



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER

Concorrência n° 008/2016

Licitação para seleção de empresas de transporte de passageiros visando a concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros no Município do Rio Grande/RS através de contrato por prazo determinado

O presente tema foi abordado através de parecer na Concorrência n° 002/2016, tendo tal certame sido anulado como forma de se ter um resultado final mais breve, ante a impugnação judicial do mesmo.

Fora as questões de prazos questionadas judicialmente e já superadas, o presente edital mantém basicamente as disposições do anterior, motivo pelo qual ratifico para ter efeito no presente processo o disposto no parecer lançado na Concorrência n° 002/2016, em anexo.

Rio Grande, 25 de agosto de 2016.

Fernando Amaro da Silveira Grassi
Fernando Amaro da Silveira Grassi
Procurador Geral do Município



PARECER

Concorrência nº002/2016

Licitação para seleção de empresas de transporte de passageiros visando a concessão dos serviços de transporte coletivo de passageiros no Município do Rio Grande/RS através de contrato de concessão por prazo determinado.

Já havíamos nos manifestado quando da Concorrência nº 005/2015 que versava sobre a mesma matéria. O presente Edital apenas fez pequenas correções nas bacias, mantendo essencialmente as mesmas regras, razão pela qual manteremos aqui o que dissemos lá.

O objeto da presente licitação é a delegação por CONCESSÃO destinada à prestação dos serviços coletivos de transporte de passageiros, através das linhas municipais, organizadas em Bacias Operacionais, pelo prazo de 10 (dez) anos.

O objeto desta licitação é constituído de 02 (dois) Lotes de Serviços, um para cada Bacia Operacional, ambas componentes do Sistema Municipal de Transporte Coletivo de Passageiros do Município do Rio Grande/RS e devidamente caracterizados pelo número das linhas, itinerários, frota, tabelas horárias e previsão de demanda de passageiros.

A presente análise pretende apenas destacar os principais pontos do certame licitatório que se pretende empreender, se detendo mais apenas na decisão administrativa de não permitir que o mesmo licitante contrate os dois Lotes de Serviços.

Os critérios de habilitação elencados se mostram adequados à natureza das empresas que exploram o serviço de transporte



coletivo, universalizando o certame até o limite que dê segurança que o serviço será efetivamente prestado a contento.

O sistema tarifário que se pretende implantar obedece as diretrizes traçadas pela Lei 12.587, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, havendo dois tipos de preços, um interno que é o pago aos prestadores do serviço e outro externo que é cobrado dos usuários.

Avanço histórico se dará na transformação da natureza dos valores arrecadados pelo sistema. Hoje estes, a par de custear um serviço público, são recebidos e administrados pelo setor privado, prática corrente em nosso país que descaracteriza, a nosso ver, o caráter público que deve ter este tipo de serviço, mesmo quando explorado por empresa privada através de concessão. No novo modelo isso não ocorrerá mais. A arrecadação e gestão dos recursos do sistema será realizada pelo Poder Público Municipal, fazendo com que o sistema seja efetivamente público e pública a sua receita.

O Edital pretendeu, com sucesso, fazer a divisão das duas Bacias ou Lotes de forma que elas tivessem, dentro do possível, ter a mesma grandeza e importância, evitando que o sistema fosse operado por uma empresa majoritária e outra minoritária.

A vedação de que um só licitante contrate os serviços das duas Bacias, ficando com a totalidade dos serviços licitados, pode parecer ilegal ou inconstitucional restrição à competição ao observador mais apressado, que faça apenas uma interpretação gramatical das normas que regem a matéria.

Mas uma interpretação sistemática levará obrigatoriamente à conclusão de que a dita decisão administrativa tem abrigo na legislação de regência, assim como na Constituição Federal.

O transporte coletivo público dentro do território do Município é serviço público municipal, constituindo-se em monopólio natural do Poder Público local a sua exploração e provimento.

Este monopólio, entenda-se, é público, não devendo ser transferido para o setor privado, sempre que isso for evitável. A concessão dos serviços ao setor privado não lhes tira o caráter público, assim como o



monopólio, que continua a ser do ente estatal. Nesta medida é desejável, sempre que as condições assim o permitirem, que se evite a exploração exclusiva por apenas uma empresa, pois poderia se estar transferindo indevidamente para o setor privado um monopólio que deve ser sempre público.

Neste sentido é a lição de Marçal Justen Filho:

A exclusividade na prestação do serviço é, em princípio, uma decorrência do monopólio estatal. Se determinado serviço público é de titularidade exclusiva do Estado, sua prestação tende a ser promovida em regime de exclusividade.

Porém, poderá cogitar-se de ausência de exclusividade nos casos de serviços públicos exercitados por particulares.

Ressalte-se que a questão da exclusividade não é uma derivação inerente ao conceito de serviço público. O núcleo do problema é de natureza econômica. A exclusividade pode ser uma decorrência da existência de um monopólio natural, conceito que será mais bem examinado abaixo.

Os serviços públicos envolvem, em grande parte, monopólios naturais. Somente nestes casos é que se justifica a exclusividade na sua prestação. Justamente por isso, o art. 16 da Lei nº 8.987 determina: "A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica". (Curso de Direito Administrativo, Editora Fórum, 8ª. ed., 2012, p. 698-699).

Note-se que tanto os princípios que regem a matéria como a lei positivada indicam que se deve evitar a odiosa exclusividade privada nos serviços públicos, sempre que isso não for inviável sob o ponto de vista econômico ou técnico, como se dá no presente caso.

Sob o ponto de vista da gestão, havendo dois operadores ao Poder Público será viabilizada a avaliação e comparação da execução dos serviços, podendo exigir que um operador adote medida benéfica ao sistema e ao usuário posta em prática pelo outro operador.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Sob o ponto de vista da segurança do sistema e da continuidade dos serviços, a operação de duas empresas distintas também favorece. Caso uma das operadoras passe por dificuldade econômica que a levem à insolvência ou à falência, ou ainda que se verifique movimento paretista dos trabalhadores apenas nesta empresa, a outra parte do sistema, operado por empresa distinta, não será contaminada, permanecendo sadia e operando normalmente.

Por estes motivos consideramos que a vedação de exclusividade na operação de todo o sistema por parte de apenas uma empresa, ao invés de caracterizar-se como uma restrição ilegal à competição, conforta o interesse público que, no presente caso, exige que se evite a transferência da exclusividade ao setor privado do monopólio público.

Sendo assim, julgamos estar a minuta de edital proposta de acordo com a Lei nº 8.987 e com a Lei nº 8.666, assim como ter contemplado as diretrizes traçadas pela Lei nº 12.587.

É o parecer.

Rio Grande, 06 de abril de 2016.

Fernando Amaro da Silva Grassi
Fernando Amaro da Silva Grassi
Procurador Geral do Município
OAB/RS 31.668