



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CATARINA BERNARDEZ MARTINS

**A FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS E OS
INTERESSES ENVOLVIDOS:** uma análise sobre a implementação de ar-condicionado nos
ônibus municipais do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO
2º semestre / 2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CATARINA BERNARDEZ MARTINS

**A FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS E OS
INTERESSES ENVOLVIDOS:** uma análise sobre a implementação de ar-condicionado nos
ônibus municipais do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito,
apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito. Área de concentração:
Direito.

Orientador: Prof. Drº. Ricardo Sichel

RIO DE JANEIRO
2º semestre / 2023

AGRADECIMENTOS

As vezes na vida a gente se ilude achando que podemos fazer tudo sozinhos, mas seria simplesmente impossível eu ter qualquer ilusão de que fiz este trabalho completamente sozinha. Existe toda uma comunidade de pessoas que permitiram que hoje eu possa estar aqui, tão perto da sonhada graduação. O espaço é infinitamente pequeno para que possa agradecer a todos que contribuíram de alguma forma ao longo da minha graduação, mas é meu dever tentar.

Primeiramente, como não poderia deixar de ser, gostaria de agradecer a toda a minha família por ter sido a base da minha formação como pessoa e como estudante. Aos que já se foram (e deixaram uma imensidão de saudade), minha avó e meu avô, vocês vão sempre estar em meu coração sei que estão muito felizes em me ver formada. Aos mais pais, agradeço por terem se esforçado (e, às vezes, se sacrificado) para que eu pudesse ter uma ótima educação e pudesse, hoje, trilhar o caminho que eu escolhi. Amo muito vocês.

Meu irmão, meu melhor amigo, te amo muito e obrigada por sempre ser meu companheiro (diria que iria parar de perturbar, mas não acho válido mentir agora). Minhas madrinhas, minhas mães, obrigada por sempre estarem presentes por mim, amo vocês de muito.

Também não poderia deixar de agradecer a todos os meus amigos, que trilharam todo o caminho até esse momento comigo. Obrigada por sempre estarem presentes e por serem simplesmente incríveis – especialmente neste último ano em que eu estive afundada em tarefas da faculdade e não pude estar presente em alguns momentos. Amo vocês e obrigada tornarem a vida mais leve.

Ao pessoal do escritório, que me acolheu e me ensinou tantas coisas. Obrigada por fazerem parte dessa jornada, com certeza este trabalho seria completamente diferente se eu não tivesse encontrado meu amor pelo Direito Administrativo. Me sinto muito honrada de ter tido exemplos tão maravilhosos de pessoas e profissionais.

Aproveito para também agradecer ao meu orientador, Prof. Ricardo Sichel, que se empenhou com o tema desde a primeira vez em que o propôs. Obrigada por acreditar neste trabalho e por ter sido tão compreensível durante a loucura que é o final da faculdade.

Esta singela homenagem não esgota todas as palavras que gostaria de dizer, muito menos todas as pessoas que eu gostaria de agradecer. Espero que saibam que eu admiro vocês e que sempre levo comigo um pouquinho de todos. Afinal, somos a soma das pessoas que amamos.

A FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS E OS INTERESSES ENVOLVIDOS: uma análise sobre a implementação de ar-condicionado nos ônibus municipais do Rio de Janeiro

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de climatização da frota de ônibus no município do Rio de Janeiro, abrangendo desde a criação da obrigação em 2014 até setembro de 2023, examinando as complexas interações entre o Poder Concedente, as concessionárias e o sistema judiciário. Destacam-se disputas judiciais, acordos firmados, medidas emergenciais adotadas durante a pandemia e a mais recente iniciativa de se redimir por parte da prefeitura. A análise crítica expõe os desafios operacionais e jurídicos envolvidos no cumprimento dessa meta, destacando a urgência na busca por soluções que não só cumpram as promessas feitas, mas que também atendam às necessidades da população, proporcionando um transporte público mais eficiente e confortável. Recorreu-se a elementos da Análise Econômica do Direito, especialmente à teoria do *Public Choice*, o que possibilitou corroborar a hipótese central deste estudo, de que uma fiscalização eficaz é capaz de garantir a maior qualidade na execução do serviço.

Palavras-chave: Fiscalização. *Public choice*. Contratos públicos. Ônibus. Climatização da frota.

Abstract: This study aims to analyze the air conditioning process of the bus fleet in the municipality of Rio de Janeiro, covering the period from the establishment of the obligation in 2014 to September 2023, examining the complex interactions between the Granting Authority, concessionaires, and the judicial system. It highlights legal disputes, signed agreements, emergency measures adopted during the pandemic, and the latest initiative of redemption on the part of the city government. The critical analysis exposes the operational and legal challenges involved in achieving this goal, emphasizing the urgency in seeking solutions that not only fulfill the promises made but also meet the needs of the population, providing a more efficient and comfortable public transportation. Elements of Economic Analysis of Law, especially the theory of Public Choice, were utilized to corroborate the central hypothesis of this study, that effective oversight is capable of ensuring higher quality in the service execution.

Keywords: Monitoring. Public choice. Public contracts. Buses. Fleet air conditioning.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Imagem 01 - Infográfico: valores bloqueados pela prefeitura do Rio de Janeiro

Imagem 02: Número de ônibus climatizados (Ago/2023)

TABELAS

Tabela 01 - Novo cronograma de implementação do ar-condicionado na frota

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	8
II. OS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E OS INTERESSES ENVOLVIDOS	11
II. 1 Aplicação da <i>Public Choice</i> na análise dos contratos de concessão	15
II.2 A importância da fiscalização para a gestão dos interesses	17
III – UM PASSO ATRÁS: A CONSOLIDAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS EMPRESAS DE ÔNIBUS NA DÉCADA DE 1960	18
IV – O HISTÓRICO DE IMPLEMENTAÇÃO DO AR CONDICIONADO NOS ÔNIBUS MUNICIPAIS	20
IV. 1 Ar-condicionado nos ônibus: luxo ou direito fundamental?	20
IV. 2 Início da concessão, promessas de fiscalização e conforto aos usuários	21
IV.3 A fiscalização nas cláusulas contratuais	24
IV.4 Questionamentos sobre o processo licitatório	25
IV. 5 O nascimento da obrigação de climatizar a frota	30
IV. 6 Metas não alcançadas	31
IV. 7 Crise mundial: pandemia de covid-19 e suspensão provisória das obrigações	36
V – PREFEITURA TENTAR SE REDIMIR EM MEIO A DISPUTAS DE INTERESSES	37
VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
BIBLIOGRAFIA	47

I. INTRODUÇÃO

O transporte público urbano de passageiros desempenha um papel fundamental no funcionamento adequado das cidades e na qualidade de vida de seus habitantes, sendo um pilar para a mobilidade urbana, a inclusão social e o desenvolvimento econômico. A cidade do Rio de Janeiro, capital do estado, apresenta uma diversificada oferta de modais de transporte – ônibus, vans, trens, barcas –, mas existe uma hegemonia do modal rodoviário. Este, representa cerca de 70% do total de deslocamentos realizados na cidade¹, sendo exclusivamente administrado pela prefeitura².

Nesse sentido, é possível afirmar que o ônibus é o meio de transporte mais presente na vida dos usuários cariocas e, como tal, a eficiência na prestação dos serviços de ônibus é um tema caro aos usuários do serviço. No entanto, a realidade contrasta com a expectativa: muitos veículos da frota municipal necessitam de reparos, há insuficiência de veículos em diversas linhas durante os horários de pico, existem relatos sistemáticos de atrasos e os passageiros enfrentam o problema recorrente da ausência de climatização nos veículos.

Nesse contexto, este trabalho se propõe a analisar especificamente a fiscalização da implementação do sistema de ar-condicionado em toda a frota de ônibus no âmbito do município do Rio de Janeiro. A escolha desse enfoque se justifica pela longa reivindicação da população por ônibus climatizados, principalmente em uma cidade tropical, onde as elevadas temperaturas são presentes durante a maior parte do ano. Tal situação ganha relevância ainda maior considerando a alcunha "Rio 40 graus", que recentemente foi informalmente atualizada para "Rio 50 graus", devido aos recordes de temperatura e sensação térmica registradas na capital fluminense no último ano³.

A persistência da não climatização nos ônibus, apesar de promessas governamentais que remontam a mais de uma década, desponta como um aspecto central a ser investigado, especialmente considerando que os interesses dos diferentes atores envolvidos influenciam na fiscalização da implementação do ar-condicionado e no devido cumprimento das obrigações

¹ ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. Análise de impacto do BRT Transcarioca na mobilidade do Rio de Janeiro. Relatório. Rio de Janeiro, 2015, p. 9.

² Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 152.

³ Rio de Janeiro registra sensação térmica recorde de 58°C, diz prefeitura. Jornal Hoje, 14 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2023/11/14/rio-de-janeiro-tem-sensacao-termica-recorde-de-58c-diz-prefeitura.ghml>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

pelas empresas concessionárias. Para tanto, a análise recorrerá ao arcabouço teórico da Análise Econômica do Direito (AED)⁴, especialmente a teoria das escolhas públicas (*public choice*)⁵, que se concentra nas decisões políticas e nas interações entre os agentes públicos e privados, permitindo entender os incentivos e interesses envolvidos na prestação do serviço de transporte público coletivo.

A presente análise, então, é relevante partindo-se do entendimento que o sistema de refrigeração nos ônibus não é mero luxo, mas representa uma demanda pertinente considerando o clima tropical da cidade, que influencia diretamente na satisfação e o bem-estar dos usuários desse serviço. Emerge a necessidade de uma atuação eficiente das diferentes instâncias fiscalizadoras para promover o efetivo cumprimento da obrigação contratual de climatização da frota estabelecida desde 2014, refletindo diretamente em um transporte público mais confortável para os cidadãos cariocas.

Desse modo, a hipótese central do trabalho é que uma atuação fiscalizadora eficaz pode assegurar o cumprimento das obrigações contratuais por parte das empresas concessionárias, resguardando o interesse público. Para tanto, cabe compreender como os diferentes interesses envolvidos moldam o processo de fiscalização, influenciando diretamente na implementação – ou não – das melhorias esperadas pelos usuários. Além disso, o fortalecimento dos mecanismos de controle pode vir a otimizar a implementação dos recursos públicos, promovendo um ambiente mais transparente e eficiente na gestão de contratos de concessão.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico, englobando fontes doutrinárias, legislação, artigos científicos e canais de notícias, buscando a compreensão dos conceitos-chave relacionados ao tema. A partir desse embasamento teórico, a pesquisa se concentra no caso específico da prestação do serviço de ar-condicionado nos ônibus municipais do Rio de Janeiro, realizando a análise crítica sobre a relação entre a adequada fiscalização e a qualidade da execução dos serviços públicos concedidos. A metodologia adotada, então, combina abordagens qualitativas e quantitativas.

⁴ Em linhas gerais, a AED corresponde a um arcabouço teórico fundado na aplicação do instrumental da Economia às normas e instituições jurídico-políticas. (Salama, Bruno Meyerhof. *O que é pesquisa em direito e economia?* Fundação Getúlio Vargas: Cadernos DireitoGV, v. 5, n.2, 2008, p. 9)

⁵ Cyrino, André Rodrigues. *Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2016.

Essa abordagem pretende oferecer uma contribuição ao debate sobre a gestão pública no que tange às práticas de fiscalização da correta execução contratual. Para tanto, o trabalho é dividido em seis partes. Primeiramente, é feita uma contextualização sobre o tipo de contrato responsável por operacionalizar a prestação do serviço na cidade do Rio de Janeiro, qual seja, a concessão. A partir disso, analisou-se os diferentes interesses que influenciar esses contratos administrativos.

A segunda parte se presta a verificar como ocorreu a consolidação das influências políticas das empresas de ônibus no município do Rio de Janeiro. Em sequência, foi apresentado o histórico sobre a implementação do ar-condicionado nos ônibus, sendo o recorte temporal a concessão de 2010 até setembro de 2023.

Posteriormente, a análise busca identificar e compreender os motivos pelos quais as metas propostas não foram efetivamente alcançadas, examinando os obstáculos enfrentados pelas instâncias fiscalizadoras e as empresas concessionárias. A análise busca entender como as preferências individuais podem se refletir nas decisões coletivas, particularmente em um contexto onde a entrega eficaz de serviços públicos é essencial.

A compreensão desses elementos contribuirá para a construção de uma visão holística sobre o tema, considerando as obrigações contratuais, os fatores econômicos, políticos e sociais que influenciam diretamente o processo de implementação do ar-condicionado nos ônibus municipais. Com isso, a pesquisa se desdobra em uma análise mais detalhada do cenário atual, utilizando dados concretos sobre a execução contratual e a fiscalização realizada. Esse exame permitirá avaliar a efetividade das ações tomadas até o momento e identificar possíveis lacunas no sistema de fiscalização e execução contratual.

A integração da abordagem analítica com os dados empíricos coletados garantirá uma análise abrangente e fundamentada, alimentando as conclusões do estudo, traduzindo a teoria em *insights* práticos. O objetivo foi oferecer algumas contribuições tangíveis para o debate acadêmico, para os formuladores de políticas públicas e gestores responsáveis pela fiscalização e execução de contratos de concessão no setor de transporte público municipal.

Ao longo deste trabalho, portanto, a hipótese central seja continuamente revisitada, explorando as conexões intrínsecas entre as decisões políticas, ações das empresas e impactos nas metas de climatização. Essa análise crítica permitirá uma maior compreensão da dinâmica

complexa da prestação de serviços de transporte público no Rio de Janeiro.

II. OS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E OS INTERESSES ENVOLVIDOS

Via de regra, a titularidade da prestação dos serviços públicos é do Estado. Com a evolução das relações sociais e jurídicas e a ampliação significativa as atribuições estatais com a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), a prestação de serviços se tornou cada vez mais complexa, sobrecarregando a máquina estatal, tornando cada vez mais difícil a prestação dos serviços de forma direta pelo Poder Público.

Diante dessa dificuldade na prestação direta, foram instituídos mecanismos de delegação, como a concessão. Em linhas gerais, os contratos de concessão configuram contratos administrativos por meio dos quais a Administração Pública confere a execução remunerada de serviço público ao particular, conforme prazos e condições pactuadas⁶. Isso permite a participação do setor privado na prestação de serviços essenciais à sociedade, como no caso do transporte coletivo urbano de passageiros.

Importante esclarecer que o contrato de concessão não delega a competência estatal em si, mas sim o exercício de poderes específicos e determinados⁷. O serviço permanece sendo de titularidade do Estado, de modo que a concessão não retira o caráter público do serviço⁸ e a Administração reserva para si algumas prerrogativas, como a possibilidade de rescisão unilateral, a fiscalização da execução contratual e a punição administrativa por eventual inadimplência do concessionário⁹.

[...] [no contrato de concessão] o poder público transfere apenas a execução do serviço e conserva a sua titularidade; em decorrência disso, mantém a plena disponibilidade sobre o mesmo, alterando as cláusulas regulamentares, retomando a execução do serviço por meio de encampação, fiscalizando e punindo, administrativamente, o concessionário em caso de inadimplemento. (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 679)

⁶ Conforme o art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995, a concessão de serviço público é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”

⁷ Justen Filho, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 593.

⁸ *Ibid.*, p. 793 e 822.

⁹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 670-674.

O fundamento constitucional para a delegação da prestação dos serviços públicos encontra-se no art. 175 da CRFB/88, que permite a atribuição da gestão ao particular, mediante concessão ou permissão. No âmbito municipal, o art. 30, V, da CRFB/88 confere a competência desses entes para *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”*.

Tendo em vista a possibilidade de delegar a prestação dos serviços públicos aos particulares, é importante destacar alguns princípios inerentes que decorrem de sua natureza pública, como a continuidade, a mutabilidade e igualdade dos usuários. Em síntese, a continuidade assegura a ininterrupção do serviço público; a mutabilidade refere-se à possibilidade de mudanças ao longo da execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é variável no tempo; e a igualdade dos usuários, por sua vez, pressupõe que toda pessoa, satisfeitas as condições legais, faz jus à prestação do serviço sem distinção de caráter pessoal¹⁰.

Para o objeto deste trabalho, a continuidade do serviço público ganha relevância quando consideramos que eventuais externalidades, como por exemplo a existência de avenças entre concessionário e Poder Concedente¹¹, não devem impactar a prestação do serviço ao usuário. Dentro desse contexto, surge a necessidade de que a continuidade pressuponha qualidade na prestação do serviço, evitando-se uma prestação ininterrupta, mas precária, aos usuários.

No caso da climatização da frota de ônibus municipais, conforme será visto de forma mais aprofundada, as empresas de ônibus não conseguiram implantar os sistemas de ar condicionado nos prazos estabelecidos, o que resultou em uma prestação precária do serviço de transporte coletivo de passageiros. Com base nisso, é possível sustentar que a garantia da qualidade e o princípio da continuidade estão intrinsecamente relacionados à necessidade de uma fiscalização eficiente por parte do Poder Concedente.

Por exemplo, no caso concreto analisado, uma das avenças mais relevantes é o debate a respeito do reajuste tarifário. Conforme a relação supra sustentada, as empresas podem pleitear reequilíbrios, mas isso não pode ocorrer às custas dos usuários, que utilizam o serviço de ônibus sem ar condicionado ou com a refrigeração desligada e sem a possibilidade de abrir as janelas

¹⁰ Di Pietro, op. cit., p. 289-291.

¹¹ O Poder Concedente corresponde ao ente (União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município) que detém a competência da prestação do serviço público (art. 2º, I, Lei nº 8.987/1995)

– o que, em última instância, pode resultar em sérios prejuízos à saúde dos cidadãos¹².

Art. 6º. Toda concessão [...] 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.

§2º .A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. (BRASIL, 1995)

Quanto à mutabilidade dos contratos, esse princípio decorre da possibilidade de adaptação dos contratos de concessão às necessidades de interesse público, mesmo quando determinada obrigação não era originalmente prevista nos instrumentos de outorga. Destaca-se que a mutabilidade também favorece os concessionários, reconhecendo o direito destes à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do longo da execução contratual¹³.

Nos casos de serviços de transporte coletivo urbano, a remuneração do concessionário geralmente é suportada integralmente pelos usuários, por meio da cobrança de tarifas – a passagem do ônibus. Como essa renumeração tem natureza variável¹⁴, pois irá depender da frequência e volume de usuários, tem-se um grande debate a respeito do reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos. Isso porque, ao longo da execução contratual, as tarifas podem tornar-se insuficientes para cobrir os custos incorridos pelos concessionários, conforme ocorreu durante a pandemia da Covid-19, quando a receita dos consórcios foi seriamente impactada por conta da drástica redução na quantidade de usuários.

A concessão de serviço público, portanto, envolve princípios e regras que visam garantir a prestação contínua do serviço. Isso porque, o serviço público se traduz em instrumento para a satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais¹⁵.

A concessão de serviço público é um instrumento de implementação de políticas públicas. Não é, pura e simplesmente, uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Mais ainda, é um meio para realização de valores constitucionais

¹² Por exemplo, no início de novembro deste ano, uma passageira precisou quebrar a janela de um ônibus municipal, pois seu filho estava passando mal devido à elevada sensação térmica, que chegava a 55 graus na capital fluminense. Nesse caso, o ônibus não estava circulando com o ar-condicionado ligado e não existia nenhum tipo de ventilação, pois as janelas eram lacradas, na medida em que se partia do pressuposto de que o serviço seria prestado conforme previsto e que o ar-condicionado estaria ligado. (Vídeo: mãe quebra vidro de ônibus após filho passar mal de calor no Rio. CNN Brasil, 16 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/video-mae-quebra-vidro-de-onibus-apos-filho-passar-mal-de-calor-no-rio/>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023)

¹³ Di Pietro, op. cit., p. 642.

¹⁴ Justen Filho, op. cit., p. 823.

¹⁵ Di Pietro, op. cit., p. 832.

fundamentais. (Justen Filho, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 820)

Além de meio de consecução dos direitos fundamentais, os serviços públicos também podem ser compreendidos como uma atividade econômica em sentido amplo¹⁶. Sua prestação pressupõe a exploração de recursos econômicos escassos para satisfazer necessidades excludentes entre si, buscando alcançar o resultado mais eficiente e satisfatório possível¹⁷.

[...] o serviço público é uma atividade econômica (em sentido amplo) atribuída juridicamente à titularidade do Estado. Logo, configura-se como uma intervenção direta do Estado no domínio econômico. [...]. Afastam-se os princípios da livre-iniciativa (porque a exploração daquela atividade passa a ser de titularidade do Estado) e da livre concorrência (eis que, em princípio, o serviço público é um monopólio estatal). (Justen Filho, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 792).

Em geral, as partes envolvidas no contrato de concessão buscam o interesse comum da prestação adequada do serviço, mas, sendo uma atividade econômica, esse não é o único interesse em jogo. Por um lado, o Poder Público não visa precipuamente o lucro ao prestar o serviço; caso obtenha resultados econômicos oriundos da prestação dos serviços, não poderá nem se apropriar deles, devendo reverter os resultados obtidos na própria atividade desenvolvida¹⁸. Situação diferente é quando a prestação é feita pelo particular, que poderá se apropriar dos resultados econômicos obtidos, atuando em prol do objetivo de aferição de lucros¹⁹.

Além disso, é crucial considerar os interesses dos próprios usuários, enquanto sujeitos de direitos²⁰. Assim, a relação na concessão de serviço público pode ser entendida como trilateral – envolvendo Poder Concedente, concessionário e usuário – e, nesse contexto, a AED emerge como um instrumental teórico relevante para a compreensão de todos os interesses em jogo.

¹⁶ Aqui, justifica-se novamente o uso da AED na análise, pois essa teoria busca justamente analisar as relações jurídico-políticas a partir dos conceitos como escassez, incentivos, equilíbrio, alocações (*trade-offs*) e eficiência. (Salama, Bruno Meyerhof. *O que é pesquisa em direito e economia?* Fundação Getúlio Vargas: Cadernos DireitoGV, v. 5, n.2, 2008, p. 15-25).

¹⁷ Justen Filho, op. cit., p. 792.

¹⁸ Ibid., p. 669.

¹⁹ Ibid., p. 821.

²⁰ Por outro lado, os usuários devem ser considerados participantes essenciais ao sucesso da concessão. O concessionário deve respeitar os interesses dos usuários e prestar-lhes não apenas o serviço adequado, mas também todas as informações necessárias à fruição e à correção dos defeitos. (Justen Filho, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 853)

II. 1 APLICAÇÃO DA *PUBLIC CHOICE* NA ANÁLISE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Tendo como fundamento a aplicação da teoria econômica às normas e instituições jurídico-políticas, a AED pode auxiliar a compreensão das interações entre o sistema legal e os agentes econômicos envolvidos nas relações contratuais públicas. Em resumo, a AED parte da premissa de que os agentes econômicos – sejam eles indivíduos, empresas ou órgãos governamentais – agem racionalmente buscando maximizar seus próprios interesses²¹.

Essa abordagem é relevante pra a análise dos contratos de concessões de transporte público justamente porque permite entender como as concessionárias e agentes públicos tomam decisões estratégicas, com base em incentivos e custos associados. A teoria do *Public Choice* tem especial destaque, centrada nos processos decisórios do setor público e nos incentivos estabelecidos pelas "regras do jogo", que podem levar os agentes a priorizar interesses pessoais em detrimento do interesse público²² – por exemplo, para obter apoio político ou financeiro de grupos de interesse.

Portanto, a teoria do *Public Choice* reconhece que interesses pessoais podem, por vezes, sobrepor-se ao compromisso com o interesse público, evidenciando a necessidade de um monitoramento constante e imparcial²³. Desse modo, essa abordagem pode fornecer valiosas lições para entender a dinâmica das instâncias fiscalizadoras das obrigações contratuais relacionadas à implementação dos sistemas de ar-condicionado nos ônibus cariocas.

Na seção anterior, fez-se uma breve exposição dos interesses envolvidos nos contratos e concessão, onde a doutrina administrativa aponta como interesse do Poder Público a prestação adequada dos serviços. Todavia, mediante o referencial teórico da AED, é possível concluir que o Poder Concedente também se sujeita às influências do campo político e pressões de grupos de interesse em busca por vantagens pessoais.

No âmbito político, os agentes podem ser submetidos a incentivos internos e externos, que se retroalimentam. Incentivos internos referem-se à busca por vantagens que contribuam para o projeto político do agente, muitas vezes vinculado à ocupação de cargos estratégicos para aumentar seu poder e ampliar possibilidades de obter benefícios. Por outro lado, incentivos

²¹ Salama, op. cit, p. 15-25.

²² Cyrino, op. cit., p. 60-65.

²³ Ibid., p. 61.

externos levam os agentes políticos a atenderem grupos privados de interesse, seja pela necessidade de sustentação política ou pela suscetibilidade a capturas de interesses privados bem articulados²⁴.

Nesse contexto, legisladores e demais agentes estatais têm diversos motivos para agir em benefício próprio, sendo a regulação vista como uma mercadoria que grupos de interesse variados buscam explorar para vantagens competitivas em seus mercados²⁵. No Brasil, a fragmentação do sistema político também acaba criando um ambiente propenso a distorções democráticas, sendo a corrupção a principal delas²⁶. Nesse sentido, os agentes fazem um cálculo entre os riscos envolvidos para tomar uma decisão e, por vezes os incentivos apontam no sentido da corrupção, cujos custos lhes pareceram baixos em relação às vantagens oferecidas, como como proteção, títulos, licenças ou outros direitos²⁷.

Diante dessas complexidades, a hipótese central deste trabalho, de que a efetividade da fiscalização é crucial para assegurar a qualidade na execução dos serviços, ganha novos contornos. Em outras palavras, o controle ativo do Poder Público é capaz de mitigar possíveis distorções e garantir o cumprimento das obrigações contratuais; ao mesmo tempo, esse controle está sujeito à capturas por grupos de interesses (como empresas concessionárias e sindicatos de trabalhadores do transporte) que buscam a maximização de seus próprios interesses, em detrimento do interesse público.

A análise dos interesses envolvidos na gestão e fiscalização dos serviços de transporte coletivo municipal torna-se crucial para identificar possíveis problemas e para que seja possível propor soluções que garantam a sua efetividade e qualidade. A perspectiva sobre o “cálculo da corrupção” também permite entender a complexidade da gestão no setor de transporte. Por este motivo, compreender como as empresas consolidaram sua influência no setor é relevante para contextualizar os entraves ao longo da implementação do ar-condicionado nos ônibus.

Desse modo, mesmo considerando o risco de captura, a fiscalização é uma ferramenta essencial na gestão dos interesses, pois permite equilibrar as dinâmicas entre os diversos atores, garantindo que os interesses privados não sobreponham o compromisso com o interesse público. A busca por transparência, *accountability* e mecanismos eficazes de fiscalização são

²⁴ Cyrino, op. cit., p. 62-63.

²⁵ Ibid., p. 71-72.

²⁶ Ibid., p. 63-64.

²⁷ Ibid., p. 61 e 71.

requisitos fundamentais para assegurar a integridade desse processo.

II.2 A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO PARA A GESTÃO DOS INTERESSES

Conforme visto, mesmo sob o regime de concessão, o serviço mantém sua natureza pública, de forma que o concessionário assume o papel do próprio Estado na relação com o usuário²⁸. Daí decorre a necessidade de o Estado exercer seu dever-poder de fiscalizar, regular e retomar os serviços concedidos²⁹, com a participação dos usuários³⁰.

A atuação fiscalizatória do Poder Concedente representa o exercício de suas prerrogativas extraordinárias ao longo da vigência da concessão, incluindo (i) a regulamentação das condições de prestação do serviço, bem como a sua alteração unilateral; (ii) o exercício de fiscalização rigorosa; (iii) rescisão unilateral do contrato; e (iv) impor sanções unilateralmente ao particular³¹. Essas atribuições visam assegurar a conformidade com as disposições contratuais, a legislação e o interesse público.

Durante a execução do contrato, é necessário completar e alterar as regras originalmente previstas. **Isso envolve uma atuação permanente de fiscalização quanto ao desempenho do concessionário**, a identificação de inovações necessárias e outras providências de acompanhamento. Esse conjunto de competências está compreendido no conceito de regulação, que se configura como uma função estatal específica. (Justen Filho, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 849) (Grifou-se).

Para entender os contornos da fiscalização durante a execução contratual, também é preciso ter em mente que as concessões geralmente possuem longos prazos (10 a 30 anos)³², sendo necessária a readequação das cláusulas e obrigações ao longo da sua execução. Com isso, a fiscalização efetiva do Poder Concedente também é essencial para garantir que essas adaptações não representem unicamente os interesses dos particulares ao longo do tempo, mas também reflitam o interesse público que permeia a prestação do serviço.

Tendo tudo isso em vista, a hipótese central deste trabalho – a efetividade da fiscalização tem um impacto diretamente proporcional à qualidade da execução dos serviços públicos de transporte municipal concedidos – retêm especial destaque. Isso porque, a atuação efetiva do

²⁸ Justen Filho, op. cit., p. 853.

²⁹ Ibid., p. 822.

³⁰ Art. 37, §3º, CRFB/88; arts. 3º e 7º da Lei nº 8.987/1995; Lei nº 13.460/2017.

³¹ Justen Filho, op. cit., p. 833-834.

³² Ibid., p. 848.

Poder Público tem o potencial para catalisar a gestão dos interesses envolvidos, buscando um equilíbrio em prol do interesse público, além de monitorar e controlar as ações dos agentes públicos e das empresas concessionárias.

A fiscalização também pode mitigar distorções causadas por interesses privados, garantindo que a prestação do serviço atenda aos padrões de qualidade, segurança e eficiência. Além disso, atua como um mecanismo de transparência e *accountability*, permitindo que a sociedade acompanhe e avalie a gestão dos serviços de transporte coletivo.

Dessa forma, a efetiva fiscalização pode equilibrar os interesses envolvidos em uma concessão, promovendo a entrega de um serviço de qualidade e a garantia dos direitos dos usuários. No contexto específico da cidade do Rio de Janeiro, a questão do equilíbrio de interesses é complexa, na medida em que o setor de transporte coletivo é propenso à influência dos interesses particulares dos empresários do setor.

III – UM PASSO ATRÁS: A CONSOLIDAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS EMPRESAS DE ÔNIBUS NA DÉCADA DE 1960

Conforme mencionado, o ônibus é o principal modal de transporte utilizado na cidade do Rio de Janeiro, sendo o resultado de um histórico nacional de predileção ao sistema rodoviário após a Segunda Guerra Mundial. Na capital fluminense, a concentração de determinadas empresas de ônibus se consolidou na década de 1960, que vêm exercendo influência direta na coalizão urbana desde o século XX³³.

O fim da década de 40 marca o início de uma transição que vai se consolidar nos anos 1960. O padrão dominante dos transportes urbanos no Rio de Janeiro deixa de ser ferroviário (bondes e trens) para se apoiar fundamentalmente no modelo rodoviário (ônibus, lotações e automóveis particulares). É um período de muitas intervenções destinadas à circulação rodoviária na cidade (construções de túneis, viadutos, vias expressas). Os ônibus se tornam o principal meio organizador dos transportes, não mais um serviço complementar [...]. (Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 158)

Em 1958, foi estabelecido o regime de permissões³⁴ para a exploração do serviço de transporte coletivo, sem prazos definidos de validade nem de reavaliação, muito menos com a

³³ Matela, op. cit., 2014a, p. 157-158.

³⁴ A permissão de serviço público tem caráter precário, por meio da qual o poder concedente delega a prestação de serviços públicos à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (art. 2º, IV, Lei nº 8.987/1995)

clara delimitação dos direitos e obrigações do permissionário³⁵. A partir de 1963, o ônibus passou a ser o único veículo rodoviário no transporte coletivo municipal; e em 1967, a prefeitura determinou que as empresas deviam ter uma frota mínima de 60 carros para operar na cidade, resultando em uma onda de fusões e aquisições para adequação à legislação, facilitando a concentração no setor³⁶.

A partir dessas medidas emerge a nova lógica dos transportes na cidade: prioridade para os ônibus; regulação estatal no sentido de limitar o número de empresas e restringir a concorrência entre elas; delimitação de área para cada empresa, criando monopólios espaciais; e sistema de permissões. (Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 159)

Dessa forma, a década de 60 marcou a consolidação do sistema rodoviário para o transporte coletivo municipal na cidade. “*O poder público organizou o sistema de transportes e concedeu um mercado cativo, de alta liquidez às empresas de ônibus, que passaram a atuar no sentido de manter esta situação*”³⁷. Então, grupos cada vez mais concentrados e poderosos foram se consolidando no setor, articulados em um sindicato forte³⁸, exercendo a hegemonia no transporte municipal³⁹. Como resultado, as políticas do setor passaram cada vez mais pelo aval das empresas – muitas vezes, sendo formuladas a partir das próprias empresas.

Também é preciso considerar que o Poder Público municipal trouxe para sua esfera administrativa a regulação dos transportes na cidade, por conta da facilidade de articulação com os novos grupos locais⁴⁰. Desde então, a regulação pública induziu cada vez mais à concentração das empresas, em uma extensa rede de concessões de privilégios.

[...] empresas [de ônibus] conquistaram [uma posição estratégica] na prestação de um serviço essencial para a vida nas cidades [...]. Elas se impuseram e se legitimaram como representantes do setor, influenciando no legislativo e executivo as políticas e os investimentos públicos nas diversas esferas do aparelho de estado.

Assim, entre a década de 1970 e o ano de 2010, o poder das empresas estabeleceu um modelo que apresentava entre seus principais pontos: controle de um mercado praticamente fechado, com garantia de rentabilidade e bloqueio à entrada de qualquer novo concorrente; monopólios espaciais em determinadas áreas, já que as variações

³⁵ Matela, op. cit., 2014a, p. 159.

³⁶ Ibid., 2014a, p. 159.

³⁷ Id., Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro. Letra Capital, 2014b, p. 50.

³⁸ A Fetranspor (Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro) reúne dez sindicatos de empresas de ônibus que atuam no transporte urbano, interurbano e de turismo e fretamento. Destes, o Rio Ônibus (Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro) reúne as empresas operadoras do transporte rodoviário de passageiros do município do Rio de Janeiro, atualmente divididas em quatro consórcios: Intersul, Internorte, Transcarioca e Santa Cruz.

³⁹ Matela, op.cit., 2014b, p. 50.

⁴⁰ Matela, op. cit., 2014a, p. 159-161.

ou mudanças de linhas passaram a ser feitas pelas próprias empresas que nela já operavam, burlando a exigência legal de licitações; faturamento à vista sobre milhões de viagens por dia, grandes ativos imobilizados (garagens, terminais rodoviários, oficinas, etc.); garantia do repasse dos custos para as tarifas por meio de planilhas informadas pelas próprias empresas; consolidação do caráter jurídico de permissionárias. [...]

Na prática, o planejamento do sistema também era feito pelas empresas, mesmo que fragmentariamente, através de solicitações de linhas, acréscimos, desmembramentos. A prefeitura apenas autorizava o que era decidido privadamente [...]. (Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 160-161)

As empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro, então, se consolidaram como um verdadeiro grupo de interesse, capturando os gestores políticos para fazer valer seus interesses privados. O Poder Público, por sua vez, facilitou essa hegemonia, articulando-se diretamente com os representantes do setor.

Com o tempo, entretanto, o modelo permissionário começou a causar prejuízos para a organização e racionalização do sistema, além de fragilizar a fiscalização da prestação dos serviços⁴¹. Foi somente em 2010 – ou seja, meio século depois – que a prefeitura realizou a primeira licitação pública, aberta à concorrência internacional, para a concessão privada de todo o sistema de transporte por ônibus. Desse modo, a transição do regime permissionário para o de concessão marca uma verdadeira alteração do marco regulatório, prometendo uma maior ingerência do Poder Público no setor.

IV – O HISTÓRICO DE IMPLEMENTAÇÃO DO AR CONDICIONADO NOS ÔNIBUS MUNICIPAIS

IV. 1 Ar-condicionado nos ônibus: luxo ou direito fundamental?

Primeiramente, cabe destacar que o dilema da implantação do ar condicionado nos ônibus municipais é antigo, tendo em vista que há muito se fala sobre as altas temperaturas registradas dentro dos veículos na cidade carioca, especialmente durante o verão, quando se registra as maiores sensações térmicas – e o maior desconforto dos usuários⁴². Durante o verão de 2011, por exemplo, a Associação de Passageiros do Rio de Janeiro recebia, em média, cerca de 50

⁴¹ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 124, 03/05/2010, p. 69.

⁴² Em 2011, registrava-se que a temperatura no corredor dos ônibus chegava a 36° e ultrapassava os 45° próximo ao motor do veículo, em um cenário onde 86% da frota não possuía ar-condicionado. (Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/teste-mostra-que-temperatura-em-onibus-sem-ar-condicionado-chega-45-graus-em-dia-de-maxima-de-34-1012553.html>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023)

reclamações por dia relacionadas ao calor dentro dos veículos⁴³.

“Para o engenheiro de transportes Fernando Mac Dowell, cidades quentes como o Rio de Janeiro não deveriam considerar ar-condicionado um luxo, mas questão de saúde pública:

— O transporte não pode ser formador de custo social. Quem vai trabalhar num calor como o do Rio de Janeiro acaba ficando desidratado, cansado e pode até parar no hospital. Os governos deveriam exigir o ar-condicionado. No metrô, a refrigeração significou 10% do valor da composição. Isso é muito pequeno no processo de investimento público”. (Motta, Cláudio. Teste mostra que temperatura em ônibus sem ar-condicionado chega a 45 graus (em dia de máxima de 34). Jornal Extra, 05 de fev. de 2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/teste-mostra-que-temperatura-em-onibus-sem-ar-condicionado-chega-45-graus-em-dia-de-maxima-de-34-1012553.html>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023)

Com o tempo, essa questão tornou-se um ponto central nas discussões sobre a qualidade dos serviços de transporte coletivo na cidade. O tema envolve não apenas a necessidade de climatização para o conforto dos passageiros, mas também a capacidade do Poder Público em fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais por parte das concessionárias.

“Usar o transporte público para chegar ao trabalho pode ser um martírio. Só 10% da frota de ônibus da cidade têm ar-condicionado. O prefeito Eduardo Paes promete que até 2016, ano olímpico, 100% dos veículos terão o equipamento, mas ainda faltam quatro anos.[...]

Em uma cidade onde, no verão, é rotina a sensação térmica bater os 40°C, ter um sistema de transporte público totalmente equipado com ar-condicionado não é luxo, é uma necessidade básica. Mais até: é uma questão de saúde pública.” (Grillo, Cristina. Chapa quente. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/85843-chapa-quente.shtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023)

Portanto, não há que se falar que a instalação de um sistema de climatização nos ônibus seja mero luxo, visto que é uma medida que busca garantir o conforto e qualidade de vida aos passageiros cariocas, tratando-se de verdadeira questão de saúde pública. O trajeto entre a residência dos usuários e qualquer que seja o destino não deve ser mais penoso do que deveria, e especialmente por conta de uma omissão fiscalizatória do Poder Concedente.

IV. 2 Início da concessão, promessas de fiscalização e conforto aos usuários

Realizada durante a gestão do então prefeito Eduardo Paes, a Concorrência Pública Nº 10/2010 marcou o início de uma nova fase no transporte urbano da capital fluminense, tendo como objeto a delegação, por meio de concessão, da prestação do Serviço Público de

⁴³ Motta, Cláudio. Teste mostra que temperatura em ônibus sem ar-condicionado chega a 45 graus (em dia de máxima de 34). Jornal Extra, 05 de fev. de 2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/teste-mostra-que-temperatura-em-onibus-sem-ar-condicionado-chega-45-graus-em-dia-de-maxima-de-34-1012553.html>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Passageiros por Ônibus na cidade do Rio de Janeiro (SPPO-RJ)⁴⁴.

Conduzida pela uma Comissão Especial de Licitação, vinculada à Secretaria Municipal de Transportes (SMTR)⁴⁵, a licitação foi dividida em quatro áreas distintas⁴⁶: Zona Sul e Grande Tijuca; Zona Norte; Baixada de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Recreio; e Zona Oeste⁴⁷. Os quatro consórcios vencedores – Intersul, Internorte, Transcarioca e Santa Cruz⁴⁸ – emergiram do certame como responsáveis por cada uma dessas áreas, respectivamente.

Os contratos foram formalizados em 17 de setembro de 2010⁴⁹, por um período inicial de 20 anos, renováveis por mais 20⁵⁰, sem caráter de exclusividade⁵¹. A respeito do longo prazo de concessão dos serviços de SPPO-RJ, é relevante para a análise considerar que prazos muito longos tendem a comprometer a quantidade de interessados que podem se organizar para disputar a concorrência, prejudicando a competitividade e estimulando o domínio econômico por um número restrito de empresas, especialmente aquelas que já atuavam no setor⁵². No Rio de Janeiro, isso de fato aconteceu, visto que muitas das empresas que ganharam o certame de 2010 já atuavam na prestação do serviço na cidade.

Dentre as novidades previstas para a prestação do SPPO-RJ, destaca-se a implantação do Bilhete Único Carioca, buscando a integração intermodal; uma nova identidade visual dos ônibus, que passaram a circular com cores padronizadas de acordo com a região de exploração; e uma remodelação dos terminais.

“Os objetivos são: adequar à realidade a mobilidade da população; aumentar a taxa de mobilidade da população; aumentar a integração física e tarifária entre os modos de transporte, caracterizado com a implantação do bilhete único, produto desta

⁴⁴ Edital de Concorrência Pública nº 10/2010 - SMTR - Objeto: Delegação, mediante concessão, da prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus – STCO-RJ, por Regiões de Exploração e Redes de Transporte Regional – RTR. Valor: R\$ 15.924.252.107,22. (Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 60, 15/06/2010, p. 54)

⁴⁵ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 59, 14/06/2010, p. 3.

⁴⁶ A região central da cidade foi considerada área de uso comum às operadoras, não sendo objeto da licitação. (Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 124, 17/09/2010, p. 74)

⁴⁷ “Cada lote corresponderá uma Rede de Transporte Regional – RTR. [...] A região I, a região central, o Centro da Cidade [...] não será licitada. Esta será uma área de destino comum. A região II compreende a Zona Sul e a Tijuca. A região III é a maior parte da Zona Norte, compreendendo a Ilha do Governador, o Grande Méier, a Zona da Leopoldina e outros bairros. A região IV compreende Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Madureira e adjacências. A região V compreende a Grande Zona Oeste da cidade, Santa Cruz, Campo Grande, Bangu, Realengo, Guaratiba e outros bairros.” (Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010, p. 45)

⁴⁸ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 114, 01/09/2010, p. 32.

⁴⁹ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 124, 17/09/2010, p. 74.

⁵⁰ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010, p. 47.

⁵¹ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 31, 03/05/2010, p. 69.

⁵² Augusto, Kelly Gândara Fernandes (responsável). Editais de licitação do sistema de transporte coletivo por ônibus em capitais brasileiras. Relatório de Pesquisa. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), 13 de ago. de 2020, p. 5-7.

licitação; possibilitar a racionalização da rede de transportes, uma vez que as áreas de exploração permitirão que as empresas, que operarem essas áreas, possam reduzir seus custos e dar maior eficiência a sua operação, com a racionalização que será operada pelo poder concedente; e melhorar a qualidade do transporte público do Rio de Janeiro, visando, principalmente, os anos que teremos pela frente, quando a Cidade do Rio de Janeiro terá o privilégio de sediar eventos importantes. Queremos dar um salto de qualidade ao nosso transporte público municipal.” (Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010, p. 4)

A mudança mais relevante, conforme mencionado anteriormente, foi o fato de que, após 50 anos com o sistema de permissões, as empresas de ônibus passariam a ter *status* de concessionárias, com obrigações legais e passíveis de sanções por parte do Poder Concedente, em caso de descumprimento das cláusulas contratuais⁵³. Essa mudança do marco regulatório⁵⁴ buscou concretizar uma maior eficiência ao serviço público⁵⁵ e permitir a atuação mais efetiva do Poder Público, em preparação para os megaeventos que seriam sediados na cidade: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Esta mudança se realiza num contexto de grandes transformações urbanas no Rio de Janeiro. A cidade se prepara para receber os dois principais eventos esportivos internacionais (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos) e tal situação é vista pela coalizão política dominante como uma oportunidade de inserção competitiva da cidade no mercado mundial. Inclusive, é um momento em que a própria coalizão política parece se rearticular em torno de novos interesses. (Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 152-153)

A ampliação da atuação fiscalizatória do Poder Público no setor sobressaía como uma importante meta. Poucos meses antes da realização do certame, a prefeitura havia fortalecido a estrutura de fiscalização de transportes, criando a Subsecretaria de Fiscalização, buscando somar forças à fiscalização civil⁵⁶. Na mesma época, a SMTR criou um novo Código Disciplinar do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus, prevendo penalidades ainda mais rígidas aos concessionários⁵⁷.

“O SR. AFFONSO NUNES (SECRETARIA DE TRANSPORTES DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO) – O Sr. *Licínio Machado Rogério*, da Associação de Moradores de Botafogo, pergunta: ‘A fiscalização dos contratos terá representantes da população? Estão previstos canais claros e fáceis de reclamação?’

⁵³ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 124, 17/09/2010, p. 74.

⁵⁴ “É um marco fundamental de algo que nunca tinha acontecido na cidade: uma concessão para a operação dos ônibus municipais, um contrato estabelecendo regras claras de quais são os direitos e as obrigações do concessionário. Isso é uma mudança no marco regulatório.” (Prefeito assina contrato com consórcios vencedores da licitação dos ônibus municipais. Rio Prefeitura, 17 de set. de 2010. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1137108>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023)

⁵⁵ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010, p. 45.

⁵⁶ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010, p. 46.

⁵⁷ O Código Disciplinar do Serviço Público de Transporte de Passageiros por meio de Ônibus do Município do Rio de Janeiro foi aprovado por meio do Decreto Municipal nº 32.843/2010.

O SR. ALEXANDRE SANSÃO FONTES (SECRETÁRIO DE TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO) *Sim, o modelo é muito semelhante ao que existe hoje. A Secretaria Municipal de Transportes possui uma ouvidoria e o sindicato das empresas dispõe de um serviço de atendimento ao cliente.*” (Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010, p. 48)

Conforme histórico delimitado na seção anterior, é possível compreender a formalização da concessão do SPPO-RJ como uma tentativa de retomada do setor pelo Município. No entanto, como será visto, os desafios relacionados à competição e à influência de empresas pré-existentes no setor persistiram após o certame.

IV.3 A fiscalização nas cláusulas contratuais

Em relação aos contratos firmados entre o Poder Concedente e os consórcios vencedores, é pertinente a breve análise dos mecanismos de fiscalização e regulamentação previstos nesses instrumentos. Em consonância com o novo regime de concessão, os contratos estabeleceram uma nova dinâmica no monitoramento dos serviços públicos de transporte coletivo municipal, conferindo ao Poder Concedente maior autoridade e responsabilidade.

A primeira cláusula relevante é a previsão de direitos de regulamentação dos serviços e de fiscalização permanentes sobre sua prestação ao Poder Concedente. Ainda, tem-se a previsão da possibilidade de alterações unilaterais nos serviços, modificando itens operacionais em prol do interesse público; e a exigência constante aperfeiçoamento técnico, tecnológico e operacional dos serviços⁵⁸.

Os concessionários, por sua vez, tinham como obrigações⁵⁹ o constante aprimoramento técnico e operacional dos serviços; a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistema utilizados; permitir o livre acesso da fiscalização e auditoria instituídas pelo Poder Público; arcar com todas as despesas necessárias à fiel prestação dos serviços; e implementar, nos prazos estabelecidos, as alterações no serviços e modificações nos itens operacionais relacionados aos serviços impostas pelo poder público.

Em relação aos usuários, sujeitos detentores de direitos na relação trilateral, os contratos previam a participação ativa na fiscalização da execução dos serviços, bem como a possibilidade de exigir o fiel cumprimento de todas as obrigações dos concessionários impostas

⁵⁸ Cláusula 8.1 do Contrato de Concessão nº 01, que delega a prestação do SPPO-RJ no que se refere à RTR nº2, para o consórcio Intersul de Transportes, p. 6.

⁵⁹ Cláusula 9.2 do Contrato de Concessão nº 01, que delega a prestação do SPPO-RJ no que se refere à RTR nº2, para o consórcio Intersul de Transportes, p. 6-9.

pelo Poder Público⁶⁰. Por fim, à STMR cabia a fiscalização da operação dos serviços, incumbindo-lhe a prática de todos os atos necessários ao exercício dos poderes de fiscalização e auditoria⁶¹.

Desse modo, depreende-se que os contratos traziam cláusulas que se alinhavam com os princípios de continuidade e mutabilidade, permitindo que alteações fossem feitas a qualquer tempo pelo Poder Concedente para alinhamento com o interesse público ao longo do tempo. Nesse sentido, traziam expressamente que as concessionárias deveriam se adequar à essas determinações.

Cabe aqui ressaltar que, inicialmente, não havia previsão no edital ou nos contratos de concessão sobre a implementação do sistema de ar-condicionado nos ônibus municipais. Contudo, essa promessa não demorou a surgir, sendo feita pelo então prefeito Eduardo Paes em abril de 2012, no âmbito do Plano Estratégico do Município (2013-2016)⁶². Neste documento, inclusive, foi reconhecido que a implementação do sistema de climatização era uma das principais demandas dos usuários em relação ao conforto do serviço.⁶³

IV.4 Questionamentos sobre o processo licitatório

Apesar das expectativas de uma fiscalização mais rigorosa às concessionárias, a realidade mostrou que não houve uma modificação muito substancial na dinâmica da relação entre Poder Concedente e as empresas de ônibus. Essa constatação se fundamenta no fato de a concessão de 2010 ter sido alvo de diversos questionamentos ao longo dos anos, indicando a permanência de desafios antigos.

A onda de questionamentos deflagrou-se, principalmente, a partir de 11 de julho de 2012, quando o TCM do Rio de Janeiro (TCMRJ) identificou indícios de formação de cartel e irregularidades na documentação das empresas que venceram a licitação⁶⁴. Conforme apurações

⁶⁰ Cláusula 10.1 do Contrato de Concessão nº 01, que delega a prestação do SPPO-RJ no que se refere à RTR nº2, para o consórcio Intersul de Transportes, p. 9-10.

⁶¹ Cláusula 17 do Contrato de Concessão nº 01, que delega a prestação do SPPO-RJ no que se refere à RTR nº2, para o consórcio Intersul de Transportes, p. 15-16.

⁶² Dentre as metas da área de transportes, foi mencionado ao longo de todo o documento a meta de “*Modernizar 100% da frota de ônibus até 2016, adotando ônibus modernos com ar condicionado, motor traseiro, combustível verde e recursos de acessibilidade*”. (Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016)

⁶³ Conforme pesquisa realizada pela Rio Ônibus, Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro, a primeira resposta de mais de 50% dos usuários quando questionados a respeito de qual item traria mais conforto a sua viagem foi o ar-condicionado. (Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro (2013-2016), p. 43)

⁶⁴ Os indícios de irregularidades na licitação foram verificados no âmbito do processo nº 040/005505/2010, cujo objeto era a análise do Contrato nº 001/2010, da SMTR, decorrente do Edital de Concorrência Pública nº 010/2010.

do Tribunal municipal⁶⁵, por meio do voto nº 358/2012, relatado pelo Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, das 41 empresas de ônibus que formavam os consórcios, apenas oito estavam de acordo com as regras previstas no edital. Ou seja, 33 empresas não poderiam sequer ter participado do certame.

Além disso, os indícios de formação de cartel se baseavam no fato de que: (i) 16 empresas participaram de mais de um consórcio, o que era proibido pelas regras do edital; (ii) os consórcios vencedores apresentaram Cartas de Fianças emitidas pela mesma instituição financeira, emitidas no mesmo endereço dos afiançados – endereço este que coincidia com o da sede da Fetranspor; e (iii) várias empresas compartilhavam Diretores/Procuradores em comum, indicando a existência de uma concentração do setor rodoviário municipal em poucos empresários.

“[...] apesar de o sistema estar dividido entre 41 empresas, apenas quatro donos concentram cerca de um terço de todas as participações nos quatro consórcios vencedores. [...]”

Ao longo de sua trajetória, as empresas de ônibus sempre contaram com a simpatia do poder público e de políticos.” (Magalhães, Luiz Ernesto; Berta, Ruben. Apenas quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio. O Globo, 17 de mai. de 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/apenas-quatro-empresarios-concentram-um-terco-do-transporte-rodoviario-no-rio-8417193>>. Acesso em> 20 de nov. de 2023)

Assim, não foi possível superar o histórico do setor: um pequeno número de empresários ainda exercia significativa influência na política local. As irregularidades inicialmente identificadas pelo TCMRJ, então, ilustram que as empresas de ônibus ainda se organizavam como grupos de interesses, influenciando as decisões políticas do setor de transporte municipal, adaptadas à nova roupagem da concessão.

Após três anos de concessão, a estrutura montada através dos consórcios operadores e em torno deles indica a manutenção reformulada das tradicionais práticas utilizadas pelas empresas e de suas relações com o Estado. Além disso, percebe-se uma tendência de reforço da concentração de capital, poder e informação. O desenrolar do processo após a concessão indica a tendência de modernização do negócio por parte dos grupos empresariais dominantes como uma estratégia de reposicionamento na coalizão política que se atualiza. (Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 165)

⁶⁵ Além das irregularidades verificadas em relação ao certame, a execução contratual também foi um ponto tocado pelo TCMRJ, que no âmbito do mesmo processo também fez recomendações à SMTR para reforçar a fiscalização da prestação dos serviços pelas concessionárias, conforme previsto nas cláusulas contratuais.

Apesar dos fortes indícios de irregularidades na Concessão nº 010/2010, em 26 de junho de 2013 o Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes votou pelo arquivamento do processo⁶⁶, conforme consta do voto nº 337/2013. O arquivamento se fundamentou em informações prestadas por Alexandre Sansão Fontes, ex-Secretário de Transporte, no sentido de que a formação de cartel não seria possível naquelas circunstâncias, uma vez que a Prefeitura tinha a prerrogativa de estabelecer, unilateralmente, diversos aspectos dos serviços, como tarifas, itinerários, linhas e horários. Os concessionários, então, estariam limitados a prestar os serviços conforme as diretrizes do Poder Público.

O processo do TCMRJ não foi a primeira vez – e nem a última – em que os contratos firmados com os consórcios vencedores da licitação de 2010 foram questionados. Embora não seja objeto neste trabalho, vale aqui citar a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no âmbito da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, de autoria do vereador Eliomar Coelho (PSOL)⁶⁷, conhecida como “CPI dos Ônibus”, deflagrada após as apurações do TCMRJ.

Todavia, os fortes embates políticos internos acabaram por inviabilizar a conclusão dos trabalhos da CPI na época⁶⁸. Aqui, percebe-se que diferentes incentivos políticos podem acarretar em consequência negativas ao interesse público em prol dos interesses privados, resultando na interrupção das investigações no âmbito da CPI.

Outro episódio relevante para ilustrar o histórico de captura do setor ocorreu em julho de 2017, quando o SPPO-RJ foi alvo da Operação Ponto Final⁶⁹, um desdobramento da Operação

⁶⁶ Posteriormente, em 2019, no âmbito do braço da Lava-Jato no Estado do Rio de Janeiro, a delação premiada do então ex-presidente da Fetranspor, Lélis Teixeira, indicou o nome do de Antônio Carlos Flores dentre os Conselheiros do TCMRJ que teriam se beneficiado de um esquema de propina da Fetranspor, buscando o direcionamento de seu posicionamento nos processos envolvendo a análise da licitação de 2010. Ainda segundo Lélis Teixeira, o Conselheiro teria negociado com o então vice-presidente do Rio Ônibus, Otacílio Monteiro, para exarar voto favorável ao arquivamento do processo. (Netto, Paulo Roberto. Conselheiros do TCM do Rio receberam propina para favorecerem empresas de ônibus. Estadão, 15 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/11/15/conselheiros-do-tcm-do-rio-receberam-propina-para-favorecerem-empresas-de-onibus.htm>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023); (Talento, Aguirre; Magalhães, Luiz Ernesto. Delator revela esquema de repasses acima de R\$ 120 mi em dez anos na Fetranspor, que impactou bolso dos passageiros. O Globo, 19 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/delator-revela-esquema-de-repasses-acima-de-120-mi-em-dez-anos-na-fetranspor-que-impactou-bolso-dos-passageiros-24088039>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023).

⁶⁷ Vereador Eliomar Coelho entrega pedido de CPI dos Ônibus com 27 assinaturas. PSOL, 2013. Disponível em: <<https://psol50.org.br/vereador-eliomar-coelho-entrega-pedido-de-cpi-dos-onibus-com-27-assinaturas/>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023)

⁶⁸ O fiasco das CPIs dos ônibus no Rio de Janeiro. Belisário, Adriano; Lucciola, Luísa. Publica, 01 de ago. de 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/08/o-fiasco-das-cpis-dos-onibus-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁶⁹ “Trata-se de denúncia contra nove pessoas pelo cometimento de crimes de lavagem de dinheiro e contra o sistema financeiro relacionados à organização criminosa (Orcrim) instalada no sistema de transporte público do

Lava-Jato no Estado do Rio de Janeiro. Conforme a denúncia do MPF⁷⁰, a investigação tinha como objetivo apurar um esquema de corrupção, fraudes à licitação, formação de cartel, evasão de divisas e lavagem de dinheiro envolvendo atores econômicos (donos de empresas de ônibus que exerciam hegemonia no âmbito da Fetranspor) e gestores políticos (incluindo o ex-governador, Sérgio Cabral).

Na denúncia da “Operação Ponto Final” oferecida pelo MPF [...] constam diversos elementos que demonstram o enriquecimento ilícito do então governador, ao obter propinas do setor de transporte após a concessão ilegal de incentivos fiscais incidentes sobre referidas atividades. Entre eles, estão o Decreto nº 43.167/2011, que alterou, em benefício do setor, a metodologia de ressarcimento do ICMS incidente sobre o óleo diesel; o Decreto nº 44.550/2014, que concedeu 100% de redução da base de cálculo do ICMS sobre a prestação de serviço de transporte coletivo por ônibus; e o [...] Decreto nº 44.568/2014, que concedeu isenção de 50% no IPVA de ônibus e micro-ônibus. Atos de ofício, praticados no âmbito de uma organização criminosa formada por agentes políticos e empresários do setor, que geraram, segundo a denúncia, propinas de cerca de 145 milhões de reais ao então governador. (Ragazzo, C. E. J.; Gomes Cuesta, K. S. Governança Regulatória para Incentivos Fiscais: Prevenção à Corrupção. RDP, Brasília, v. 18, n. 98, 2021, p. 897-898)

Como resultado dessa operação, ocorreu a prisão do empresário Jacob Barata Júnior, conhecido como “Rei do Ônibus”. A alcunha decorre do fato de ele ser herdeiro do principal grupo empresarial do setor de ônibus do estado do Rio de Janeiro. Em 2012, antes do arquivamento do processo, o TCMRJ já havia apurado que o empresário figurava como Diretor de sete empresas de ônibus vencedoras da licitação de 2010, operando em três dos quatro consórcios vencedores. Novamente, destaca-se a existência de fortes influências das empresas de ônibus, que resultaram em corrupção ao serem analisadas em uma perspectiva de custos benefícios pelos atores políticos,

Em 2018, após as Operações Ponto Final e Cadeia Velha⁷¹, deflagrou-se uma nova CPI

Rio de Janeiro (RJ). Nessa etapa [...] foram denunciados o ex-presidente do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro), Rogério Onofre, sua esposa, Dayse Deborah Alexandra Neves, Rodrigo Chedeak, além de outras seis pessoas que firmaram acordos de colaboração premiada, que permitiram a descoberta dos crimes.” (Processo Penal (Ponto Final. MPF. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/rio-de-janeiro/acoes/processo-penal-ponto-final-3/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023)

⁷⁰ Denúncia Lavagem Onofre e Outros. MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/Denuncia%20Lavagem%20Onofre%20e%20Outros%20-%20Ocultado.pdf>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

⁷¹ A Operação cadeia Velha, também um desdobramento da Lava-Jato e nas investigações feita no âmbito da Operação Ponto-Final, tinha como objetivo investigar um esquema de corrupção envolvendo deputados estaduais em troca de votos favoráveis na Alerj em relação a temas do setor de transportes públicos. (Nogueira, Italo. Lava Jato mira presidente da Alerj e empresário de ônibus do Rio. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1935278-lava-jato-mira-deputados-estaduais-e-empresario-de-onibus-do-rio.shtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023)

dos Ônibus, que dessa fez conseguiu concluir seus trabalhos. Os resultados incluíram dois relatórios⁷²: um do vereador Rogério Rocal (PTB), que apenas fazia recomendações à prefeitura; e outro do vereador Tarcísio Motta (PSOL), que indiciou 46 empresários do setor e 05 agentes públicos, além de recomendar a cassação do certame. No entanto, este último relatório nem chegou a ser votado.

A CPI dos Ônibus de 2018 fortalece a observação de uma influência significativa das empresas de ônibus nas decisões políticas relacionadas ao transporte urbano. É possível inferir, inclusive, que essas mesmas influências impediram que o segundo relatório, de cunho mais sancionador, não fosse aceito.

A partir dessa breve exposição, então, depreende-se que o sistema de transporte público coletivo no Rio de Janeiro é extremamente complexo, tendo em vista a consolidação da posição das empresas de ônibus como catalisadoras de seus interesses. Em última instância, essa dinâmica fez com que o setor fosse apelidado de “máfia dos ônibus”, além de debates a respeito da existência de uma “caixa-preta”⁷³ do setor de ônibus.

A famosa ‘caixa-preta’ das empresas de ônibus consiste na restrição ao acesso das informações do setor. A Fetranspor, por sua vez, é controlada por um pequeno grupo de empresários dominantes que comandam um complexo esquema de privatização das atividades de controle e operação do sistema de ônibus. (Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metr  pole**, v. 16, p. 151-169, 2014a. p. 166)

Como resultado desse cenário, a fiscaliza  o por parte do Poder Concedente era capturada pelos interesses das empresas, traduzindo-se em uma omissão fiscalizatória da presta  o dos serviços. Entender essa dinâmica permitirá compreender a morosidade e a dificuldade em atingir as metas de climatiza  o global da frota de ônibus municipais no Rio de Janeiro,

⁷² Platonow, Vladimir. CPI dos ônibus do Rio aprova relatório sem indicar ninguém. Agência Brasil, 02 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/cpi-dos-onibus-do-rio-aprova-relatorio-sem-indiciar-ninguem>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023; Barreira, Gabriel. CPI do ônibus no Rio tem 2 rel  t  rios. G1 Rio, 02 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/cpi-do-onibus-no-rio-tem-2-relatorios-um-oficial-quer-manter-licitacao-atual-outro-da-oposicao-ve-mafia-nos-transportes.ghtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

⁷³ Há muito fala-se na existência de uma “caixa-preta” do setor de ônibus, composta por receitas alternativas, como arrecada  o com publicidade nos ônibus, em TVs dos veículos BRT e na explora  o dos terminais rodoviários, envolvendo a Fetranspor e o Rio   nibus. Além disso, tem-se a completa falta de transparência por parte das concessionárias, que não discriminam os valores adequadamente. (Magalhães, Luiz Ernesto; Beta, Ruben. TCM reconhece caixa-preta dos ônibus e intensifica auditorias. O Globo, 03 de jul. de 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/tcm-reconhece-caixa-preta-dos-onibus-intensifica-auditorias-8894292>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023) (Enfim, começa a ser aberta a caixa-preta das empresas de   nibus. O Globo, 20 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/enfim-comeca-ser-aberta-caixa-preta-das-empresas-de-onibus-24089438>> Acesso em: 25 de nov. de 2023)

conforme analisado em sequência.

IV. 5 O nascimento da obrigação de climatizar a frota

Em junho de 2013, em meio a diversos questionamentos sobre o certame licitatório, reportagens indicavam que o percentual de climatização da frota de ônibus municipal era de 18,7%. Ou seja, um em cada 10 ônibus tinham ar condicionado nessa época⁷⁴.

Em 12 de fevereiro de 2014, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e o Município do Rio de Janeiro celebraram um acordo, devidamente homologado, prevendo a implantação de sistema de climatização nos veículos vinculados ao SPPO-RJ⁷⁵. As obrigações decorrentes deste acordo se consubstanciaram no 1º Termo Aditivo ao contrato, respaldado nas cláusulas originais⁷⁶, conforme trecho destacado abaixo:

Implantação de sistema de climatização nos veículos vinculados ao SPPO
Cláusula 1.3.

O MRJ definirá, no Plano a que se refere o art. 6º do Decreto Municipal nº 38.279/2014, um cronograma com metas progressivas para que todos os veículos vinculados ao Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO) sejam dotados de ar condicionado até 31 de dezembro de 2016.

Então, a prefeitura editou o Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014, responsável por positivar a meta de que todos os ônibus da cidade vinculados ao SPPO deveriam estar equipados com ar-condicionado até 31 de dezembro de 2016⁷⁷. Em caso de descumprimento dessa obrigação, os Consórcios estariam sujeitos às penalidades previstas no Contrato de Concessão.

Art. 6º A SMTR, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas do Município, deverá elaborar, no prazo de 30 (trinta) dias, plano determinando que, até

⁷⁴ Ar-condicionado passa a ser obrigatório em novos ônibus do Rio. G1 Rio, 24 de fev. de 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/ar-condicionado-passa-ser-obrigatorio-em-novos-onibus-do-rio.html#:~:text=Todos%20os%20%C3%B4nibus%20novos%20que,e%20j%C3%A1%20est%C3%A1%20em%20vigor>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁷⁵ Informação retirada do âmbito da Ação Civil Pública (ACP) ajuizada pelo MPRJ em 21/02/2019 (p. 38), visando ajustar a prestação do serviço concedido de transporte público por ônibus no município do Rio de Janeiro aos parâmetros previstos na lei (Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/acp_caducidade_onibus_dr_rt.pdf> . Acesso em 30 de nov. de 2023).

⁷⁶ Cláusula 8.1 – Constituem direitos do PODER CONCEDENTE, sem prejuízo de outros previstos na legislação aplicável: [...] exigir o constante aperfeiçoamento técnico, tecnológico e operacional dos serviços. (Contrato, p. x) e Cláusula 9.2 – [...] V – promover o constante aperfeiçoamento técnico e operacional dos serviços, bem como a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistemas utilizados, com vistas a assegurar eficiência máxima na qualidade do serviço. [...] XXI – acatar e cumprir fielmente, sem prejuízo à execução dos serviços, todas as normas baixadas pelo Poder Público. (Contrato, p. x)

⁷⁷ Decreto Rio nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014.

31 de dezembro de 2016, todos os veículos vinculados ao SPPO sejam dotados ar condicionado. Parágrafo único. O descumprimento da obrigação prevista no “caput” deste artigo sujeitará o Consórcio às penalidades previstas no Contrato de Concessão, sem prejuízo da imposição das demais penalidades previstas nas normas aplicáveis.

Tendo em vista o dispositivo supra destacado, o Município editou o Decreto nº 38.328, de 21 de fevereiro de 2014⁷⁸, que dispunha sobre a obrigatoriedade dos novos veículos a serem incorporados a frota do SPPO serem dotados de ar condicionado. A partir de então os consórcios ficaram obrigados a adquirir, exclusivamente, veículos dotados de equipamento de ar-condicionado.

A obrigação de climatização total da frota municipal passou a ter dupla fonte obrigacional: uma convencional, mediante o 1º Termo Aditivo; e uma legal, por força do art. 6º do Decreto Municipal nº 38.279/2014. Na época, o verão carioca batia temperaturas recorde – até o momento – e a situação era ainda pior nos ônibus que não tinha ar condicionado, chamados de “quentões” pela população. Segundo dados do Rio Ônibus e da prefeitura, quando a obrigação foi estabelecida, cerca de 02 em cada 10 veículos da frota tinha ao condicionado⁷⁹.

IV. 6 Metas não alcançadas

Apesar da dupla fonte obrigacional, a meta não foi alcançada no prazo originalmente previsto – e, adianta-se, não foi alcançada até o momento. Ao final de 2014, os passageiros dos ônibus municipais enfrentavam condições desconfortáveis, com a sensação térmica próxima aos 50º graus e apenas 30% da frota equipada com sistema de climatização⁸⁰.

Para a análise dos sucessivos descumprimentos de metas, é importante ter em mente que a discussão sobre a instalação de ar-condicionado esbarra na questão dos reajustes tarifários. Por um lado, o Poder Público tem a prerrogativa de impor alterações unilaterais à prestação dos serviços, conforme previsto nos instrumentos contratuais. Por outro lado, os concessionários têm o direito pleitear compensação pelo aumento nos custos para atender a essa exigência, com base no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Como as concessionárias eram remuneradas exclusivamente por meio das tarifas pagas

⁷⁸ Decreto Rio nº 38.328, de 21 de fevereiro de 2014.

⁷⁹ Ar-condicionado passa a ser obrigatório em novos ônibus do Rio. G1 Rio, 24 de fev. de 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/ar-condicionado-passa-ser-obrigatorio-em-novos-onibus-do-rio.html#:~:text=Todos%20os%C3%B4nibus%20novos%20que,e%20j%C3%A1%20est%C3%A1%20em%20vigor>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁸⁰ Costa, Célia. Saunas sobre rodas: só 30% dos ônibus têm refrigeração. O Globo, 01 de dez. de 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/saunas-sobre-rodas-so-30-dos-onibus-tem-refrigeracao-14704649>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

pelos usuários, os contratos previam a realização de reajustes tarifários periódicos. Por este motivo, a discussão sobre a instalação do sistema de climatização nos ônibus sempre teve como plano de fundo o aumento das tarifas.

Nessa toada, o Decreto Municipal nº 39.707, de 30 de dezembro de 2014⁸¹ promoveu reajuste tarifário levando em conta o incentivo para o incremento da frota climatizada até dezembro de 2015. Pouco tempo depois, foi editada a Resolução SMRT nº 2535/2015⁸², regulamentando o referido Decreto e determinando que os consórcios incorporassem novos ônibus com ar condicionado até 31 de dezembro de 2015.

Entretanto, ainda em janeiro de 2015, a prefeitura já admitia que não seria possível cumprir a meta de implementação do ar condicionado em toda a frota municipal, conforme originalmente previsto⁸³. Enquanto isso, motoristas dos ônibus precisavam circular com as portas abertas para melhorar a circulação de ar e amenizar a sensação térmica dentro dos veículos⁸⁴ - o que, aliás, ainda ocorre⁸⁵.

Considerando as dificuldades das concessionárias em atingir as metas estabelecidas pelo Poder Concedente, o Decreto Nº 41.190, de 30 de dezembro de 2015⁸⁶, reajustou as tarifas para o ano de 2016 e estabeleceu como nova meta que 70% das viagens fossem realizadas por ônibus municipais com ar condicionado até o final de 2016. Assim, alterou o parâmetro para fiscalização do cumprimento das metas originalmente previstas, que deixava de ser a quantidade de veículos climatizados na frota para a quantidade de viagens feitas por ônibus com ar condicionado – em um claro atendimento aos interesses privados das empresas.

Percebe-se aqui uma clara articulação com os interesses das empresas, que já sabiam que não conseguiriam alcançar a meta estabelecida pelo Poder Concedente. Ao invés de intensificar sua atuação para garantir a plena execução da obrigação, a prefeitura alterou o parâmetro de fiscalização, evitando, em última análise, a aplicação das sanções cabíveis por descumprimento

⁸¹ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 196, 02/01/2015, p. 5.

⁸² Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 198, 06/01/2015, p. 50.

⁸³ Bazani, Adamo. Meta de 100% de ar-condicionado em ônibus no Rio pode não ser alcançada. Diário do Transporte, 06 de jan. de 2015. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2015/01/06/meta-de-100-de-ar-condicionado-em-onibus-no-rio-pode-nao-ser-alcançada/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

⁸⁴ Alfano, Bruno. Prefeitura diz ao MP que não tem prazo para instalar ar-condicionado em todos os ônibus. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/prefeitura-diz-ao-mp-que-nao-tem-prazo-para-instalar-ar-condicionado-em-todos-os-onibus-15571892.html#ixzz3UBKemfaK>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁸⁵ Em mais um dia de calor extremo, passageiros reclamam de ônibus sem ar-condicionado no Rio. O Dia, 17 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/11/6743316-em-mais-um-dia-de-calor-extremo-passageiros-reclamam-de-onibus-sem-ar-condicionado-no-rio.html>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁸⁶ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ed. nº 195, 2015, p. 3.

de obrigação contratual.

Não por outro motivo, o referido decreto foi alvo de questionamentos na seara judicial. Em 23 de fevereiro de 2016, a 8ª Vara de Fazenda Pública da Capital determinou que as empresas de ônibus do Rio de Janeiro cumprissem a meta nos moldes originalmente firmados em 2014. Com isso, foram suspensos os efeitos do Decreto nº 41.190/2015 no que se refere à redução da meta para 70% das viagens com ar condicionado, mas se manteve o reajuste da tarifa⁸⁷.

É fácil perceber que os reajustes tarifários aconteciam independentemente da contrapartida das empresas, que não estavam perto de climatizar a frota do SPPO-RJ, mas usufruíam do aumento tarifário como se estivessem de fato incorrendo nesses custos. Em janeiro de 2017, após o término do prazo original, a gestão municipal foi intimada pela Justiça para explicar porque não havia cumprido a meta⁸⁸ – nessa época, aliás, deflagrava-se a Operação Ponto Final.

“Em sua decisão, a juíza [Luciana Lopes, da 13ª Vara de fazenda Pública] diz que a climatização dos ônibus é uma medida urgente, não só pelo que ficou acordado judicialmente, mas também para ‘assegurar o bem-estar e a saúde dos usuários que ficarão obrigados a suportar calor intenso com registro de altas temperaturas no interior do coletivo, principalmente, nesta estação do ano no Rio de Janeiro’”. (Prefeito do Rio é intimado para explicar processo de climatização de ônibus. G1 Rio, 19 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/prefeito-do-rio-e-intimado-para-explicar-processo-de-climatizacao-de-onibus.ghtml>> Acesso em: 25 de nov. de 2023)

Tendo em vista a judicialização da questão, ainda em 2017 o preço das tarifas oscilou frequentemente⁸⁹. As determinações de aumento eram frequentemente derrubadas por liminares concedidas pela Justiça, gerando um clima de tensão entre as empresas de ônibus (que buscavam o aumento, alegando dificuldades do setor e desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da falta de reajuste), a prefeitura (que tentava aumentar as tarifas, em atendimento aos interesses das empresas) e o Poder Judiciário (ator externo à relação contratual, que exercia influências relevantes ao reverte os reajustes mediante decisões liminares).

⁸⁷ A decisão se deu no âmbito do processo nº 0041698-24.2013.8.19.001.

⁸⁸ Prefeito do Rio é intimado para explicar processo de climatização de ônibus. G1 Rio, 19 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/prefeito-do-rio-e-intimado-para-explicar-processo-de-climatizacao-de-onibus.ghtml>> Acesso em: 25 de nov. de 2023.

⁸⁹ Ávila, Edmilson. Acordo prevê passagem ed ônibus do Rio a R\$ 4 e 100% da frota com ar até 2020. TV Globo, 16 de mai. e 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/blog/edmilson-avila/post/2018/05/16/passagem-de-onibus-do-rio-vai-a-r-4.ghtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

Diante desses conflitos, em 27 de abril de 2017, foi celebrado um Termo de Conciliação entre o Município e os consórcios operadores do SPPO-RJ, marcando o início da repactuação dos termos dos contratos. Conforme previsto nesse acordo, a passagem seria reajustada mediante contrapartidas das empresas⁹⁰, incluindo a observância de um novo cronograma de implementação de ar-condicionado, que fixava como a meta de climatização da frota até setembro de 2020.

Tabela 01 - Novo cronograma de implementação do ar-condicionado na frota

Até 90 dias, contados da homologação judicial do Termo de Conciliação	Mínimo de 150 veículos
Até 31/12/2018	60% da frota
Até 30/06/2019	70% da frota
Até 31/12/2016	80% da frota
Até 30/06/2020	90% da frota
Até 30/09/2020	100% da frota

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro

Em vista dessa medida conciliatória, o Decreto Municipal nº 46.749, de 04 de novembro de 2019⁹¹, instituiu um grupo de trabalho para a revisão dos contratos de concessão. Este normativo frisava que os compromissos assumidos no âmbito do acordo de 2017 permanecem inalterados, isto é, mesmo com a revisão e eventual alteração das cláusulas contratuais, as concessionárias ainda teriam que observar o novo cronograma de climatização da frota. Em junho de 2018, formalizou-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a prefeitura e o Rio Ônibus, mantendo a meta de climatização total da frota até 2020.

Ainda em 2019, o MPRJ ajuizou Ação Civil Pública (ACP) questionando o reiterado descumprimento do contrato de concessão e o alinhamento do Município com os interesses dos concessionários. Conforme narrativa do MPRJ, “*o próprio ente público tem se utilizado de todas as manobras possíveis, algumas reprováveis, para alongar o prazo para implantação do ar condicionado em toda a frota, em prol das delegatárias do serviço*”⁹².

Ainda no âmbito da referida ACP, o MPRJ apontou diversos atos do Município e das

⁹⁰ Além da climatização da frota, o Termo de Conciliação também previa a abertura da “caixa-preta” do Rio Ônibus, com a disponibilização de todas as informações para a prefeitura. (Prefeitura anuncia compromissos assumidos pelo Rio Ônibus e tarifa é fixada em R\$ 3,95. Rio Prefeitura, 01 de jun. ed 2018. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=8018535>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023)

⁹¹ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 161, 05/11/2019, p.4.

⁹² “ACP caducidade dos ônibus”, Inicial MPRJ, 21 de fev. de 2019, p. 39.

concessionárias que contrariavam as decisões judiciais que reiteradamente entendiam que a meta deveria ter sido cumprida no prazo originalmente previsto⁹³. Inclusive, o *Parquet* entendeu que o acordo firmado em junho de 2017 representaria uma "*leniência extrema*" do Poder Concedente com as empresas⁹⁴.

Em relação aos reajustes, o MPRJ argumentou que o aumento nas tarifas devido aos custos incorridos na modernização da frota não se sustentava. Isso porque (i) a modernização está prevista no contrato de concessão, não sendo evento extraordinário, imprevisível ou estranho à vontade das partes; e (ii) a cobrança só pode ser feita após o implemento da modernização, uma vez que só é possível cobrar uma tarifa em retorno ao um serviço devidamente prestado⁹⁵. Portanto, na prática, os ajustes tarifários significavam que os usuários estavam pagando por um serviço que não estavam usufruindo.

[...] em Parecer Técnico elaborado pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado – GATE, [...] órgão de apoio técnico do *Parquet*, partindo dos documentos públicos adunados à demanda originária (v.g. atos normativos editados pelo Município) e documentos que instruem o procedimento judicial em fase de execução, concluiu-se que foram arrecadados recursos em abundância pelos concessionários do serviço de transporte público de passageiros por ônibus da cidade do Rio de Janeiro, suficientes, inclusive, para renovarem toda a frota em operação e dotá-la de veículos climatizados em curto prazo, satisfazendo integralmente a obrigação.

Neste sentido, o Parecer Técnico GATE nº 087/2017 apurou que o montante arrecadado pelos Consórcios que exploram o SPPO/RJ, em decorrência da tarifa entre 2013 e 2016 destinada à renovação da frota por obrigação contratual, se encontra estimado em R\$ 3.485.696.905,67 [...].

Segundo os cálculos estimados pelo GATE, tal quantia seria suficiente para climatizar nada menos do que 9.576 (nove mil quinhentos e setenta e seis) novos ônibus com ar condicionado, em contraposição à frota total de veículos que compõem o SPPO/RJ, atualmente em torno de 8.100 (oito mil e cem) veículos. (“ACP climatização dos ônibus”, Inicial MPRJ, 14 de ago. de 2018, p. 12, disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/acp_climatizacao_onibus.pdf> . Acesso em: 20 de nov. de 2023)

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a primeira década dos vigência dos contratos de concessão foi marcada pela sistemática falta de transparência ("caixa-preta"); descumprimento reiterado de decisões judiciais; reajustes tarifários sem real embasamento no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; celebração de acordos entre Poder Concedente e concessionárias, sem a efetiva cobrança da execução da obrigação; e não aplicação de sanções por descumprimento das cláusulas contratuais e dos referidos acordos. Todos esses fatores

⁹³ Ibid., p. 40-42.

⁹⁴ Ibid., p. 42-43.

⁹⁵ Ibid., p. 43-44.

apontam para uma leniência injustificada do Poder Concedente em relação às concessionárias inadimplentes, não muito diferente do regime permissionário da década de 60.

IV. 7 Crise mundial: pandemia de covid-19 e suspensão provisória das obrigações

A mudança na gestão municipal em 2020 marcou o retorno de Eduardo Paes ao cargo de prefeito, quando ele se comprometeu a concluir medidas iniciadas durante seu primeiro mandato, sendo possível falar em uma tentativa de se redimir. Essas medidas incluíam a nova meta de climatizar pelo menos 80% da frota de ônibus do SPPO-RJ até o final de 2023⁹⁶ - isto é, não foi cumprido o cronograma de climatização global da frota até setembro de 2020.

No início daquele ano, informações da SMTR indicavam que aproximadamente 75% da frota estava climatizada⁹⁷. Contudo, os planos de retomada da climatização foram impactados pelo desencadeamento da pandemia de COVID-19.

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia do novo coronavírus, COVID-19, impondo um estado de emergência internacional devido à rápida disseminação da doença. O Decreto Rio nº 47.263, de 17 de março de 2020, oficialmente declarou Situação de Emergência no Município do Rio de Janeiro e, a partir de então, medidas de prevenção começaram a ser adotadas.

No que diz respeito ao setor de transporte público coletivo, a Resolução nº 3.252, de 17 de março de 2020⁹⁸, autorizou que veículos com ar-condicionado circulassem com as janelas abertas – uma medida que se tornou obrigatória em 2021⁹⁹. Entretanto, como mencionado anteriormente, alguns veículos possuem janelas que não conseguem ser abertas, inviabilizando a circulação de ar e deixando os usuários sujeitos às altas temperaturas e à circulação do vírus¹⁰⁰.

⁹⁶ Ribeiro, Gustavo. Eduardo Paes vai assumir o Rio com menos dinheiro e mais problemas. *Gazeta do Povo*, 30 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2020/eduardo-paes-rio-desafios-menos-dinheiro-mais-problemas/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁹⁷ Costa, Bernardo. Passageiros de ônibus criticam: mais um verão sem ar-condicionado nos coletivos. *O Dia*, 20 de jan. de 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/01/5855118-passageiros-de-onibus-criticam--mais-um-verao-sem-ar-condicionado-nos-coletivos.html#foto=1>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

⁹⁸ Resolução SMTR nº 3.252, de 17 de março de 2020. Disponível em: <[https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/61054\(RESOLUÇÃO%20SMTR_3252_2020\).pdf](https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/61054(RESOLUÇÃO%20SMTR_3252_2020).pdf)>

⁹⁹ Resolução SMTR nº 3.350, de 22 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/63132Res%20SMTR%203350_2021.pdf>. Acesso em 20 de nov. de 2023.

¹⁰⁰ Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/02/04/passageiros-passam-sufoco-no-rio-em-onibus-com-janelas-lacradas-e-ar-condicionado-desligado.ghtml>>

Devido às restrições e adaptações para a pandemia, a fiscalização sobre o funcionamento dos sistemas de refrigeração nos ônibus foi prejudicada nesse período. Não obstante, as determinações foram provisórias.

Em novembro de 2021, a prefeitura determinou que as concessionárias retomassem a operar com ar-condicionado ligado nos ônibus¹⁰¹. Nessa época, informações indicavam que cerca de 70% da frota era climatizada¹⁰² e, apesar do fim do estado de emergência, a obrigação permaneceu sem ser cumprida.

Após a análise do histórico contratual entre as concessionárias e o Poder Concedente, tem-se que a primeira década de vigência dos contratos de concessão foi marcada por uma sistemática falta de transparência e descumprimento de determinações do Poder Concedente e de decisões judiciais. Os reajustes tarifários sem embasamento, acordos sem efetiva cobrança de obrigações e a omissão fiscalizatória delinearam um cenário preocupante. Além disso, o contexto permite afirmar que a ausência de uma fiscalização eficaz impactou diretamente o cumprimento da meta inicial de climatização da frota até 2016.

V – PREFEITURA TENTAR SE REDIMIR EM MEIO A DISPUTAS DE INTERESSES

A partir do histórico exposto, emerge a constatação de que o município do Rio de Janeiro enfrenta uma série de desafios para fiscalizar as determinações estabelecidas para as concessionárias dos serviços de transporte municipal coletivo. As empresas, de maneira reiterada, desrespeitam as cláusulas dos contratos de concessão, prestando um serviço de qualidade insatisfatória, com conivência do Poder Concedente. No entanto, após a pandemia, observou-se uma mudança significativa na postura do ente municipal.

Em novembro de 2022, a prefeitura, por meio da SMTR, criou um canal exclusivo de denúncias a respeito do descumprimento da obrigação de climatização da frota¹⁰³, fortalecendo

¹⁰¹ Eduardo Paes publica decreto que corta subsídio de ônibus sem ar-condicionado no Rio. Eduardo Paes, 17 de jan. de 2023. Disponível em: < <https://www.eduardopaes.com.br/paes-publica-decreto-que-corta-subsidio-de-onibus-sem-ar-condicionado-no-rio/>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

¹⁰² Ibid. Disponível em: < <https://www.eduardopaes.com.br/paes-publica-decreto-que-corta-subsidio-de-onibus-sem-ar-condicionado-no-rio/>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

¹⁰³ Secretaria de Transportes lança serviço exclusivo para denúncias sobre ar-condicionado desligado em ônibus. Rio Prefeitura, 04 de nov. de 2022. Disponível em: <

a participação do usuário na fiscalização da execução contratual. A medida teve impactos positivos imediatos: a SMTR registrou mais de cinco mil denúncias em dezembro de 2022¹⁰⁴, além de aplicar mais de 800 multas por falta de ar-condicionado em coletivos¹⁰⁵.

Com o fortalecimento da fiscalização civil e a efetiva aplicação de multas pelo descumprimento da obrigação contratual, deflagrou-se uma nova faceta da relação entre Poder Concedente e as concessionárias, marcada pela tensão entre as partes, especialmente porque o setor ainda sentia os impactos da drástica diminuição no volume de passageiros durante a pandemia. Inclusive, as empresas tentaram pleitear reajuste tarifário em meados de 2020, para compensar a diminuição da circulação de usuários¹⁰⁶.

Com o aumento das tensões, foi celebrado um acordo judicial em 19 de maio de 2022, entre o Município, o Ministério Público e os Consórcios¹⁰⁷. A partir de então, foi estabelecido que o Poder concedente passaria a realizar o pagamento de subsídio tarifário¹⁰⁸, a fim de dividir os custos de operação do serviço com as empresas.

Como resultado desse acordo, o Município emitiu o Decreto Rio nº 51.889, de 26 de dezembro de 2022, reajustando as tarifas para o ano de 2023 com base no pagamento dos subsídios. Adicionalmente, reintroduziu-se a meta de climatização da frota e foram previstos os meios de fiscalização da SMTR.

Art. 1º [...] § 2º O subsídio tarifário corresponderá à diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo municipal e a tarifa pública do usuário após conversão de remuneração por passageiro em remuneração por quilômetro, conforme metodologia constante do acordo firmado em 19 de maio de 2022 [...].

Art. 3º As concessionárias do SPPO-RJ deverão operar com ar condicionado ligado e em bom estado de manutenção em todos os veículos licenciados com o referido equipamento, em conformidade com obrigação assumida no Termo de Conciliação firmado com o Município do Rio de Janeiro em 24 de maio de 2018.

§ 1º A fiscalização do cumprimento do disposto no *caput* deverá ser realizada pela SMTR por meio de sensores de temperatura embarcados nos veículos empregados no SPPO-RJ, além das ações de fiscalização de que trata o Decreto Rio nº 36343, de 17 de outubro de 2012, que aprova o Código Disciplinar do SPPO-RJ.

§ 2º O funcionamento e o compartilhamento em tempo real das informações obtidas pelos sensores de temperatura embarcados em todos os veículos empregados no

¹⁰⁴ Disponível em: <<https://carioca.rio/servicos/verificacao-de-reducao-no-numero-de-onibus-com-ar-condicionado/>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2023/01/16/com-sensacao-termica-de-mais-de-50-c-no-rio-paes-cobra-empresas-de-onibus-sem-ar-condicionado/>>.

¹⁰⁶ Com sensação térmica de mais de 50°C no Rio, Paes cobra empresas de ônibus sem ar-condicionado. IBrasil de fato, 16 de jan. de 2023. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/muito-alem-da-tarifa-debates-sobre-financiamento-do-transporte-abrem-caminho-para-garantia-do-acesso/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

¹⁰⁷ O acordo foi firmado nos autos da Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001.

¹⁰⁸ Decreto Rio nº 51.889/2022 (Diário Municipal do Rio de Janeiro, nº 190, 27/12/2022, p. 17).

serviço e licenciados com ar condicionado deverá ser disciplinado pela SMTR por meio de resolução.

§ 3º Nos veículos equipados com sensores de temperatura, o IRK será reduzido a R\$ 7,07 (sete reais e sete centavos) e o subsídio tarifário a ser pago por quilômetro será reduzido a R\$ 1,08 (um real e oito centavos) nas viagens realizadas sem climatização.

Art. 4º As concessionárias do SPPO-RJ deverão instalar até 31 de julho de 2023, às suas expensas, sensores de temperatura embarcados em todos os veículos empregados no serviço e licenciados com ar condicionado, que deverão compartilhar a informação em tempo real com a SMTR. (Diário Municipal do Rio de Janeiro, nº 190, 27/12/2022, p. 17)

Apesar de ser uma medida positiva, especialmente com a sensação térmica superando os 40 graus¹⁰⁹, a fiscalização do serviço ainda apresentava fragilidades. Por exemplo, a SMTR era encarregada de fiscalizar em tempo real se os aparelhos estão ou não ligados, mas dispunha apenas de 20 equipes para o trabalho, para uma frota de mais de 4.000 ônibus na cidade¹¹⁰. Assim, as concessionárias continuavam a não cumprir com as obrigações acordadas.

No início de 2023, o prefeito Eduardo Paes tomou as medidas mais drásticas de fiscalização até então e editou o Decreto Municipal nº 51.940, de 16 de janeiro de 2023¹¹¹, alterando o Decreto nº 51.889/2023 para rever o bloqueio do repasse de subsídios em casos de descumprimento da obrigação de climatizar os veículos. Com isso, a empresa deixaria de receber o subsídio no dia em que o veículo fosse autuado circulando com o aparelho desligado.

O referido decreto emerge, então, como uma atuação quase que inovadora da prefeitura no histórico da relação com as empresas de ônibus, ao exercer uma firme posição enquanto Poder Concedente. Essa intensificação da fiscalização também pode ser interpretada sob a perspectiva da *Public Choice*, na medida em que parece demonstrar uma tentativa da gestão municipal de agir em resposta à pressão dos eleitores pelo cumprimento das metas de climatização.

Desse modo, no caso concreto analisado, destacam-se duas grandes influências significativas nos atores políticos: os eleitores e as empresas de ônibus. O histórico delineado até aqui indica que o pêndulo costuma pender para os interesses destas últimas, em detrimento

¹⁰⁹ Rio corta subsídio para ônibus que circularem sem ar-condicionado. Agência Brasil, 19 de jna. De 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/rio-corta-subsidio-para-onibus-que-circularem-sem-ar-condicionado>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

¹¹⁰ Paes publica decreto que corta subsídio de ônibus sem ar-condicionado no Rio. Folha de São Paulo, 16 de jan. De 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/01/paes-ameaca-cortar-subsidio-de-onibus-que-circula-sem-ar-condicionado-no-rio.shtml>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

¹¹¹ Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 205, 17/01/2023, p. 6-7.

do interesse público.

Por sua vez, com o ano eleitoral municipal (2024) se aproximando, é possível que o cálculo de custos e benefícios tenha indicado que a climatização da frota em seu mandato teria de ter impactos positivos em sua campanha. Como resultado, o pêndulo passou a se alinhar com os interesses dos eleitores, em uma análise de maximização de votos para se manter no cargo ocupado. Logo, dessa vez, os incentivos de manutenção do cargo estavam alinhados com o interesse público de climatização da frota do SPPO-RJ.

Conforme elucida da teoria da *Public Choice*, nem sempre a busca pelos interesses privados implica, necessariamente, que irá ocorrer uma captura do processo político. Isso porque, as medidas estatais podem ser moralmente justificáveis e coletivamente convenientes, mesmo que tenham sido provocadas por interesses privados¹¹².

Retomando o caso concreto, apesar desse novo posicionamento da prefeitura – que passou a efetivamente atuar como Poder Concedente, utilizando-se de suas prerrogativas sancionatórias – cabe verificar se essa medida se mostrou eficaz na prática, tendo em vista que os interesses das empresas foram colocados em cheque.

Conforme a nova redação dos §§ 4º e 5º do Decreto 51.940/2023, se a fiscalização realizada pela SMTR constatar que um ou mais veículos foram multados por transitarem com o ar desligado, o subsídio por quilômetro referente às viagens realizadas por veículo multado, relativo ao dia da autuação, não será devido à concessionária. Além disso, estava previsto que os veículos licenciados sem ar-condicionado receberiam um valor menor do subsídio menor. Essas medidas buscavam impor consequências diretas em caso de descumprimento, fortalecendo a eficácia das regulamentações estabelecidas.

“A Secretaria Municipal de Transportes informou que o Rio de Janeiro tem atualmente cerca de 3,5 mil ônibus licenciados, destes 1.050 não são climatizados de fábrica.” (Paes publica decreto que corta subsídio de ônibus sem ar-condicionado no Rio. Folha de São Paulo, 16 de jan. De 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/01/paes-ameaca-cortar-subsidio-de-onibus-que-circula-sem-ar-condicionado-no-rio.shtml>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023)

Com isso, houve uma mudança na atuação fiscalizatória do Poder Concedente. No Durante a quinzena de 16/01 a 31/01, os quatro consórcios receberam R\$ 23,3 milhões, mas o

¹¹² CYRINO, André Rodrigues. *Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2016, p. 80.

pagamento foi sujeito a descontos e penalidades devido ao não cumprimento das obrigações do acordo e dos decretos. Os veículos com ar-condicionado inoperante sofreram uma dedução de R\$ 835 mil do subsídio. Os consórcios também deixaram de receber cerca de R\$ 1,5 milhão por conta de veículos não equipados com ar-condicionado¹¹³. Ainda, no período compreendido entre janeiro e agosto de 2023, foram aplicadas 6.261 multas, estando a falta de climatização dentre as principais irregularidades observadas¹¹⁴.

Imagem 1 – Infográfico: valores bloqueados pela prefeitura do Rio de Janeiro

Este ano, prefeitura bloqueou R\$ 19,1 mi por causa de veículos sem climatização



Fonte: O Globo, 24 de ago. de 2023¹¹⁵

Em resposta a essas penalidades, as concessionárias ingressaram na Justiça, alegando que as regras previstas no decreto não estavam previamente estabelecidas no acordo firmado em maio de 2022. Atendendo às reivindicações das empresas, em agosto de 2023 – quando 23% da frota ainda não tinha ar-condicionado – foi concedida uma decisão liminar que impedia a prefeitura de aplicar as sanções previstas, permitindo que as empresas recebessem os valores

¹¹³ Prefeitura do Rio intensifica fiscalização e consórcios deixam de receber R\$ 2,3 milhões por falta de climatização da frota. Rio Prefeitura, 24 de fev. de 2023. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-do-rio-intensifica-fiscalizacao-e-consorcios-deixam-de-receber-r-23-milhoes-por-falta-de-climatizacao-da-frota/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

¹¹⁴ Magalhães, Luis Ernesto. Consórcios de ônibus não poderão ter recursos bloqueados por colocarem veículos sem ar-condicionado nas ruas, decide Justiça. O Globo, 24 de ago. de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/08/24/consorcios-de-onibus-nao-poderao-ter-recursos-bloqueados-por-colocarem-veiculos-sem-ar-condicionado-nas-ruas.ghtml>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

¹¹⁵ Magalhães, Luis Ernesto. Consórcios de ônibus não poderão ter recursos bloqueados por colocarem veículos sem ar-condicionado nas ruas, decide Justiça. O Globo, 24 de ago. de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/08/24/consorcios-de-onibus-nao-poderao-ter-recursos-bloqueados-por-colocarem-veiculos-sem-ar-condicionado-nas-ruas.ghtml>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

dos subsídios que seriam cortados referentes à última quinzena de julho¹¹⁶.

A medida liminar também suspendeu os efeitos da determinação para que todos os coletivos municipais fossem equipados com sensores de temperatura automatizados até 31/07/2023, enfraquecendo a fiscalização da SMTR¹¹⁷ - conforme mencionado anteriormente, não havia pessoal suficiente para realizar a inspeção dos veículos de forma satisfatória. Essa decisão, então, representa o alinhamento do Judiciário com os interesses das concessionárias.

Por sua vez, pela primeira vez, observa-se um alinhamento entre o MPRJ e a prefeitura. Ambos os atores entenderam que os bloqueios aos pagamentos de subsídios se justificariam nos casos de descumprimento das obrigações assumidas pelas concessionárias.

Neste contexto, tem-se uma inversão da posição do Poder Judiciário no debate sobre a climatização da frota do SPPO-RJ. Até 2021, de modo geral, havia um alinhamento entre o Poder Concedente e as concessionárias, enquanto o Judiciário exarava decisões cobrando o cumprimento da meta no prazo originalmente previsto. Com a intensificação da atuação fiscalizatória do Município ao final de 2022, as decisões judiciais foram no sentido de inviabilizar a aplicação das sanções por parte do Poder Concedente.

“Decisões assim inviabilizam que o serviço melhore para o cidadão, que paga o subsídio (por meio de impostos), E as concessionárias não têm qualquer obrigação de ter um serviço de qualidade”, criticou o prefeito Eduardo Paes.

[...] ‘Estamos à espera da análise do recurso. A questão do ar-condicionado já está contratualmente resolvida desde que o custo do serviço foi embutido no cálculo das tarifas. Os bloqueios (glosas) foram estabelecidos com base na autonomia da prefeitura em regulamentar a fiscalização dos contratos’, explicou o procurador Geral do Município, Daniel Bucar.’ (Magalhães, Luis Ernesto. Consórcios de ônibus não poderão ter recursos bloqueados por colocarem veículos sem ar-condicionado nas ruas, decide Justiça. O Globo, 24 de ago. de 2023. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/08/24/consorcios-de-onibus-nao-poderao-ter-recursos-bloqueados-por-colocarem-veiculos-sem-ar-condicionado-nas-ruas.ghml>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.)

Apesar da mudança positiva do Poder Concedente, em setembro de 2023 pelo menos 600

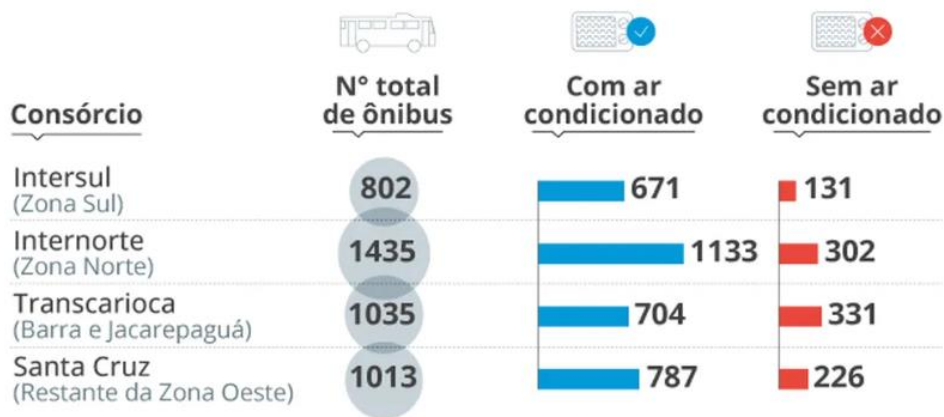
¹¹⁶ Mansur, Gabriel. Justiça proíbe Prefeitura de reduzir repasse aos consórcios por falta de ônibus ou ar-condicionado. Jornal do Brasil, 24 de ago. de 2023. Disponível em: < <https://www.jb.com.br/rio/2023/08/1045568-justica-proibe-prefeitura-de-reduzir-repasses-aos-consorcios-por-falta-de-onibus-ou-ar-condicionado.html>>.

Acesso em: 20 de nov. de 2023.

¹¹⁷ Magalhães, Luis Ernesto. Consórcios de ônibus não poderão ter recursos bloqueados por colocarem veículos sem ar-condicionado nas ruas, decide Justiça. O Globo, 24 de ago. de 2023. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/08/24/consorcios-de-onibus-nao-poderao-ter-recursos-bloqueados-por-colocarem-veiculos-sem-ar-condicionado-nas-ruas.ghml>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

ônibus circulavam sem ar-condicionado na cidade¹¹⁸. Além disso, muitos dos ônibus que possuem sistemas de refrigeração enfrentam problemas de funcionamento, circulando com ventilação defeituosa ou mesmo sem ligar o ar-condicionado¹¹⁹. Esses dados recentes evidenciam a persistência de desafios no cumprimento das metas de climatização estabelecidas para a frota de ônibus municipais no Rio de Janeiro.

Imagem 2 – Número de ônibus climatizados (Ago/2023)



Fonte: SMTR

Fonte: Editoria de Arte O Globo, 24 de ago. de 2023¹²⁰

A partir da conjuntura apresentada, a última década permite visualizar um ciclo dinâmico de mudanças nas relações entre os principais atores da relação contratual. O ano de 2023 marcou a verdadeira “virada de chave” do padrão que prevaleceu desde a licitação do SPPO-RJ.

As ações recentes, como o acordo judicial e os decretos de 2022 e 2023, indicam uma tentativa de se redimir por parte da prefeitura, buscando equilibrar os interesses públicos e privados no serviço de transporte municipal coletivo. Contudo, as disputas judiciais recentes demonstram a complexidade inerente à busca por uma solução duradoura e eficaz para a

¹¹⁸ Lucena, Felipe. Em meio à onda de calor, pelo menos 600 ônibus ainda circulam sem ar-condicionado no Rio de Janeiro. Diário do Rio, 22 de set. de 2023. Disponível em: < <https://diariodorio.com/em-meio-a-onda-de-calor-pelo-menos-600-onibus-ainda-circulam-sem-ar-condicionado-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023

¹¹⁹ Em mais um dia de calor extremo, passageiros reclamam de ônibus sem ar-condicionado no Rio. O Dia, 17 de nov. de 2023. Disponível em: < <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/11/6743316-em-mais-um-dia-de-calor-extremo-passageiros-reclamam-de-onibus-sem-ar-condicionado-no-rio.html>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

¹²⁰ Magalhães, Luis Ernesto. Consórcios de ônibus não poderão ter recursos bloqueados por colocarem veículos sem ar-condicionado nas ruas, decide Justiça. O Globo, 24 de ago. de 2023. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/08/24/consorcios-de-onibus-nao-poderao-ter-recursos-bloqueados-por-colocarem-veiculos-sem-ar-condicionado-nas-ruas.ghtml>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

climatização da frota, refletindo a necessidade contínua de fiscalização e adaptação das estratégias governamentais para enfrentar os desafios do transporte público no Rio de Janeiro.

Portanto, é evidente a oposição de interesses entre o Poder Concedente, as concessionárias e o Judiciário, criando um ambiente de incerteza quanto à efetividade das medidas adotadas para alcançar a climatização da frota. Apesar disso, o posicionamento mais ativo por parte do Poder Público pode servir como um modelo para outras cidades enfrentando desafios semelhantes, oferecendo *insights* sobre as medidas adotadas.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, a primeira meta de climatização em 100% da frota dos ônibus municipais foi firmada em 2012. A obrigação nasceu efetivamente em 2014, sendo o primeiro prazo 31 de dezembro de 2016. Ao longo desses anos, o processo tem sido marcado por desafios operacionais e impasses legais, com sucessivas prorrogações do prazo, discussões sobre reajustes tarifários sem a contraprestação por parte das concessionárias e inúmeras ações judiciais, a meta ainda não foi alcançada.

Ou seja: até a data de finalização do presente trabalho, o usuário carioca do serviço de transporte público coletivo está chegando ao seu 12º verão ouvindo a promessa de ar-condicionado em todos os ônibus da frota municipal, mas sem nunca ver essa meta alcançada. Por sua vez, os reajustes tarifários foram consistentes ao longo de toda a execução contratual, enquanto as temperaturas e a sensação térmica seguiram batendo recordes.

Na seção inicial, delineamos a origem dessa obrigação e como a meta de climatização da frota foi sucessivamente adiada, desencadeando disputas judiciais e debates sobre reajustes tarifários. No cenário de oscilações nos posicionamentos das partes envolvidas, os usuários testemunharam verões consecutivos sem a concretização da climatização, enquanto as tarifas continuaram a subir.

Em sequência, foram abordados alguns dos principais embates judiciais e acordos celebrados entre a prefeitura, as concessionárias e a Justiça. A complexidade dessas negociações, muitas vezes resultando em liminares e acordos com impacto nas tarifas, destacou a dificuldade de encontrar uma solução duradoura. Na próxima parte, foi analisado o papel dos órgãos reguladores e as medidas tomadas para fiscalizar o cumprimento das obrigações

contratuais. A criação de canais de denúncias e a intensificação da fiscalização trouxeram uma nova dinâmica, mas também expuseram as limitações operacionais desses órgãos.

Foram feitas breves considerações a respeito do impacto da pandemia de COVID-19 e as medidas emergenciais adotadas no transporte público. A suspensão temporária das obrigações de climatização, embora justificada pela situação emergencial, teve reflexos significativos na experiência dos passageiros. Em sequência, destacou-se a tentativa de redenção da prefeitura, evidenciada pelo aumento da fiscalização e adoção de medidas mais punitivas. No entanto, os embates legais entre os consórcios e a prefeitura, especialmente em relação aos cortes de subsídios, indicam uma mudança nos alinhamentos de interesses que permearam décadas.

A intensificação das ações fiscalizatórias, embora necessária, ainda enfrenta desafios operacionais e legais, como evidenciado pela concessão de liminares em favor dos consórcios. Contudo, à medida que exploramos as complexas relações entre o Poder Concedente, as concessionárias e o sistema judiciário, vislumbramos oportunidades para uma abordagem mais inovadora e sustentável.

Por exemplo, modelos de parceria público-privada que incentivem a instalação de sistemas de climatização, podem tornar a meta um investimento atrativo para as empresas concessionárias. Além disso, a introdução de iniciativas de sustentabilidade, como o uso de tecnologias baseadas em energias renováveis, pode não apenas cumprir a meta para os sistemas de refrigeração dos ônibus, mas também alinhar o transporte público ao modelo verde, posicionando o Rio de Janeiro como uma referência em transporte público sustentável.

O uso de tecnologias como, como a tentativa de implementação de sistemas de monitoramento em tempo real pela SMTR – que ainda não foi para frente –, podem garantir uma fiscalização mais eficiente por parte do Poder Concedente. Consequentemente, promoveriam o funcionamento eficaz dos sistemas de climatização e a prestação satisfatória do serviço. Outra medida que demonstrou trazer resultados foi o incentivo à fiscalização por parte dos cidadãos por meio do canal de denúncias da SMTR. O engajamento dos usuários na fiscalização, além de ser previsto na legislação pertinente e nos próprios contratos de concessão analisados, tem impacto positivo no cumprimento das metas. O uso de canais diretos de comunicação entre usuário e Poder Concedente, então, fortalece o sistema de fiscalização da execução contratual.

Um ponto que se destacou ao longo deste estudo foi a atuação do Poder Judiciário na relação entre a prefeitura e as concessionárias. Inicialmente alinhado com os interesses da população de climatização, sempre exigindo o cumprimento das metas no prazo originalmente proposto, em 2023 passou a dar mais leniência às empresas. Assim, é pertinente questionar a efetividade das medidas judiciais na fiscalização da execução contratual. Por outro lado, as soluções alternativas firmadas eram permeadas pelos interesses particulares das empresas. Como provocação, surge a pergunta: em que situações cabe ação judicial e quando é melhor a resolução consensual de conflitos?

Por fim, vale mencionar que, além dos benefícios aos cidadãos, a cidade do Rio de Janeiro se beneficiaria em garantir que o modal de transporte mais utilizado pela população seja confortável, seguro e bem mantido. Além dos impactos positivos para a gestão municipal, pois as metas alcançadas aumentariam a confiança da população nos atores políticos locais, tem-se um impacto positivo para a própria cidade, que pode se tornar um referencial nacional de qualidade de prestação dos serviços.

Em síntese, o desafio da climatização da frota de ônibus no Rio de Janeiro transcende a esfera técnica e assume contornos políticos e judiciais. O usuário, almejando um serviço condizente com suas expectativas, continua a aguardar uma solução que responda não apenas às promessas reiteradas, mas também às demandas legítimas por um transporte público de qualidade.

BIBLIOGRAFIA

“ACP caducidade dos ônibus”, Inicial MP RJ, 21 de fev. de 2019.

“ACP climatização dos ônibus”, Inicial MP RJ, 14 de ago. de 2018.

Alfano, Bruno. Prefeitura diz ao MP que não tem prazo para instalar ar-condicionado em todos os ônibus. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/prefeitura-diz-ao-mp-que-nao-tem-prazo-para-instalar-ar-condicionado-em-todos-os-onibus-15571892.html#ixzz3UBKemfaK>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Ar condicionado chega a 75% da frota de ônibus. Rio Ônibus 12 de abri. De 2023. Disponível em: <<https://rioonibus.com/noticias/ar-condicionado-chega-a-75-da-frota-de-onibus/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Ar-condicionado passa a ser obrigatório em novos ônibus do Rio. G1 Rio, 24 de fev. de 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/ar-condicionado-passa-ser-obrigatorio-em-novos-onibus-do-rio.html#:~:text=Todos%20os%20%C3%B4nibus%20novos%20que,e%20j%C3%A1%20est%C3%A1%20em%20vigor>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Augusto, Kelly Gândara Fernandes (responsável). Editais de licitação do sistema de transporte coletivo por ônibus em capitais brasileiras. Relatório de Pesquisa. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), 13 de ago. de 2020.

Ávila, Edmilson. Acordo prevê passagem ed ônibus do Rio a R\$ 4 e 100% da frota com ar até 2020. TV Globo, 16 de mai. e 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/blog/edimilson-avila/post/2018/05/16/passagem-de-onibus-do-rio-vai-a-r-4.ghtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

Barreira, Gabriel. CPI do Ônibus no Rio tem 2 relatórios. G1 Rio, 02 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/cpi-do-onibus-no-rio-tem-2-relatorios-um-oficial-quer-manter-licitacao-atual-outro-da-oposicao-ve-mafia-nos-transportes.ghtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

Bazani, Adamo. Meta de 100% de ar-condicionado em ônibus no Rio pode não ser alcançada. Diário do Transporte, 06 de jan. de 2015. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2015/01/06/meta-de-100-de-ar-condicionado-em-onibus-no-rio-pode-nao-ser-alcancada/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Costa, Bernardo. Passageiros de ônibus criticam: mais um verão sem ar-condicionado nos coletivos. O Dia, 20 de jan. de 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/01/5855118-passageiros-de-onibus-criticam--mais-um-verao-sem-ar-condicionado-nos-coletivos.html#foto=1>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Costa, Célia. Saunas sobre rodas: só 30% dos ônibus têm refrigeração. O Globo, 01 de dez. de 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/saunas-sobre-rodas-so-30-dos-onibus-tem-refrigeracao-14704649>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Com sensação térmica de mais de 50°C no Rio, Paes cobra empresas de ônibus sem ar-condicionado. lBrasil de fato, 16 de jan. de 2023. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/muito-alem-da-tarifa-debates-sobre-financiamento-do-transporte-abrem-caminho-para-garantia-do-acesso/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023

Cyrino, André Rodrigues. *Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2016.

Denúncia Lavagem Onofre e Outros. MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/Denuncia%20lavagem%20Onofre%20e%20Outros%20-%20Ocultado.pdf>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativa*. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Eduardo Paes publica decreto que corta subsídio de ônibus sem ar-condicionado no Rio. Eduardo Paes, 17 de jan. De 2023. Disponível em: <<https://www.eduardopaes.com.br/paes-publica-decreto-que-corta-subsidio-de-onibus-sem-ar-condicionado-no-rioo/>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

Em mais um dia de calor extremo, passageiros reclamam de ônibus sem ar-condicionado no Rio. O Dia, 17 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/11/6743316-em-mais-um-dia-de-calor-extremo-passageiros-reclamam-de-onibus-sem-ar-condicionado-no-rio.html>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Enfim, começa a ser aberta a caixa-preta das empresas de ônibus. O Globo, 20 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/enfim-comeca-ser-aberta-caixa-preta-das-empresas-de-onibus-24089438>> Acesso em: 25 de nov. de 2023.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. Análise de impacto do BRT Transcarioca na mobilidade do Rio de Janeiro. Relatório. Rio de Janeiro, 2015.

Grillo, Cristina. Chapa quente. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/85843-chapa-quente.shtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023

Justen Filho, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Lucena, Felipe. Em meio à onda de calor, pelo menos 600 ônibus ainda circulam sem ar-condicionado no Rio de Janeiro. Diário do Rio, 22 de set. de 2023. Disponível em: <<https://diariodorio.com/em-meio-a-onda-de-calor-pelo-menos-600-onibus-ainda-circulam-sem-ar-condicionado-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023

Magalhães, Luis Ernesto. Consórcios de ônibus não poderão ter recursos bloqueados por colocarem veículos sem ar-condicionado nas ruas, decide Justiça. O Globo, 24 de ago. de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/08/24/consorcios-de-onibus-nao-poderao-ter-recursos-bloqueados-por-colocarem-veiculos-sem-ar-condicionado-nas-ruas.ghtml>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Magalhães, Luiz Ernesto; Berta, Ruben. Apenas quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio. O Globo, 17 de mai. de 2013. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/rio/apenas-quatro-empresarios-concentram-um-terco-do-transporte-rodoviario-no-rio-8417193>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

_____. TCM reconhece caixa-preta dos ônibus e intensifica auditorias. O Globo, 03 de jul. de 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/tcm-reconhece-caixa-preta-dos-onibus-intensifica-auditorias-8894292>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Mansur, Gabriel. Justiça proíbe Prefeitura de reduzir repasse aos consórcios por falta de ônibus ou ar-condicionado. Jornal do Brasil, 24 de ago. de 2023. Disponível em: <<https://www.jb.com.br/rio/2023/08/1045568-justica-proibe-prefeitura-de-reduzir-repasses-aos-consorcios-por-falta-de-onibus-ou-ar-condicionado.html>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Matela, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 16, p. 151-169, 2014a.

_____. Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro. Letra Capital, 2014b.

Motta, Cláudio. Teste mostra que temperatura em ônibus sem ar-condicionado chega a 45 graus (em dia de máxima de 34). Jornal Extra, 05 de fev. de 2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/teste-mostra-que-temperatura-em-onibus-sem-ar-condicionado-chega-45-graus-em-dia-de-maxima-de-34-1012553.html>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Netto, Paulo Roberto. Conselheiros do TCM do Rio receberam propina para favorecerem empresas de ônibus. Estadão, 15 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/11/15/conselheiros-do-tcm-do-rio-receberam-propina-para-favorecerem-empresas-de-onibus.htm>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Nogueira, Italo. Lava Jato mira presidente da Alerj e empresário de ônibus do Rio. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1935278-lava-jato-mira-deputados-estaduais-e-empresario-de-onibus-do-rio.shtml>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

O fiasco das CPIs dos ônibus no Rio de Janeiro. Belisário, Adriano; Lucciola, Luísa. Publica, 01 de ago. de 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/08/o-fiasco-das-cpis-dos-onibus-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 20 de nov. de 2023

Secretaria de Transportes lança serviço exclusivo para denúncias sobre ar-condicionado desligado em ônibus. Rio Prefeitura, 04 de nov. de 2022. Disponível em: <[https://prefeitura.rio/transportes/secretaria-de-transportes-lanca-servico-exclusivo-para-denuncias-sobre-ar-condicionado-desligado-em-onibus/#:~:text=A%20Prefeitura%20do%20Rio%2C%20por,1746\)%2C%20aplicativo%20ou%20site,>](https://prefeitura.rio/transportes/secretaria-de-transportes-lanca-servico-exclusivo-para-denuncias-sobre-ar-condicionado-desligado-em-onibus/#:~:text=A%20Prefeitura%20do%20Rio%2C%20por,1746)%2C%20aplicativo%20ou%20site,>)>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

Ragazzo, C. E. J.; Gomes Cuesta, K. S. Governança Regulatória para Incentivos Fiscais: Prevenção à Corrupção. RDP, Brasília, v. 18, n. 98, 2021.

Resolução SMTR nº 3.350, de 22 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/63132Res%20SMTR%203350_2021.pdf>.

Acesso em 20 de nov. de 2023.

Rio corta subsídio para ônibus que circularem sem ar-condicionado. Agência Brasil, 19 de jna. De 2023. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/rio-corta-subsidio-para-onibus-que-circularem-sem-ar-condicionado>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023

Ribeiro, Gustavo. Eduardo Paes vai assumir o Rio com menos dinheiro e mais problemas. Gazeta do Povo, 30 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2020/eduardo-paes-rio-desafios-menos-dinheiro-mais-problemas/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023

Rio de Janeiro registra sensação térmica recorde de 58°C, diz prefeitura. Jornal Hoje, 14 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2023/11/14/rio-de-janeiro-tem-sensacao-termica-recorde-de-58c-diz-prefeitura.ghtml>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Salama, Bruno Meyerhof. *O que é pesquisa em direito e economia?* Fundação Getúlio Vargas: Cadernos DireitoGV, v. 5, n.2, 2008.

Paes publica decreto que corta subsídio de ônibus sem ar-condicionado no Rio. Folha de São Paulo, 16 de jan. De 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/01/paes-ameaca-cortar-subsidio-de-onibus-que-circula-sem-ar-condicionado-no-rio.shtml>>. Acesso em: 05 de jul. de 2023.

Platonow, Vladimir. CPI dos Ônibus do Rio aprova relatório sem indicar ninguém. Agência Brasil, 02 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/cpi-dos-onibus-do-rio-aprova-relatorio-sem-indiciar-ninguem>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

Prefeitura do Rio de Janeiro. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 31, 03/05/2010.

_____. Diário Oficial Municipal, ed. nº 124, 03/05/2010.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 55, 08/06/2010.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 59, 14/06/2010.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 60, 15/06/2010.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, ed. nº 114, 01/09/2010.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 161, 05/11/2019.

_____. Diário Municipal do Rio de Janeiro, nº 190, 27/12/2022

_____. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ed. nº 195, 2015.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 196, 02/01/2015.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 198, 06/01/2015.

_____. Diário Oficial Municipal do Rio de Janeiro, nº 205, 17/01/2023.

Prefeitura do Rio intensifica fiscalização e consórcios deixam de receber R\$ 2,3 milhões por falta de climatização da frota. Rio Prefeitura, 24 de fev. de 2023. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-do-rio-intensifica-fiscalizacao-e-consorcios-deixam-de-receber-r-23-milhoes-por-falta-de-climatizacao-da-frota/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Prefeitura anuncia compromissos assumidos pelo Rio Ônibus e tarifa é fixada em R\$ 3,95. Rio Prefeitura, 01 de jun. de 2018. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=8018535>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Prefeito do Rio é intimado para explicar processo de climatização de ônibus. G1 Rio, 19 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/prefeito-do-rio-e-intimado-para-explicar-processo-de-climatizacao-de-onibus.ghtml>> Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Processo Penal (Ponto Final. MPF. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/rio-de-janeiro/acoes/processo-penal-ponto-final-3/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2023.

Talento, Aguirre; Magalhães, Luiz Ernesto. Delator revela esquema de repasses acima de R\$ 120 mi em dez anos na Fetranspor, que impactou bolso dos passageiros. O Globo, 19 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/delator-revela-esquema-de-repasses-acima-de-120-mi-em-dez-anos-na-fetranspor-que-impactou-bolso-dos-passageiros-24088039>>. Acesso em: 20 de nov. de 2023.

Vereador Eliomar Coelho entrega pedido de CPI dos Ônibus com 27 assinaturas. PSOL, 2013. Disponível em: <<https://psol50.org.br/vereador-eliomar-coelho-entrega-pedido-de-cpi-dos-onibus-com-27-assinaturas/>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.

Vídeo: mãe quebra vidro de ônibus após filho passar mal de calor no Rio. CNN Brasil, 16 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/video-mae-quebra-vidro-de-onibus-apos-filho-passar-mal-de-calor-no-rio/>>. Acesso em: 30 de nov. de 2023.