

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

PEDRO HENRIQUE LOURENÇO DA COSTA

Receitas não-tarifárias nas concessões de serviço público de transportes: uma análise crítica e propositiva sobre sua arrecadação e utilização

Rio de Janeiro, novembro/2017

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

PEDRO HENRIQUE LOURENÇO DA COSTA

Receitas não-tarifárias nas concessões de serviço público de transportes: uma análise crítica e propositiva sobre sua arrecadação e utilização

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, sob a orientação do professor **Felipe de Melo Fonte**, apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, novembro/2017

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Receitas não-tarifárias nas concessões de serviço público de transportes: uma análise crítica e propositiva sobre sua arrecadação e utilização

Elaborado por
PEDRO HENRIQUE LOURENÇO DA COSTA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
FGV DIREITO RIO como requisito parcial para
obtenção de grau de bacharel em Direito.

Comissão Examinadora:

Nome do orientador: Felipe de Melo Fonte

Nome do Examinador 1: Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Nome do Examinador 2: Rodrigo Crêlier Zambão da Silva

Assinaturas:

Felipe de Melo Fonte

X

X

Nota Final: _____

Rio de Janeiro, de dezembro de 2017.

Como a vida é o maior benefício do universo e não há mendigo que não prefira a miséria à morte, segue-se que a transmissão da vida, longe de ser uma ocasião de galanteio, é a hora suprema da missa espiritual.

Machado de Assis

Este trabalho é dedicado a Pedro, Luiza, Jorge e Lenira, humildes gigantes sobre cujos ombros eu posso sonhar em alçar os mais altos voos. A Francisco e Isabela (em especial), que me deram o presente da vida, e a Reynaldo que nela entrou para que plantarem juntos as sementes que hoje começam a florescer. A Mariana, com quem tenho a sorte de dividir o aprendizado da vida e de todas as formas de amor. A Harllos e Fernanda, por me convencerem a ousar e a acreditar em um ideal com coragem e determinação. E aos Mestres daqui e de lá, em cujo alento se revelam os segredos de toda a sabedoria do Universo.

RESUMO

O presente trabalho é fruto de um estudo doutrinário e empírico, referente à arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias no âmbito de concessões de serviço de transporte público no Brasil.

Neste sentido, o objetivo desta monografia é investigar os principais aspectos do arcabouço jurídico e da prática contratual e regulatória sobre os ingressos extraordinários, de modo a identificar os problemas chave que impedem o melhor aproveitamento de tais receitas no cômputo global de fontes de financiamento dos sistemas públicos.

Para tanto, foram realizadas pesquisas doutrinárias e conceituais acerca de temas centrais para o trabalho, como a definição de serviços públicos, a classificação de receitas extraordinárias e também a acepção de modicidade tarifária. Tais conceitos jurídicos são o assento fundamental em que se baseiam as posteriores análises do panorama brasileiro de arrecadação e destinação de ingressos acessórios em diferentes contextos.

A partir da análise da legislação vigente, de contratos de concessão e práticas administrativas difundidas no país e do conjunto regulatório sobre a matéria, a pesquisa confirma a existência a hipótese inicial de que existem entraves importantes que impedem o aproveitamento ótimo das atividades acessórias e associadas possíveis de serem desenvolvidas junto à administração pública. Esses problemas são a falta de conhecimento sobre os ativos a serem comercialmente explorados e a debilidade do arcabouço jurídico que estrutura a arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias.

Nesse sentido, ao final o estudo aponta caminhos experimentados com êxito em contextos nacionais e internacionais que têm potencial de colaborar positivamente para aprimorar o desempenho nacional quanto às receitas acessórias. Dessa forma, acredita-se que esses rendimentos podem contribuir de maneira importante para a sustentabilidade financeira dos sistemas de transporte público nacionais.

Palavras-chave: Receitas não-tarifárias. Arrecadação. Destinação. Concessão. Modicidade tarifária. Sustentabilidade. Financiamento. Exploração. Análise.

ABSTRACT

The present work is the result of a doctrinal and empirical study, regarding the collection and destination of non-fare revenues within the scope of concessions of public transport service in Brazil.

In this sense, the objective of this monograph is to investigate the main aspects of the legal framework and the contractual and regulatory practice on extraordinary income, in order to identify the key problems that impede the best use of such revenues in the overall calculation of systems financing sources the public.

In order to do so, we have carried out doctrinal and conceptual research on central themes for the work, such as the definition of public services, the classification of extraordinary revenues and also the meaning of tariff modality. Such legal concepts are the fundamental basis on which the subsequent analyzes of the Brazilian panorama of collection and destination of accessory tickets in different contexts are based.

Based on the analysis of the current legislation, concession contracts and administrative practices disseminated in the country and the regulatory set on the matter, the research confirms the existence of the initial hypothesis that there are important obstacles that impede the optimum use of possible accessory and associated activities to be developed with the public administration. These problems are the lack of knowledge about the assets to be commercially exploited and the weakness of the legal framework that structures the collection and allocation of non-fare revenues.

In this sense, finally, the study points out successful paths in national and international contexts that have the potential to collaborate positively to improve the national performance in ancillary revenues. Thus, the assumption is that these revenues can contribute significantly to the financial sustainability of national public transport systems.

Keywords: Non-fare revenues. Collection. Allocation. Concession. Reasonable fares; Sustainability; Funding; Exploitation; Analysis.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O REGIME JURÍDICO SOBRE RECEITAS NÃO-TARIFÁRIAS	14
1.1. O conceito de serviço público e sua exploração por particulares	14
1.2. As receitas não-tarifárias nas concessões de serviço público do setor de transportes ...	18
1.3. Os contornos jurídicos da modicidade tarifária	22
2. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A ARRECADAÇÃO E A UTILIZAÇÃO DE RECEITAS NÃO-TARIFÁRIAS	24
2.1. As receitas não-tarifárias e a sustentabilidade financeira do transporte público	24
2.2 A deficiência da exploração de receitas não tarifárias no Brasil	30
3. CONTRIBUIÇÕES PARA A PRÁTICA DE ARRECADAÇÃO E DESTINAÇÃO DE RECEITAS NÃO-TARIFÁRIAS NO BRASIL	39
3.1 O caso da concessão do metrô no Estado do Rio de Janeiro	39
3.2 Perspectivas contratuais e regulatórias para a experiência brasileira	46
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

Como pagar por uma infraestrutura de transporte público de qualidade? Qual o caminho para sustentar as despesas operacionais diárias de um transporte urbano de massa em uma metrópole de milhões de habitantes? De que instrumentos financeiros não convencionais o governo pode se valer para promover a integração logística que o país necessita com urgência?

Tais questões estão na ordem do dia em todas as esferas da Administração Pública brasileira, responsáveis por implementar complexas políticas públicas de transportes para uma população crescente e com demandas cada vez mais sofisticadas. O grande ponto em comum dos problemas enunciados acima consiste na capacidade de financiamento do setor de transportes no Brasil. A arquitetura financeira até hoje projetada para a execução de projetos de grande porte, como a ampliação e modernização de aeroportos, duplicação de rodovias, construção de sistemas metroviários integrados e a manutenção de uma malha viária nos centros metropolitanos, dá claros sinais de insuficiência diante do atual estágio de desenvolvimento do país.

O endividamento público, principal origem dos recursos aplicados em empreendimentos de maior vulto no Brasil, sofre hoje com múltiplas limitações, dados os constantes desequilíbrios das contas públicas e as consequentes políticas de austeridade orçamentária, que restringem significativamente a capacidade dos governos para investir. Por sua vez, a disposição de entidades da iniciativa privada para se envolver em dispêndios volumosos de recursos financeiros se esvaiu no acelerado ritmo de retração da economia nacional. Diante disso, a escassez de dinheiro constitui um dos grandes percalços para o desenvolvimento e mesmo para a manutenção da infraestrutura de transportes hoje existente.

O modelo tradicionalmente vigente de delegação de serviços públicos para o setor privado, cujas regras são estabelecidas na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, oferece poucas saídas para a superação de tão relevante empecilho à expansão da infraestrutura pública brasileira. Reconhece-se que, cada vez mais, o arranjo em que a empresa responsável por operar os sistemas concedidos é remunerada quase que exclusivamente pela tarifa paga pelos usuários não supre as necessidades crescentes de investimentos e os próprios custos de funcionamento das estruturas. Essa ordem deteriora-se à medida que a qualidade do serviço cai e o número de usuários diminui, impulsionados ao uso de meios de transporte individual.

O Poder Público, por sua vez, encontra meios restritos para sustentar a viabilidade financeira dos sistemas de transporte, seja por meio de subsídios diretos, cruzados ou de investimento na ampliação da infraestrutura. Desde a mais simples administração pública municipal até a União Federal, notoriamente favorecida pelo sistema tributário nacional em vigor, o Estado brasileiro encontra-se em marcha lenta na promoção de uma malha de transportes moderna, funcional e adequada ao contexto socioeconômico do país.

Nesse cenário, é preciso considerar formas alternativas de arrecadação de recursos, que estejam de alguma forma vinculados à infraestrutura dos serviços públicos de transportes e que sejam capazes de trazer novo fôlego à cobertura dos custos operacionais dos sistemas e, em especial, aos investimentos. As receitas não-tarifárias, também nomeadas acessórias, são ferramentas de potencial pouco explorado no cotidiano das concessões brasileiras de transporte público, tanto no âmbito urbano quanto em sistemas de abrangência territorial mais ampla¹. Em razão de sua variedade de formas e possibilidades, como demonstra o sucesso da experiência internacional, vislumbram-se, neste trabalho, as receitas acessórias como potencial bastante promissor, capaz de contribuir em alguma medida para a sustentabilidade financeira dos empreendimentos de infraestrutura de transportes no Brasil.

Muito embora a possibilidade de sua exploração esteja prevista há mais de duas décadas da Lei de Concessões, seu tratamento pelas entidades reguladoras, bem como em grande parte dos contratos atualmente em vigor, deixa a desejar em níveis de detalhamento e, principalmente, no desenho das regras e dos incentivos adequados para alavancar o potencial de valores a serem gerados, conforme será explicado adiante.

Sendo assim, o propósito deste trabalho é traçar um novo horizonte de análise do arranjo institucional de arrecadação e destinação de receitas acessórias em vigor no país, em relação às concessões regulamentadas pela Lei nº 8.987/95. À luz de alguns exemplos da experiência nacional e internacional, pretende-se sugerir novas perspectivas para a abordagem das receitas não-tarifárias no Brasil, capaz de transformar os obstáculos regulatórios e contratuais identificados em pesquisa da prática nacional em instrumentos de impulsão do aproveitamento dos significativos recursos em potencial de geração tanto em favor do interesse público quanto da iniciativa privada.

¹ <http://www.antp.org.br/noticias/ponto-de-vista/receitas-nao-acessorias.html>. Acesso em 04.10.2017.

O interesse pessoal sobre o tema, capaz de justificar a escolha, deriva da identificação de uma grande possibilidade para exercer a imaginação institucional, de modo a propor mudanças pontuais que conduzam a um modelo efetivamente aplicável. Pensar em como favorecer a implementação uma alternativa para que contribua para o financiamento da infraestrutura de transportes, é uma tentativa de buscar uma ferramenta útil para a execução de políticas públicas de espectro amplo e profunda capilaridade.

A despeito do diagnóstico desenvolvido em favor da relevância das receitas não-tarifárias para os sistemas públicos de transportes, verifica-se ainda a baixa permeabilidade da discussão sobre o tema no debate público brasileiro, que se revela na escassa abordagem do assunto nos círculos governamentais, nas pautas midiáticas ou nos círculos acadêmicos e jurídicos do país. Portanto, este trabalho pretende ainda enriquecer a comunidade acadêmica ao compilar e organizar a literatura e a experiência nacional e internacional sobre a temática do tema, que hoje conta com raras obras desenvolvidas no país.

Em resumo, há três perguntas fundamentais que se pretende responder ao longo desta obra. Primeiro, se as receitas não-tarifárias podem constituir uma fonte alternativa relevante para contribuir com a sustentabilidade financeira dos serviços públicos de transportes. Segundo, quais são as razões que justificam a fragilidade da atual exploração de atividades secundárias nas concessões vigentes no país. Terceiro e, por último, quais são os caminhos já trilhados no Brasil e em outros contextos para potencializar o aproveitamento dos ingressos extraordinários em favor do interesse privado e, em especial, do interesse público.

Com base no elucidado acima, optou-se por dividir o presente trabalho da seguinte forma. O primeiro capítulo visa a expor o regime jurídico das receitas acessórias no Brasil, considerando para tanto a legislação e a doutrina nacional a respeito, com enfoque especial no modelo de concessão de serviço público vigente no país, na classificação dos tipos de ingressos extraordinários e também no conceito de modicidade tarifária.

Em seguida, o segundo capítulo pretende apresentar ao leitor uma breve contextualização sobre a sua potencial relevância econômica das receitas não-tarifárias e descrever, com base em exemplos concretos, os principais obstáculos para o seu aproveitamento adequado no cenário brasileiro.

Posteriormente, o terceiro capítulo busca realizar contribuições para o arranjo institucional concernente às receitas acessórias no Brasil. Nesta seção, examina-se em mais detalhe o caso do sistema metroviário do Estado do Rio de Janeiro e as falhas contratuais e regulatórias mais relevantes. Ademais, serão apontados alguns exemplos nacionais e internacionais de sucesso na arrecadação e destinação de receitas acessórias capazes de apontar novos caminhos para a superação dos entraves identificados no capítulo anterior. Por fim, será desenvolvida uma breve conclusão decorrente das análises produzidas.

1. O REGIME JURÍDICO SOBRE RECEITAS NÃO-TARIFÁRIAS

1.1. O conceito de serviço público e sua exploração por particulares

Este trabalho consiste em uma análise da arrecadação e da utilização de receitas não-tarifárias no âmbito de concessões de serviços de transporte público no Brasil. Sendo assim, cumpre asseverar que o transporte é um direito social com amparo constitucional e constitui serviço público cuja titularidade é atribuída à União, aos Estados e aos Municípios brasileiros². Tendo em vista a relevância dessa categorização para a atividade de transporte, torna-se necessária uma breve contextualização sobre os princípios e regras incidentes sobre os serviços públicos no ordenamento jurídico brasileiro, de modo a facilitar a compreensão do leitor dos assuntos que serão abordados nos capítulos subsequentes.

Com efeito, cabe mencionar algumas definições elaboradas por alguns dos principais autores da doutrina do direito administrativo sobre o conceito jurídico de serviço público, uma vez que o seu contorno é controverso e, portanto, variável de acordo com aquele que o define. DI PIETRO (2012) preconiza que o conceito de serviço público pode ser classificado sob duas formas distintas, quais sejam, uma acepção ampla e uma restrita. Filia-se à primeira corrente MEIRELLES (2010), ao considerar como serviço público *“todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”*.

Por sua vez, ARAGÃO (2009), em defesa de uma definição mais criteriosa do instituto, aponta os seguintes problemas para a concepção aberta:

“Com base nisso, grande parte dos conceitos existentes na doutrina dos serviços públicos abrange, com maior ou menor amplitude, as atividades estatais que, se possuem a mesma base axiológica ou teleológica – o bem estar da coletividade – têm regimes jurídicos um pouco ou nada em comum (atividades indelegáveis/atividades delegáveis à iniciativa privada; financiadas por impostos/tarifas e taxas exploráveis comercialmente/ gratuitamente; exclusivas do Estado/compartilhadas com a iniciativa privada; de uso obrigatório/facultativo; manifestações do jus imperii estatal ou não; atividades legislativas, administrativas e jurisdicionais, etc.)”

² Art. 175 da Constituição Federal de 1988. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente ou sob regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Em razão da pertinência da crítica acima mencionada, cabe trazer à colação a definição elaborada por MELLO (2004), que segue a opção de um conceito estrito de serviço público, a qual será adotada neste trabalho:

“Serviço público é a atividade consistente na oferta de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade e cujo desempenho entende que deva se efetuar sob regime de direito público, isto é, outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular.”

Trata-se, portanto, de serviços cujo pressuposto de existência e de sua própria prestação é o atendimento de um ou vários interesses públicos, que constituem a finalidade precípua da atividade estatal. Esses objetivos gerais da coletividade, que representam os interesses particulares de cada um dos indivíduos dela componentes, devem ser perseguidos através de políticas públicas implementadas pelo Estado. A titularidade estatal sobre o serviço é, portanto, corolário de relevância social e da tutela de seu atributo público em face das potenciais ameaças que a aplicação do regime privado de competição poderia acarretar (JORDÃO, 2009).

Isso não significa, porém, que não possa haver a atribuição da exploração da atividade em questão à iniciativa privada. A Constituição Federal, ao estabelecer os princípios gerais da ordem econômica brasileira, determinou, através de seu artigo 175 que *“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.”* Dessa forma, à luz das justificativas socioeconômicas anteriormente comentadas, excetuou os serviços públicos da regra geral de livre iniciativa e concorrência que se aplica ao setor privado, nos termos do artigo 170³.

De acordo com o texto constitucional, portanto, a delegação da atividade não afasta a titularidade estatal, tampouco elimina o dever do Poder Público de orientar o seu exercício através da regulação por leis e outros instrumentos normativos eventualmente cabíveis. Em uma concessão de serviço público, o concessionário se incumbe de parcela da função pública própria do Estado e essa atribuição de responsabilidade e poder influencia de forma essencial sua

³ Art. 170 da Constituição Federal. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência; (...).

atuação perante terceiros. Trata-se de uma transferência condicionada e não uma alienação, razão pela qual o Poder Público permanece com a obrigação de disciplinar as condições em que o serviço é desenvolvido pelo agente privado (JUSTEN FILHO, 2003).

A obrigação de regular os serviços públicos por parte do Estado se verifica, nos termos do artigo 175 e seus incisos, com relação aos seguintes pontos: (i) regime jurídico das empresas concessionárias e permissionárias; (ii) contratos a serem firmados com o particular, em especial no tocante à possibilidade de sua prorrogação, à fiscalização de sua execução e às formas de sua rescisão; (iii) direitos dos usuários; (iv) política tarifária; (v) prestação adequada do serviço.

Quanto ao regime de exploração do transporte público, vale considerar que se trata de um setor muito amplo, que inclui uma série de modalidades diferentes que vão desde um simples sistema de transporte municipal até uma estrutura de rodovias, portos, aeroportos e ferrovias, sob a responsabilidade federal. Dado que o escopo deste trabalho não se restringe a um recorte específico dentro desse amplo espectro de atividades, reconhece-se que todos os entes federados brasileiros são, em alguma medida, responsáveis pelo serviço público de transporte. Muito embora tenham autorização constitucional para exercer diretamente a atividade, cada um no âmbito de suas competências⁴, desde o processo de reforma do Estado empreendido na década de 1990 (BRESSER PEREIRA, 1997), os entes públicos passaram a optar pela delegação de sua prestação à iniciativa privada⁵.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, também conhecida como Lei Geral de Concessões. Trata-se do primeiro diploma normativo voltado a disciplinar a delegação de serviços públicos⁶, sob o regime de concessão e permissão. Nesse sentido, seu artigo 1º estabelece que “*as concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.*”

⁴ Conforme definido no capítulo de organização político-administrativa do Estado brasileiro na Constituição Federal.

⁵ Muito embora as delegações já ocorressem antes, nos regimes das constituições anteriores, como elucidam os artigos 42 e 43 da Lei nº 8.987/1995.

⁶ Os serviços públicos sujeitos à disciplina da Lei nº 8.987/1995 estão definidos na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm).

No âmbito deste trabalho, serão analisados os aspectos referentes ao serviço público de transporte delegado pelo Poder Público à iniciativa privada pelo regime de concessão, considerado pelo art. 2º, inciso II da referida lei como “*a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado*”. A restrição do objeto se justifica na medida em que a concessão de serviço público é o modelo utilizado de forma mais ampla no Brasil para a delegação da atividade de transportes, oferecendo maiores possibilidades de estudo no que diz respeito às receitas não-tarifárias e seus aspectos relevantes.

Por sua vez, em relação à razão subjacente econômica que está presente na ideia de concessões de serviço público conforme estabelecido na Lei Geral de Concessões, JUSTEN FILHO (2003) tece os seguintes comentários:

“Quando se produz a delegação da prestação do serviço público para a iniciativa privada, introduz-se alteração radical na concepção político-econômica do custeio do serviço e da distribuição da riqueza coletiva. **A concessão significa que o custeio dos serviços é transferido para os usuários.** Tal decorre da circunstância de que a fruição do serviço é vinculada ao pagamento de uma remuneração. As despesas necessárias à manutenção do serviço concedido serão custeadas pelo volume global arrecadado dos usuários. Então, a tarifa a ser exigida para a fruição do serviço por parte dos usuários deverá ser suficiente para a manutenção do serviço (e para a obtenção do lucro do delegatário). Isso produz a diferenciação entre dois conjuntos distintos de pessoas: a comunidade e os usuários. Os recursos da comunidade não mais serão aplicados para a implantação e manutenção do serviço. Caberá aos próprios usuários arcar com as despesas necessárias. Dito de outro modo, **a concessão acarreta um alívio dos não-usuários e o agravamento da situação econômica dos usuários do serviço.** Tal ocorre pela cessação da transferência de recursos das camadas mais ricas da população para os usuários do serviço.”

Por essa razão, o autor defende uma leitura do regime jurídico instituído pela Lei Geral de Concessões informada pelos princípios constitucionais, em especial a partir da noção de solidariedade social, para que a delegação ao setor privado não se configure como um mecanismo de geração de efeitos econômicos prejudiciais à população mais desfavorecida, como se destaca:

“Assim colocada a questão, torna-se evidente a necessidade de conjugar o regime efetivo da concessão com os princípios jurídicos fundamentais. Ou seja, a definição da concessão tem de ser compatibilizada com os valores fundamentais consagrados na CF-88. Não é defensável adotar definições rígidas e rigorosas que conduzam à frustração da função do serviço público. A concessão não pode ser uma via de obstaculização da implementação dos valores constitucionais. Essa postulação se relaciona não apenas com a temática da qualidade do serviço. Nem se vincula apenas

com a modicidade da tarifa. Entranha-se diretamente com a sistemática de distribuição de renda na comunidade. Dito diretamente, a concessão não pode ser concebida como instrumento de transferência da riqueza dos extratos mais pobres da população em benefício dos outros segmentos sociais ou do próprio Estado. **O princípio da capacidade contributiva tem de informar a estrutura da concessão**, de modo a impedir que a delegação da prestação do serviço público seja uma forma de agravamento das diferenças sociais existentes ou de frustração das garantias constitucionalmente reconhecidas aos cidadãos usuários e não-usuários.” (JUSTEN FILHO, 2003)

Tal compreensão oferece uma importante perspectiva de análise legal para este trabalho, tendo em vista a evidente necessidade de se conceber mecanismos outros que não apenas a cobrança de tarifas aos usuários para compor os recursos financeiros essenciais à viabilidade econômica do serviço público. Nesse cenário, surgem as receitas não-tarifárias como uma fonte alternativa interessante para as concessões de forma geral e para os sistemas de transportes de forma específica, como será desenvolvido nas seguintes seções e capítulos.

1.2. As receitas não-tarifárias nas concessões de serviço público do setor de transportes

A Lei Geral de Concessões, ao regulamentar o regime jurídico da prestação de serviço público por particular, não deixou de lado a questão das receitas não-tarifárias. Em seu capítulo sobre a política tarifária, a lei expressamente prevê essa alternativa como uma das possíveis formas de remuneração do concessionário. Nesse sentido, o art. 11 dispõe que:

Art. 11 da Lei nº 8.987/95. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, **a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.**

A leitura do texto legal destacado acima esclarece que está autorizada a exploração de atividades alheias ao serviço público concedido, mas que a ele estejam de alguma forma relacionados, com o objetivo de geração de receitas diferentes daquelas oriundas da cobrança de tarifa em razão da utilização do serviço pelos usuários. Tais receitas, enuncia a lei, podem ser de natureza alternativa, complementar ou acessória, bem como podem advir de projetos

associados, e sua arrecadação deve ocorrer com vistas ao favorecimento da modicidade tarifária⁷.

Como ponto de partida para a análise do regime jurídico incidente sobre essas receitas não-tarifárias, se faz necessário examinar em detalhes as categorias de classificação presentes no dispositivo legal.

Primeiramente, destacam-se os projetos associados, que constituem um grupo de atividades periféricas, sem vínculo direto com concessão, mas que existem no intuito de enriquecer a sua concepção econômica como uma empreitada comercial que extrapola a simples exploração do serviço. A esse respeito, JUSTEN FILHO (2003) e GUIMARÃES (2012) elucidam o seguinte:

“A ideia de projetos associados pode conduzir à implantação de estruturas empresariais amplas e complexas, superando largamente a experiência tradicional entre nós. Importa a inserção do objeto da concessão no âmbito de uma pluralidade de empreendimentos, de molde que os resultados econômicos globais sejam multiplicado. A concessão (especialmente aquela precedida de obra pública) passa a ser um dos polos da atividade a ser desenvolvida. Conjuntamente com ela, desenvolvem-se outras atividades econômicas inter-relacionadas. Nessa hipótese, poderia reconhecer dois (ou mais) empreendimentos economicamente equivalentes, cujo desenvolvimento conjugado caracteriza a associação a que alude o dispositivo.” (JUSTEN FILHO, 2003)

“Estão referidas pela expressão legal ‘projetos associados’ e configuram hipótese de geração de receita complementar ou alternativa. Um projeto de concessão de certo serviço ou obra pública guarda potenciais oportunidades lucrativas relacionadas a subprodutos que lhe estão relacionados. Estes negócios derivados e potencialmente rentáveis são favorecidos por externalidades positivas geradas pela execução do serviço público principal. Aproveitam-se essas externalidades para favorecer a integração financeira no projeto da concessão de oportunidades periféricas de negócio. Assim, e por exemplo, a construção de uma rodovia por meio de uma concessão de obra pública

⁷ “A complementação da receita remuneratória do concessionário por fontes alternativas tem o propósito de assegurar a modicidade tarifária, absorvendo em favor da redução no preço das tarifas todas as oportunidades lucrativas vinculadas à exploração do serviço público na concessão. Essas atividades lucrativas associadas à prestação de serviços públicos concedidos, embora não se confundam com o objeto propriamente da delegação (porquanto se configuram atividades econômicas destituídas das características do serviço público, não atraindo daí o seu regime específico), serão desempenhadas pelo concessionário (paralelamente à realização do serviço público) e segundo outro regime de prestação como um meio a ampliar suas receitas e subsidiar (mesmo que parcialmente) o custeio do serviço público concedido, alcançando-se a redução das tarifas cobradas dos usuários. A prescrição deve ser compreendida a partir do princípio da modicidade tarifária aplicável às concessões.

Em muitos casos, o lucro auferido por conta do desempenho desses negócios associados ao projeto da concessão configurará solução à execução autossustentável (sem o recurso a aportes do poder público) do serviço público. Assim, um projeto que envolva custos operacionais que ultrapassem a perspectiva de retorno financeiro oriundo da cobrança de tarifas módicas dependerá da complementação da receita do concessionário por fontes alternativas. Nesses casos, a adição de outras fontes de remuneração é condição de viabilidade econômico-financeira da concessão.” Fernando Vernalha Guimarães, *Concessão de serviço público*, 2012, p. 217-8.

poderá gerar oportunidades de negócios rentáveis que lhe podem ser associados, como a exploração de praça de restaurantes e lojas à sua margem. A existência da rodovia propicia a circulação de pessoas nos arredores, gerando público consumidor para esses estabelecimentos. A concessão, então, pode ser associada concessão de direito de uso (ao concessionário) de certas áreas estrategicamente posicionadas com vistas ao implemento desses empreendimentos complementares. A situação da concessão é apta a favorecer oportunidades empresariais que podem ser aproveitadas na concepção mais abrangente da prestação do serviço público, integradas como fonte complementar de receita.” (GUIMARÃES, 2012)

De fato, os projetos associados se aproveitam das oportunidades comerciais decorrentes da estrutura pública a que se associam, do que decorre um vínculo material com a concessão, já que sem elas a sua própria existência estaria ameaçada ou mesmo inviabilizada. Por sua vez, como constituem atividades distintas do serviço público objeto da concessão, estão sujeitos a um regime jurídico *sui generis*. Em grande parte se aplicam as normas de livre iniciativa e concorrência, porém ocorre o influxo de certas diretrizes típicas do direito administrativo, como esclarece novamente GUIMARÃES (2012):

“A exploração dessas atividades complementares em projetos associados será realizada sob regime de atividade econômica em sentido estrito. Não se confundem com o objeto central da concessão, porquanto não se constituem na prestação de serviço público. Bem por isso, não são atividades relevantes à execução da concessão em si, razão pela qual a perspectiva de sua exploração não pode comprometer o correto e adequado funcionamento do serviço público objeto da concessão. Mas se afiguram atividades vinculadas em alguma medida com a prestação da concessão; logo, serão relacionadas no projeto da concessão, compondo também o objeto do contrato de concessão.

É claro que, fixada sua natureza como atividade econômica em sentido estrito, tais atividades não estarão submetidas ao mesmo regime jurídico da concessão, na acepção de que não se submetem ao regime jurídico do serviço público. (...) **Contudo, estarão economicamente integradas com a concessão, sujeitas, portanto, a determinadas prerrogativas administrativas de controle e fiscalização (arts. 29, I, 30 e 31 da Lei 8.987/95).** Na medida em que a prestação dessas atividades gera receita à prestação do serviço público, passa a integrar a equação econômico financeira da concessão, merecendo daí a tutela administrativa correspondente. Por isso, ainda que se possa afirmar que tais atividades estão fora do âmbito do regime jurídico do serviço público, a determinadas prerrogativas da tutela da concessão elas se submeterão, particularmente no que toca ao exercício da realização das demonstrações financeiras correspondentes.”

Conceituada a noção de projetos associados, passa-se a abordar a outra categoria mencionada pela lei, qual seja a das receitas alternativas, complementares ou acessórias. Em verdade, essas receitas são resultado da exploração, no âmbito da concessão, de atividades sem qualquer relação com o serviço público, como esclarece MOREIRA (2010):

“Já a segunda ordem de receitas seriam aquelas oriundas de projetos que não se integram materialmente na prestação do serviço, mas apenas lhe servem de fonte de rendimento, instalando a ‘integração econômica da exploração de atividades rentáveis à concessão a projetos e atividades sem vínculo direto ou marginal com a prestação do

serviço público'. Por exemplo, a cessão de uso de espaço em prédio público do concedente para o desempenho de atividades comerciais.”

Dentro dessa classificação, cabe ainda apontar as diferenças conceituais entre cada uma das espécies de rendimentos. As receitas alternativas podem ser definidas da seguinte forma, como propõem BLANCHET (1995) e JUSTEN FILHO (2003):

É a que substitui a decorrente do recebimento, pela concessionária, do preço público. Em tal hipótese, o usuário fruirá gratuitamente o serviço, e a concessionária terá seu investimento remunerado por outra fonte que não é a de receita proveniente da cobrança de tarifa. É o que se verifica na concessão de determinada obra- uma estrada ou uma ponte, por exemplo- na qual a concessionária poderá destinar certos espaços para a publicidade pela qual cobrará o preço correspondente. (BLANCHET, 1995)

Fontes de receitas alternativas são as relacionadas com a exploração alternativa, do ponto de vista econômico, do objeto da concessão. Não importam o desenvolvimento de outras utilidades ao público nem a ampliação propriamente dita do objeto da concessão. Mantido o mesmo objeto, aproveitam-se oportunidades no desempenho do serviço público para obtenção de receitas que substituem as tarifas. A receita é alternativa para a remuneração do concessionário. Assim, ao invés de cobrar tarifa, desenvolverá atividades que propiciarão sua satisfação. (JUSTEN FILHO, 2003)

Quanto às receitas complementares e acessórias, BLANCHET (1995) oferece também uma abordagem interessante e clara:

Receita complementar – É aquela apenas a complementar o valor cobrado pela concessionária a título de tarifa, sempre que esta tarifa representar um preço político (v. comentários ao art.6º) e não um preço público, o que ocorre quando a tarifa não é suficiente para remunerar o investimento da concessionária. Necessário reiterar que é a receita e não a sua fonte, que deve ser complementar.

Receita acessória – Embora tenha a mesma finalidade das duas anteriores, distingue-se pelo fato de não ser estranha à atividade objeto da concessão, mas apenas acessória. Seria receita acessória, por exemplo, em caso de concessão de serviço de transporte coletivo, a proveniente da venda (para compra facultativa) de guias destinados a orientar os usuários quanto às atrações e utilidades existentes no trajeto e no local do destino.

Esclarecidas as distinções decorrentes dos conceitos criados pela Lei Geral de Concessões, ressalta-se que tais categorias foram detalhadas para fins de análise do regime jurídico aplicável, sendo que neste trabalho serão todas elas reunidas sob a alcunha genérica de receitas não-tarifárias ou extraordinárias⁸. Ademais, apresentado o instituto das receitas

⁸ Sobre o conceito de receitas extraordinárias v. Cristiane Lucidi Machado, Receitas alternativas, complementares, acessórias e de projetos especiais nas concessões de serviços públicos: exegese do art. 11 da Lei nº 8.987/95. *Revista de Direito Público da Economia* 07: 97-8, jul/set 2004: “Para os fins deste estudo, entende-se por receitas extraordinárias aquelas oriundas de outras atividades que não a prestação direta do serviço público delegado, mas que com a delegação guardem relação, de modo que a possibilidade de sua obtenção decorra da própria delegação. Em outras palavras, a prestação do serviço público delegado cria, para o delegatário, oportunidades de auferir receitas outras que não aquelas decorrentes exclusivamente das tarifas que, contudo mantém relação (mesmo que indireta) com o serviço público prestado ou com os bens afetos à sua prestação.”

extraordinárias com o devido embasamento na legislação vigente e na literatura nacional a respeito, torna-se oportuno abordar o conceito de modicidade tarifária.

1.3. Os contornos jurídicos da modicidade tarifária

É imperioso compreender a acepção jurídica da modicidade tarifária, bem como o seu papel no contexto da política tarifária, uma vez que a Lei Geral de Concessões estabelece a obrigatoriedade da destinação das receitas extraordinárias para a satisfação desse objetivo.

Este foi o caminho adotado pela legislação pois o aumento da lucratividade da concessão e, conseqüentemente, a ampliação de fontes de receita capazes de financiar a operação do serviço público permite a utilização dos recursos adicionais para uma série de finalidades. Entretanto, a escolha política do legislador determinou que essa finalidade seja a redução das tarifas. De fato, não seria compatível com a ordem jurídica manter um determinado patamar de preço cobrado do usuário quando a operação gerasse outras espécies ganhos econômicos aptos a contribuir para a equação financeira da concessão (JUSTEN FILHO, 2003).

O processo de fixação do preço da tarifa de um serviço público é complexo, pois envolve uma série de variáveis distintas e sofre influência de objetivos de política social alheios à operação. Trata-se, assim, de uma estrutura que extrapola a mera repartição de custos do serviço entre os usuários (JUSTEN FILHO, 2003), já que podem ser determinadas diferentes categorias de preços em razão da sua capacidade econômica, cumprindo verdadeira função redistributiva, dentro dos parâmetros do princípio da isonomia (MOREIRA, 2010).

Assegurar o mais amplo acesso ao serviço público, viabilizando o desenvolvimento da atividade pela concessionária e impedir o excesso na cobrança de tarifas, tutelando o direito do usuário à prestação estatal qualquer que seja a sua condição financeira, são os dois objetivos que constituem a justificativa subjacente à modicidade tarifária. O atendimento desse mandamento legal é atingido por meio do difícil e delicado equilíbrio do conflito de interesses mencionado, em que os usuários exigem o melhor serviço ao menor preço possível e a concessionária busca maximizar os seus rendimentos (MOREIRA, 2010).

A arbitragem dessa tensão que constantemente permeia o terreno da política tarifária⁹, notoriamente identificado no setor de transportes, objeto deste estudo, é responsabilidade do Estado, através da sua atuação como Poder Concedente, que fiscaliza e faz cumprir as regras da concessão e as condições adequadas de prestação do serviço. A Lei Geral de Concessões, em seu art. 6º, determina os parâmetros para que se avalie a adequação da atividade nos seguintes termos:

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

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Sendo assim, fica evidente que esses elementos presentes na lei vão conferir o conteúdo normativo preciso ao conceito de modicidade tarifária, influenciando de maneira decisiva na estipulação do patamar justo para a fixação do preço do serviço. Sobre o tema, vale citar as lições de MOREIRA (2010) e WALD e GAENSLY (2009):

A adequação do serviço vive em aparente tensão com a modicidade tarifária. Isso devido à má compreensão do que vêm a ser ‘adequação’ e ‘modicidade’ - como se fosse possível a definição apriorística (ou subjetiva) de tais atributos dos serviços concedidos (‘excelente’ e ‘barato’ versus ‘bom’ e ‘caro’). Em princípio pode-se dizer que o serviço será adequado em vista das necessidades sociais definidas em seu regime estatutário e no contrato de concessão, ao passo que a tarifa será módica em relação aos deveres e obrigações também lá estabelecidos. Esta primeira aproximação pretende tornar claro que os conceitos de ‘serviço adequado’ e ‘modicidade tarifária’ são relacionais e objetivos. Relacionais devido ao fato de que resultam da comparação de dois ou mais objetos de análise: a prestação a ser executada; a obra a ser construída; o perfil socioeconômico dos usuários que serão beneficiados; o custo do dinheiro para as inversões; o prazo do contrato; a taxa de retorno viável etc. O exame de tais dados é que permitirá a conclusão quanto a serem (o não) adequado o serviço e módica a tarifa.

(...) Assim, refuta-se o entendimento de que a modicidade tarifária possa ser compreendida em abstrato- num jogo de adivinhar o menor número possível, independentemente dos deveres e obrigações contratuais. O que isso possa ser estabelecido por meio de critério subjetivo na defesa unilateral do concessionário ou do usuário (ou subgrupo de). Tenha-se claro que as tarifas devem gerar a rentabilidade ordinária do projeto, e caso isso não ocorra implicará a impossibilidade de prestação do serviço e consequente rescisão do contrato de concessão. (MOREIRA, 2010)

⁹ “A exteriorização mais direta do risco do concessionário relaciona-se com a tarifa, O risco é ‘precificado’ não apenas na acepção de comportar uma avaliação financeira, mas também no sentido de integrar-se no valor da tarifa. Isso significa que, **quanto maior o risco do concessionário, tanto mais elevada será a tarifa**. A incerteza sobre os custos necessários à efetiva obtenção dos benefícios pretendidos pelo empresário se traduz em custos de transação, o que significa que o empresário transfere para o preço as incertezas e inseguranças que entranham sua atividade. Tal evidencia que a ampliação do risco do concessionário é incompatível com a realização do objetivo da tarifa módica. Se uma das finalidades essenciais da delegação é assegurar a prestação do serviço público mediante tarifas módicas, uma decorrência inafastável é a ponderação do risco a ser atribuído ao concessionário.” (JUSTEN FILHO, 2003)

Como se vê, o próprio legislador não trata a modicidade tarifária como um fim em si mesmo, trata-a como um dos objetivos da política tarifária, ao lado de outros postulados relacionados à garantia de acesso e de qualidade do serviço.

(...) Na realidade, como já se pode perceber e será visto melhor a seguir, a modicidade tarifária é um comando que se aplica ao administrador no momento da licitação, na fixação das condições das propostas e respectiva escolha da que lhe é mais vantajosa. Não é uma carta branca para que a administração altere os contratos que estejam em vigor. Estes, pelo próprio conjunto de normas a que sua celebração deve obediência, são presumivelmente módicos. (WALD E GAENSLY, 2009)

Por fim, verifica-se que o conceito de modicidade tarifária exige que a tarifa esteja fixada em um valor suficiente para que o projeto seja viável e autossustentável, remunerando adequadamente o concessionário e garantindo o acesso dos usuários, impedindo que o serviço público seja economicamente seletivo. Nesse sentido, para este trabalho, será adotado o conceito de modicidade assim entendido como *“a existência de um processo licitatório competitivo e o esforço permanente da concessionária em reduzir os seus custos, criando condições para a redução das tarifas quando dos reajustes e revisões”*¹⁰.

2. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A ARRECADAÇÃO E A UTILIZAÇÃO DE RECEITAS NÃO-TARIFÁRIAS

2.1. As receitas não-tarifárias e a sustentabilidade financeira do transporte público

O custeio do transporte público constitui um desafio central para a administração e a aplicação de recursos nas sociedades contemporâneas, em que os fluxos de deslocamento de pessoas e objetos em geral assume grandes proporções. As exigências do crescimento econômico e a inserção da mobilidade ao rol de direitos assegurados ao cidadão dependentes de uma prestação estatal¹¹ pressionam os limitados orçamentos públicos para a destinação de altos valores em favor de objetivos de políticas públicas cada vez mais variados e complexos.

No setor em foco, o problema assume especial relevância, já que o transporte público não é, em regra, uma atividade comercial que gera lucros (UBBLES et al., 2001). Os déficits

¹⁰ Contrato de Concessão nº 19/2016 - ANEEL. Subestação Água Azul SPE S.A.

¹¹ Art. 6º da Constituição Federal. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

operacionais e os altos investimentos demandados para a criação e expansão de sua infraestrutura são características marcantes do ramo, razões pelas quais verifica-se um abismo crescente entre as despesas de custeio e as receitas auferidas.

No Brasil, a situação da malha de transportes por ônibus na cidade do Rio de Janeiro é exemplo da insustentabilidade econômica que ameaça a continuidade de um serviço público básico para a mobilidade da população¹². A dependência do sistema da receita advinda das tarifas pagas pelos usuários está levando as concessionárias à incapacidade operacional, em meio a uma série de disputas judiciais sobre o valor a ser cobrado dos passageiros¹³. O cenário do município, apesar de mais grave, reflete em boa medida a realidade de outras metrópoles do país¹⁴, bem como a de modais não urbanos¹⁵.

Também em países desenvolvidos verifica-se semelhante drama, como ilustra o recente relatório do Comitê de Orçamento e Performance da Prefeitura de Londres¹⁶. O documento detalha as perspectivas financeiras da operadora de mobilidade urbana da capital inglesa, Transport for London, e aponta como principais riscos para a sustentabilidade econômica do sistema (i) o corte nas transferências do governo municipal para a empresa, (ii) o congelamento das tarifas ordenado pela nova gestão da Prefeitura e (iii) a significativa redução do número de usuários das linhas de ônibus. Tais dificuldades financeiras colocam em xeque a viabilidade dos investimentos planejados para os próximos anos e até mesmo a saúde financeira da empresa operadora do serviço. O exemplo inglês esclarece uma realidade presente em outras capitais europeias¹⁷, especialmente após a mais recente crise financeira¹⁸, e que vem afetando diretamente a capacidade de financiamento dos transportes públicos.

¹² <https://extra.globo.com/noticias/rio/presidentes-de-consorcios-dizem-que-beira-da-falencia-empresas-de-onibus-nao-garantem-13-de-rodoviaros-21892144.html>. Acesso em 15.10.2017.

¹³ <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-08-16/justica-determina-reducao-de-r-020-na-passagem-de-onibus.html>. Acesso em 15.10.2017.

¹⁴ <http://jcrs.uol.com.br/conteudo/2017/08/opiniaio/582245-transporte-coletivo-esta-em-crise-em-todo-o-brasil.html>. Acesso em 15.10.2017.

¹⁵ http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/08/07/internas_polbraeco,615596/crise-diminui-investimento-no-setor-de-transportes-e-logistica.shtml. Acesso em 15.10.2017.

¹⁶ https://www.london.gov.uk/sites/default/files/budget_and_performance_committee_report_tfls_financial_challenge_final.pdf. Acesso em 15.10.2017.

¹⁷ <http://www.iau-idf.fr/en/know-how/transport-and-mobility/transport-mobility/urban-transport-challenges-in-europe-in-the-context-of-the-financial-crisis.html>. Acesso em 17.10.2017.

¹⁸ <https://scholar.harvard.edu/files/markesposito/files/eurocrisis.pdf>. Acesso em 17.10.2017.

A partir da leitura deste quadro, percebe-se que as receitas não são capazes de cobrir as despesas e, conseqüentemente, a estrutura financeira se deteriora com rapidez. Se por um lado, há uma necessidade premente de se desenvolver uma infraestrutura logística, para pessoas e para cargas, por outro lado, as regiões com demandas mais urgentes são impedidas de prosperar com todo o seu promissor potencial¹⁹. No contexto dos países em desenvolvimento, e no caso brasileiro em especial, o problema é agravado em razão dos volumosos subsídios, ainda que implícitos, concedidos à indústria automobilística²⁰. O incentivo ao transporte particular se consolida às custas de volumosos montantes que poderiam ser empregados em larga escala em variados modais de transporte público.

Vale acrescentar ainda que a política tarifária no setor de transportes, principalmente no que diz respeito à mobilidade urbana, sofre fortes influências de fatores políticos e sociais externos à equação financeira que busca o equilíbrio da operação. Portanto, há que se considerar objetivos de políticas públicas alheios ao sistema de transporte para verificar a capacidade da remuneração tarifária de suprir as expectativas de receitas que o serviço demanda. Exemplos evidentes de tal aspecto são as manifestações populares contrárias aos aumentos nos preços, frequentes nas grandes metrópoles brasileiras, e que não raro resultam em congelamentos não antecipados nos cálculos das concessões²¹, bem como a criação de novas categorias de gratuidades, que geram ruidosos embates entre as empresas e o Poder Público²².

Tendo em vista os fatores acima abordados, cabe analisar a exploração de receitas não-tarifárias vinculadas ao serviço de transportes como modalidade arrecadatória alternativa. A expressão receitas não-tarifárias, à primeira vista, pode parecer demasiado ampla em razão de seu caráter genérico, abarcando quaisquer tipos de ingressos financeiros que não sejam aqueles oriundos das tarifas pagas pelos usuários do transporte público.

De fato, não há equívoco decorrente dessa leitura, porém, para os fins deste trabalho, consideram-se receitas não-tarifárias apenas aquelas oriundas de atividades acessórias ou de

¹⁹ <http://g1.globo.com/fantastico/quadros/brasil-quem-paga-e-voce/noticia/2013/04/deficiencia-estrutural-nos-transportes-e-ferrovias-faz-brasil-desperdicar-bilhoes.html>. Acesso em 17.10.2017.

²⁰ <https://oglobo.globo.com/economia/incentivos-subsidios-carros-somam-quase-dobro-do-investido-em-transporte-coletivo-em-2013-14439996>. Acesso em 17.10.2017.

²¹ <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/06/doria-afirma-que-vai-congelar-tarifas-de-onibus-para-evitar-protestos-em-sp.htm>. Acesso em 17.10.2017.

²² Nesse sentido, destaca-se o julgamento da ADI 3768, de autoria da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, em que se declarou a constitucionalidade do art. 39, caput, do Estatuto do Idoso (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=72643>).

projetos associados à infraestrutura pública do serviço de transporte. Neste caso, as operações comerciais ou de outra natureza negocial, capazes de darem ensejo à arrecadação em favor do serviço, são aquelas dependentes da exploração do transporte público (atividades acessórias) ou aquelas que se aproveitam do potencial de negócios decorrente da concessão, incrementando a sua atratividade para a iniciativa privada e para o interesse público (projetos associados).

Com efeito, os empreendimentos realizados com o intuito de arrecadação não-tarifária, guardam certa relação com a concessão de serviço público. Ressalte-se que não se trata de um vínculo necessário, pois a inexistência de projetos desta natureza não compromete, pelo menos em tese, a infraestrutura pública já estabelecida ou a continuidade da prestação do serviço. Por essa razão, é preciso compreender as oportunidades vislumbradas e que levam os agentes privados, especialmente as concessionárias de serviço público, a investir seus recursos e esforços em favor dessa alternativa de obtenção de receita. Ademais, deve-se também entender quais são as dimensões do interesse público que podem ser satisfeitas e maximizadas através da exploração de atividades alheias ao transporte público.

Os projetos de transporte, sejam empreendimentos de abrangência local, como um novo modal de mobilidade urbana ofertado em uma região metropolitana, ou megainvestimentos em infraestrutura de nível regional ou nacional, como um aeroporto de grande porte, são verdadeiros vetores de desenvolvimento socioeconômico. As áreas sob sua influência sofrem múltiplos efeitos, em aspectos como ocupação do solo, dispersão/concentração populacional, segregação espacial e social e expansão econômica (ARDILA E ORTEGON, 2013).

Em geral, o investimento em infraestrutura pública representa uma importante ferramenta de promoção do desenvolvimento para o administrador público. Os desdobramentos decorrentes da implementação de grandes projetos de transporte público geram diversas oportunidades de ação governamental em favor da realização de objetivos de políticas públicas que em muito extrapolam a dimensão do serviço público concedido. Por sua vez, no setor de transportes, esse aspecto ganha especial relevo por conta da natureza do serviço, que se presta essencialmente a organizar e direcionar os fluxos de pessoas e de negócios para as regiões mais beneficiadas pelo novo equipamento público.

Neste ponto, cumpre oferecer especial destaque ao que defende Floriano de Azevedo Marques:

“Existe associado ao bem público material um bem intangível representado ao tráfego de passageiros. Esse bem intangível pode e deve ser explorado pelo Poder Público ou por agente delegado seu, de modo a impedir que um excedente econômico criado com recursos da coletividade sirva para beneficiar apenas uma parcela da sociedade. Esses poderosos mecanismos devem ser incrementados e difundidos, inclusive como forma de minorar a crise de financiabilidade do Estado” (MARQUES NETO, 2000).

Sendo assim, deve-se considerar que as vantagens oriundas da exploração de atividades acessórias ou de projetos associados ao serviço de transporte vão ao encontro dos interesses públicos e privados envolvidos na concessão. Por um lado, as empresas responsáveis pela operação e manutenção do serviço se beneficiam com a transformação dos locais onde está a infraestrutura de transporte em centros logísticos relevantes, com potencial arrecadatório através de diversos empreendimentos.

O aproveitamento comercial do fluxo de pessoas no sistema pode se estender para além dos usuários do transporte, alcançando todos aqueles que acessam a estrutura da concessão como potenciais clientes. O crescimento das atividades acessórias agrega valor ao local, na medida em que ele se torna um ponto de referência comercial e de serviços, organizado em torno da posição estratégica de mobilidade que o espaço dedicado ao transporte público naturalmente assume pela sua simples existência (ZENGLIN e MÜLLER, 2007).

Por outro lado, o Poder Público também encontra variados aspectos vantajosos na exploração de receitas não-tarifárias. Em primeiro lugar, a criação de uma nova fonte de custeio alternativa às origens convencionais de recursos alivia, em alguma medida, a pressão sobre os cofres estatais, uma vez que a demanda por subsídios ao serviço público diminui ou eventualmente é anulada. O sistema de transportes, propriedade pública, se beneficia da saúde financeira da concessionária, que terá à disposição maior volume de recursos para empregar na boa administração do serviço. A operação será favorecida em termos financeiros, o que potencialmente gera efeitos positivos para a sociedade como um todo e possibilita a preservação da tarifa em patamares mais baixos, já que existem outras fontes de receitas capazes de cobrir os custos e de remunerar a empresa prestadora do serviço.

Em segundo lugar, trata-se de uma alternativa de menor sensibilidade política, comparativamente, por exemplo, à instituição de tributos específicos para o financiamento do transporte público ou à elevação do preço das tarifas. Além disso, toda a movimentação comercial que se gera ao redor do equipamento público tem o potencial de criação de empregos

e dinamização da economia local, bem como de oferecer mais oportunidades de acesso a produtos e serviços a populações do entorno. Em regiões com menor cobertura de empreendimentos privados e de serviços públicos, esse aspecto pode se mostrar particularmente positivo e relevante.

Ainda sob o ponto de vista estatal, identifica-se que aproveitar todos os potenciais excedentes econômicos advindos da implementação de uma estrutura pública em determinado local para fins de custeio do próprio serviço que lhe deu causa é uma estratégia necessária, de modo a satisfazer ao máximo os interesses públicos envolvidos. De verdade, à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, que norteiam a atuação do administrador público, o ente governamental está compelido a agir de forma a viabilizar a realização efetiva das potencialidades inerentes a cada bem público, capazes de gerar incrementos de receita favoráveis ao serviço em questão.

Por conseguinte, é preciso desenvolver, para cada modalidade de transporte, um sólido arcabouço analítico que sirva para identificar os mecanismos cabíveis de serem implementados. Arranjos sustentáveis de financiamento devem estar baseados em combinações de fontes de receitas complementares e inovadoras em diferentes níveis, ou seja, diversificando as origens de recursos para garantir a continuidade e a qualidade do serviço público (ARDILA e ORTEGON, 2013).

O relatório do Banco Mundial sobre finanças do transporte público urbano²³, publicado em 2013, sugere para tanto a aplicação sistemática do princípio “*who benefits pay*”, de modo a apontar os benefícios esperados e os prováveis beneficiários relacionados a cada projeto de mobilidade urbana. Assim, indica o estudo, é possível conceber uma estrutura justa e equilibrada, em que a contribuição financeira de cada uma das fontes de receitas componentes do projeto seja proporcional aos ganhos (tangíveis e intangíveis) dos agentes sociais favorecidos pelo sistema de transporte público.

Sendo assim, cabe finalmente salientar a relevância das receitas não-tarifárias como fontes de receitas para o sistema de transportes, uma alternativa especialmente promissora para a experiência brasileira. Como será demonstrado em mais detalhes no próximo capítulo, a

²³ <http://www.wctrs-society.com/wp/wp-content/uploads/abstracts/rio/selected/3075.pdf>. Acesso em 25.10.2017.

exploração dessa possibilidade no contexto das concessões de serviço público de transportes no Brasil ainda enfrenta importantes desafios jurídicos e práticos para alcançar um estágio de maturidade e de efetiva magnitude financeira. Justamente por ser ainda incipiente e por apresentar vantagens claras, tais como o alívio sobre as despesas cobertas pelo orçamento público e o aproveitamento do potencial econômico da população usuária, os sistemas de transportes brasileiros podem vislumbrar nesta alternativa uma via interessante para recuperar o fôlego de custeio e investimentos que o país tanto necessita.

2.2 A deficiência da exploração de receitas não tarifárias no Brasil

A despeito dos aspectos vantajosos detalhados na seção anterior, cumpre afirmar que, no Brasil, a exploração de receitas acessórias ainda se encontra em um estágio inicial de desenvolvimento. O reconhecimento dessa situação se baseia nos dados produzidos pela União Internacional dos Transportes Públicos (UITP), principal associação internacional relacionada ao desenvolvimento sustentável em mobilidade²⁴. Em 2012, a divisão latino-americana da UITP publicou o relatório “*Receitas extratarifárias são um investimento no cliente: maior satisfação e maiores benefícios*”, em que analisa a situação de diversos países da região quanto ao aproveitamento e utilização dessa fonte de receitas em seus sistemas de transportes²⁵.

Com relação ao que ocorre no Brasil, o estudo aponta que 85% dos sistemas existentes nas cidades com população superior a 250 mil habitantes exploram os ingressos não-tarifários como forma de financiamento. Todavia, nessas localidades, as fontes secundárias geram o equivalente a apenas 5% dos custos de operação dos sistemas de transporte público. Em relação ao montante global de receitas auferidas, trata-se de percentual acentuadamente baixo, posto que a UITP estima que o potencial arrecadatório com atividades acessórias possa chegar a até 25% dos referidos custos operacionais.

Os dados mencionados demonstram, portanto, que se trata de uma prática bastante difundida no país, constituindo um mecanismo efetivamente utilizado para a geração de renda

²⁴ <http://www.uitp.org/organisation>. Página web oficial da União Internacional dos Transportes Públicos. Acesso em 01.11.2017.

²⁵ <http://www.latinamerica.uitp.org/sites/default/files/Foco%20America%20Latina%20-%20Ingresos%20Secundarios%20POR.pdf>. Acesso em 01.11.2017.

extra. Não obstante, a avaliação da entidade internacional indica, de modo geral, o subaproveitamento da capacidade de gerar receitas dos sistemas públicos de transportes no Brasil.

De fato, a ineficiência na gestão de receitas não-tarifárias no Brasil prejudica a sustentabilidade dos sistemas de transporte, não só quanto ao aspecto financeiro, mas também quanto ao aspecto socioeconômico mais geral envolvido na operação e na prestação do serviço. Isso porque o desenvolvimento de atividades acessórias ou associadas à infraestrutura pública beneficia imediatamente a operação do serviço, mas produz, como esclarecido na seção anterior, uma série de externalidades positivas²⁶.

A esse respeito, a UITP assevera que “para cada emprego na companhia operadora trabalhando nos serviços relacionados a receitas extratarifárias, existem dois empregados indiretos”. Ademais, sustenta que, “em média, cada 1 dólar investido pelo operador do sistema em desenvolvimento de serviços de receitas extratarifárias, ganha-se 3 dólares”. Dessa forma, percebe-se que o baixo aproveitamento das atividades não-tarifárias que se verifica no Brasil gera consequências negativas em âmbitos diversos, que ainda extrapolam a dimensão mais óbvia de prestação do serviço público de transportes.

Tendo em vista a realidade fática exposta, se faz necessária uma identificação de quais são os fatores fundamentais que justificam a utilização ainda tímida do instrumento das receitas não-tarifárias nos sistemas de transportes brasileiros. Muito embora não se trate de um caso isolado no contexto latino-americano, vale aprofundar a análise da problemática específica do país. Dessa maneira, se possibilita uma investigação mais detalhada dos entraves mais importantes presentes na experiência nacional e, a partir daí, se podem traçar caminhos para a sua superação.

Com base nas recomendações elencadas pela UITP em seu relatório sobre as receitas secundárias na América Latina, é possível identificar dois principais problemas relacionados à arrecadação e utilização dessa fonte de ingressos no Brasil. O primeiro diz respeito à falta de conhecimento sobre o potencial econômico dos ativos vinculados à infraestrutura e à operação do serviço público de transporte. O segundo, à debilidade do arcabouço normativo, legal e

²⁶ <https://www.priberam.pt/dlpo/Externalidades>. Dicionário Priberam. Acesso em 03.11.2017.

regulatório, que não serve de maneira apropriada ao objetivo de fomentar e otimizar o uso dessa ferramenta de geração de receitas.

Em primeiro lugar, destaca-se a incompreensão do potencial econômico dos ativos vinculados à concessão de transporte público. Os atores envolvidos na prestação e na regulação do serviço de transporte, em especial as empresas operadoras, não conseguem identificar completamente as inúmeras possibilidades de exploração de receitas não-tarifárias decorrentes da própria existência do sistema. Em relação ao transporte, há ativos tangíveis e intangíveis inerentes à atividade. Os tangíveis são representados pelos bens materiais, como por exemplo os espaços comerciais, os contratos celebrados com terceiros, os dados gerados pelo uso do sistema, entre outros. Já os intangíveis seriam aqueles relacionados ao know-how da operação, como a capacidade de gestão, a expertise técnica, etc.

Dada a variedade de bens materiais e imateriais presente no desenvolvimento de um sistema de transporte público, a capacidade de explorá-los comercialmente e de gerar receitas independentes da tarifa cobrada aos usuários deveria ser proporcional ao potencial de que se dispõe. Todavia, além do prévio reconhecimento dessa riqueza a ser explorada, sua transformação em ingressos financeiros concretos depende de planejamento e da construção de novos modelos de negócios para as concessões de transporte, capazes de levar em consideração esse amplo campo comercial. Sem dúvida, a inovação em termos organizacionais e normativos também é um fator chave para a efetiva otimização dos ativos mencionados.

No Brasil, por sua vez, a experiência geral demonstra a incapacidade de gerir toda a complexidade envolvida na exploração de atividades comerciais acessórias ou associadas à prestação do serviço público de transportes. A gama de serviços desenvolvidos é reduzida, sendo que a principal forma utilizada é a publicidade e a locação de espaços comerciais, inclusive em concessões que não se restringem ao ambiente urbano²⁷.

A consequência desse baixo nível de aproveitamento econômico dos ativos é a reduzida participação das receitas não-tarifárias em relação ao total de fontes de receitas dos sistemas de transporte público brasileiros. O caso da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)²⁸ ilustra com clareza a situação apontada. Trata-se de uma sociedade de economia mista federal,

²⁷ <http://www.bfcapital.com.br/receita-acessoria-representa-ate-4-do-faturamento/>. Acesso em 07.11.2017.

²⁸ <http://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu>. Acesso em 07.11.2017.

vinculada ao Ministério das Cidades, que opera diferentes modais metroferroviário em cinco capitais do país: Belo Horizonte, Recife, Natal, Maceió e João Pessoa.

Para cada uma das localidades onde atua, a CBTU elabora planos de ação, que são instrumentos de coordenação estratégica dos objetivos a serem perseguidos na operação de seus sistemas de transportes. O plano de ação elaborado pela Superintendência de Recife, por exemplo, informa que as receitas não-tarifárias, denominadas não-operacionais, representaram apenas 1,55% do total de receitas auferidas no ano de 2016²⁹. Já a Superintendência de Natal³⁰, estimou para o ano de 2017 uma participação de ínfimos 1,27% de ingressos acessórios dentre as suas fontes de receitas. Por sua vez, em Belo Horizonte³¹, maior capital em que a companhia está presente, a arrecadação em 2016 alcançou 5,23% do cômputo global.

Os dados evidenciam, portanto, um nível muito baixo de contribuição das receitas não-tarifárias para a geração de renda da operação do serviço público de transportes pela CBTU em todas os sistemas que administram. Ademais desse ponto em comum, nota-se que todos os planos de ação elaborados pela empresa federal contemplam dentre os seus objetivos estratégicos de gestão a ampliação do percentual de receitas não-tarifárias sobre o total de seus ingressos. Entretanto, nenhum dos documentos consultados vislumbra a exploração de outras atividades que não sejam a publicidade e a locação de espaços comerciais para terceiros. Essa constatação demonstra com clareza a pertinência do problema de falta de conhecimento sobre as oportunidades negociais oferecidas pelos ativos vinculados às concessões sobre as quais a companhia é responsável.

Em segundo lugar, identifica-se a debilidade das estruturas jurídicas incidentes sobre as concessões de serviço de transporte público como um elemento central para a problemática da arrecadação e destinação das receitas não-tarifárias no Brasil. Essa categoria jurídica pode ser desdobrada, para fins de análise, em algumas dimensões distintas, porém intimamente associadas, quais sejam: as questões legais, contratuais e regulatórias. Elas serão desenvolvidas a seguir, fundamentadas em exemplos da realidade prática nacional.

²⁹ http://www.cbtu.gov.br/images/relatorios/planodeacao2017_recife.pdf. Acesso em 07.11.2017.

³⁰ http://www.cbtu.gov.br/images/relatorios/planodeacao2017_natal.pdf. Acesso em 07.11.2017.

³¹ http://www.cbtu.gov.br/images/relatorios/planodeacao2017_belo Horizonte.pdf. Acesso em 07.11.2017.

Como já examinado em detalhes no primeiro capítulo, o marco legal das receitas não-tarifárias em concessões de serviço público no Brasil tem como protagonista a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, também denominada Lei Geral de Concessões. Ao tratar do tema em seu artigo 11³², o diploma normativo deixa em aberto, para a verificação no caso concreto, a consideração de receitas não-tarifárias na modelagem da concessão pública como fonte de receita adicional em favor da concessionária. Ademais, as orientações básicas estabelecidas pela Lei Geral de Concessões preveem a destinação obrigatória das receitas secundárias arrecadadas em favor da modicidade das tarifas cobradas ao usuário, bem como estipula a sua necessária consideração para fins de cálculo do equilíbrio econômico financeiro das tarifas.

Dessa maneira, o legislador determinou que cada contrato de concessão seja concebido de forma especial e única, condizente com a natureza do empreendimento que constitui o seu objeto. Tampouco regulamentou em detalhes os procedimentos específicos para que se leve a cabo a observação de cada uma das regras que estabelece, abrindo espaço para a liberdade e a criatividade na elaboração dos instrumentos contratuais, bem como das normas reguladoras específicas dos setores alcançados pelo ímpeto estatal de delegar a prestação de serviços sob sua titularidade.

Nesse sentido, vale mencionar que a Lei Geral de Concessões, na época de sua criação, cumpriu um papel fundamental no processo de reforma do estado brasileiro, através do qual o controle direto que o Poder Público exercia sobre os serviços oferecidos ao cidadão, então prestados pelas próprias entidades estatais, foi flexibilizado e a operação de tais atividades foi gradualmente transferida à iniciativa privada. Sua função, portanto, era constituir um quadro normativo claro, seguro e suficientemente amplo, capaz de gerar as formas jurídicas necessárias ao funcionamento do Estado como agente regulador da atividade econômica (BRESSER PEREIRA, 1997).

Por sua vez, a premissa fundamental para que o sistema jurídico desenhado fosse efetivo na promoção dos novos objetivos perseguidos pelo Estado brasileiro na seara dos serviços públicos era a capacidade de exercer regulação em cada um dos setores de infraestrutura pública

³² Art. 11 da Lei nº 8.987/1995. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

alvo de concessões. Todavia, muito embora a atribuição do papel de regulador a diversas entidades estatais seja um fato consumado na realidade brasileira, a construção de capacidade institucional para gerenciar os complexos aspectos envolvidos em uma concessão de serviço público de transportes não acompanhou a velocidade e as necessidades em que a delegação das infraestruturas públicas ao setor privado ocorreu no país.

Com relação ao objeto deste trabalho, cumpre afirmar que a regulação estatal se desenvolveu através de um processo deficiente (CASTRO, 2000), que está longe de satisfazer as necessidades de complemento normativo e de fiscalização adequada exigidos pela relevância do tema. De uma maneira geral, existe pouca ou nenhuma normatização sobre a arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias pelas agências reguladoras federais, estaduais ou locais.

Trata-se de um assunto muito pouco explorado pela atividade regulatória brasileira, que permanece silente, se limita a reproduzir a legislação federal ou acrescenta regras pontuais e tímidas, incapazes de oferecer a segurança jurídica adequada para a criação de arranjos mais inovadores e com maior potencial arrecadatário para a exploração de receitas não-tarifárias. A seguir, serão abordados alguns exemplos da prática regulatória e contratual brasileira no setor de transportes capazes de demonstrar a imprecisão do marco legal produzido sobre a matéria, decorrente da combinação de uma legislação genérica e superficial com uma regulação praticamente inexistente.

Um caso interessante a ser mencionado é o da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)³³, instituída pela Lei Federal nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar a exploração da infraestrutura de transportes federal delegadas ou concedidas à iniciativa privada. O único instrumento normativo expedido pela agência que trata dos ingressos extraordinários é a Resolução nº 2552/08³⁴, de 14 de fevereiro de 2008, que dispõe sobre tais receitas no âmbito das rodovias federais reguladas pela ANTT.

De fato, a produção de uma normativa sobre a matéria demonstra que as receitas não-tarifárias são uma temática com certa relevância para a operação de rodovias federais e que,

³³ <http://www.antt.gov.br/institucional/index.html>. Página web oficial da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Acesso em 11.11.2017.

³⁴ http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/3552/Resolucao_n_2552.html. Resolução ANTT nº 2552/08, de 14 de fevereiro de 2008. Acesso em 11.11.2017.

portanto, merece especial atenção e um tratamento específico por parte da agência. A simples existência de uma resolução dedicada exclusivamente ao tema significa um importante avanço para a qualidade da regulação relativa à temática no setor de transportes. Contudo, há que destacar importantes falhas presentes no instrumento, que ilustram com precisão desafios importantes que a abordagem das receitas não-tarifárias enfrenta no Brasil.

A Resolução nº 2552/08 restringe-se a normatizar a captação de receitas extraordinárias no âmbito das rodovias federais, deixando de lado outros sistemas de transporte cuja regulação está sob a competência da ANTT, como as ferrovias e os transportes terrestres de carga e de passageiros. Esses setores, não menos relevantes ou com menos possibilidades de beneficiar-se de atividades acessórias ou associadas, carecem de uma regulamentação específica e, dessa forma, não possuem regras claras e pré-estabelecidas. Somente as normas contratuais e a prática administrativa das concessionárias junto à agência reguladora poderiam oferecer orientações para as iniciativas comerciais que se podem desenvolver, o que, de acordo com a UITP (2012), prejudica a atratividade da infraestrutura pública para negócios com o setor privado.

O art. 4º da Resolução³⁵ prevê a destinação integral da receita extraordinária líquida à modicidade tarifária, sem prever nenhum tipo de participação econômica em favor da concessionária como contrapartida, apenas lhe aproveitam os custos de análise de projetos, administração e fiscalização da exploração, estipulados em 15% da receita bruta³⁶. Esse modelo, conhecido como *single till* puro pela literatura econômica de regulação (ALDIGUERI, 2012), não oferece os incentivos à concessionária para explorar atividades acessórias ou associadas à concessão.

Para a empresa, não é interessante incorrer em custos de gestão – não financeiros, já que estes serão descontados da receita bruta – de serviços alheios ao sistema de transporte, pois não existe nenhum mecanismo de compartilhamento de receitas, além de que os ingressos secundários contribuirão para a modicidade das tarifas, diminuindo a sua fonte principal de ganhos. A impossibilidade de apropriação de parte das receitas não-tarifárias pela

³⁵ Art. 4º da Resolução nº 2552/08 ANTT. “Será revertida à modicidade tarifária a receita extraordinária líquida após deduzidos os valores relativos a tributos, custos diretamente associados ao CRE e o montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta.”

³⁶ Ibidem, Art. 4º, §2º. “O montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta mencionado no caput, corresponde à cobertura dos custos a título de análise de projetos, administração e fiscalização do objeto do CRE, sendo vedada a cobrança de quaisquer outros valores pelo concessionário.”

concessionária é, portanto, contraproducente, pois não há razão econômica para que a iniciativa privada procure e se envolva em oportunidades negociais que não lhe trazem benefícios. Além disso, não se aproveitam as vantagens socioeconômicas (JUSTEN FILHO, 2008) que o aproveitamento ótimo da infraestrutura pode gerar, incluindo a modicidade tarifária, que termina não sendo maximizada, apesar de constituir o argumento de existência da própria regra.

A Resolução apresenta ainda uma visão limitada sobre os ativos vinculados à concessão e que podem ser explorados, a fim de contribuir com a geração de receitas. Em seus títulos II, III e IV, a normativa enuncia e regulamenta as seguintes fontes de receitas não-tarifárias, quais sejam, respectivamente, a ocupação e uso da faixa de domínio, a publicidade e propaganda e os projetos associados. De fato, na realidade das concessões rodoviárias brasileiras, essas representam as oportunidades mais relevantes em termos de ingressos secundários.

Todavia, a limitação estipulada pela regulação federal significa a consolidação do desconhecimento por parte do setor público e também pelas operadoras dos sistemas sobre os inúmeros ativos presente em uma infraestrutura de transporte e que poderiam ser objeto de múltiplos acordos negociais, com vistas à produção de recursos financeiros complementares. Sendo assim, reconhece-se que a já reduzida intervenção que a regulação do Estado brasileiro produz em relação às receitas não-tarifárias não colabora com o fomento de atividades distintas e criativas para a exploração dos ativos vinculados à concessão. A resolução não abre espaço para o surgimento de mecanismos inovadores, capazes de otimizar todo o potencial das receitas extraordinárias e se restringe a estabelecer regras sobre as práticas de gestão já existentes e que todavia não produzem resultados de grande vulto³⁷.

Outro aspecto fundamental na análise do débil arcabouço jurídico relacionado às receitas não-tarifárias no Brasil consiste nas disposições contratuais vigentes nas concessões de transportes públicos. A experiência nacional mostra que os contratos celebrados sob a égide da Lei Geral de Concessões regulam de maneira superficial e bastante precária a temática, sem avançar no amplo terreno de criação de mecanismos específicos para as peculiaridades de cada serviço público que a legislação federal deixa em aberto. Nesse sentido, cabe investigar alguns

³⁷ <http://www.valor.com.br/empresas/4812733/receita-acessoria-representa-ate-4-do-faturamento>. Acesso em 11.11.2017.

instrumentos contratuais relevantes na prática brasileira de concessão de serviços públicos de transporte.

Por exemplo, cita-se o Contrato de Concessão de transporte de passageiros por ônibus celebrado entre a Secretaria Municipal de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro e o Consórcio Intersul de Transportes³⁸. Trata-se, portanto, do ajuste que estabelece as regras de operação do meio de transporte urbano mais utilizado pelos cidadãos da segunda maior cidade do país. Este contrato prevê, em sua cláusula vigésima³⁹, a possibilidade de contratação de terceiros para “*o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços, bem como a implementação de eventuais projetos associados*”, cuja execução “*pressupõe o cumprimento das normas regulamentares aplicáveis*”.

Apesar dessa disposição, as cláusulas contratuais que abordam o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, bem como o cálculo e a revisão da tarifa, não levam em consideração eventuais ingressos secundários oriundos de tais atividades acessórias. Não há qualquer tratamento adicional sobre a matéria no contrato, resultando em uma absoluta falta de clareza sobre todos os aspectos que envolvem a arrecadação e a destinação de receitas não-tarifárias. Tendo em vista a celebração do contrato segundo as normas da Lei Geral de Concessões, se supõe a aplicação de suas determinações no que diz respeito a tais receitas, porém não existem regras que elucidem sobre o atendimento às peculiaridades do serviço público no caso concreto.

Também o contrato de concessão de transporte metroviário do Estado do Rio de Janeiro apresenta aspectos relevantes a serem examinados sob o ponto de vista da arrecadação e destinação de receitas acessórias. Por sua vez, a análise do referido sistema será realizada na seguinte seção, exclusivamente dedicada ao estudo de suas características fundamentais que podem servir de valioso exemplo para a prática contratual e regulatória brasileira.

³⁸ <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7268770/4198699/ContratoIntersuleAnexos.pdf>. Contrato de Concessão nº 01, através do qual o Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes, delega a prestação do serviço público de passageiros por ônibus – SPPO-RJ no que se refere à rede de transportes regional nº 2 – RTR nº 2. Acesso em 11.11.2017.

³⁹ Cláusula vigésima do Contrato de Concessão entre Município do Rio de Janeiro e Consórcio Intersul de Transportes. Sem prejuízo da responsabilidade da CONCESSIONÁRIA pelos prejuízos causados ao PODER CONCEDENTE, aos usuários ou a terceiros, a CONCESSIONÁRIA poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos SERVIÇOS, bem como a implementação de eventuais projetos associados.

3. CONTRIBUIÇÕES PARA A PRÁTICA DE ARRECADAÇÃO E DESTINAÇÃO DE RECEITAS NÃO-TARIFÁRIAS NO BRASIL

3.1 O caso da concessão do metrô no Estado do Rio de Janeiro

A concessão de metrô do Estado do Rio de Janeiro constitui um interessante exemplo a ser detalhado no que diz respeito à arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias. De fato, este é um sistema de transporte com papel chave para a mobilidade urbana da segunda maior região metropolitana do país e apresentam características bastante notáveis, que permite uma abordagem conjunta de seu contexto e principais desafios.

A análise presente nesta seção se baseia de forma fundamental no estudo “As receitas acessórias nas concessões ferroviária e metroviária para o transporte de passageiros no Rio de Janeiro”⁴⁰ produzido pelos alunos do Laboratório de Políticas Públicas, LAB FGV⁴¹, no primeiro semestre de 2016, em parceria com a Agência Reguladora de serviços públicos concedidos de transportes aquaviários, ferroviários, metroviários e de rodovias do Estado do Rio de Janeiro, AGETRANSP⁴².

O mencionado estudo constitui uma aprofundada pesquisa empírica sobre o status quo da arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias no âmbito dos dois sistemas de transportes, com o objetivo de oferecer à agência reguladora responsável por sua fiscalização elementos quantitativos e qualitativos que possam contribuir para o desenvolvimento de práticas mais eficazes na promoção do uso dessa fonte de receitas. Entretanto, para os fins do presente trabalho, apenas se aborda o sistema metroviário, cujos principais aspectos destacados

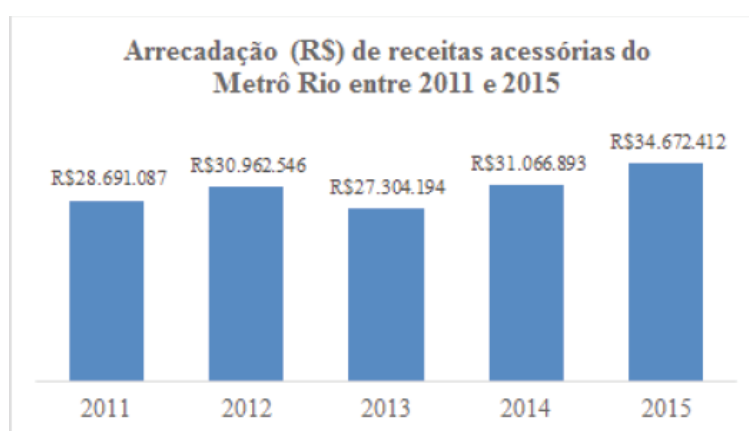
⁴⁰ Embora não haja sido publicado oficialmente, o estudo do LAB FGV pode ser acessado na íntegra através do seguinte link: <https://drive.google.com/open?id=1afnUUBBEHnLS5Rbkt3kCSVA9azKvSnWk>.

⁴¹ <http://labfgv.com.br/quem-somos/>. O Laboratório de Políticas Públicas é uma organização gerida pelos alunos da graduação da Fundação Getúlio Vargas, cujo propósito é desenvolver projetos e outras atividades relacionadas à inovação no setor público.

⁴² <http://www.agetransp.rj.gov.br/web/guest/quem-somos>. Página web oficial da Agência Reguladora de serviços públicos concedidos de transportes aquaviários, metroviários, ferroviários e de rodovias do Estado do Rio de Janeiro. Acesso em 12.11.2017.

são a prática contratual e regulatória, com a apresentação das problemáticas mais relevantes para o tema dos ingressos extraordinários.

Em primeiro lugar, cumpre apontar os dados produzidos pelo estudo do LAB FGV com respeito aos montantes de receitas não-tarifárias arrecadados no âmbito do sistema metroviário do Rio de Janeiro, de forma a possibilitar uma melhor compreensão do universo econômico a que se refere esta análise. O gráfico abaixo ilustra, de forma comparativa, os valores correspondentes aos anos de 2011 a 2015:



Fonte: LAB FGV

Com relação aos números apontados, chamam a atenção dois tópicos importantes, que concernem aos tipos de atividades acessórias responsáveis por gerar tais recursos e à evolução do montante arrecadado ao longo dos anos. Sobre as origens das receitas não-tarifárias, o relatório do LAB FGV aponta a dificuldade de identificação em razão das reclassificações contábeis promovidas pela concessionária Metrô Rio, prejudicando o entendimento da contribuição de cada uma das fontes de receitas extraordinárias no período analisado. De forma geral, todavia, nota-se que a publicidade e a permissão de uso de espaços comerciais tiveram maior peso para a geração de ganhos financeiros.

Já com respeito à comparação dos valores arrecadados no tempo, percebe-se uma perspectiva relativamente estável, com valores oscilando ao redor dos R\$ 30 milhões anuais. Entretanto, o estudo mencionado interpreta os dados de maneira negativa, posto que demonstram a debilidade no desenvolvimento das receitas extraordinárias como fonte arrecadatória com peso relevante para o sistema. Além disso, os montantes apontados não estão em uma base comparativa que leve em consideração a inflação incidente no período, através da

qual seguramente se constata a não evolução do poder arrecadatário gerado pelos ingressos secundários.

A despeito de tais ponderações, trata-se de quantias financeiras relevantes, capazes de produzir efeitos socioeconômicos positivos para o usuário do sistema fluminense em termos de modicidade tarifária. Sendo assim, entende-se que o caso do metrô do Rio de Janeiro é importante para a compreensão das dinâmicas de arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias e o exame de suas características permanece pertinente.

Em segundo lugar, cabe apresentar alguns pontos fundamentais do contrato de concessão que orienta a prestação do serviço público de transporte metroviário de passageiros. Trata-se de um contrato celebrado em 31 de março de 1999⁴³, já sob a vigência das normas da Lei Geral de Concessões, e que contou com sucessivos instrumentos aditivos para a atualização de suas disposições. Atualmente, aplica-se a disciplina do Sexto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão⁴⁴ como ajuste contratual orientador de todas as relações entre a concessionária Metrô Rio⁴⁵, o Poder Concedente, a AGETRANSP, e a Companhia de Transportes sobre trilhos do Estado do Rio de Janeiro, RIOTRILHOS⁴⁶, estas últimas figurando como intervenientes anuentes.

As receitas extraordinárias encontram guarida na Cláusula Oitava do Sexto Termo Aditivo⁴⁷, que estabelece a possibilidade de sua exploração pela concessionária como parte da

⁴³ <http://www.agetransp.rj.gov.br/documents/10181/54877/CONTRATO+DE+CONCESS%C3%83O+-+Metr%C3%B4Rio+-+31-03-1999.pdf/be7fe265-4d84-4519-8099-15644da76628>. Contrato de Concessão para a exploração dos serviços públicos de transporte metroviário de passageiros, celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e Opportrans Concessão Metroviária S.A., em 27 de janeiro de 1998. Acesso em 12.11.2017.

⁴⁴ http://www.agetransp.rj.gov.br/documents/10181/54877/6o+termo+aditivo+-+27-12-2007_Metr%C3%B4Rio.pdf/d9782b0b-6dc5-419d-81b1-36565b8f7a98. Sexto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão para a exploração dos serviços públicos de transporte metroviário de passageiros, celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e Opportrans Concessão Metroviária S.A., em 27 de dezembro de 2007. Acesso em 12.11.2017

⁴⁵ <https://www.metrorio.com.br/Empresa/Sobre>. Página web oficial da concessionária Metrô Rio. Acesso em 12.11.2017

⁴⁶ <http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeConteudo?article-id=287338>. Página web oficial da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS. Acesso em 12.11.2017

⁴⁷ Cláusula Oitava do Sexto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Transportes Metroviários. “A CONCESSIONÁRIA poderá, ainda, diretamente ou através de empresa subsidiária da qual seja controladora, explorar fontes que propiciem receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados nas áreas integrantes da CONCESSÃO inclusive nos espaços aéreos das LINHAS, estações, construções, calçadas, muros e terrenos utilizados para obtenção das receitas, desde que não acarrete prejuízo à normal prestação dos SERVIÇOS, devendo ser mantida nessa hipótese, escrituração contábil em separado, pela subsidiária, que permita ao ESTADO e à AGETRANSP a efetiva e permanente análise dos resultados da exploração da CONCESSÃO e das demais atividades exercidas”.

sua remuneração pela prestação do serviço. As condicionantes estipuladas para o desenvolvimento para atividades acessórias ou associadas são sucintas, exigindo simplesmente a observância da legislação municipal aplicável, o privilégio ao trânsito, segurança e qualidade dos serviços. Ademais, se determina que o prazo dos contratos de exploração de atividades secundárias não podem superar o prazo da concessão previsto no termo aditivo. Não há, por sua vez, uma identificação das atividades acessórias a serem exploradas, e tampouco se aponta os ativos vinculados à concessão que poderiam ser alvo de oportunidades negociais geradoras de receitas.

As distinções mais interessantes do regramento contratual do metrô do Rio de Janeiro dizem respeito ao conceito de modicidade tarifária e à destinação das receitas extraordinárias ao seu atendimento. A cláusula oitava, em seu parágrafo 3^o⁴⁸, define que a modicidade tarifária é entendida como *“a correlação entre o menor preço possível do sistema de transporte público de forma integrada em contrapartida à prestação de serviços de determinada qualidade, sem prejuízo do equilíbrio econômico-financeiro do contrato”*.

Por seu turno, o parágrafo 2^o⁴⁹ reproduz a obrigatoriedade prevista em lei de que os ingressos não-tarifários satisfaçam ao preceito da modicidade tarifária e detalha a forma de apuração de tais fontes de receita, que serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro durante toda a vigência do contrato⁵⁰. Nesse ponto, o contrato

⁴⁸ Ibidem, Cláusula Oitava, § 3º. “As Partes ajustam, como conceito de modicidade tarifária, a correlação entre o menor preço possível do sistema de transporte público de forma integrada, em contrapartida à prestação de SERVIÇOS de determinada qualidade, sem prejuízo do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO. Desta forma, a parcela das receitas alternativas ou complementares apurada na forma e no prazo previsto no §2º desta Cláusula, destinada à modicidade tarifária, será aplicada, pela CONCESSIONÁRIA, diretamente ou, se for o caso, através de subsidiária, em um Fundo sob sua gestão, contabilizada em conta específica a ser aberta em um Plano de Contas da CONCESSIONÁRIA, visando à implementação, sob a fiscalização do ESTADO, de melhorias extraordinárias, nos SERVIÇOS, mormente em conforto e ampliação da integração entre modais, vedada qualquer outra utilização do Fundo que não seja para os fins de modicidade tarifária, nos termos desta Cláusula”.

⁴⁹ Ibidem, Cláusula Oitava, § 2º. “A parcela das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados destinada a favorecer a modicidade tarifária será apurada pela CONCESSIONÁRIA, da seguinte forma: I – o percentual a ser destinado à modicidade tarifária será **igual a 50% (cinquenta por cento) da receita líquida** auferida pela CONCESSIONÁRIA decorrente da exploração de tais atividades; II – Para fins desta Cláusula, a expressão ‘receita líquida’ representa valores em moeda corrente efetivamente recebidos pela CONCESSIONÁRIA em decorrência da exploração de fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados nas áreas integrantes da CONCESSÃO, deduzidos todos os custos incorridos na obtenção, neste ato fixados em 50% (cinquenta por cento) da receita bruta efetivamente recebida pela CONCESSIONÁRIA.”

⁵⁰ Ibidem, Cláusula Oitava, § 1º. “Observado o disposto no parágrafo 2º a seguir, as fontes de receita previstas no caput deste Cláusula visam a favorecer a modicidade da tarifa e **serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro durante toda a vigência deste CONTRATO**, observado o disposto no art. 11 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, notadamente quando houver qualquer reajuste ou revisão de tarifas nos termos da Cláusula Sétima supra.”

apresenta um mecanismo de compartilhamento de benefícios econômicos da arrecadação de receitas extraordinárias entre a concessionária e o Poder Concedente. Isso porque a receita que se considera para fins de favorecimento à modicidade é a receita líquida, que representa 50% da receita global obtida através da exploração de atividades acessórias ou associadas ao serviço público de transporte metroviário de passageiros. Os 50% restantes são presumidos como custos incorridos na obtenção de tais rendimentos, apropriados integralmente pela concessionária sem verificações se os custos efetivos de exploração realmente alcançam o patamar pré-estabelecido⁵¹.

Para a destinação da parcela da receita extraordinária líquida à modicidade tarifária, o parágrafo 3º anteriormente mencionado estabelece uma sistemática especialmente peculiar. Os valores permanecem sob a gestão da concessionária, através de um fundo específico pertencente à contabilidade da própria empresa, com o objetivo de aplicá-los projetos de melhorias extraordinárias. Trata-se de benfeitorias a serem implementadas no sistema de transporte em questão, sob a fiscalização do Estado, que dizem respeito ao aperfeiçoamento da acessibilidade do serviço, ao conforto oferecido ao usuário e à ampliação da integração entre modais de transportes. Determina-se, por fim, que os recursos geridos através do fundo especial de receitas secundárias não podem ser destinados a outra finalidade que não seja a modicidade tarifária, a ser favorecida nos termos antes estabelecidos.

Os parágrafos seguintes da mesma cláusula oitava, quais sejam, 4^{o52} e 5^{o53}, preveem a gestão da implementação das melhorias extraordinárias no sistema de transporte metroviário. A norma contratual estipula que a própria concessionária é responsável por apresentar ao Poder Concedente um *“plano de execução de melhorias extraordinárias, descrevendo os investimentos a serem realizados, cronograma de execução e estimativa de custos”*. Esse plano

⁵¹ O estudo do LAB FGV, ao abordar o ponto relativo aos custos presumidos para a apuração da receita acessória líquida, verificou que os custos reais de exploração das atividades extraordinárias representam na verdade apenas cerca de 10% do montante global arrecadado. Essa avaliação foi realizada a partir dos dados sobre arrecadação da concessionária relativo aos anos de 2012 e 2013 e leva à conclusão de que a estipulação contratual se apresenta consideravelmente distante da realidade prática, favorecendo em especial a apropriação econômica por parte da concessionária.

⁵² Ibidem, Cláusula Oitava, § 4º. “Para a execução do previsto no parágrafo acima, deverá a CONCESSIONÁRIA apresentar ao ESTADO, até o fim do primeiro trimestre de cada ano, plano de execução de melhorias extraordinárias, descrevendo os investimentos a serem realizados, cronograma de execução e estimativa de custos, devendo, o ESTADO, manifestar-se a respeito da referida proposta no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar de seu recebimento”.

⁵³ Ibidem, Cláusula Oitava, § 5º. “A não manifestação do ESTADO no prazo definido autoriza a CONCESSIONÁRIA a iniciar a execução dos serviços na forma proposta, sem prejuízo do direito do ESTADO de fiscalizar a execução dos investimentos em melhorias extraordinárias nos SERVIÇOS”.

deve ser submetido à análise do Estado do Rio de Janeiro até o fim do primeiro trimestre de cada ano, com a delineação do que será realizado com as verbas arrecadadas no ano anterior a título de receitas não-tarifárias. O Poder Concedente, por sua vez, tem 45 dias a contar do recebimento da proposta para se manifestar positiva ou negativamente, sendo que o silêncio neste período importa no consentimento com a realização do plano apresentado, sem prejuízo da fiscalização da execução dos investimentos a ser realizada pelo Estado.

Uma vez elucidadas as questões contratuais incidentes na concessão de metrô do Estado do Rio de Janeiro, agora se passa a examinar quais as consequências práticas da utilização desse arranjo institucional em especial, bem como os problemas dele decorrentes. Para tanto, ressalta-se que a AGETRANSP é o órgão regulador estadual responsável por intermediar as relações entre o Poder Concedente e a concessionária Metrô Rio e enfrenta importantes desafios no tratamento da arrecadação e destinação das receitas não-tarifárias relacionadas com o contrato aqui analisado.

Em primeiro lugar, destaca-se que a agência fluminense não atua na fiscalização e tampouco no fomento da exploração de receitas acessórias. O LAB FGV (2016) aponta que as informações obtidas junto à AGETRANSP esclarecem que sua função está limitada ao recebimento e verificação da adequação técnica dos contratos e das demonstrações contábeis enviados pela concessionária com relação às atividades secundárias. Ademais, a agência não realiza fiscalizações in loco (LAB FGV, 2016) para assegurar a veracidade das informações prestadas sobre a exploração. Essa omissão compromete o atendimento de suas atribuições legalmente definidas para a salvaguarda do direito do usuário à modicidade tarifária⁵⁴, tendo em vista que não atua no sentido de promover a máxima potencialização do uso dos ativos da concessão como instrumento de gestão da política tarifária.

Em segundo lugar, vale ressaltar que a agência não participa, nem recebe qualquer tipo de informação a respeito do processo de destinação das receitas extraordinárias à modicidade tarifária. Ao final do exercício financeiro e com a apuração da receita acessória líquida, a AGETRANSP notifica o Poder Concedente sobre o montante a ser aplicado em melhorias extraordinárias, conforme estabelecido pela normativa contratual vigente. A partir daí, não há

⁵⁴ Art. 3º, VI da Lei Estadual nº 4.555, de 06 de junho de 2005. “No exercício de suas atividades, pugnará a AGETRANSP pela garantia dos seguintes princípios fundamentais: VI – a **modicidade das tarifas** para os usuários.”

registro de intervenções por parte da agência, dado que a análise de adequação técnica e dos projetos de melhorias extraordinárias propostos pela concessionária, bem como a fiscalização de sua implementação estão sob a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro, que atua nesse sentido através da RioTrilhos, sociedade de economia mista estadual vinculada à Secretaria Estadual de Transportes (LAB FGV, 2016).

Em verdade, a sistemática de favorecimento da modicidade tarifária através de melhorias extraordinárias no sistema representa uma inovação contratual bastante interessante, pois não conta com paralelos na experiência nacional em concessões de transporte público. À primeira vista, a sua criação parece uma iniciativa positiva, ao estabelecer uma dinâmica própria para as peculiaridades do serviço público de metrô do Estado do Rio de Janeiro. De certa forma, o modelo diverge do cenário ordinário brasileiro, em que se constata a mera repetição de dispositivos legais sem um detalhamento sobre a destinação das receitas secundárias que seja adequado à realidade da respectiva concessão em específico.

Não obstante, nos moldes em que é atualmente praticada pelo Poder Concedente no caso do metrô fluminense a sistemática em questão, gera um processo com transparência duvidosa. O estudo do LAB FGV indica que os órgãos responsáveis pela política econômica e tarifária dentro da agência solicitaram informações oficiais sobre a aplicação das receitas acessórias arrecadadas, mas não conta com a colaboração das entidades estaduais envolvidas, tampouco da concessionária Metrô Rio.

Ademais, o relatório informa que foi realizado um pedido de acesso à informação junto à Secretaria Estadual de Transportes⁵⁵, para que fossem abertos os processos administrativos relacionados à implementação de melhorias extraordinárias desde o início da vigência do Sexto Termo Aditivo ao contrato de concessão, datado de 2007. A resposta do Governo do Estado⁵⁶, todavia, diz respeito a uma pequena parte da solicitação e não contempla uma esperada análise técnica e econômica sobre os projetos de benfeitorias propostos pela concessionária, nem

⁵⁵ Requerimento de acesso à informação realizado por Pedro Henrique Lourenço da Costa, no dia 23 de junho de 2016, junto à Secretaria Estadual de Transportes, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação pública). Seu objeto eram os processos administrativos referentes aos projetos de melhorias extraordinárias relativos à concessão do metrô, concebidos desde o ano de 2008, imediatamente posterior à celebração do Sexto Termo Aditivo ao contrato de concessão.

⁵⁶ Resposta comunicada em 09 de agosto de 2016 por meio do Ofício SETRANS/CGD 004/2016 e que ofereceu a conhecimento o Processo Administrativo Estadual nº E-10/002/359/2015. Este processo administrativo não atende em sua integridade o requerimento solicitado, pois aborda exclusivamente a implementação de melhorias extraordinárias relativa ao ano de 2014.

registros de fiscalização sobre o andamento das melhorias cuja execução já deveria ter sido iniciada. Esse resultado mostra a dimensão da opacidade com que se trata a destinação de receitas não-tarifária no âmbito do transporte metroviário de passageiros, que se revela na indisposição em informar o cidadão sobre os trâmites administrativos realizados para atender a um interesse público legalmente estabelecido.

Também a recusa dos órgãos do Poder Concedente em cientificar a AGETRANSP quanto à aplicação dos ingressos secundários resulta na total alienação da agência do processo de destinação. Dessa forma, impede-se que a AGETRANSP, na sua função de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considere as receitas extraordinárias na execução da política tarifária. Resta muito prejudicado, diante desse contexto, o atendimento à modicidade tarifária, já que o órgão por excelência responsável por sua efetivação no âmbito dessa concessão não tem acesso a nenhum tipo de informação que lhe possibilite verificar o cumprimento das disposições contratuais ou mesmo introduzir a variável das receitas extraordinárias no cálculo da tarifa a ser cobrada ao usuário do serviço público.

Tendo em conta os problemas fundamentais relacionados à arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias elucidados até este ponto, com especial enfoque sobre a realidade da concessão metroviária do Rio de Janeiro, a próxima seção cumpre a função de apontar caminhos para a superação dos entraves identificados. Com base em experiências nacionais e internacionais bem sucedidas, o objetivo é apresentar, como último ponto deste trabalho, perspectivas de boas práticas a serem consideradas como alternativas possíveis para aprimorar o aproveitamento dos ingressos secundários como fonte de receita efetivamente útil para as concessões de serviço público de transportes no Brasil.

3.2 Perspectivas contratuais e regulatórias para a experiência brasileira

Esta seção se dedica a analisar algumas iniciativas destacadas no cenário nacional e internacional e identificadas como exemplos de boas práticas em arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias. O objetivo de sua exposição e avaliação é indicar possibilidades já experimentadas em uma série de contextos distintos e que oferecem soluções interessantes e promissoras para os principais problemas apontados nos pontos anteriores deste trabalho.

Como mencionado anteriormente, identificam-se duas dimensões fundamentais na problemática que envolve a arrecadação e destinação de receitas extraordinárias no Brasil, quais sejam o desconhecimento do valor comercial a ser gerado através de uma exploração ótima dos ativos vinculados à concessão de transporte e a debilidade do ordenamento jurídico que incide sobre a matéria, especialmente no que diz respeito aos seus aspectos regulatório e contratual. Tendo em vista cada um desses aspectos e seus desdobramentos, as perspectivas de soluções serão abordadas de acordo com essa estrutura analítica, relacionando-se com o respectivo problema que se entende que possa contribuir para resolver.

Dessa forma, em primeiro lugar, cabe abordar a questão do aproveitamento econômico dos ativos da concessão. A esse respeito, enfatiza-se a incapacidade geral das operadoras da infraestrutura pública de transportes no Brasil de explorar comercialmente todo o potencial oferecido pelos bens tangíveis e intangíveis ligados ao serviço. Em verdade, o relatório da UITP sobre a situação das receitas não-tarifárias na América Latina (UITP, 2012) demonstra que essa dificuldade constitui um obstáculo comum a muitos países da região e representa um dos principais entraves ao desenvolvimento de uma prática financeira sustentável no setor de transportes.

Também na Índia essa se mostra uma questão de relevo no âmbito do sistema de transporte ferroviário de passageiros, principal modo de deslocamento a longas distâncias no país e que constitui a quarta maior rede de trens de todo o mundo⁵⁷. A operação da malha ferroviária indiana está sob a responsabilidade da Indian Railways⁵⁸, empresa estatal ligada ao Ministério Federal da Ferrovia, que identificou nas receitas extraordinárias uma grande fonte de ingressos a ser explorada, tendo em vista o intenso movimento de pessoas nas ferrovias do país, que chega ao impressionante número de 5 bilhões de passageiros por ano (inserir referência). O Ministério indiano aponta que as receitas não-tarifárias representam menos de 5% do total de ingressos gerados pelo sistema⁵⁹, índice que está muito abaixo do aproveitamento

⁵⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_rail_transport_network_size. Lista de países com maiores malhas ferroviárias no mundo, baseada em dados produzidos pela União Internacional de Ferrovias.

⁵⁸ http://www.indianrailways.gov.in/index_new.html. Página web oficial da empresa Indian Railways.

⁵⁹ Hon'ble Minister of Railways had announced during the Railway Budget 2016-17 that "*Although we enjoy the highest captive eyeballs in a railway system internationally, we earn less than 5% of our revenues through non-tariff sources. Many of the world railway systems generate 10% to 20% of their revenues from non-tariff sources. Over a period of the next five years, we will strive to reach this world average by monetizing assets and undertaking other revenue yielding activities.*"

registrado em outros países e que chega a mais de 30% no Japão e na Alemanha, como demonstra a tabela abaixo:

Country	Major Operations (national level)	Indicative NFR Percentage
Germany	Deutsche Bahn	34
Japan	Japan Railway Company	30
Hong Kong	MTR Corporation Limited	29
Russia	Russian Railways	12
France	French national Railway Company	10
Spain	Renfe Operadora	7
India	Indian Railways	< 5

Fonte: Indian Railways

Como forma de ampliar as estratégias de monetização de ativos e maximizar a geração de receitas, o governo indiano lançou um concurso de inovação, isto é, uma convocatória de projetos aberta ao público em sua página web⁶⁰ para que cidadãos indianos submetam suas ideias de utilização comercial da estrutura sob propriedade da operadora nacional do sistema. Os colaboradores concorrem a um total de seis prêmios em dinheiro para elaborar projetos que extrapolem as atividades acessórias e associadas já desenvolvidas pela Indian Railways, como por exemplo a publicidade em trens e estações e aluguel de espaços. Os critérios de avaliação são múltiplos e para cada qual é atribuído um peso sobre a avaliação dos projetos submetidos. A viabilidade de implementação, a capacidade de gerar incrementos de receitas e a conveniência do serviço para o passageiro são os principais parâmetros para decidir os vencedores.

O desafio esteve disponível para a participação popular entre os meses de fevereiro e maio de 2017 e, todavia, ainda não foram publicados na página os resultados obtidos. De qualquer maneira, trata-se de uma iniciativa simples do ponto de vista da execução, já que a empresa se torna responsável apenas por avaliar as submissões feitas pelos cidadãos interessados. Ademais, promove o envolvimento do usuário do serviço de transporte na decisão sobre os negócios secundários que podem ser desenvolvidos pela companhia, agregando uma visão distinta e fundamental para o sucesso das futuras empreitadas, que é o interesse do potencial cliente em utilizar os serviços oferecidos. A ideia de um processo colaborativo apresenta ainda outras vantagens como a transparência e a transferência dos custos de conhecimento sobre os ativos que podem ser alvo de atividades não relacionadas à operação do

⁶⁰ <https://innovate.mygov.in/challenges/innovation-challenge-for-identifying-new-non-fare-revenue-sources-for-indian-railways/#description>. Página web oficial do concurso de inovação promovido pela companhia estatal Indian Railways. Acesso em 15.11.2017.

transporte a terceiros, capazes de aportar visões inovadoras que a empresa, por seus próprios meios, estaria limitada para encontrar.

Outro modelo bem-sucedido relacionado ao aproveitamento dos ativos da infraestrutura de transportes é o sistema metroviário de Santiago, no Chile. Operado pela estatal Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A., vinculada ao Ministério de Obras Públicas, o metrô de Santiago transporta uma média de 2,3 milhões de passageiros diariamente, o que representa 60% do fluxo de deslocamentos da região metropolitana da capital chilena. De fato, trata-se de um destacado exemplo no contexto latino-americano, tendo em vista que a arrecadação de receitas acessórias no ano de 2016 representou um percentual de 20% dos ingressos totais registrados pela companhia operadora local (METRO S.A., 2016).

A relevância das receitas extraordinárias no contexto chileno é tamanha que a companhia operadora do sistema, em seu relatório anual de atividades relativo a 2016 (METRO S.A., 2016), estabeleceu dentre as suas prioridades estratégicas o desenvolvimento de serviços não-tarifários rentáveis, como forma de melhorar a experiência de viagem do cidadão e garantir sustentabilidade financeira e social ao transporte público. Esse objetivo se reflete na gestão empresarial da Metro S.A., que possui uma Gerência de Negócios exclusiva para coordenar as mais variadas atividades acessórias e associadas desenvolvidas pela empresa.

Dentre as atividades exploradas, estão o aluguel de espaços comerciais, a publicidade, negócios associados a telecomunicações, aluguel de caixas eletrônicos e máquinas automáticas variadas, aluguel de terrenos residuais pertencentes à companhia, operação de conexões intermodais e consultorias fora do país sobre implementação e operação de sistemas ferroviários. Em sua atuação com negócios comerciais, o metrô de Santiago busca também gerar benefícios para a comunidade em geral, criando oportunidades de comércio e prestação de serviços que contribuam para o bem-estar e a dinamização econômica das regiões alcançadas pela infraestrutura de transporte público.

Por essas razões, o metrô de Santiago constitui uma referência de aproveitamento econômico eficiente e efetivo dos ativos vinculados ao serviço de transporte para a geração de um alto nível de receitas. A partir dos dados apontados, percebe-se que o seu diferencial encontra-se no reconhecimento do potencial existente a ser otimizado em relação aos ingressos

secundários e, com efeito, isso se reverte em objetivos estratégicos e ações práticas por parte da empresa operadora do sistema cujos resultados positivos são bastante evidentes.

Diante do exposto, vale ressaltar que ambas as iniciativas poderiam ser adotadas no cenário brasileiro de concessões de serviços públicos de transportes sem maiores necessidades de tradução das experiências à realidade nacional. Os pontos diferenciais relacionados com cada uma delas, respectivamente, o incentivo à inovação através da participação cidadã e o reconhecimento dos negócios não-tarifários como mecanismo estratégico de geração de valor e de receitas constituem essencialmente escolhas de gestão. Sua implementação poderia ser impulsionada desde a perspectiva empresarial das concessionárias e demais operadoras dos serviços, bem como pelas entidades públicas envolvidas no setor, sejam o Poder Concedente ou os órgãos reguladores, que devem buscar o maior aproveitamento possível das potencialidades arrecadatórias do sistema em favor do interesse público.

Em segundo lugar, cabe aludir à questão normativa incidente sobre a arrecadação e destinação de receitas extraordinárias, examinando alguns mecanismos regulatórios e contratuais que apresentam perspectivas interessantes para a melhoria do arcabouço jurídico brasileiro de forma geral.

Nesse sentido, o sistema metroviário de São Paulo figura como um exemplo notório de regulação estruturada, clara e previsível sobre a exploração de atividades comerciais no âmbito do serviço público de transportes. Muito embora não consista em um sistema operado através de concessão, mas sim através de uma companhia estadual, a Companhia do Metropolitano de São Paulo⁶¹, vinculada à Secretaria Estadual de Transportes, conta com alguns instrumentos normativos específicos que orientam a obtenção de receitas não-tarifárias.

O regulamento geral, que estabelece procedimentos básicos para a arrecadação de receitas acessórias, foi criado pela Diretoria Plena da Companhia do Metropolitano de São Paulo e entrou em vigor em 22 de agosto de 2016. Sua principal função é esclarecer as condições de contratação de terceiros, por parte da operadora do metrô, para que utilizem “*áreas e espaços de sua posse, propriedade ou por ela administrados*” com fins de exploração comercial. O que se prevê no documento são distintas formas contratuais, aplicáveis a uma série

⁶¹ <http://www.metro.sp.gov.br/metro/institucional/quem-somos/index.aspx>. Página web oficial da Companhia do Metropolitano de São Paulo. Acesso em 15.11.2017.

de situações de ajuste oneroso com entes privados que regulamentam o uso dos bens do metrô para atividades acessórias e associadas. As principais formas previstas, de acordo com o artigo 3º do regulamento⁶², são a autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso e concessão de direito real de uso.

Em vista da obrigatoriedade de a exploração de receitas extraordinárias ocorrer através de contratos onerosos, como previsto no artigo 4º, caput⁶³, o regulamento estipula ainda, nos respectivos parágrafos do mesmo artigo, duas possibilidades distintas de remuneração à operadora do sistema. O valor a ser pago sempre deve ser mensal, mas pode ser definido previamente, com uma quantia mínima independente do faturamento do negócio ou variável, em que se indica no instrumento contratual um percentual sobre os ganhos do empreendimento realizado com uso da infraestrutura pública.

Outro aspecto relevante abordado no regulamento é o conceito de receitas não-tarifárias que, conforme definido no artigo 5º, inciso I⁶⁴, “são todas aquelas advindas de fontes de receita, excluída a venda de bilhetes e a venda de créditos tarifários em cartão inteligente”. O mesmo artigo ocupa-se de algumas outras definições importantes para a exploração de atividades comerciais, como a de áreas internas, externas e remanescentes, empreendimentos associados, materiais fixos e removíveis.

Além do regulamento geral, existem regulamentos específicos para certas áreas de exploração comercial, como para o varejo⁶⁵, a publicidade⁶⁶ e o uso de marca⁶⁷. Essas normativas são importantes, pois dispõem sobre a maior parte das áreas exploradas comercialmente pelo metrô de São Paulo. A título de exemplo, menciona-se que no ano de 2015 o montante arrecadado a título de receitas não-tarifárias foi de R\$ 163 milhões, obtidos através

⁶² Art. 3º do Regulamento Geral de procedimentos relacionados à obtenção de receitas não-tarifárias da Companhia do Metropolitano de São Paulo. As formas administrativas para o uso de bens da Companhia do Metrô por particulares são preferencialmente: Autorização de Uso, Permissão de Uso, Concessão de Uso e Concessão de Direito Real de Uso.

⁶³ Ibidem, art. 4º, caput. A utilização de bens da Companhia do Metrô é de caráter oneroso, como regra. Somente dar-se-á a título gratuito, em situações excepcionais, mediante decisão da Diretoria Plena e nas hipóteses permitidas em Lei

⁶⁴ Ibidem, art. 5º, I. (...) Para fins deste Regulamento considera-se: I - Receitas não tarifárias: são todas aquelas advindas de fontes de receita, excluída a venda de bilhetes e a venda de créditos tarifários em cartão inteligente.

⁶⁵ <http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/recempe-2016.pdf>. Acesso em 15.11.2017.

⁶⁶ <http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/remidia-2016.pdf>. Acesso em 15.11.2017.

⁶⁷ <http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/rebrand-2016.pdf>. Acesso em 15.11.2017.

das seguintes atividades: desenvolvimento imobiliário, publicidade, varejo e projetos relacionados a telefonia.

A fiscalização sobre a exploração de ingressos secundários pela Companhia do Metrô é realizada tanto por sua Gerência de Negócios quanto pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que audita todos os contratos celebrados com terceiros e atesta os valores mensais arrecadados a título de receitas acessórias. A destinação do montante, por sua vez, contribui de forma genérica para a operação e manutenção do sistema metroviário, tendo em vista a ausência de obrigatoriedade de favorecimento à modicidade tarifária por não se configurar no caso uma concessão de serviço público.

De todo modo, independentemente de sua categoria jurídica, o modelo construído no âmbito do sistema metroviário de São Paulo aporta indicações interessantes para as concessões de serviço público de transportes. Trata-se do maior volume arrecadado de receitas extraordinárias no país e que apresenta importantes instrumentos regulatórios que incidem sobre a exploração de negócios não-tarifárias. A segurança jurídica que a existência de regras claras para a celebração de contratos com terceiros visando à geração de receitas através do uso da infraestrutura pública representa um fator relevante a ser considerado no relativo êxito da prática implementada em São Paulo.

Esse tipo de detalhamento por instrumentos regulatórios poderia ser adotado pelos órgãos reguladores das concessões de serviço público de transporte no Brasil e até mesmo pelo próprio Poder Concedente, no caso em que acumula funções de fiscalização. Sem dúvida, esta representa uma iniciativa de referência para a regulamentação da exploração de receitas não-tarifárias, que poderia colaborar a preencher o vazio normativo que hoje se configura de forma geral no contexto das concessões de transporte no país com relação ao tema.

Também merece especial atenção a experiência desenvolvida pela Agência Nacional de Aviação Civil ao estabelecer um mecanismo inovador de orientação da exploração de receitas não-tarifárias no âmbito da concessão de aeroportos no Brasil. Para tanto, cumpre analisar o contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, em São Paulo, celebrado em abril de 2014, e suas disposições a respeito do tema.

O contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos (SP)⁶⁸ prevê em seu capítulo IV as formas de remuneração da concessionária, dentre as quais se admitem ingressos tarifários e não-tarifários. Esse segundo tipo de receitas está expressamente autorizado pelo ajuste contratual, podendo se dar através de exploração direta pela concessionária, caso em que é obrigatório o exercício das atividades comerciais através de subsidiárias integrais, adotando as respectivas separações contábeis, sujeitas à fiscalização da agência federal.

O aspecto principal que envolve as receitas extraordinárias no contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos (SP) diz respeito à determinação expressa de que as atividades que gerem ingressos não-tarifários devem ser desenvolvidas de acordo com o que está previsto no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA)⁶⁹. Na verdade, trata-se de um documento anexo ao contrato, responsável por detalhar o objeto da concessão, delimitar a infraestrutura aeroportuária que é alvo da delegação, estabelece indicadores de qualidade do serviço, dentre outras funções. Todavia, sua atribuição fundamental, do ponto de vista desta análise, consiste no detalhamento das atividades acessórias da concessão.

O PEA define que atividades acessórias “*são as atividades econômicas realizadas no Complexo Aeroportuário que poderão gerar receitas não-tarifárias para a concessionária*”. Ademais, estabelece um rol taxativo de negócios comerciais que se podem desenvolver no âmbito da concessão, dentre os quais se destacam: (i) manuseio de solo (aeronaves, passageiros, carga e bagagem; (ii) varejo e alimentação; (iii) locação de áreas para usos distintos; (iv) transporte aeroporto-hotel; (v) serviços de consultoria em aeroportos; (vi) telefonia e acesso à internet. Estipula-se ainda que atividades adicionais deverão contar com o prévio aval da agência reguladora antes de serem exploradas.

Percebe-se, portanto, que o PEA serve como um instrumento chave do planejamento de aproveitamento econômico da concessão, elaborado pelo Poder Concedente para atender tanto aos objetivos negociais quanto à necessidade de adequada prestação do serviço público de transportes. No âmbito das concessões aeroportuárias, esse tipo de esclarecimento prévio

⁶⁸ <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/guarulhos/arquivos/contrato-de-concessao>. Contrato de concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Guarulhos. Acesso em 15.11.2017.

⁶⁹ <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/guarulhos/arquivos/contrato-de-concessao/contrato-anexo-02-plano-de-exploracao-aeroportuaria-gru/view>. Plano de Exploração Aeroportuária, anexo 2 ao Contrato de concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Guarulhos. Acesso em 15.11.2017.

desempenha um papel fundamental, pois a importância que os ingressos secundários têm como fonte de remuneração para a concessionária (ZENGLIN e MÜLLER, 2007) exige uma especial transparência quanto às regras de sua exploração.

Na verdade, quanto maior a participação das receitas não-tarifárias na composição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, reduzindo a dependência quase que exclusiva das concessionárias de transportes públicos em geral de ingressos tarifários, mais se verifica a necessidade da adoção desse tipo de estratégia de planejamento ao desenhar um contrato de concessão. O plano de exploração aeroportuária representa apenas um exemplo a ser estendido a qualquer infraestrutura pública que seja delegada à exploração do setor privado ou mesmo que seja operada diretamente por uma entidade estatal, como é o caso do metrô de São Paulo. Identifica-se que corresponde a um trabalho básico de desenho econômico da concessão, em especial sobre como as receitas extraordinárias podem assumir uma dimensão mais significativa frente ao cômputo global de receitas.

Além disso, esse tipo de documento poderia ser trabalhado de forma ainda mais profunda, garantindo não só a otimização do aproveitamento econômico dos ativos ligados à concessão através de disposição contratual, mas também sobre as condições específicas em que a exploração de atividades acessórias ou associadas pode se dar. Isso significa abordar também em detalhes questões como a classificação contábil de receitas, com vistas a permitir uma análise histórica comparativa, metodologias de compartilhamento de ganhos econômicos entre a concessionária e o Poder Concedente e as ferramentas de fiscalização de que os órgãos reguladores podem se servir para assegurar a manutenção de práticas eficientes e efetivas sobre a arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou investigar a situação atual dos sistemas públicos de transportes concedidos no Brasil com relação à arrecadação e destinação das receitas não-tarifárias. O objetivo primordial era examinar de maneira crítica o uso que se faz dessa promissora fonte alternativa de recursos econômicos, partindo da premissa fundamental de que se trata de uma ferramenta pouco explorada no cenário brasileiro. Diante disso, o ponto chave para a outra dimensão de análise, propositiva, é a compreensão de que regras, contratos e normativas melhor desenhados podem colaborar de maneira efetiva para uma mudança positiva, no sentido de uma contribuição mais relevante das receitas extraordinárias na sustentabilidade financeira dos sistemas.

Ainda na parte introdutória, são estipulados três questionamentos centrais a serem respondidos, quais sejam: (i) as receitas tarifárias podem constituir uma fonte alternativa significativa para contribuir com a sustentabilidade financeira dos serviços públicos de transportes?; (ii) quais são as razões que justificam a fragilidade da atual exploração de atividades secundárias nas concessões vigentes no país?; (iii) quais os caminhos já trilhados e que podem ser de alguma forma reproduzidos para potencializar o aproveitamento ótimo dos ingressos extraordinários?.

Tendo em vista toda a exposição desenvolvida ao longo de todo o texto, entende-se que essas indagações encontram as seguintes respostas. Em primeiro lugar, buscou-se demonstrar que as patentes dificuldades de equilíbrio entre ingressos e despesas nos sistemas de transportes exigem novos métodos para promover a geração de rendimentos econômicos.

Nesse sentido, identifica-se que a infraestrutura pública oferece oportunidades para uma exploração econômica variada e da qual podem se beneficiar tanto os interesses privados quanto os interesses públicos envolvidos nas atividades negociais. Sendo assim, a inclusão de receitas não-tarifárias como elemento de peso superior ao usualmente atribuído nas estruturas financeiras de projetos de transporte consiste em uma via importante na busca por maior sustentabilidade e menor dependência de fundos públicos ou meramente tarifários.

Em segundo lugar, o estudo indica duas justificativas principais para a pequena inserção das receitas extratarifárias nos sistemas públicos de transporte no Brasil. Uma delas é a debilidade das estruturas jurídicas incidentes sobre a matéria, que se constata por meio do detalhamento jurídico realizado na análise. No que diz respeito ao direito positivo, reconhece-

se que a Lei Geral de Concessões estabelece um ordenamento notoriamente escasso sobre o assunto. Os quesitos mais marcantes com relação ao tema das receitas acessórias são o conceito jurídico de serviço público e o regime de sua delegação, a definição de receitas acessórias e a noção de modicidade tarifária que, todavia, não são alvo de maiores aprofundamentos pelo diploma mencionado ou por outras normativas de caráter geral.

Por sua vez, o exame da prática contratual e regulatória no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro demonstra, de forma empírica, o desdobramento negativo da abordagem genérica oferecida pela legislação federal. A timidez com que se aborda o tema em ambos os casos demonstra com clareza que o resultado da inércia estatal em elaborar regramentos mais específicos sobre a matéria e que sejam adequados às peculiaridades de cada serviço é a debilidade do arcabouço jurídico aplicável e a consequente falta de incentivos e segurança jurídica para o desenvolvimento das fontes de recursos extraordinários.

Outro problema suscitado é a falta de conhecimento, por parte do Poder Público e das administradoras de sistemas de transportes públicos, sobre o potencial econômico que existe de maneira inerente à infraestrutura pública. O caso da CBTU, conforme exposto, corrobora o argumento com dados concretos sobre a prática desenvolvida pela companhia em cada uma das cidades em que está presente. Os baixos índices de ingressos secundários, que chegam a ser inferiores a 2% na cidade de Natal estão diretamente relacionados ao que mostram os planos estratégicos, instrumentos em que apenas uma pequena parte dos ativos vinculados ao serviço são considerados como passíveis de exploração comercial.

Em terceiro lugar, as investigações promovidas no último capítulo apontam caminhos fundamentais para a superação dos entraves identificados. O caso do Rio de Janeiro, ao ilustrar como ambas as dimensões da problemática relativa às receitas não-tarifárias interagem de forma complexa em um contexto muito concreto, estabelece elementos fundamentais para a análise crítica das concessões brasileiras. Por outro lado, as experiências nacionais, como ilustram o Metrô de São Paulo e a Agência Nacional de Aviação Civil e as internacionais, como exemplificam a companhia Indian Railways e a operadora Metro S.A., de Santiago do Chile, oferecem perspectivas claras para obter êxito na exploração de receitas extraordinárias.

O estudo final desses casos de boas práticas pretende contribuir de algum modo para demonstrar que é possível, através de escolhas estratégicas e de desenhos institucionais bastante realistas, criar arranjos favoráveis à arrecadação e destinação de receitas não-tarifárias em

concessões de serviços públicos. De fato, nos contextos analisados, estão sendo colocadas em ação ferramentas de maximização do potencial econômico de atividades acessórias e associadas relacionadas à infraestrutura pública de transportes e, em muitos deles, a melhoria da sustentabilidade financeira dos serviços públicos já é uma realidade.

Em outros, ainda que não se tenha registrado resultados até o momento, em razão de sua recente implementação, mostram-se possibilidades para a inovação e o emprego de instrumentos pouco usuais no contexto brasileiro dos ingressos secundários, como o planejamento estratégico, a inovação tecnológica e a participação cidadã. Dessa forma, espera-se que este trabalho possa aportar valor ao cenário nacional analisado, servindo de referência para o desenvolvimento de novos horizontes mais promissores e efetivos quanto à arrecadação e destinação de receitas acessórias no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTT, Resolução Normativa nº 2552, de 14 de fevereiro de 2008. Disponível em <http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/3552/Resolucao_n_2552.html>. Acesso em 15 Nov. 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O conceito de serviço público no direito constitucional brasileiro. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, nº 17, fevereiro/março/abril de 2009, Bahia. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-17-FEVEREIRO-2009-ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em 04 jul. 2012.

ARDILA, Arturo e ORTEGON, Adriana. *Urban Transport Finances*. Selected paper for the 13th World Conference on Transport Research. Rio de Janeiro: Julho de 2013. Disponível em: <<http://www.wctrs-society.com/wp/wp-content/uploads/abstracts/rio/selected/3075.pdf>>. Acesso em 10.10.2017.

BRASIL – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

_____ Lei nº 12.587/2012 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

_____ Lei nº. 8.987/1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____ Lei nº 9.074/1995 - Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

_____ Lei nº 10.233 - Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

_____ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semiurbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco anos). Direito constitucional. Norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora do direito. Improcedência da ação. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 3768-4 – Distrito Federal. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Ministra Carmen Lucia. DJ, 19 Set. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491812>> Acesso em 03.11.2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

Budget and Performance Committee. *Transport for London's financial challenge*. Londres: London Assembly, Setembro, pp. 14-21., 2016. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/budget_and_performance_committee_report_tfls_financial_challenge_final.pdf> Acesso em 25 Set. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. – 27ª ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Newton de. Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 34 (5), 119-141, Setembro/Outubro 2000.

Companhia do Metropolitano de São Paulo. Regulamento de procedimentos relativos à obtenção de receitas não tarifárias da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Regulamento Geral. São Paulo: 2016. Disponível em: http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/regulamento_geral.pdf. Acesso em 17.11.2017.

_____. *Regulamento para exploração de áreas de propriedade da companhia do metrô destinadas à realização de ações promocionais, comerciais e de serviços mediante credenciamento* - RECEMPE. São Paulo: 2017. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/recempe.pdf>>. Acesso em 17.11.2017.

_____. *Regulamento para exploração de mídia em áreas e equipamentos de propriedade da companhia do metrô destinadas à realização de ações publicitárias mediante credenciamento* - REMIDIA. São Paulo: 2017. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/remidia.pdf>>. Acesso em 17.11.2017.

_____. *Regulamento para o licenciamento e exploração da marca Metrô, de propriedade da Companhia do Metrô, mediante credenciamento* - REBRAND. São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/pdf/rebrand-2013.pdf>>. Acesso em 17.11.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 99/104.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*, São Paulo: Saraiva, 2012, p. 217-218

HALL, P. *Anatomy of the Euro Crisis*. Harvard Magazine, Julho, 2013. Disponível em: <<http://www.wcfia.harvard.edu/node/8592>>. Acesso em 03.10.2017

JORDÃO, Eduardo Ferreira. *Restrições regulatórias à concorrência*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público*. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, Editora Fórum, n.1, p.95-136, jan./mar. 2003.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES NETO, F. L. (2000) Equilíbrio econômico-financeiro em contrato de concessão. In: Revista tributária e de finanças públicas, nº 46.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 320.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 158.

Memoria anual 2016. Informe de atividades anual da Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. Santiago: 2016. Disponível em: <https://www.metro.cl/files/documentos/memoria2016/memoria-anual-2016.pdf>. Acesso em 17.11.2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995*, 2010, p.263

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2ª ed. revisada e atualizada. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

STARKIE, D. e YARROW, G. (2000) *The single-till approach to the price regulation of airports*. In: ALDIGUERI, D R.. *Modelo normativo para o tratamento de receitas não-tarifárias em processos de concessão de infraestrutura de transportes*. Tese de Doutorado em Transportes, Publicação T.D – 003ª/2012, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 118 p., 02 de julho de 2012.

UBBELS et. al. *Alternative ways of funding public transportation: a case study assessment*. In: European Journal of Transport and Infrastructure Research, nº 1, julho-agosto, pp. 73-89, 2000. Disponível em: https://d1rkab7tlqy5f1.cloudfront.net/TBM/Over%20faculteit/Afdelingen/Engineering%20Systems%20and%20Services/EJTIR/Back%20issues/1.1/2001_01_05%20Alternative%20Ways%20of%20Funding%20Public%20Transport.pdf> Acesso em 25 Set. 2017.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. *Receitas extratarifárias é um investimento no cliente: maior satisfação e maiores benefícios*. Divisão América Latina, Grupo de Trabalho “Ingresos no tarifarios”, Outubro, 2012. Disponível em:

<<http://www.latinamerica.uitp.org/sites/default/files/Foco%20America%20Latina%20-%20Ingresos%20Secundarios%20POR.pdf>>. Acesso em 06 Nov. 2017.

ZENGLEIN, Max J. e MÜLLER, Jürgen. *Non-aviation revenue in the airport business: evaluating performance measurement for a changing value proposition*. German Airport Performance research project, Berlin School of Economics and Law, Berlin: Novembro, 2007. Disponível em: <http://userpage.fu-berlin.de/jmueller/gaprojekt/downloads/gap_papers/Performance_Measurement_02_11_07.pdf> Acesso em 25 Set. 2017.