transporte intermunicipal e interestadual de passageiros, para compreender sua influência nas políticas adotadas para o transporte coletivo urbano pelo municípios, aqui destacados Itabuna e Ilhéus.

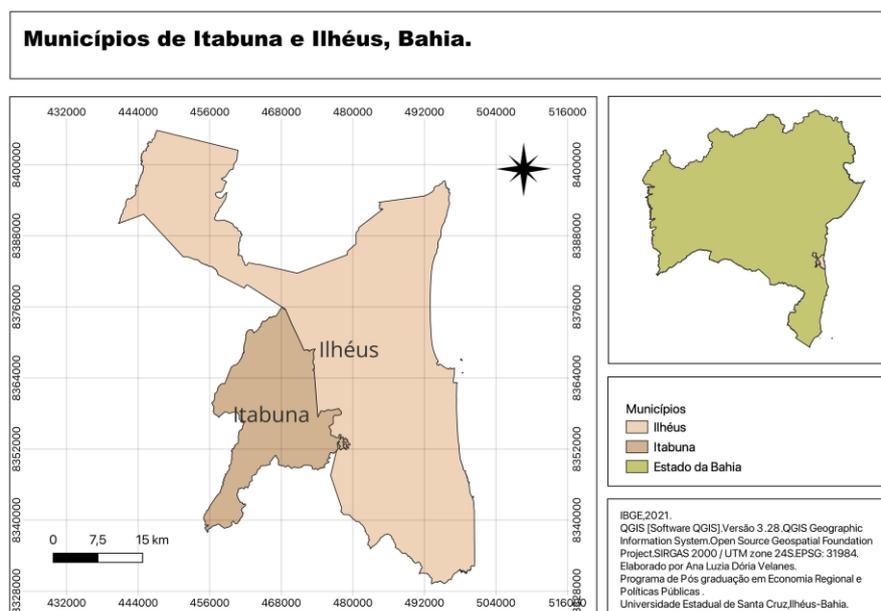
3. METODOLOGIA

O presente estudo se concentra em dois municípios vizinhos do Estado da Bahia, Itabuna e Ilhéus, classificados como polos regionais pelo IBGE (2010).

A população somada das duas cidades, estimada para o ano de 2022, é superior a 380.000 mil habitantes (IBGE, 2022), classificando-se entre os dez municípios mais populosos do Estado. Nelas se concentram a oferta dos serviços administrativos públicos que atendem à região imediata Ilhéus-Itabuna (IBGE, 2017) composta por mais 20 outros municípios, indicando que o fluxo de circulação de pessoas nestes centros urbanos ultrapassa o número referente à população residente.

Ilhéus e Itabuna também possuem os mais elevados Produtos Internos Brutos (PIB) da região imediata, de modo que alguns estudos as apontam como uma unidade urbana, cuja dinâmica econômica influencia toda a sua região (BATISTA, FERAZ, 2021 *apud* TRINDADE, 2017), razão pela qual o bom funcionamento do sistema de transporte coletivo urbano de ambas a cidades implica na mobilidade urbana de um universo mais amplo de pessoas, por abranger a população circulante da região imediata Ilhéus-Itabuna.

Figura1. Limites territoriais dos municípios de Itabuna e Ilhéus, referenciados no Estado da Bahia.



Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE (2021) e Sistema de Informação Geográfica, Software QGIS, versão 3.28.

A pesquisa qualitativa busca estudar o problema posto, a partir de uma abordagem qualitativa da investigação, com a coleta de dados no ambiente onde é vivenciada questão, em um contexto natural sensível às populações e aos lugares estudados, analisando-o de forma reflexiva, descrevendo seus processos em busca de contribuir para a literatura ou convidar à mudança (CRESWELL, 2014).

A metodologia, sob este viés, é baseada na revisão bibliográfica para conceituação dos temas relacionados, especialmente quanto a regulação econômica dos serviços públicos pelo Estado e análise qualitativa das políticas públicas adotadas para o setor de transporte coletivo urbano de passageiros nos municípios de Itabuna e Ilhéus, numa pesquisa descritiva do tipo revisão narrativa que buscou evidenciar os efeitos destas políticas públicas sobre as empresas concessionárias.

A fonte dos dados da pesquisa foram os decretos municipais que estabeleceram políticas e diretrizes para o transporte coletivo urbano durante a pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19), para as cidades de Itabuna e Ilhéus, também analisados decretos estaduais que determinaram a suspensão do transporte intermunicipal de passageiros, com o intuito de se contextualizar as medidas adotadas nos municípios com o cenário estadual.

Fora realizada a coleta de dados secundários no período de 2019-2022 oriundos de sites oficiais como principais instituições que atuam no transporte coletivo urbano (CNT, NTU, ANTP, FETPESP) para que fosse possível entender questões mais amplas relacionadas à mobilidade nas cidades brasileiras, estabelecendo um paralelo com a área abrangida pelo estudo.

Também fora possível executar a coleta de dados primários fornecidos pela Associação Profissional das Empresas de Transporte de Passageiros de Ilhéus/BA – ATRANSPI, quanto ao histórico de passageiros transportados no sistema de transporte coletivo urbano na cidade de Ilhéus para os anos de 2019-2022.

Outros dados foram obtidos através de acesso a processos judiciais eletrônicos, disponíveis no sistema PJe do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, tendo em vista que a discussão sobre a suspensão e retomada do serviço de transporte coletivo urbano em ambas as cidades, ultrapassou a esfera administrativa e fora objeto de ampla discussão judicial, cujos documentos, por sua natureza pública, são utilizados como dados

secundários para instruir o presente artigo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Política pública adotada para o setor de transporte coletivo de passageiros no Estado da Bahia

O Estado da Bahia publica as primeiras medidas para o enfrentamento da emergência em saúde pública no dia 16 de março de 2020, através do Decreto Estadual nº 19.529/2020, anunciando a possibilidade de adoção de medidas de isolamento social e quarentena, determinando, ainda, a adoção de medidas sanitárias para o combate à disseminação ao vírus e a suspensão de diversas atividades de atendimento ao público em órgãos governamentais. Para as cidades de Salvador, Feira de Santana, Porto Seguro e Prado, onde foram registrados os primeiros casos de COVID-19 no Estado, o Governo Estadual determinou, desde aquela data, a suspensão eventos sociais e esportivos com público superior a 50 pessoas, atividades escolares, o funcionamento de zoológicos, museus, teatros e afins, iniciando um processo de isolamento social severo, com várias fases de lockdown imposta à população e restrição drástica ao desenvolvimento da atividade econômica no Estado da Bahia com o fechamento do comércio, indústrias e do setor de serviços.

Já em 18 de março de 2020, as medidas restritivas são ampliadas para todo o Estado da Bahia, tendo o Decreto Estadual nº 19.549/2020 determinado a suspensão, a partir de 20 de março de 2020, da circulação (saída e chegada) de ônibus interestaduais em todo território baiano, além de já impor restrição de transporte intermunicipal para as cidades onde havia mais registros de casos confirmados da infecção por COVID-19. Tal medida, buscava isolar a Bahia dos demais estados da federação, criando-se barreiras sanitárias nas fronteiras do Estado e também nas entradas das cidades, restringindo o direito fundamental do cidadão de ir e vir livremente, autorizada pelo estado de calamidade pública decretado.

O Governo do Estado adotou uma política conservadora de isolamento amplo, com o fechamento de todos os terminais rodoviários e a suspensão dos serviços públicos de transporte intermunicipal de passageiros, restringindo também o serviço de fretamento prestado por ônibus, excepcionando-se os casos de transportes de trabalhadores, mediante autorização expressa da agência reguladora dos serviços – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) ou pelos Municípios.

As atividades de transporte de passageiros em âmbito intermunicipal e interestadual

de passageiros ficaram suspensas no Estado da Bahia até o dia 27 de setembro de 2020, conforme o Decreto Estadual nº 19.992 de 14 de setembro de 2020, quando voltaram a operar diante de um cenário de redução drástica de demanda causadas pela crise econômica instalada, além do sentimento de insegurança na utilização de meios coletivos de transporte.

A política estadual de restrição completa ao transporte coletivo foi espelhada para o serviço de transporte coletivo urbano nos municípios, tendo as cidades de Ilhéus/BA e Itabuna/BA determinado a suspensão dos seus serviços desde março/2020 até os meses de julho/2020 e agosto/2020, respectivamente.

4.2. O cenário do transporte coletivo urbano nas cidades de Itabuna e Ilhéus antes da pandemia

Segundo as principais instituições que atuam no transporte coletivo urbano (CNT, NTU, ANTP, FETPESP, 2020), a maioria das empresas de transporte público urbano se encontravam sem caixa em virtude da queda exponencial de passageiros, elevados custos dos insumos, e tarifas com preço inferior às planilhas de cálculo que as compõe, deixando pouca ou nenhuma margem para reserva de receita para enfrentamento de turbulências futuras, sendo este o cenário em que se encontravam as concessionárias do serviço público nas cidades em estudo.

O cenário nacional refletia a realidade vivenciada por Itabuna e Ilhéus quando da chegada da pandemia, restringindo a capacidade de gestão da crise pelas empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo urbano e impondo desafios ao poder público quanto à administração dos efeitos das políticas públicas adotadas para o setor, diretamente atingido pelas medidas de isolamento social e restrição de circulação. Assim, faz-se necessário contextualizar a relação estabelecida entre concessionários e poder concedente, em ambas cidades, antes da crise de saúde pública, para compreender os resultados experimentados por cada uma delas.

O sistema de transporte coletivo urbano da cidade de Itabuna licitado em 2015, através do procedimento de Concorrência Pública nº 007/2015 para a outorga de concessão onerosa de dois lotes de serviço de transporte coletivo de passageiros, resultou na contratação de duas empresas para a operação de linhas municipais. Nesta cidade, em 2020, já havia uma tensão estabelecida entre o Poder Público e as empresas concessionárias face a crise tarifária, majoração da concessão de gratuidades pelo município e redução de demanda vivenciadas pelo sistema, a indicação de necessidade de recomposição dos custos e desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de

concessão.

O município de Itabuna por seu turno, também havia instaurado processos administrativos para apurar irregularidades na prestação do serviço pelas concessionárias, e eventual rescisão contratual por inadimplemento, de modo que já se percebia uma dificuldade de entendimento sobre as obrigações contratuais, bem como a inexistência de um alinhamento entre as partes que viabilizasse o diálogo necessário à boa operacionalização dos serviços em harmonia com as diretrizes estabelecidas pelo poder público.

Na cidade de Ilhéus o sistema é operado por duas empresas concessionárias, assim outorgadas através de procedimentos licitatórios não coincidentes, que atendem às linhas municipais. Muito embora presentes as discussões sobre a necessidade de revisão das gratuidades concedidas, queda de demanda, o modelo de tarifa única para uma cidade de geografia esparsa e limites territoriais extensos, a conseqüente insuficiência deste valor tarifário para atender aos custos operacionais do sistema e crise no fluxo de caixa das empresas, não havia, antes da pandemia, uma tensão estabelecida entre Poder Concedente e Concessionárias.

A relação existente entre o poder concedente e as concessionárias e a manutenção do diálogo durante os meses sob restrições mais severas da pandemia, se mostraram elementos determinantes para que não houvesse solução de continuidade do serviço de transporte coletivo urbano quando determinada sua retomada, uma vez que possibilitou uma maior aproximação e sensibilidade do poder público para as dificuldades financeiras e operacionais sofridas pelas empresas concessionárias face a quebra do fluxo de caixa decorrente da suspensão integral das atividades e a busca consensual de uma solução que viabilizasse o retorno da operação.

4.3. Política Pública adotada para o setor de transporte coletivo urbano na cidade de Itabuna.

Desde o ano de 2018 empresas concessionárias e o município de Itabuna enfrentavam graves dificuldades quanto a execução do contrato de transporte coletivo urbano, face as divergências quanto às obrigações contratuais e a correta remuneração dos serviços, já sendo noticiada, administrativa e judicialmente⁴, as dificuldades

⁴ Ação Ordinária nº 0500664-81.2018.8.05.0113
Ação Civil Pública nº 8000547-74.2019.8.05.0113
Ação Ordinária nº 8002297-77.2020.8.05.0113

existentes de parte a parte, situação que veio a ser ainda mais agravada com a crise de saúde pública mundial.

Após a confirmação do primeiro caso de infecção por COVID-19, o município de Itabuna/BA decreta situação de emergência em 19 de março de 2020, através do Decreto Municipal nº. 13.607/2020, que suspende o funcionamento de atividades comerciais, atividades de recreação, esportes e afins que configurem aglomeração de pessoas.

Nesse contexto, vem para o município a suspensão integral dos serviços de transporte coletivo urbano determinada pela Portaria da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito de Itabuna (SESTTRAN) nº 15/2020, em 20 de março de 2020, estabelecendo, em seu artigo 2º, a aplicação de sanções e penalidades contratuais, em caso de descumprimento pelas empresas concessionárias.

No primeiro momento, além dos serviços de transporte coletivo urbano muitas atividades econômicas foram suspensas, todavia, os serviços considerados essenciais foram autorizados a funcionar, tendo o transporte coletivo urbano sido excluído deste rol, contrariando o quanto estabelecido pela Constituição Federal sobre a essencialidade deste serviço, bem como a lógica que se estabeleceu na maioria das cidades brasileiras onde a frota de ônibus fora mantida em operação, reduzidos os números de viagem e adotadas medidas de segurança sanitária e distanciamento social, conforme orientação da nota técnica nº 21/2020 publicada em 06 de abril de 2020 pela Confederação Nacional de Municípios.

A retomada das atividades comerciais e de serviços passaram a ser autorizadas por Decretos sucessivos, estabelecidas fases progressivas para a retomada dos serviços e atividades econômicas, considerando o seu grau de essencialidade para a população. Apenas após a liberação da 3ª Fase do Plano de retomada parcial do funcionamento de atividades comerciais, com a liberação de serviços de estética e tratamentos de beleza, restaurantes e lanchonetes, o funcionamento de hotéis e pousadas iniciam-se as discussões sobre a retomada dos serviços de transporte coletivo urbano por ônibus.

Em 05 de agosto de 2020 é publicado o Decreto Municipal nº 13.795, que determinou a retomada parcial do Transporte Público Coletivo Urbano, com vigência para o dia 10 de agosto de 2020, autorizando a retomada no percentual de 50% (cinquenta

por cento) da frota, limitação de passageiros transportados – capacidade de transporte limitada à quantidade de assentos disponíveis, redução de horários, além da imposição de diversas medidas operacionais e sanitárias que impunham a aquisição de materiais e insumos, treinamento e reorganização operacional, implicando em custos adicionais às concessionárias sem que no Decreto estivesse previsto qualquer subsídio ao retorno da atividade pública essencial.

Afetadas pela grave crise financeira instalada, as empresas concessionárias do município alegavam não possuir condições operacionais ou recursos de promover a retomada dos serviços quando a municipalidade publicou o Decreto nº 13.795/2020, após mais de 140 (cento e quarenta) dias de suspensão integral. Diante de tal cenário, o Poder Público Municipal não adotou nenhuma medida imediata de auxílio ao sistema de transporte coletivo urbano, desencadeando uma série de discussões sobre o dever de subsidiar a operação face a quebra contratual dos fatores econômico-financeiros.

No modelo contratual adotado pelo município de Itabuna para a outorga dos serviços de transporte coletivo urbano, a tarifa é a única fonte de receita das operações, e a interrupção inesperada e abrupta da prestação dos serviços, fez com que houvesse um “descolamento” repentino do fluxo de caixa das empresas gerando dificuldades imediatas para o pagamento das obrigações diárias, a manutenção das estruturas operacionais e o comprometimento da sustentabilidade do sistema de transporte e a manutenção do serviço público essencial, diante da incapacidade das empresas arcarem com os seus custos fixos.

O primeiro grande problema enfrentado pelas empresas concessionárias foi a gestão dos contratos de trabalho, cuja natureza alimentar da prestação pecuniária ficou prejudicada pela total ausência de recursos financeiros, instalando uma discussão judicial, através de Reclamação Trabalhista onde o Sindicato dos Trabalhadores buscava, na sua origem, o cumprimento das obrigações trabalhistas e manutenção dos postos de trabalho, em especial, o pagamento dos saldos de salários do mês de março/2020. Contratos de trabalho foram rescindidos, outros suspensos utilizando-se o normativo previsto na Medida Provisória nº 927/2020 seguida da Medida Provisória nº 936/2020 através de acordos firmados com o sindicato da categoria ao longo do ano de 2020, não havendo, todavia, uma solução capaz de atender às necessidades e garantias dos trabalhadores. Instado a ingressar no processo, o município de Itabuna não apresentou uma proposta capaz de assentar as demandas sociais reclamadas pelos funcionários do serviço público de transporte coletivo de passageiros, reforçando a tensão estabelecida entre

concessionárias e trabalhadores.

Diante desse cenário, o desalinhamento existente entre município e empresas concessionárias durante o período mais crítico da pandemia, impossibilitou que fosse aplicada uma solução viável à retomada dos serviços. A discussão sobre a necessidade de implementação de subsídios financeiros ao sistema de transporte coletivo urbano de Itabuna, encontrou entraves administrativos importantes. O município também não flexibilizou outras políticas de auxílio financeiro, a exemplo da antecipação da compra de vales-transportes, medida adotada por muitos municípios brasileiros com fins a garantir recursos necessários à retomada dos serviços, ou ainda, o pagamento de eventuais dívidas do município em favor das concessionárias.

Resguardadas por medidas judiciais que determinavam a recomposição dos contratos de concessão para assegurar o seu equilíbrio econômico-financeiro face a interrupção integral dos serviços por ato discricionário do gestor municipal, *factum principis*, as empresas concessionárias buscaram a composição administrativa e a concessão de subsídio à operação, com a apresentação de planilhas de custos, demonstrativos financeiros e contábeis, propostas de oferta de horários que fossem adequadas à redução significativa da demanda de forma a otimizar os custos, sem que fosse encontrada uma solução pelos envolvidos.

No mês de novembro de 2020 apenas uma das empresas concessionárias assina um aditivo contratual com o Município de Itabuna, publicado no Diário Oficial do Município, estabelecendo “condições para a retomada emergencial do serviço de transporte público municipal” onde fora prestado subsídio à operação, com o aporte financeiro a serem aplicados na manutenção dos veículos e aquisição de materiais e insumos necessários à operação da frota, além da garantia de subsídio mensal, limitado à operação de 30 (trinta) ônibus⁵.

Tal acordo não vigorou, a ausência de um planejamento operacional eficiente sobre as linhas e horários, o acúmulo de dívidas e dificuldades, especialmente de ordem trabalhista, e o estado deficiente da frota e o não cumprimento dos pagamentos assegurados pelo município no aditivo contratual fez com que a atividade fosse interrompida antes do final do mês de dezembro. Em novembro de 2021 é declarada a caducidade da concessão do contrato desta empresa concessionária, pelo Decreto nº 14.736.

⁵ Diário Oficial do Município de Itabuna. Edição nº 4.326, de 06 de novembro de 2020.

A outra empresa concessionária, não acatando a proposta do ente municipal e arguindo o descumprimento do Contrato de Concessão pela municipalidade desde o início de sua execução, especialmente quanto à demanda, ao preço e ao reajuste da tarifa, ajuizou a Ação de Rescisão Contratual com Pedido Indenizatório e Antecipação dos Efeitos da Tutela⁶, tendo sido deferida a medida liminar, em janeiro de 2021, para desobrigar a concessionária da retomada dos serviços de transporte coletivo urbano do lote ao qual sagrou-se vencedora, face ao desequilíbrio econômico-financeiro decorrente do não cumprimento das condições contratualmente pactuadas, determinando ao município a contratação emergencial para a execução do serviço público essencial.

Em janeiro de 2021, o município publicou no Diário Oficial – Edição 4.389, o Extrato de Termo de Permissão de Serviço Público de Transporte Coletivo, para contratar terceira empresa, alheia ao sistema licitado no ano de 2015, concedendo subsídio à operação, determinando como receita operacional o valor da tarifa de remuneração vigente por ocasião da assinatura do termo multiplicada pelo número de passageiros equivalentes⁷, sendo assegurado ao permissionário a remuneração mínima do custo operacional estimado em contrato, referente à apuração da quilometragem total realizada e quantidade de passageiros transportados, acrescidos de valor fixo por carro – Contrato administrativo nº 156/2021.

Nesta cidade, as dificuldades instaladas antes do processo pandêmico somadas à política pública adotada pela municipalidade de suspensão integral dos serviços de transporte coletivo urbano, conduziram à quebra do sistema existente retirando as duas empresas concessionárias, cujos contratos haviam sido firmados com a municipalidade há menos de cinco anos.

Resta a discussão sobre eventuais indenizações devidas pelo Poder Público às empresas concessionárias face ao desequilíbrio contratual estabelecido por esta política pública, bem como a não conciliação entre estas e o Município para a retomada dos serviços e a concessão de subsídios financeiros. O resultado desta discussão pode vir a repercutir diretamente nas contas públicas, onerando indiretamente a toda a sociedade, caso venha a ser apurada a responsabilidade do ente municipal para os prejuízos financeiros suportados pelas empresas concessionárias e o correspondente pagamento de indenização.

⁶ Ação de Rescisão Contratual nº 8004594-57.2020.8.05.0113

⁷ Passageiro equivalente – resultado obtido pela soma de passageiros pagantes e passageiros que gozam de descontos e gratuidades, ponderados por um fator de equivalência.

4.4. Política Pública adotada para o setor de transporte coletivo urbano na cidade de Ilhéus.

Em Ilhéus, diferentemente da crise previamente instalada entre poder público e concessionárias no município de Itabuna, o sistema de transporte coletivo urbano operava regularmente, inexistindo discussões mais acirradas entre o município e as empresas concessionárias, assim materializadas por processos judiciais ou processos administrativos de rescisão contratual, tal qual a cidade vizinha, de modo que a pandemia se instala em um ambiente onde o diálogo entre poder concedente e concessionárias existe.

Inaugurado pelo Decreto Municipal nº 012 de 16 de março de 2020, o Município de Ilhéus passa a estabelecer medidas de prevenção e controle para enfrentamento da pandemia de COVID-19, determinando a suspensão de eventos e atividades econômicas e a recomendação de isolamento social dos munícipes através de Decretos sucessivos.

O Decreto Municipal nº 017/2020 de 19 de março de 2020, determina “no âmbito dos serviços de transportes do município de Ilhéus medidas emergenciais de caráter preventivo ao novo coronavírus”, que estabeleçam novas regras para a higienização dos veículos, a determinação da circulação dos carros sem o uso do ar condicionado – mantendo as janelas abertas e já prevendo o redimensionamento da oferta de transporte em virtude da paralisação das atividades institucionais e econômicas, repercutindo na diminuição dos deslocamentos urbanos.

Em 20 de março de 2020, é determinada a suspensão da circulação, saída e chegada de qualquer transporte coletivo intermunicipal, público ou privado, de cidades que tenham registrado casos positivos para a COVID-19, assim estabelecido pelo Decreto Municipal nº 019/2020, entre outras medidas.

O Decreto Municipal nº 020 de 22 de março de 2020 determinou o fechamento do comércio e a interrupção da circulação de transporte coletivo urbano a partir de 24 de março daquele ano, antes mesmo de ser declarado e estado de calamidade pública no âmbito do município de Ilhéus, assim determinado pelo Decreto Municipal nº 021/2020 datado de 25 de março frente à confirmação de casos positivos relatados pela Secretaria Municipal de Saúde daquele município.

Um ponto relevante é que, diferente do município de Itabuna, o de Ilhéus

possui uma geografia esparsa, com distâncias superiores a 30 quilômetros entre alguns bairros da zona rural ao centro da cidade, onde são disponibilizados os serviços essenciais autorizados a funcionar, hospitais, postos de saúde e agências bancárias para acesso a programas assistenciais disponíveis à população mais carente durante o período pandêmico, de modo que a supressão do serviço de transporte coletivo urbano também se configurou na supressão da garantia do direito social constitucionalmente tutelado. O que ocorreria, de fato, foi a ampliação do uso de transporte particular e a utilização de transporte clandestino pela população de forma ampla e irrestrita, não possuindo a Prefeitura de Ilhéus dados disponíveis sobre o avanço do transporte irregular durante este período.

O Plano para Reabertura do Comércio de Ilhéus fora disponibilizado pelo Decreto Municipal nº 042/2020, publicado no Diário Oficial do município em 01 de junho. Destaca-se neste documento, a convocação do ente público municipal à participação das entidades representativas do comércio – Associação Comercial de Ilhéus, Sindicato do Comércio de Ilhéus e a Câmara de Dirigentes Lojistas de Ilhéus a participarem do processo de divulgação do Plano, tendo tais entidades discutido a elaboração do documento que dispôs sobre as medidas que autorizaram a retomada das atividades comerciais naquele mês. Todavia, a despeito da importância da mobilidade urbana para se atingir tais objetivos, o tema fora absolutamente ignorado nesta fase, não constando do documento em espeque qualquer referência ao retorno do serviço público essencial de transporte coletivo urbano de passageiros.

Só depois de cinco outros decretos que no 30 de Junho de 2020 o Poder Executivo municipal publica o Decreto nº 047/2020 autorizando o retorno da circulação dos veículos de transporte público de passageiros, após pouco mais de 60 (sessenta) dias de suspensão integral das atividades, limitado a 50% (cinquenta por cento) da frota existente. Observe-se que o retorno dos serviços de transporte coletivo urbano na cidade de Ilhéus fora autorizado 40 dias antes da cidade de Itabuna, impactando diretamente na capacidade de retomada da operação, nos custos e prejuízos finais. Neste Decreto, foram estabelecidas algumas medidas de prevenção a exemplo da instalação de barreiras físicas entre passageiros, motoristas e cobradores, higienização periódica dos veículos, a limitação no transporte de passageiros em pé, entre outras. Também foram suspensos os passes estudantis (as aulas permaneciam suspensas tanto na rede pública quanto privada) e as gratuidades dos idosos e deficientes em horários de pico. Há que se observar, do texto

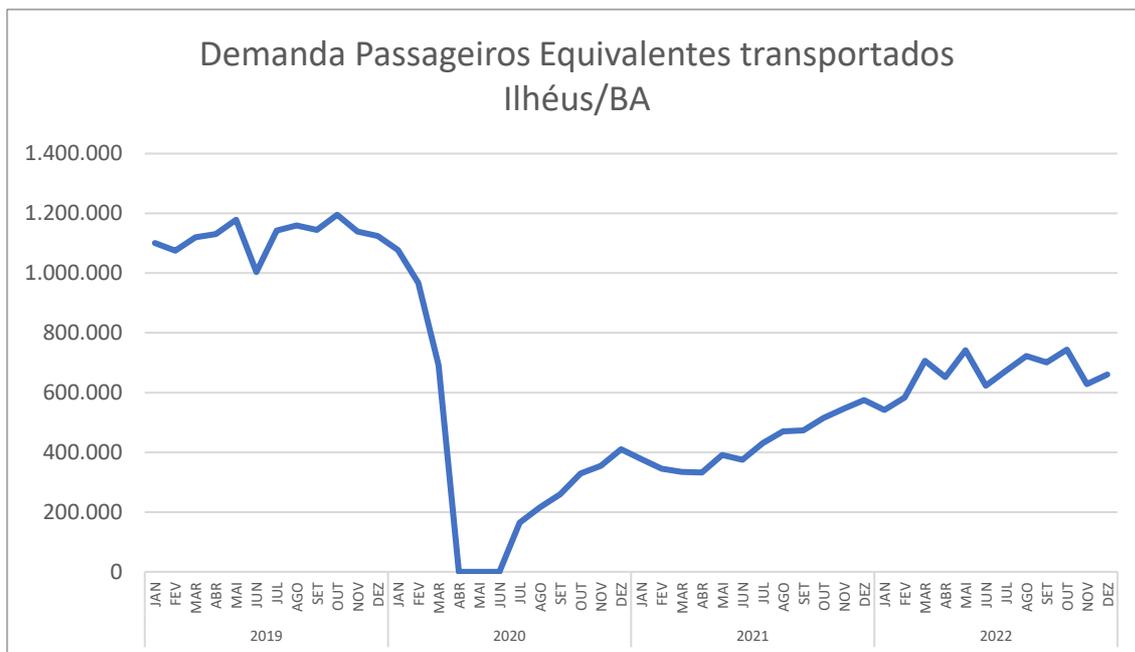
legal, que as medidas se mostraram razoáveis e não representavam um custo adicional muito elevado às empresas concessionárias. E o ponto mais relevante para a viabilidade da retomada encontra-se nos considerandos, que indicam que o processo de retomada da operação havia sido previamente discutido e alinhado entre as empresas concessionárias, o Ministério Público Estadual, a Superintendência de Transporte e Trânsito e o Gabinete de Crise da Prefeitura (SUTRAN).

Bem antes de Itabuna e de muitos outros municípios no estado, em 09 de Setembro de 2020, o município determinou o retorno de 100% (cem por cento) da frota de transporte público coletivo urbano, como medida de evitar aglomeração nos veículos e nos pontos de ônibus, ampliando a oferta à população, ainda que a demanda não houvesse sido restabelecida – Decreto Municipal nº 066/2020. Também retira a limitação do uso dos passes livres a idosos e pessoas com deficiência, sem restrição de horários.

As medidas de suspensão, retomada parcial e ampliação da oferta de transporte atingiram gravemente o fluxo de caixa das empresas concessionárias, não tendo o município, no primeiro momento, adotado nenhuma ação para prover a sustentabilidade dos serviços de transporte de passageiros, gerando instabilidade para a sua execução e o não cumprimento, pelas concessionárias, da oferta de veículos em 100% da sua frota.

A determinação para que as empresas concessionárias retomassem a operação da frota total do sistema, embora fosse uma medida de segurança sanitária, não se mostrava viável economicamente devido ao elevado custo fixo do serviço cuja receita tarifária não era capaz de suportar. O transporte coletivo urbano é uma infraestrutura que depende diretamente do volume de passageiros transportados para existir, obtendo ganhos de escala quando a demanda é elevada e sendo inviável quando o montante de passageiros não atinge os níveis mínimos para custear a operação. Assim é que até os dias atuais o número de passageiros equivalentes (pagantes) não atinge a demanda que fora registrada no ano de 2019 e a tarifa arrecadada não é capaz de suportar os custos fixos da operação, tal qual demonstra o gráfico abaixo com dados fornecidos pela Associação Profissional das Empresas de Transporte de Passageiros de Ilhéus/BA – ATRANSPI.

Gráfico 1. Passageiros equivalentes transportados no sistema de transporte coletivo urbano do município de Ilhéus.



Fonte: elaboração própria com dados fornecidos pela Associação Profissional das Empresas de Transporte de Passageiros de Ilhéus/BA – ATRANSPI.

Face ao baixo fluxo de passageiros e a incapacidade da tarifa custear a operação neste cenário, bem como a impossibilidade de ajuste administrativo com o município de Ilhéus, as empresas concessionárias ajuizaram a Ação Ordinária Indenizatória com Tutela de Urgência Cautelar Incidental de Caráter Liminar nº 8006227-36.2020.8.05.0103 para requerer a recomposição dos custos da operação através de subsídio público prestado com fins a assegurar a continuidade da oferta do serviço público, entre outros. Em consequência destas dificuldades, diante da incapacidade das empresas concessionárias cumprirem o quanto determinado no Decreto Municipal nº 066/2020 de operacionalizar 100% dos veículos da frota destinada ao serviço público de transporte coletivo urbano de Ilhéus, com fins a garantir maior oferta de horários e evitar a aglomeração de pessoas nos ônibus e diante da reclamação da sociedade sobre a prestação do serviço de forma ineficiente, o Ministério Público da Bahia ajuíza a Ação Civil Pública Consumista com Pedido Liminar de Tutela Provisória tombada sob o nº 8007030-19.2020.8.05.0113.

Após a publicação dos Decretos Municipais nº 47/2020 e nº 66/2020, a prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de Ilhéus fora objeto de diversas discussões sobre custos operacionais, crise de demanda, necessidade de promover e garantir medidas de combate à disseminação do vírus do COVID-19, insatisfação da população e discussões judiciais que, por fim, resultaram num acordo

judicial entre o Município de Ilhéus, Ministério Público e empresas concessionárias.

O acordo firmado nos autos da ação indenizatória e ação civil pública contemplou, por meio de concessões mútuas, o redimensionamento da frota disponível ao serviço, vindo a ser estabelecida de forma gradual, inicialmente autorizada em 75% majorada para 85% quando autorizado o retorno às aulas presenciais na rede pública municipal, e 100% (cem por cento) apenas quando findas as medidas restritivas de circulação a nível local e estadual; subsídio financeiro à operação; o reconhecimento da necessidade de reequilíbrio dos contratos de concessão vigentes, tendo em vista que o valor atual da tarifa não cobre os custos operacionais; a criação de um programa assistencial para compra de vales-transporte à população atingida pela perda dos empregos no município de Ilhéus; a elaboração, pelo município, de um Projeto de Lei com fins a promover a isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) incidente sobre o serviço público em questão; reformulação da política tarifária do município e o combate ao transporte clandestino na cidade.

A composição judicial assentou as dificuldades experimentadas em virtude da crise financeira vivenciada pelas empresas concessionárias há mais de uma década, agravadas pela ruptura da prestação dos serviços como política pública adotada pelo município de Ilhéus para o combate à disseminação do novo coronavírus, permitindo a manutenção da oferta do serviço público essencial e garantindo à população o acesso a outros direitos fundamentais que lhes são assegurados por via da mobilidade urbana.

5. CONCLUSÃO

As políticas públicas adotadas para as cidades de Itabuna e Ilhéus exerceram grande impacto nos seus sistemas de transporte coletivo urbano, gerando, para a primeira cidade o colapso das empresas concessionárias e o seu afastamento das operações de linhas urbanas ainda sem solução quanto aos contratos vigentes e a não prestação do serviço público por quase todo o ano de 2020 e, para a segunda cidade, apesar da quebra de fluxo de caixa inicialmente gerado e grave crise de demanda instalada quando da retomada dos serviços, fora garantido à população o retorno do serviço público a partir de mês de julho/2020, a manutenção dos contratos vigentes e a retomada gradual da operação pelas concessionárias.

A paralisação integral dos serviços de transporte coletivo urbano se mostrou bastante gravosa em ambos os municípios, de modo a interferir significativamente no

desenho da mobilidade urbana no período pandêmico mais grave, restringindo o acesso da população ao centro das cidades e aos serviços indispensáveis no momento de crise. Tal fator se mostra ainda mais importante no município de Ilhéus, em virtude da sua geografia esparsa e a existência de muitos bairros em zonas rurais que se localizam há mais de 20 quilômetros de distância do centro da cidade inviabilizando o deslocamento a pé ou de bicicleta. Apesar do que ocorrera no transporte coletivo, a utilização de veículos privados não fora alvo de restrições, o que favoreceu o crescimento do transporte irregular de passageiros.

O desalinhamento entre o município de Itabuna e as empresas concessionárias, já instalado antes da pandemia de COVID-19, inviabilizou a retomada dos serviços quando autorizados, depois de mais de 140 dias de paralisação total. A crise financeira, antes noticiada e discutida em virtude da queda de demanda de passageiros e defasagem tarifária históricas, foi fatal para as concessionárias diante da decisão de paralisação integral por período tão extenso.

Somada à crise financeira pelo descolamento do fluxo de caixa pela total ausência de receita, o município de Itabuna/BA não adotou medidas operacionais e de ajustes com as empresas concessionárias para a retomada gradativa e planejada dos serviços. Da mesma forma, Poder Concedente e concessionárias não chegaram a um entendimento sobre os custos do sistema e o subsídio financeiro capaz de autorizar a operacionalização das linhas urbanas e a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, ponto decidido e determinado, inclusive, por decisões judiciais, como condição *sine qua non* ao retorno da operação pelas concessionárias do serviço público.

O resultado, no município de Itabuna, fora o rompimento e suspensão da execução dos contratos licitados no ano de 2015, com a contratação de serviço emergencial. O prejuízo a ser suportado pela municipalidade transcende aos prejuízos causados pela perda de mobilidade urbana no ano de 2020, restando a discussão sobre as perdas financeiras das empresas concessionárias e possíveis indenizações a serem suportadas pelas contas públicas.

Em Itabuna, neste ano de 2023 fora realizado procedimento licitatório para outorga dos serviços de transporte coletivo urbano – Concorrência Pública nº 002/2023, operada ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, onde, mesmo tendo os serviços distribuídos em dois lotes distintos para a prestação dos serviços, sagrou-se vencedora

uma única empresa que concorreu sozinha aos dois lotes.

No município de Ilhéus, a despeito da suspensão integral dos serviços de transporte coletivo urbano por período superior a 90 (noventa) dias, a retomada fora conciliada com as empresas concessionárias, viabilizando uma organização operacional de retorno, com a revisão e manutenção da frota em tempo hábil, o chamamento dos funcionários que se encontravam afastados do trabalho, entre outras medidas. Também não fora imposto, para a retomada, medidas sanitárias que implicassem em aumento significativo de custos para as empresas. Fora autorizada a redução de frota, além da suspensão da concessão de gratuidades em períodos de maior demanda (horários de pico) e outras medidas que buscavam um equilíbrio entre as tarifas arrecadadas e os custos da operação.

A despeito das medidas adotadas, não atingido este equilíbrio entre a fonte de financiamento (tarifa) e os custos operacionais, face à baixíssima demanda e a situação de crise já instalada para as empresas concessionárias, as partes, com intervenção do Ministério Público Estadual, foram capazes de conciliar suas necessidades assinando um acordo judicial para a composição de custos e a oferta de subsídio financeiro ao sistema de transporte coletivo daquela cidade, mantendo os contratos de concessão vigentes.

A análise do objeto deste estudo reforça as premissas estabelecidas pela teoria econômica da regulação, ao aproximar o efetivo papel do Estado à realidade econômica composta por interesses privados sem os quais a atividade econômica é inviabilizada, especialmente dada a grande carga social que recai sobre ela, onerando de forma significativa os custos de sua operação.

6. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS ANUÁRIO NTU: 2019-2020. Brasília: NTU, 2020. Disponível em: <https://ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637375719747836003.pdf>. Acesso em: 23 jun 2022.

BAHIA, Decreto nº 19.529, de 16 de março de 2020. Regulamenta, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

BAHIA, Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020. Declara Situação de Emergência em todo o território baiano, afetado por Doença Infecciosa Viral – COBRADE 1.5.1.1.0, conforme a Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e dá

outras providências.

BAHIA, Decreto nº 19.992, de 14 de setembro de 2020. Altera os Anexos I e II do Decreto nº 19.586, de 27 de março de 202, na forma que indica, e dá outras providências.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal.

BRASIL, Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.

BRASIL, Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura. Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU. Brasília, DF, 15 abr 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/conjur/Geral00261406894540CS.pdf> . Acesso em 4 abr 2023.

COLOMBO, S.; BELUFI, F. N.; BENDER, J. Érika C.; MORAES, R. D. O impacto da Pandemia do COVID-19 no transporte coletivo no Município de Cuiabá – Mato Grosso/ The impact of the COVID-19 Pandemic on public transportation in the City of Cuiabá - Mato Grosso. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 5, p. 53225–53240, 2021. DOI: 10.34117/bjdv.v7i5.30481. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/30481> . Acesso em: 19 abr 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Desafios na mobilidade e os impactos da pandemia**. Brasília, 23 de setembro de 2021. Disponível em <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15177> . Acesso em: 25 set 2022.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Tradução: Sandra Mallmann da Rosa; revisão técnica: Dirceu da Silva. 3ª ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DE CASTRO LEIVA, G.; DOS REIS, D. S.; FILHO, R. D. O. **Estrutura urbana e mobilidade populacional: implicações para o distanciamento social e disseminação**

da Covid-19. Revista Brasileira de Estudos de População, [S. l.], v. 37, p. 1–22, 2020. DOI: 10.20947/S0102-3098a0118. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/article/view/1635> . Acesso em: 16 jun 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados> . Acesso em: 4 abr 2023.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 012 de 16 de março de 2020. Estabelece medidas temporárias de prevenção e controle para enfrentamento do COVID-19 no âmbito do município de Ilhéus e dá outras providências.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 017 de 19 de março de 2020. Estabelece no âmbito dos serviços de transportes do município de Ilhéus medidas emergenciais de caráter preventivo ao contágio novo Coronavírus, COVID-19.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 020 de 22 de março de 2020. Dispõe, de forma unificada, as medidas para prevenção e controle do COVID-19, determinando fechamento do comércio, interrupção da circulação de transporte coletivo e restrições na rede hoteleira, no âmbito do município de Ilhéus, e dá outras providências.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 021 de 25 de março de 2020. Declara estado de calamidade pública no âmbito do município de Ilhéus, em decorrência da confirmação de caso de coronavírus (COVID19), determinando providências administrativas e/ou judiciais para o enfrentamento do cenário, e dá outras providências.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 042 de 01 de junho de 2020. Dispõe sobre o Plano para reabertura do comércio de Ilhéus, de forma consciente, no âmbito do município de Ilhéus, e dá outras providências.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 047 de 30 de junho de 2020. Dispõe sobre o retorno da circulação do transporte coletivo urbano no âmbito do município de Ilhéus e dá outras providências.

ILHÉUS, Decreto Municipal nº 066 de 09 de setembro de 2020. Dispõe sobre novas regras para circulação do transporte coletivo urbano, práticas de esportes e funcionamento de museus no âmbito do município de Ilhéus, e dá outras providências.

ITABUNA, Decreto Municipal nº. 13.607 de 19 de março de 2020. Declara Situação de Emergência no âmbito do Município de Itabuna, afetado por Doença Infecciosa Viral – COBRADE 1.5.1.1.0, conforme a Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e dá outras providências.

ITABUNA, Portaria SESTRAN nº 15/2020. Dispõe sobre a paralisação Total e Temporária de Circulação do Sistema de Transporte Público Urbano no Município e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Itabuna – Edição 4.075 de 24 de março de 2020.

ITABUNA, Decreto Municipal nº. 13.795 de 05 de agosto de 2020. Determina o retorno parcial do Transporte Público Coletivo Urbano no âmbito do Município de Itabuna, e dá outras providências.

ITABUNA, Decreto Municipal nº. 14.736 de 19 de novembro de 2021. Declara a caducidade da concessão de serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiro Urbano e Rural, instituído pelo Contrato Administrativo de Concessão nº. 184/2016, firmado com a empresa Transporte Urbano São Miguel de Uberlândia Ltda.

LIMA, Gregório Costa Luz de Souza; CARVALHO, Gabriel Stumpf Duarte de; FIGUEIREDO, Miguel Zobarán. A incompletude dos contratos de ônibus nos tempos da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 994-1009, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200292> . Acesso em: 12 abr 2022.

MASSON, Daiane Denise et al. **Efeitos e tendências para a mobilidade urbana por conta da pandemia do Covid-19: o caso de nova Serrana-MG**. In: Anais XXXIV Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes da ANPET. Digital. 2020. p. 312-323. Disponível em: https://www.anpet.org.br/anais34/documentos/2020/Aspectos%20Econômicos%20Sociais%20Políticos%20e%20Ambientais%20do%20Transporte/Planejamento%20dos%20Transportes%20I/7_349_AC.pdf . Acesso em: 4 abr 2023.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **Regulação Econômica e Democracia. O Debate Norte-Americano**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA DE ANDRADE, M.; CAVALCANTI DA COSTA LIMA NETO, O.; RABAY, L. **O desafio da sustentabilidade nos transportes públicos e na mobilidade urbana em face da pandemia da COVID-19 na realidade brasileira**. Revista Transporte y Territorio, n. 25, 30 nov. 2021. Disponível em: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/10960> . Acesso em: 12 abr 2022.

PABST, Gabriel. Covid-19 e o transporte público: uma agenda para os municípios brasileiros. 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6571> . Acesso em: 19 abr 2022.

ROMEIRO, D.L., CARDOSO, F.L., SCHECHTMAN, R., BRIZON, L. C., FIGUEIREDO, Z. M. (2021, Maio de 2021). Transporte público e a Covid-19: o abandono do setor durante a pandemia. Rio de Janeiro. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI).

ROSA, F. R. P. de A. C.; FIGUEIREDO, B. Q. de .; CANCELA, B. R.; ROEHRS, D. D. .; MATOS, J. V. M. de .; GONÇALVES, L. O.; MEDEIROS, V. L. O. The impacts of the COVID-19 pandemic on urban mobility: a narrative literature review. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 16, p. e460101623917, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i16.23917. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/23917>. Acesso em: 19 abr. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Itabuna/BA. Ação de Rescisão Contratual c/c Pedido Indenizatório e Antecipação dos

Efeitos da Tutela nº 8004594-57.2020.8.05.0113.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ilhéus/BA. Ação Ordinária Indenizatória C/C Tutela de Urgência Cautelar Incidental de Caráter Liminar nº 8006227-36.2020.8.05.0103.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ilhéus/BA. Ação Civil Pública Consumista com Pedido Liminar de Tutela Provisória nº 8007030-19.2020.8.05.0113.