



OF_IDHES_81/2015

Porto Alegre, 09 de Outubro de 2016.

Prezado Secretário,

Dando continuidade ao acompanhamento do procedimento licitatório 008/2016 referente a concessão dos serviços públicos de transporte coletivos de passageiros do Rio Grande, vimos por meio deste encaminhar as contribuições desta assessoria especializada referente aos questionamentos e impugnações apresentados pela Empresa Viação Noiva do Mar Ltda. Importante informar que a maioria destes temas já foram enfrentados em sede de Mandado de Segurança apresentado pela impugnante em relação ao Edital 005/2015 e que, na sua maioria, não foram acolhidos pelo Poder Judiciário.

Seguem os esclarecimentos:

Questão 01 – Legitimidade Ativa: Nada a declarar. A requerente possui legitimidade para apresentar os questionamentos e a impugnação, tendo feito, tempestivamente e na forma da lei.

Questão 02: Violação do Princípio da Isonomia: Alega a impetrante que, sendo credora de valores referentes a outorga do procedimento licitatório anterior o qual foi declarado nulo, estaria participando em condição de desigualdade com as demais licitantes o que fere o princípio da isonomia.

RESPOSTA: Não assiste razão à requerente. O processo licitatório que deu origem ao contrato de concessão foi declarado nulo e está, ainda, sob judice. O vínculo administrativo existente foi transformado, por via de decreto, em permissão. Todas as demais cláusulas mantiveram-se nas mesmas condições,

inclusive, aquela do valor de outorga. Neste sentido, os valores repassados à Administração Municipal por conta do certame anterior deram base para que a impetrante estivesse na condição de atual operadora dos serviços. Esta condição, qual seja, de operadora, não foi interrompida. Neste sentido, não há que se falar em devolução de valores ou mesmo em créditos de valores da impetrante com a Administração Municipal. Transcorrido o presente processo licitatório e havendo empresas vencedoras e esta não sendo as atuais empresas operadoras, haverá um interstício de até 180 dias para que sejam apurados eventuais valores de indenização. Não há que se falar em falta de isonomia em função de eventuais créditos após o encerramento do contrato de permissão.

Questão 03- Inadequação do cálculo do Contrato de Concessão: Alega a impetrante inadequação no cálculo do valor do contrato por utilizar o volume total da arrecadação da tarifas.

RESPOSTA: Não assiste razão à requerente. Diversamente daquilo que argumenta a requerente, o cálculo do valor de contrato, em se tratando de concessão de serviços públicos, não importa em complexidade ou dificuldade matemática ou aritmética. O raciocínio lógico decorre da multiplicação da tarifa resultante da proposta vencedora do certame, pela projeção do número de usuários pagantes mensais e, este resultado, pelo número de meses do contrato de concessão e terá como resultado, o valor total do montante que será administrado pela empresa vencedora ao longo de todo o contrato de concessão, portanto, este é o correto valor do contrato.

Em hipótese alguma, a Lei de Licitações estabelece que o valor do contrato é tão e exclusivamente o lucro ou a remuneração auferida pela empresa contratada. No caso, por exemplo, da contratação de uma obra de engenharia, dentro do valor do contrato estão todas as despesas necessárias para a



aquisição da matéria-prima, a mobilização da mão-de-obra, as despesas de transporte e demais insumos necessários para a execução da mesma, ou seja, este é o investimento necessário para a realização do serviço contratado pelo Poder Público.

No caso do contrato de concessão de um serviço essencial e continuado, o raciocínio é semelhante, visto que, o valor da tarifa, nada mais é que a soma dos valores necessários para a aquisição e manutenção da frota, a mobilização dos recursos humanos, a aquisição dos insumos variáveis e a aquisição e manutenção das instalações para os serviços. Não é correto estipular o valor do contrato como resultante do investimento inicial ou simplesmente da projeção de lucro da concessionária.

Aliás, a jurisprudência e o posicionamento do eminente juriconsulto Marçal Justen Filho trazidos ao presente processo pela impugnante, referem-se a restrição da definição do valor do contrato de concessão para efeitos de estabelecimento de capital social ou patrimônio líquido das empresas licitantes. Este posicionamento não se aplica no caso. O presente edital não estabelece qualquer relação entre o valor do futuro contrato de concessão e a comprovação da saúde financeira das empresas licitantes.

Quanto a memória de cálculo, mister reproduzir o cálculo que resultou na projeção dos valores máximos de contrato para cada uma das bacias operacionais e que estão expressos nas Planilhas de Viabilidade Econômico, a saber:

Bacia Operacional Sul

Tarifa Máxima Prevista = R\$ 3,31

Passageiro Pagante Mensal Projetado = 640.512

Receita Mensal Projetada = R\$ 2.122.221,66

Receita Anual Projetada = R\$ 25.466.659,27

Receita do Contrato Projetada (10 Anos) = 254.666.592,70

Bacia Operacional Oeste

Tarifa Máxima Prevista = R\$ 3,32

Passageiro Pagante Mensal Projetado = 458.233

Receita Mensal Projetada = R\$ 1.520.416,31

Receita Anual Projetada = R\$ 18.244.995,74

Receita do Contrato Projetada (10 Anos) = R\$ 182.449.957,40

Ao fixar a projeção valor do contrato de concessão, tomou-se o cuidado de não incluir nesta projeção, os percentuais de reajustes anuais ao longo de sua execução. No entanto, no cálculo da viabilidade econômica, a projeção da inflação e dos consequentes reajustes tarifários se fazem obrigatórios. Esta é a diferença entre os dois cálculos o que, não compromete em hipótese alguma, a correção das informações necessária para que as licitantes possam calcular adequadamente suas propostas e participar do certame em condições de igualdade.

Questão 04: Exigência da Garantia da Proposta e do Contrato: A impetrante questiona a exigência de garantia da proposta e de garantia de contrato.

RESPOSTA: Inicialmente requer informar que, diverso do que alega a requerente, o Edital exige sim, garantia do contrato de concessão. Esta exigência está expressa na minuta do contrato de concessão que, como a legislação assim define, **faz parte do Edital**. Como em todos os instrumentos editalícios, os anexos são parte integrantes fazendo parte dos mesmos. Neste sentido, razão não assiste a requerente em alegar suposta divergência entre o edital e a minuta do Contrato de Concessão, visto que, um complementa o outro, não sendo necessário que todas as disposições expressas no corpo de um deva se repetir na de outro. Quanto ao valor estipulado pelo Edital, num



contrato de concessão de dez anos, com valores anuais na ordem de R\$ 25.000.000,00 sendo administrados por empresa concessionária privada, exige que a Administração Pública estabeleça mecanismos objetivos que assegurem o cumprimento do objeto do contrato de concessão. Neste ordem de valores, uma garantia de R\$ 500.000,00 é plenamente razoável e adequado. Aliás, não assiste a impugnante quando insurge-se quanto a forma de prestação da garantia, visto que a mesma é prerrogativa da autoridade competente nos termos que expressa a Lei de Licitações, senão vejamos:

Art. 56 - A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Parágrafo 2º - a garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvados o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

Ora, mesmo que tomemos por base o valor de contrato de concessão de R\$ 29.026.746,00 proposto pela impugnante no item 28 na página 10 do peça de impugnação, com base no artigo 56 da Lei de Licitações, o valor máximo de garantia permitido seria de R\$ 1.451.337,30, um valor muito acima daquele estipulado pelo presente edital. Frente a estes argumentos de fato e direito, não assiste razão à impugnante neste quesito.

Questão 05: Critério de julgamento inadequado para escolher a proposta vantajosa: Alega a impugnante que o critério de seleção da proposta vencedora não possui regra que beneficie a melhor proposta de frota.

RESPOSTA: Equivoca-se a impugnante ao aplicar o dispositivo editalício quando inclui como critério de análise da proposta a hipótese de frota “zero quilometro”. Primeiro porque, em hipótese alguma duas propostas com os mesmos dados operacionais e com frotas com idades tão distintas como aquelas apresentadas na impugnação resultariam numa tarifa idêntica. Como

é sabido, o valor da frota impacta todos os itens que compõe o cálculo da planilha tarifária e, neste sentido, uma tarifa calculada com base em uma frota de veículos zero quilômetro sempre será maior daquela calculada com uma frota cuja idade média é de 5 anos.

Não foi por outro motivo que a Administração Municipal definiu, durante toda a execução do contrato de concessão, uma idade média da frota de cinco anos. Caso contrário, após cinco anos de concessão a frota estaria envelhecida sem possibilidade contratual de exigência de sua renovação. Neste sentido, é claro que o critério de julgamento visa **selecionar a melhor proposta composta pela menor tarifa viável e exequível e o maior valor de outorga**. Esta é a opção de melhor proposta. E a metodologia de escolha é objetiva e eficaz, não restando qualquer espaço para subjetividades ou questionamentos.

Questão 06: Falta de Critério de Exequibilidade das Propostas: A impetrante alega que não há critério objetivo para analisar a exequibilidade da proposta.

RESPOSTA: Alega a impugnante que o exposto no instrumento convocatório para definição da exequibilidade da proposta não é objetivo. Ora, o edital reproduz fielmente o texto da Lei das Licitações e remete, como critério objetivo, o cumprimento dos itens que compõe o Projeto Básico, quais sejam, frota, quilometragem, itinerários, tabelas horárias, salários dos profissionais, seus direitos, e todos os itens constantes no mesmo. Caso a proposta de tarifa apresentada **não comprove por meio de orçamentos os valores apresentados no cálculo de sua proposta tarifária** de atendimento de cada um dos requisitos exigidos pelo Projeto Básico, será considerada inexecutável. E esta análise será realizada **objetivamente a partir dos valores** apresentados pelas licitantes.



Questão 07: Questionamento o conceito de tarifa pública: A requerente alega ilegalidade no conceito de tarifa público estabelecido no Edital de Licitação.

RESPOSTA: As alegações e argumentos da requerente não procedem e, por desconhecimento ou má-fé, tentam criar uma confusão sobre termos que, à luz da legislação específica sobre a gestão da mobilidade, exige uma diferenciação entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração. Aliás, os pareceres de juristas e do próprio TCE/CE trazidos à peça de impugnação, nos dois casos, tratam da diferenciação de receita pública e lucro tratando de empresas e autarquias públicas que, data vênica, nada tem a ver com o objeto do presente edital.

Importa dizer que a nova Lei da Mobilidade – Lei Federal 12.687/2012 estabelece critérios muito objetivos sobre a política tarifária dos serviços de transporte coletivo. Como já explicitado em outros questionamentos, o artigo 9º da referida lei, altera de forma radical o conceito do risco econômico na atividade de concessão dos serviços de transporte coletivo. Pela nova ordem legal, a atividade de concessão não é mais uma delegação para o setor privado sob seu risco e conta porque, no déficit tarifário ou num eventual superávit, cabe ao poder público a, complementação, com recursos extras-tarifários, ou a destinação do superávit para outro fim dentro do próprio sistema de transportes. Senão vejamos:

*Art. 9º - O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a **tarifa de remuneração da prestação de serviço** de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.*

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

*§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se **tarifa pública**, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.*

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superavit tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

§ 6º Na ocorrência de superavit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 11. O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

§ 12. O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

Como é possível depreender da nova norma legal, há uma evidente diferenciação entre a tarifa de remuneração dos serviços e a tarifa pública. A segunda, é o preço público pago pelo usuário para usufruir do serviço e é



fixada pelo poder público. A primeira, é o valor da remuneração da empresa concessionária e é resultado do processo licitatório.

*Art. 9º - O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a **tarifa de remuneração da prestação de serviço** de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.*

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

*§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se **tarifa pública**, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.*

Se a legislação determina a existência de dois tipos de tarifa, a consequência óbvia é que há dois tipos de receitas. Uma pública, que é o resultado da auferição da tarifa pública e outra que é privada, que é o crédito das empresas concessionárias pela prestação dos serviços. Tanto é verdadeira esta assertiva que a própria lei estabelece a possibilidade de *déficit* e/ou *superávit*, determinando, na primeira hipótese que o poder público assuma a complementação dos valores necessários a cobrir a tarifa de remuneração das concessionárias com recursos extra-tarifários. E, no segundo caso, determinando que os valores excedentes sejam aplicados no sistema de transportes.

*§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **deficit ou subsídio tarifário**.*

*§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **superavit tarifário**.*

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o deficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

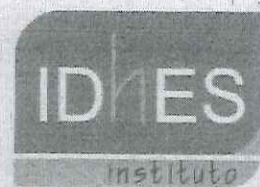
§ 6º Na ocorrência de superavit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

Portanto, não foi o Edital quem estabeleceu o conceito de receita pública, mas a própria legislação específica que regulamenta o regime econômico das concessões e permissões. Esta nova norma, diga-se de passagem, vem ao encontro dos interesses das próprias empresas concessionárias porque retira da atividade econômica de prestação dos serviços público de transportes de passageiros a figura do risco. Com a nova norma, o risco econômico da atividade é repassada ao poder público.

A consequência desta nova normatização é o estabelecimento de dois momentos distintos na dinâmica de remuneração das empresas concessionárias. Um primeiro momento que é a arrecadação da tarifa pública e, ato contínuo, a definição do quantum deste valor é devido como tarifa de remuneração dos serviços. No caso de déficit, a necessária complementação com recursos públicos extra-orçamentários. No caso de superávit, a destinação do excedente para outras necessidades do Sistema de Mobilidade. Como não há forma legal de repasse de recursos públicos diretamente para as empresas concessionárias, urge que se constitua uma câmara de gestão e compensação tarifária onde os valores da arrecadação da tarifa pública e, os eventuais valores extra-tarifários sejam depositados.

Diferente do que alega o requerente em nenhum momento o edital estabelece que os valores da tarifa pública serão depositados em uma conta do município do Rio Grande. Vejamos o que diz o item 2.4 do Edital:

*2.4. Para garantir a modicidade das tarifas e o equilíbrio econômico e financeiro dos Contratos de Concessão as receitas resultantes da arrecadação da tarifa pública, **antes** da apuração da prestação dos serviços efetivamente prestados pelas empresas concessionárias, é considerada **Receita Pública** e deverá estar à disposição do Poder Concedente em conta específica constituída para tal fim.*



Ora, o texto acima é cristalino. Estabelecendo a legislação específica a possibilidade de superávit tarifário, não pode a empresa concessionária, dispor dos valores resultante da tarifa pública, antes da apuração desta situação. **Neste sentido, é essencial que o resultado da arrecadação da tarifa pública, seja considerada receita pública e esteja à disposição do poder concedente.** São estes os termos expressos no Edital.

Neste sentido, não há que se falar em enriquecimento ou confisco do poder público porque está cumprindo seu papel de guardião dos recursos advindos da tarifa pública antes de sua destinação para a remuneração das empresas concessionárias. Além do mais, as empresas permissionárias terão acesso a uma receita antecipada com o pagamento de passagens em espécie na roleta que representa, em Rio Grande, ao percentual de 40% do montante da receita total. Este valor é mais do que suficiente para garantir o fluxo dos pagamentos dos custos imediatos dos serviços.

Da mesma forma, não há que se falar em conflito com a legislação municipal. É mister informar ao recorrente que a Câmara de Gestão e Compensação Tarifária **não é um órgão**, sendo apenas, uma conta corrente de gestão pública para receber as receitas oriunda da tarifa pública antes que os serviços das concessionárias tenham sido medidos pela Administração Municipal. Aliás, atualmente há esta câmara compensação tarifária pelo simples fato de que há uma tarifa social única paga pelos usuários e duas empresas operadoras. Por óbvio, os custos operacionais das empresas é diferente entre si e, portanto, as tarifas internas de cada uma das empresas distingue-se daquela paga pelo usuário. Para construir o equilíbrio entre receita e despesa de cada uma das empresas operadoras necessário se faz que haja uma compensação tarifária que equalize as receitas auferidas por cada empresa com as receitas necessárias para cobrir todas as despesas operacionais.

Esta câmara de compensação tarifária existente é operada pelo **Consórcio Mais Rio Grande** que, comercializa, arrecada e distribui os valores da tarifa pública paga pelos usuários, ficando, sob sua gestão e responsabilidade de controle, eventual excedente da receita. Este sistema de arrecadação criado pelo advento da bilhetagem eletrônica é uma concessão da Administração Municipal à empresa criada para tal fim. Ora, quem pode delegar um serviço público pode, da mesma forma, realizá-lo diretamente, delegar a uma autarquia municipal, manter a delegação as novas empresas concessionárias ou, ainda, realizar novo procedimento licitatório para, querendo, delegar a terceiros. E são justamente estes termos que constam no Edital de Licitação 008/2016 para que as empresas vencedoras participem do certame cientes de que o modelo de gestão da receita da tarifa pública ocorrerá com controle da Administração Municipal numa das formas indicadas no edital.

É fundamental esclarecer que o Edital 008/2016 não está alterando o atual modo de arrecadação tarifária, apenas explicitando, o que deveria parecer óbvio aos olhos de qualquer gestor público que preze pela transparência na gestão dos recursos da tarifa pública, de que a receita da tarifa pública, antes de ser repassada as empresas concessionárias pelo cumprimento dos serviços, é considerada **receita pública** e deve ser mantida em uma conta pública para este fim. Salvo melhor hermenêutica, a Lei Municipal 5.602/2002 autoriza a Administração Municipal a realizar as medidas necessárias para a boa gestão do serviços de transportes coletivos, senão vejamos.

LEI Nº 5.602 de 22 de janeiro de 2002.

"DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE, APROVA O CÓDIGO DISCIPLINAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".



O PREFEITO MUNICIPAL DO RIO GRANDE, usando das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica em seu Artigo 51, Inciso III.

Faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

TÍTULO I

DAS NORMAS GERAIS

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º- O serviço de transporte coletivo de passageiros do Município do Rio Grande reger-se-á pelas disposições da Lei Orgânica, por esta Lei e por Normas Complementares a serem expedidas pela unidade gestora.

Parágrafo Único - Considera-se a unidade gestora do Município do Rio Grande, a Secretaria Municipal dos Transportes.

Como é possível depreender do artigo 1º da Lei Municipal que rege os serviços de transporte coletivo no município do Rio Grande, a Administração Municipal tem competência para emitir normas complementares que assegurem o cumprimento dos dispositivos legais determinados pela legislação municipal, estadual e federal.

Além disto, no que tange a gestão tarifaria, a referida Lei 5.602/2002 é mais específica ainda, definindo o seguinte:

CAPÍTULO II

DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

Art. 6º- Compete à unidade gestora, o gerenciamento, o planejamento e a fiscalização do sistema de transporte coletivo de passageiros em seu território.

Art. 7º- Caberá a unidade gestora dispor sobre os seguintes aspectos dos serviços de transporte coletivo urbano:

I - plano diretor de transporte coletivo do Município;

II - fixação de horários, frota, terminais, fusão de linhas, implantação de ramais, alterações, encurtamento, itinerários e ponto de parada de cada linha;

III - padrões de segurança e manutenção;

IV - implantação, extinção, prolongamentos e encurtamento de linhas;

V - Providenciar a contratação pelo regime de concessão ou permissão, na forma desta Lei, da empresa operadora;

VI - Normas de prevenção contra poluição sonora e atmosférica;

VII - Normas de fiscalização e aplicação de penalidades;

VIII - Auditorias técnico-operacionais nas empresas operadoras;

IX - Normas disciplinadoras do pessoal de operação;

X - Serviço de informações aos usuários;

XI - Regulamentar todos os procedimentos de composição dos custos para o controle tarifário do serviço de transporte de passageiros.

Não pretendemos aqui nos aprofundar na explicação da extensão do significado do verbo "**gerenciar**", no entanto, uma breve consulta em sites especializados nos indicam que gerenciar **é agir**, senão vejamos:

*"Gerenciar vem da palavra latina "gestione" cujo conceito refere-se à **ação e ao efeito de gerir** ou de administrar. Gerir consiste em realizar diligências que conduzem à realização de um negócio ou de um desejo qualquer. No novo Dicionário Aurélio (Século XXI) gestão significa: **ato de gerir; gerência, administração**. A gestão, como tal, envolve todo um conjunto de trâmites que são levados a cabo para resolver um assunto ou concretizar um projeto dentro de uma instituição, de uma*



empresa, ou de uma entidade social de pessoas. Por isso, por gestão entende-se também a direção ou administração de uma empresa ou de um negócio. Entende-se ainda que gestão seja um ramo das ciências humanas porque trata com grupo de pessoas (procurando manter a sinergia entre elas), a estrutura da empresa e os recursos existentes. O objetivo é de crescimento, estabelecido pela empresa através do esforço humano organizado, pelo grupo, com um objetivo específico. Gestão é lançar mão de todas as funções e conhecimentos necessários para através de pessoas atingir os objetivos de uma organização de forma eficiente e eficaz.¹

Ora, cristalino está que a Lei Municipal 5.602 de 2002 autorizou à Administração Municipal a planejar e gerenciar os serviços de transporte coletivo no município do Rio Grande, expedindo normas complementares inclusive no sentido de regulamentar os procedimentos dos custos para o controle tarifário. E que, a gestão da comercialização não é a mesma função que a própria comercialização.

Questão 08: Quantidade da Frota: Alegação de divergências quanto a quantidade da frota nas bacias operacionais.

RESPOSTA: O Projeto Básico informa várias frotas, a saber: a frota operacional e a frota total. Já na planilha de cálculo tarifário há outras indicações de frota visto que, para o PMM Operacional calcula-se sobre a frota total, para o PMM da remuneração utiliza-se a frota total. Da mesma forma, o cálculo das despesas operacionais e de peças e acessórios é diferente em relação aos veículo com ou sem ar condicionado, por exemplo. Neste sentido, a diferença não é uma divergência e sim a apropriação da frota de acordo com cada função.

¹ Blog e endereço: www.temposdegestao.com

Questão 09: Organização e Comercialização da Gestão Tarifária: Alega a recorrente que na definição editalícia não consta a delegação da gestão da comercialização das tarifas.

RESPOSTA: A gestão e comercialização das tarifas é função pública que pode, realizar diretamente, delegar ao DATC ou mesmo as empresas permissionárias conforme prevê a clausula editalícia. Se é clausula do edital está dentro de seu escopo de competências. O que não é possível ser realizado, sem outro procedimento licitatório, é a delegação à terceiros. Neste caso, deverá ser promovido outro processo licitatório.

Questão 10: Critérios de Avaliação da Qualidade Técnica: Alega a recorrente que os critérios de avaliação da qualidade técnica das empresas concorrentes é impreciso.

RESPOSTA: Tem sido objeto de questionamento por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul a exigência de experiência mínima fixando tempo de experiência com frota mínima justamente por direcionar a licitação a um grupo específico de empresas que já atuam no transporte coletivo de passageiros como únicas aptas a participar deste tipo de certame. Para evitar a ocorrência da preocupação da impugnante quanto a hipótese de empresas aventureiras sem capacidade real de prestar os serviços objeto da licitação é que a Administração Municipal optou por exigir o valor de R\$ 500.000,00 como garantia da proposta e, caso venha a sagrar-se vencedora, este mesmo valor como garantia do Contrato de Concessão. Pelos próprios argumentos da impugnante anteriormente utilizados para impugnar estes valores, fica claro que eles servem de parâmetro para excluir eventuais empresas sem capacidade real de prestar os serviços concedidos mas, por outro lado, não impede que, empresas com excelente saúde financeira mas que não tenham longa experiência no transporte coletivo de passageiros possam participar em condições do referido certame. Como diz o texto da



impugnante, "nas licitações deste tipo é usual...". Ora, o que é usual não é obrigatório. O que tem sido usual é que as empresas que atualmente detêm o monopólio do transporte coletivo no Rio Grande do Sul acordem, entre si, de não disputarem umas com as outras fazendo com que as licitações de transporte coletivo tenham pouco concorrentes. É o que se busca evitar.

QUESTÃO 11: Participação de Micro Empresas: Alega a recorrente que, pelo elevado valor não há possibilidade de participação de micro empresas.

RESPOSTA: O Edital 008/2016 permite a possibilidade das empresas participarem individualmente ou em consórcios. No caso, as micro empresas podem consorciar-se e, nesta condição, participar do presente certame sem serem descaracterizadas.

QUESTÃO 12: Calculo do valor da frota: Alega a recorrente que o calculo do veículo híbrido não leva em conta os valores referentes aos veículos com ar condicionado que são, em média, R\$ 35.000,00 mais caros.

RESPOSTA: Diverso do que alega a recorrente, o valor do veículo híbrido leva em conta o preço tanto do chassi quanto da carroceria dos veículos com ar condicionado exigíveis no início da operação. Para fixação desta diferença calcula-se um acréscimo de até, vinte por cento, acima do valor do veículo normal. Da mesma forma não é correto afirmar que a idade média definida pelo Edital 008/2016 é de 5 anos e que não há veículos usados com ar condicionado sendo necessário adquirir veículos novos alterando o equilíbrio econômico do contrato. Esta condição talvez seja da recorrente, ou seja, não possuir veículos usados com ar condicionado, no entanto, no mercado de ônibus usados ou mesmo na frota de empresas que possam interessar-se por participar deste edital há sim veículos com 5 ou até mais

anos que sejam dotados de equipamento de ar condicionado não sendo necessário a aquisição de veículos novos.

Questão 13: Critério de reajuste e revisão tarifária: Alega a recorrente que o critério de reajuste tarifário com base no índice do INPC não atende a correção dos itens que compõe os serviços de transportes.

RESPOSTA: O edital define que o critério de reajuste das tarifas, mantidas as características principais dos custos e demanda, que é o índice inflacionário medido pelo INPC/FGV. Se é verdade que o INPC não reflete a evolução dos custos do setor de transportes, também é correto afirmar que a variação do INPC é utilizada para definir os reajustes do salário mínimo e da maioria dos salários das categorias profissionais de base, justamente aquelas que compõe 90% dos usuários dos serviços de transporte coletivo do Rio Grande. Neste sentido, a opção da Administração Municipal é garantir a modicidade das tarifas, fator essencial para a manutenção do índice de passageiros equivalentes por quilômetro que, por sua vez, é fator predominante na manutenção do equilíbrio econômico do contrato de concessão. Tal opção está embasada no que dispõe o inciso XI do artigo 40 da Lei das Licitações quando faculta como critério de reajuste a adoção de índice específico, como segue:

Art. 40 – O edital conterà no preâmbulo o número da ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo de licitação, a menção de que será regida por esta lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índice específico ou setorial, desde a data prevista para a apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data de adimplemento de cada parcela;



No que tange ao termo “poderá”, a irresignação da impugnante parte do pressuposto equivocado de que o reajuste das tarifas é um direito da concessionária. Na realidade, tanto a Lei das Licitações quanto a Lei da Mobilidade busca assegurar o equilíbrio econômico do contrato de concessão e não o reajuste anual das tarifas. Aliás, não há qualquer obrigatoriedade do reajuste anual das tarifas públicas, o que a Lei 9.069/94 objetivou naquele período de criação do Plano real foi justamente a imposição para que os reajustes não fossem realizados em períodos inferiores a doze meses, o que se justificava naquela época em que os reajustes das tarifas de transporte coletivo eram mensais. Aliás, a Lei das Concessões em seu artigo 9º determina que:

*Art. 9º - A tarifa do serviço público será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão prevista na lei, **no edital e no contrato.***

Parágrafo 1º - A tarifa não será subordinada a legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviços públicos alternativos ou gratuitos;

*Parágrafo 2º - Os **contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas**, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro;*

*Parágrafo 3º - Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após apresentada a proposta e comprovado seu impacto, para mais ou **para menos**, conforme o caso*

Diz ainda o artigo 10 da Lei 8987/95:

Art. 10 - Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Ora, tanto o edital convocatório quanto o contrato de concessão definem as formas e hipóteses de incidência de reajuste ou de revisão das tarifas pública e de remuneração em obediência ao dispostos na Lei das Concessões, não havendo qualquer base para a alegação da ilegalidade do procedimento. Tão pouco, o que determina a Lei Municipal 5602/2002 se contrapõe a estes dispositivos das leis federais.

Questão 14: Falta especificações da garagem: Alega a recorrente que o Edital é impreciso na definição das especificações das garagens.

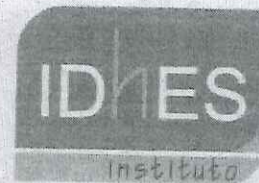
RESPOSTA: Diverso do que alega a recorrente, o Edital de Licitação, define as características da garagem, apenas não entrando na delimitação de quantidade de espaço nem de quantidade de itens necessários a boa operação dos serviços de transportes. A minuta do Contrato de Concessão prevê que a empresa vencedora deverá adquirir ou locar no município do Rio Grande uma garagem para guarda e manutenção dos veículos, como segue:

Minuta do Contrato de Concessão

10.4. A CONCESSIONÁRIA deverá dispor para a guarda e manutenção dos veículos, no Município do Rio Grande/RS, de garagem murada ou cercada, com área de estacionamento, pátio de manobra, escritório operacional e administrativo dentro dos padrões adequados ao bom cumprimento do Contrato de Concessão e das posturas e regulamentações municipais.

Não cabe ao Poder Concedente incidir sobre as características, tamanho específico, quantidade de rampas e outros itens operacionais e sim sobre a qualidade dos serviços ofertados. A opção é que o controle e a medição dos serviços não será sobre os meios empregados, e sim, sobre os resultados avaliados pelo Poder Público e pelos usuários. Além do que, detalhamentos em quantidade de metragem quadrada, numero de rampas, área mínima construída, dentro outras características, tem sido objeto de questionamento de empresas licitantes, tanto no TCE/RS quando no TJ, alegando que o poder público estaria adentrando em competências técnicas das próprias empresas em seu gerenciamento operacional e que, tais delimitações, poderiam estar direcionando o procedimento licitatório para licitantes específicos,

Questão 15: Bilhetagem Eletrônica: Alega a recorrente que não há previsão orçamentária para o custeio das despesas com a bilhetagem eletrônica e que, a mesma



não poderá ser realizada por terceiros porque não há procedimento licitatório em andamento.

RESPOSTA: Como já esclarecido em questão anterior, atualmente, todo processo de gestão da tarifa única, da bilhetagem eletrônica e da câmara de compensação tarifária é realizada pelo Consórcio Mais Rio Grande. A “delegação” desta competência, pela informação dada pela SMMUA, foi através de decreto. O Edital 008/2016 não altera o modo de arrecadação apenas delimita quais as competências e responsabilidades de cada um dos entes envolvidos, em especial, o que é competência do poder concedente e o que é obrigação das empresas concessionárias. No que tange aos custos de todo sistema de bilhetagem eletrônica, o mesmo será sim, custeado pela tarifa pública paga pelo usuário. Este custo, por óbvio, não compõe a planilha de cálculo da tarifa de remuneração das futuras empresas concessionárias porque não será de sua competência a aquisição dos equipamentos, somente a guarda e manutenção. Para esta função, as concessionárias serão remuneradas pela Câmara de Gestão e Compensação Tarifária.

Questão 16: Ausência de critério para avaliação dos serviços: Alega a recorrente que o Edital não prevê critérios de avaliação dos serviços.

RESPOSTA: A Cláusula 5ª da Minuta do Contrato de Concessão, que é parte integrante do Edital de Licitação, apresenta de forma explícita quais atributos serão avaliados, a periodicidade e a forma de avaliá-los, senão vejamos:

Cláusula 5ª

DO SERVIÇO ADEQUADO E DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA CONCESSIONÁRIA

5.1 O exercício do serviço público de transporte coletivo de passageiros, nas modalidades serviço convencional em linhas regulares no Município do Rio Grande/RS, pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários de acordo com as normas previstas na legislação específica e neste Contrato de Concessão.

5.2. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, bom atendimento, higiene, moralidade e cortesia na sua prestação e pela modicidade das tarifas.

5.3. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

5.4. Todo pessoal, equipamento e material necessário à prestação do serviço de transporte coletivo a ser empregado pela CONCESSIONÁRIA deverá atender às exigências da legislação pertinente, ao Edital e à regulamentação do CONCEDENTE.

5.5. A Avaliação de Desempenho dos Serviços será feita anualmente pelo CONCEDENTE, através da contratação de empresa de pesquisa independente, especializada, sendo assegurada a participação da representação dos usuários desde a concepção até a análise dos resultados, visando aferir a conformidade dos serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA aos padrões estabelecidos no Edital Nº 008/2016 e seus Anexos que são parte integrantes do Contrato de Concessão.

Complementarmente, a Pesquisa de Avaliação dos Serviços, constante no **Anexo V** do Edital, é **expressamente definida** como sendo a base para a avaliação destes atributos. Neste sentido, não está correta a afirmação de que não há critérios de avaliação dos serviços.

Questão 17: Qualificação Técnica: Alega a recorrente que os critérios de qualificação técnica são imprecisos.

RESPOSTA: O Edital 008/2016 especifica que as empresas licitantes deverão apresentar atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto licitado, qual seja, operação de serviço de transporte de passageiros por ônibus ou micro-ônibus. Pelo compreensão sistêmica do Edital, a quantidade de anos e a quantidade de veículos não importa em ampliar ou reduzir a capacidade da futura empresa concessionária. Para evitar que empresas sem



nenhuma condição técnica se aventurem a participar do certame é que o próprio Edital prevê cláusula de garantia da proposta no valor de R\$ 500.000,00 visando desencorajar empresas que não possuam capital financeiro e, portanto, capacidade real de atender as determinações técnicas do edital.

Questão 18: Garantia da Proposta e Multa Adicional caso não assinar o contrato: A impetrante insurge-se contra a exigência de garantia da proposta e de multa, alegando dupla penalidade.

RESPOSTA: Equivoca-se a impugnante ao tratar os termos “garantia da proposta” e “multa por descumprimento” como se fossem duas penalidades cumulativas. A garantia da proposta não é multa nem penalidade e sim uma garantia, como o termo expressa, para caso a empresa vencedora não vir a cumprir com o que ofereceu no processo licitatório. É, para tranquilidade da impugnante, mais uma forma para que a Administração Municipal possa assegurar-se de que empresas aventureiras e sem capacidade real venham a participar do certame. A garantia da proposta será devolvida às licitante não selecionadas quando extinta qualquer possibilidade de recursos e, aquelas vencedoras, quando do adimplemento da assinatura do contrato de concessão, portanto, não se configuram com penalidade ou multas. No caso do descumprimento de quaisquer das condições ofertadas, a Administração Municipal, após processo legal assegurado ampla defesa e o contraditório, aplicará a penalidade prevista **retendo os referidos valores justamente da garantia apresentada.**

Questão 19: Outras Multas sem Suporte Legal: A impetrante insurge-se contra o Edital 008/2016 alegando haver multas sem suporte legal.

RESPOSTA: Alega a impugnante que as multas previstas do Contrato de Concessão não possuem base legal, tomando como base legal, exclusivamente a legislação municipal. Ocorre que a Lei de Licitações, em seus artigos 18 e 23 determina ao Poder Concedente que estipule, através do instrumento de convocação da licitação, a minuta do contrato de concessão com as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação. Veja-se que a Lei das Licitações não condiciona a necessidade de legislação municipal que regule tais mecanismos de penalidades, até porque, estas penalidades referem-se ao cumprimento do contrato e não a prestação dos serviços, propriamente dito. Neste sentido, há sim lei que autoriza ao Poder Concedente estabelecer penalidades pelo não cumprimento total ou parcial do contrato de concessão, não assistindo a impugnante razão de arguir a ilegalidade destes dispositivos. Quanto a dosimetria das penas, no entender da Administração Municipal, estão em valores condizentes com um contrato de concessão de dez (10) anos gerando e gerindo vultuosos recursos tarifários.

Questão 20: Pagamento da Outorga: Alega a recorrente que o Edital 008/2016 é impreciso na definição do momento de pagamento do valor de outorga.

RESPOSTA: Não assiste razão a recorrente. O prazo para assinatura do contrato de concessão é definido pelo Item 14.2.1 do Edital e define que, até 10 dias após a publicação do edital de convocação, a empresa vencedora do certame deverá realizar a referida assinatura. Já, o prazo para o pagamento da outorga está definido pelo item 8.2.2. Cristalino está que, o prazo de 07 (sete) dias está abarcado pelo prazo de 10 (dez), justamente porque antes da publicação do edital de convocação da assinatura, ou seja, de um ato formal da Administração Municipal dando conta de que será realmente assinado o contrato de concessão, não cabe exigir o depósito da garantia do contrato.



Questão 21: Reversão: Alega a recorrente que não cabe a reversão total dos veículos no caso de constatado que a frota foi completamente depreciada.

RESPOSTA: Novamente não assiste razão à recorrente. A metodologia de cálculo tarifário diferencia remuneração de capital do que seja a depreciação do capital. O primeiro é sim a remuneração das empresas concessionárias. Já o segundo, é o valor necessário para que, durante a execução do contrato de concessão, a empresa concessionária tenha condições de renovar a frota. Caso, ao final do contrato de concessão hajam veículos que tenham sido depreciado em 100% de seu valor e, não tenham sido renovados, eles deverão reverter, integralmente para o poder público.

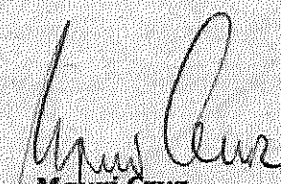
Questão 22: Projeto Básico: Insuficiência no Projeto Básico na projeção de receita e de viagens a serem realizadas.

RESPOSTA: Não assiste a recorrente no questionamento apresentado sobre a insubsistência do Projeto Básico no que diz respeito ao número de viagens. No Anexo II do Projeto Básico o que há é a apresentação das atuais linhas, itinerários e tabelas horarias, ou seja, aquilo que é, ou deveria, estar sendo realizado pelas atuais empresas permissionárias. Já no Anexo III e IV o que o Projeto Básico apresenta são as novas linhas, itinerários e tabelas horarias que deverão ser cumpridas pelas novas empresas concessionárias. **A diferença é proposital e decorre a mudança proposta pelo novo modelo de transportes de passageiros que dividiu todo o sistema atual em duas bacias operacionais.** Na informação da projeção de receita, o que ocorre é que no texto, não houve a alteração do período de levantamento da demanda. No entanto, os dados da **Tabela Projeção de Passageiros - Base 2015, os dados são corretos** e foram informados pela própria empresa recorrente que é atual operadora do sistema.

CONCLUSÃO

Frente aos dados e informações apresentados, é o entendimento desta assessoria técnica especializada que não cabe a revisão do Edital 008/2016, nem a alteração de prazos, devendo-se manter a entrega e abertura dos envelopes para o próximo dia 18/10/2016.

É o parecer.



Mauri Cruz
OAB/RS 66.259

Sr. EDSON LOPES

Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e Acessibilidade
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
Av. Major Carlos Pinto, 660 B
CEP 96.200-900 – Rio Grande/RS