

**CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO  
COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS DO  
MUNICÍPIO DE IÇARA**



**EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº ##/2023**

**ANEXO V – JUSTIFICATIVAS**

**##/2023**



## Sumário

1. DOS CONCEITOS FUNDAMENTAIS	3
2. DO REGULAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL	5
3. ESCOLHA DO TIPO DE CONCESSÃO	6
4. RELEVÂNCIA DO PROJETO BÁSICO	7
5. DETERMINAÇÃO DO VALOR DA TARIFA	7
6. GRATUIDADES	8
7. PAGAMENTO DE OUTORGA – CUSTO DE GERENCIAMENTO OPERACIONAL	9
8. CUSTO DE GERENCIAMENTO OPERACIONAL	11
9. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO	11
10. FONTES COMPLEMENTARES DE RECEITA	13
11. DO PRAZO DA CONCESSÃO	14
12. PRORROGAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO.	16
13. DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ	17
14. BILHETAGEM ELETRÔNICA E SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE	18
15. REVOGAÇÃO ANULAÇÃO DO CERTAME	18
16. EQUAÇÃO DA DEMANDA	18
17. PROJEÇÃO DA DEMANDA	19

## Índice de Quadros

QUADRO 1 - INDICADORES DE MÉRITO (PERÍODO CONTRATUAL: 15 ANOS)	15
QUADRO 2 - INDICADORES DE MÉRITO (PERÍODO CONTRATUAL: 20 ANOS)	15
QUADRO 3 – ESTIMATIVA ANUAL DE USUÁRIOS	21

## Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 - FLUXO DE CAIXA PROJETADO (PERÍODO CONTRATUAL: 15 ANOS)	15
GRÁFICO 2 - FLUXO DE CAIXA PROJETADO (PERÍODO CONTRATUAL: 20 ANOS)	16
GRÁFICO 3 – DIVISÃO MODAL – 2008	20
GRÁFICO 4 – DIVISÃO MODAL – 2010	20
GRÁFICO 5 – DIVISÃO MODAL – 2011	21



## ANEXO V – JUSTIFICATIVAS

### 1. DOS CONCEITOS FUNDAMENTAIS

#### I. O serviço público e a Constituição da República de 1988:

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

Definição do Serviço Público:

- Fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais;
- Atividades essenciais à coletividade;
- Regime de direito público;
- Postas à disponibilidade dos indivíduos;
- Prestação direta pelo Estado;
- Prestação indireta (delegação aos particulares).

Marçal Justen Filho assevera que a definição de Serviço Público é aplicável a toda atividade prestada pelo Estado, ou por quem lhe faça às vezes, destinada a assegurar o atendimento às necessidades diretamente relacionadas com a dignidade da pessoa humana.

#### II. O Serviço de Transporte Público Municipal na Constituição da República:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*(...)*

*V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

*- serviço público de natureza essencial;*

*- prestação direta (Estado) ou indireta (delegação);*

Lei nº 8.987/1995: estabelece normas gerais para a Concessão e Permissão da prestação de serviços públicos no âmbito de todos os entes federados.

#### III. Características do Serviço de Transporte Coletivo Municipal:



- a. Essencialidade;
- b. Relação com a dignidade da pessoa humana;
- c. Perecível: produção e o consumo ocorrem concomitantemente: o assento não ocupado gera o mesmo gasto que aquele utilizado;
- d. Demanda sazonal: há horários de pico e horários ociosos;
- e. Usuários principalmente da classe “B” e “C”;
- f. Ausência de subsídio tarifário inicial, todavia poderá ser instituído, caso seja necessário;
- g. Existência de benefícios diversos para a sociedade.

#### IV. Concessão/Permissão:

Atualmente, a diferenciação entre Concessão e Permissão é sutil:

*“ Art. 2º - Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, é feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;*

*(...)*

*IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.*

O Supremo Tribunal Federal (ADIn n. 1.491-DF): afastou qualquer distinção conceitual entre Permissão e Concessão, diante do caráter contratual da primeira.

José dos Santos Carvalho Filho conclui que ambos os institutos:

- a. São formalizados por Contratos Administrativos;
- b. Têm o mesmo objeto: a prestação de serviços públicos;
- c. Representam a mesma forma de descentralização: ambos resultam de delegação negocial;
- d. Não dispensam licitação prévia;



- e. Recebem, de forma idêntica, a incidência de várias particularizações desse tipo de delegação, como supremacia do Estado, mutabilidade contratual, remuneração tarifária etc.

#### V. Duas insignificantes diferenças entre a Concessão e a Permissão:

1. Fato de a permissão poder ser contratada com pessoa física;
2. Precariedade do instituto permissão, a qual indica que a Administração Pública poderá, a qualquer momento, desfazer livremente o contrato com o particular, sem direito à indenização.

Entretanto, é preciso levar em consideração os princípios da razoabilidade e a vedação ao enriquecimento ilícito.

#### 2. DO REGULAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL

##### a. Legislação Federal:

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Lei Federal n° 9.074/1995;
- Lei Federal n° 8.666/93 e alterações;
- Lei Federal n° 8.987/95 e alterações;
- Lei Federal n° 12.587/2012.

##### b. Legislação Municipal:

- Lei Orgânica do Município Içara;
- Lei Municipal n° 752/1989;
- Lei Municipal n° 866/1991;
- Lei Municipal n° 1.537/2000;
- Lei Municipal n° 2.256/2006;
- Lei Municipal n° 3.320/2013;
- Lei Municipal n° 3.777/2015;
- Lei Municipal n° 4.090/2017;



- Lei Municipal nº 4.141/2017;
  - Lei Municipal nº 4.384/2019;
  - Lei Municipal nº 147/2016;
  - Decreto Municipal nº 2.285/2006;
  - Decreto Municipal nº 169/2021;
- c. Da Desnecessidade de Lei Autorizativa: Lei Federal nº 9.074/1995 que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências, *in verbis*:

*“Art. 2º - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995”.*

### 3. ESCOLHA DO TIPO DE CONCESSÃO

Delegação do Serviço de Transporte Público:

1. CONCESSÃO (por intermédio de Concorrência);
2. PERMISSÃO (a modalidade licitatória depende do valor, art.23 da Lei nº 8.666/1993).

Os critérios de julgamento da Lei Federal nº 8.987/1995:

*Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:*

*I. o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;*

*II. a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;*

*III. a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;*

*IV. melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;*

*V. melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;*

*VI. melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou*

*VII. melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.*



Inaplicabilidade da Lei Federal nº 8.666/1993 quanto à escolha dos critérios para licitação da prestação de serviços públicos.

Vedação à criação de novo critério.



#### 4. RELEVÂNCIA DO PROJETO BÁSICO

Fonte legal: Art. 18. da Lei Federal nº 8.987/1995 c/c art. 6º da Lei Federal nº 8.666/1993

*“Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:*

*IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.*

As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver Projeto Básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do Processo Licitatório (Art. 7º, § 2º).

O Edital indicará, obrigatoriamente, local onde poderá ser examinado e adquirido o Projeto Básico (Art. 40, inc. IV).

O Projeto Básico e/ou Executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos constituem Anexos do Edital, dele fazendo parte integrante. (Art. 40, § 2º, I).

#### 5. DETERMINAÇÃO DO VALOR DA TARIFA

Formas usuais de se determinar o valor da tarifa:

- a. Utilização de custos médios, em que há prefixação da tarifa, a qual deve abranger a cobertura dos custos totais da operação, mais uma taxa de retorno sobre o capital investido;
- b. Regulação do preço limite, em que o Poder Concedente fixa a tarifa máxima, abrindo a competição regulada pelo oferecimento do menor preço ao usuário, a um padrão mínimo de qualidade.

Faz-se necessário que as propostas das empresas sejam elaboradas e apresentadas mediante **planilhas abertas** (pessoal, exceto diretoria; bens imóveis, tais como garagem; bens móveis: frota, máquinas e equipamentos; insumos).

Nessas matrizes devem ser evidenciados todos os tributos, encargos sociais, depreciação, manutenção da frota etc.



O valor tarifário (“menor tarifa”) deve ser estabelecido com base em custos relacionados em planilha aberta (insumos, encargos, tributos, salários e outros elementos componentes), para que o julgamento possa efetivamente refletir o preço de mercado.

Vantagens da planilha aberta segundo o TCE/SC: Permite que o ente público avalie anualmente a realidade de possíveis desequilíbrios ocorridos com o passar do tempo, através da apuração no mercado dos itens que compõem os custos das empresas, atendendo plenamente os Arts. 18 e 23, IV da Lei Federal nº 8.987/1995 c/c art. 40, XI, primeira parte, da Lei Federal nº 8.666/1993, in verbis:

*“Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:*

*(...)*

*VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;”*

*(...)*

*“Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:*

*(...)*

*IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;”*

*(...)-*

*“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da 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 índices específicos ou setoriais, desde a data produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;”*

A fixação da tarifa através do parâmetro de custos médios e não pelo custo real induz os agentes econômicos à ineficiência e à sonegação de informações, sem que eventuais ganhos de eficiência em relação à média estabelecida pelo Poder Concedente repercutem na modicidade da tarifa.

## 6. GRATUIDADES



Isenções. Compensações.

O benefício da gratuidade compõe o valor da tarifa como custo, que é arcado pelos demais usuários (pagantes) do Serviço de Transporte Público.

As isenções parciais e as gratuidades do pagamento do Serviço de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Içara são aquelas previstas na legislação vigente.

Novas gratuidades, abatimentos ou outros benefícios tarifários somente serão concedidos por lei e com a indicação da fonte dos recursos financeiros compensatórios, de forma a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

## **7. PAGAMENTO DE OUTORGA – CUSTO DE GERENCIAMENTO OPERACIONAL**

O “valor de outorga” ou “outorga de delegação” ou “preço de outorga” é o preço pago pelo concessionário ao Concedente (ou ente público responsável: União, Estado, Município) pelo direito de explorar um serviço público, tais como rodovias, portos, aeroportos, energia, entre outros. Este valor é definido no objeto convocatório da licitação e serve como uma forma de compensação pelo uso dos recursos públicos ou para fins de saneamento econômico e financeiro do objeto licitado, dentre os quais, pagamento de indenizações decorrentes da extinção do contrato.

As leis que abordam o valor de outorga em concessões públicas incluem:

Constituição Federal de 1988: Estabelece os princípios e regras para a exploração de serviços públicos e as condições para a obtenção de concessões. O Artigo 175, inciso III - estabelece que as concessões de serviços públicos devem ser objeto de licitação pública, com base em critérios de eficiência, economia e qualidade dos serviços.

Lei n° 8.987/1995 - Lei de Concessões: Regulamenta as condições para a realização de concessões de serviços públicos no Brasil, incluindo as regras para o estabelecimento do valor de outorga. O Artigo 15, Incisos I, II e III estabelece os critérios para julgamento da licitação no caso de haver valor de outorga.

Como toda licitação para a concessão de um serviço público, destaca-se pelo menos os seguintes objetivos: selecionar o melhor operador para a prestação do serviço; precificar corretamente o ativo público; e, como consequência dos anteriores, garantir a



primazia do interesse público, por meio do aumento da qualidade (ou disponibilização) de serviços públicos a preços módicos.

Tais objetivos são buscados por meio da escolha de um critério de julgamento das propostas que serão apresentadas quando da fase pública do processo licitatório.

Diante da escolha do critério de “maior oferta de pagamento pela outorga” ou do critério “menor valor de tarifa”, ambos apresentam prós e contras.

O critério de escolha pela maior oferta de pagamento pela outorga trata-se de um custo para o licitante e se torna um custo adicional para o usuário do serviço público. Por outro lado, o critério de menor tarifa favorece a modicidade tarifária, na medida em que os deságios apresentados pelos participantes promovem os ajustes na avaliação feita pelo poder concedente. No entanto, o critério de menor tarifa contém o risco de promover “*overbidding*”, isto é, favorece a ocorrência de propostas excessivamente otimistas a respeito da concessão, promovendo lances que inviabilizam a prestação futura do serviço.

Uma vez que a Lei Federal nº 8.987/95 em seu Art. 15, inciso III permite o critério que combina “maior oferta de pagamento pela outorga” com o “menor valor de tarifa” torna-se este critério o que melhor condiz com a realidade do Município de Içara, uma vez que o mesmo necessita efetuar o saneamento econômico e financeiros decorrente da extinção da concessão atual, lançando mão da alternativa legal facultada pelo § 6º do Art. 42 da Lei Federal nº 8.987/95.

Ao adotar a modelagem que combina os dois critérios em epígrafe, não há o que se falar em qualquer violação ao princípio da modicidade tarifária. Afinal, como todos os princípios, ele deve ser sopesado com os demais que norteiam o regime jurídico dos contratos de concessão assinalados no § 1º do Art. 6º da Lei Federal nº 8.987/95 (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia).

O modelo adotado tem como objetivo evitar seleção adversa e assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da concessão. O manejo entre os dois critérios de julgamento (“menor valor da tarifa” e “maior valor da outorga”) se adequa a uma política tarifária, que tem previsão no inciso III do parágrafo único do art. 175 da CRFB.

Cabe destacar que, a rede de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Içara depende da infraestrutura urbana existente, em especial dos terminais urbanos que funcionarão como “hubs” do sistema integrado, sendo que o terminal do bairro Vila Nova depende de construção.



Concessões são projetos de longo prazo. Interpretações retrospectivas não dão conta da realidade de tais ajustes. Interpretações só jurídicas desconsideram as perspectivas econômicas nos projetos. O direito e a economia não trazem lógicas antípodas, especialmente no âmbito de contrato de concessão. Não se pode desconsiderar que esse contrato é um sistema de incentivos. Que os serviços públicos custam. E que o barato pode sair caro.

Cita-se como referência de Editais de Concorrência Pública para concessão do serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros que aportaram “valor de outorga”:

- Município de Lages – Edital de Concorrência Pública N° 17/2012 Republicado em 2015, com valor de outorga mínimo de R\$ 1,00 (um real);
- Município de Chapecó – Edital de Concorrência Pública N° 207/2018, com valor de outorga mínimo de R\$ 5.610.618,00 (cinco milhões, seiscentos e dez mil e seiscentos e dezoito reais);
- Município de Criciúma – Edital de Concorrência Pública N° 383/PMC/2019 Republicado, com valor de outorga mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

## **8. CUSTO DE GERENCIAMENTO OPERACIONAL**

Criação de tributo da espécie taxa, vinculada à fiscalização e gerenciamento a ser realizado pelo Poder Concedente em face do serviço concedido.

Costuma ser cobrada sem previsão legal.

Ainda que a “taxa de gerenciamento” fosse prevista em lei, padeceria de vício de inconstitucionalidade, por incidir sobre base de cálculo própria de imposto (serviço), em afronta direta ao § 2º do artigo 145 da Constituição da República.

A princípio não há previsão de cobrança de Taxa de Gerenciamento no presente Edital de Concorrência Pública.

## **9. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO**

A Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 175, estabelece que para delegar a prestação de Serviços Públicos sob o regime de Concessão, o Poder Público deverá fazê-lo por intermédio de licitação.



Ademais, a legislação nacional segue no mesmo sentido, consoante o Art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93, “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na lei”, e ao artigo 3º do mesmo diploma legal, o qual estabelece que “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos”;

Por se tratar de Serviço Público, o Procedimento Licitatório, deverá considerar por suas especificidades a Lei Federal nº 8.987/95, a qual dispõe sobre o regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos.

A escolha do critério de julgamento que irá compor a Minuta do Edital de Licitação está relacionada no Art. 15 da Lei Federal nº 8.987/95, a qual estabelece de forma taxativa, quais são as opções que o Poder Público poderá adotar, conforme sua conveniência.

Por tal motivo, importa destacar que é lícita a utilização da combinação dos critérios de julgamento de menor preço da tarifa e maior valor de outorga proposto em editais para contratação de Empresa Concessionária de Serviço Público, pois possui fulcro na Lei Federal nº 8.987/95, art. 15, incisos I, II e III, conforme segue:

*Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:*

*I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;*

*II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;*

*III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;*

Além da expressa autorização legislativa, não há discussão doutrinária ou jurisprudencial quanto à legalidade da previsão dos referidos critérios de julgamento combinados, desse modo, em Processo Licitatório semelhante (Edital nº 383/PMC/2019) do Município de Criciúma/SC, no qual houve a escolha do mesmo critério de julgamento: a combinação dos critérios de menor tarifa e de maior oferta pela outorga da concessão, assim manifestou-se o Relator da Decisão Singular nº GAC/LRH – 1458/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:



*"No que se refere ao apontamento de 'indevida exigência de pagamento de outorga', cabe salientar que tal previsão não está vedada pela Lei n° 8987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Inclusive, o critério de julgamento pode ser a combinação de menor tarifa com maior valor de outorga (como previsto no edital da Concorrência Pública n° 383/PMC/2019)." (TCE/SC Decisão Singular N° GAC/LRH – 1458/2019 Processo N° @LCC 19/00996402) (grifou-se).*

A licitante vencedora pagará à Concedente o Valor da Outorga proposta, cujo montante será aplicado no saneamento econômico-financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Içara e, em investimentos na construção de novos abrigos em pontos de embarque e desembarque de passageiros, bem como na construção de novo Terminal de Integração.

Portanto com a chancela da Lei Federal n° 8.987/95 art. 15, incisos I, II e III, resta justificado a motivação de escolha da municipalidade do critério de julgamento do tipo Menor Preço da Tarifa combinado com a Maior Oferta pela Outorga da Concessão do Serviço de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Içara/SC.

## 10. FONTES COMPLEMENTARES DE RECEITA

Das outras formas de receita Lei n° 8.987/1995:

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

*"Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:*

*(...)*

*VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados. "*

Autorização legal para que o Edital estabeleça a possibilidade de Receitas Alternativas, Complementares ou de projetos associados, com vistas à cobrança de tarifas módicas é um poder-dever da Administração.

No caso, o TCE/SC exige, no mínimo, a exploração da atividade de publicidade associada ao transporte coletivo.



Para o Tribunal de Contas da União, é cláusula obrigatória:

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*[...]*

*9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Salvador que, nos futuros procedimentos licitatórios para concessão de serviços públicos em que haja repasse de recursos públicos federais:*

*[...]*

*9.2.13. inclua no edital e no contrato de concessão a possibilidade de realizar revisão tarifária, por solicitação do poder concedente, para que se já mantido o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, incluindo avaliações dos recursos relativos a fontes acessórias e complementares de receita, nos termos dos arts. 9º, 11, 23, inciso IV, e 29, inciso V, da Lei n. 8.987/1995; (AC-2065-45/06-P Sessão: 08/11/06 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO - AUDITORIA DE CONFORMIDADE - INICIATIVA PRÓPRIA.)”*

## 11. DO PRAZO DA CONCESSÃO

Em que pese a Lei Municipal n° 2.256, de 17 de abril de 2006, que dispõe sobre a Outorga de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros no Município, no art. 17º, estabelece:

*“Art. 17º O transporte público urbano poderá ser explorado:*

*(...)*

*II – Mediante concessão, à empresa legalmente constituída, para exploração de serviços regulares e opcionais, prestados por contrato, após prévia licitação;*

*(...)*

*§ 1º A concessão é expedida por 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogada por igual período.*

A análise da norma jurídica acima, demonstra que o prazo máximo admitido para a contratação deste tipo de serviço no Município de Içara, é aceita até o prazo máximo de 15 (quinze) anos.

O estudo de viabilidade econômica e financeira da concessão, para o prazo de 15 (quinze) anos, não se mostrou viável, conforme demonstrado no anexo a essa justificativa e sintetizado no Quadro 1 – Indicadores de Mérito (Período Contratual: 15 anos), onde constata-se que o Valor Presente Líquido (VPL), para a Taxa de Remuneração de Capital (TRC) de 9,28% (nove inteiros e vinte e oito centésimos percentuais) resultou negativo em



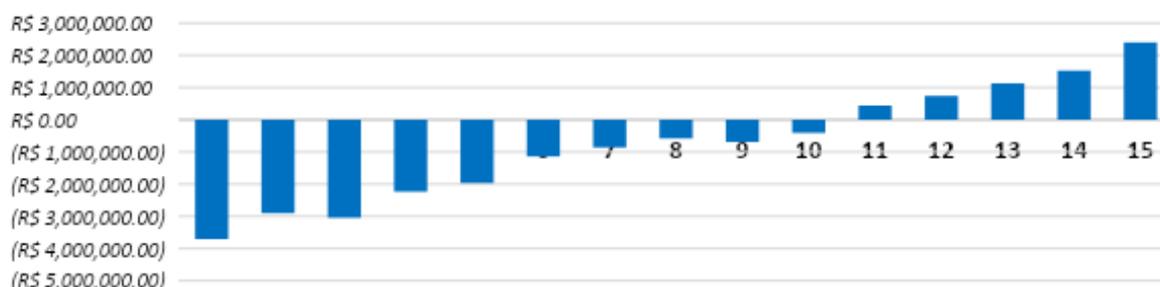
R\$ 123.202,77 (cento e vinte e três mil, duzentos e dois reais e setenta e sete centavos) e a Taxa Interna de Retorno de Capital (TIR) resultou em 8,83% (oito inteiros e oitenta e três centésimos) cujo percentual ficou muito abaixo da Taxa de Atratividade apontada pela TRC que foi de 9,28% (nove inteiros e vinte e oito centésimos). Além disso, o payback mostra que o ponto de equilíbrio será atingido em aproximadamente 10,5 anos. O Gráfico 1 – Fluxo de Caixa Projetado, corrobora com a conclusão de inviabilidade. A íntegra do estudo técnico segue acostado anexo.



### Quadro 1 - Indicadores de Mérito (Período Contratual: 15 anos)

Indicadores do Cálculo	
Valor Presente Líquido - VPL	(R\$ 123.202,77)
Taxa Interna de Retorno - TIR	8,83%
Taxa de Desconto (a.a.)	9,28%
Ganho na Modicidade Tarifária	0,50%
Payback (anos)	10,5
Investimento Inicial	R\$ 4.480.222,94
Período de Concessão do Serviço	15 anos
Tarifa de Remuneração máxima (R\$/pass.)	R\$ 4,7799
Subsídio Tarifário Usuários	R\$ 0,00
Subsídio Tarifário Estudantes	R\$ 80.000,00
Valor de Outorga Mínimo	R\$ 1.000.000,00
Valor da Outorga Adicional (ágio)	R\$ 0,00
Incremento na Demanda (máximo 1,25% a.a.)	0,00%

### Gráfico 1 - Fluxo de Caixa Projetado (Período Contratual: 15 anos)



A demonstração da necessidade que o prazo contratual seja de 20 (vinte) anos, consta demonstrada no Anexo V.2 – Demonstrativo de Viabilidade Econômico e Financeira do Edital cuja síntese apresenta-se a seguir no Quadro 2, juntamente com o Gráfico 2.

### Quadro 2 - Indicadores de Mérito (Período Contratual: 20 anos)

Indicadores do Cálculo	
Valor Presente Líquido - VPL	R\$ 0,00
Taxa Interna de Retorno - TIR	9,28%
Taxa de Desconto (a.a.)	9,28%
Ganho na Modicidade Tarifária	0,50%
Payback (anos)	10,7
Investimento Inicial	R\$ 4.480.222,94
Período de Concessão do Serviço	20 anos
Tarifa de Remuneração máxima (R\$/pass.)	R\$ 4,7799
Subsídio Tarifário Usuários	R\$ 0,00
Subsídio Tarifário Estudantes	R\$ 80.000,00
Valor de Outorga Mínimo	R\$ 1.000.000,00



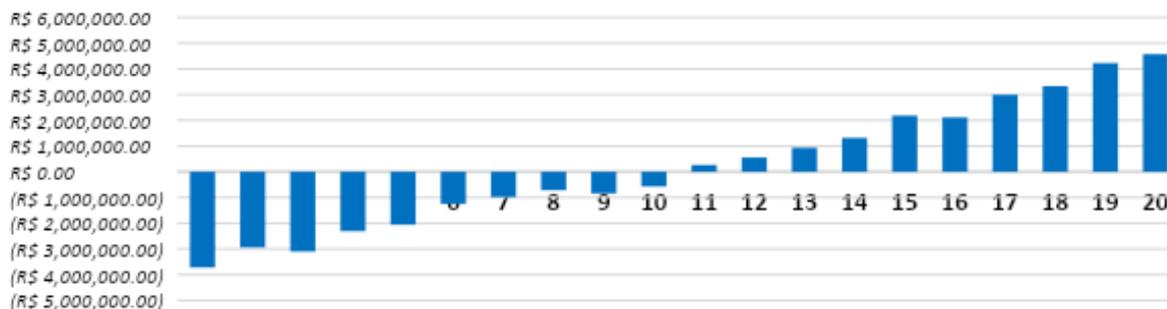
Valor da Outorga Adicional (ágio)

R\$ 0,00

Incremento na Demanda (máximo 1,25% a.a.)

0,00%

**Gráfico 2 - Fluxo de Caixa Projetado (Período Contratual: 20 anos)**



O Demonstrativo de Viabilidade Econômica e Financeira da Concessão, mostra que, para que exista o interesse de empresas do setor privado no serviço licitado, a atratividade do serviço e também o retorno dos investimentos realizados pelas concessionárias, necessita do prazo de 20 (vinte) anos para a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do novo contrato, além de propiciar melhores condições para a modicidade tarifária.

O prazo da concessão foi estabelecido pelo Fluxo de Caixa no Anexo V.2 – Demonstrativo de Viabilidade Econômico e Financeira, sendo que o prazo de 20 (vinte) anos de concessão. O prazo de vigência do Contrato de Concessão é indispensável para a remuneração dos investimentos exigidos para a atualidade do serviço a ser disponibilizado, inclusive com diversos recursos tecnológicos.

O prazo também se justifica pela necessária adequação apurada no Anexo V.2 – Demonstrativo de Viabilidade Econômico e Financeira entre a remuneração contratada e a modicidade tarifária, sendo necessário o tempo apurado para garantir o retorno ao contratado.

## **12. PRORROGAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO.**

O interesse público a ser contemplado na eventual prorrogação deve retratar a primazia do interesse do jurisdicionado sobre aquele da Administração – interesse público primário. Aliás, a referida prorrogação não deve ser condicionada tão somente ao interesse público primário, pois deve restar cabalmente comprovado que tal ato assegurará menor preço de tarifa do que a realização de novo procedimento licitatório.



A eventual prorrogação deve, ainda, ensejar a Revisão da Tarifa, a fim de expurgar a parcela correspondente à amortização do investimento já efetuada. Esta é a interpretação que melhor se coaduna com os princípios da supremacia do interesse público pelo privado e da modicidade tarifária.

Todavia o contrato de concessão poderá ser prorrogado, nas condições a seguir enumeradas, após abertura de processo administrativo motivado, instruído e precedido de nota técnica ou laudo pericial, que justifique sua fundamentação, nas seguintes hipóteses:

- i. Necessidade fundamentada de amortização de investimentos;
- ii. Execução de serviço adicional visando a atualização do objeto contratado, cuja amortização não foi viável no prazo originário da concessão devidamente justificado considerando que a ampliação do serviço era inadiável e essencial para garantir a universalidade;
- iii. Comprovada necessidade de recomposição do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, mediante justificação.

### 13. DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ

O §5º da Lei Federal nº 8.666/93, estabelece:

*Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*

*(...)*

*§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

Neste sentido, a municipalidade adotou, o critério relacionado usualmente praticados nos processos licitatórios: Endividamento Geral.

O LICITANTE deverá apresentar em sua Habilitação demonstrativo de Índice de Endividamento Geral (EG), inclusive Memória de Cálculo, assinado por contabilista comprovadamente habilitado, definido pela fórmula abaixo e relativo ao balanço do último exercício já exigível:



$$EG = \frac{PASSIVO\ CIRCULANTE + PASSIVO\ NÃO\ CIRCULANTE}{ATIVO\ TOTAL} \quad (01)$$

Será considerada como portadora de boa situação financeira, a LICITANTE que obtiver índice de endividamento geral (EG), inferior a 1,00 (um inteiro), observando no cálculo duas casas decimais desprezando-se as demais sem qualquer tipo de arredondamento.

#### **14. BILHETAGEM ELETRÔNICA E SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

Necessidade de se propiciar um sistema de controle do Serviço de Transporte Público Urbano que permita obter informações precisas e tempestivas sobre o número de usuários pagantes, os horários de pico e ociosidade, lotação, etc.

É comum a previsão de que a empresa deve implantar ou se submeter a um Sistema de Bilhetagem Eletrônica e de fiscalização e controle

Sistema de Fiscalização e Controle = elemento essencial do controle da Administração Pública sobre o Concessionário.

Controle e compensação do benefício da gratuidade conferida pelo Poder Público a grupos como os idosos, menores de determinada idade, etc.

Subsidiar com informações para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

#### **15. REVOGAÇÃO ANULAÇÃO DO CERTAME**

Da revogação/anulação do certame Cláusula que confere ao Poder Concedente o direito de a seu exclusivo critério, a qualquer tempo, revogar ou anular o Procedimento Licitatório, sem indenização ao particular: ilegalidade.

A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Resguarda-se o direito reparação por perdas e danos, quando restarem comprovados prejuízos advindos do ato revogatório ou anulatório.

Supremo Tribunal Federal:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
CONSTITUCIONAL. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. CONTRATOS.*



*PROCESSO ADMINISTRATIVO. GARANTIA DO DIREITO ADQUIRIDO E DO ATO JURÍDICO PERFEITO. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Súmula 473/STF. Processo administrativo e garantia da ampla defesa. Inobservância. Agravo regimental não provido. RE 342593 AgR / SP - SÃO PAULO DJ 14-11-2002 Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.*

## **16. EQUAÇÃO DA DEMANDA**

A demanda de transporte coletivo urbano de passageiros é composta pelos usuários do serviço público que precisam se deslocar diariamente para diversos lugares como trabalho, escola, compras, dentre outros. A qualidade e a eficiência do transporte coletivo são determinantes para atender a demanda de forma satisfatória.

Em geral, as categorias de usuários estão assim determinadas: Passageiros Pagantes, Estudantes e Gratuitos.

Os passageiros pagantes são compostos por usuários da modalidade de vale transporte, pagamento embarcado e pagamento antecipado. O pagamento em vale transporte e o antecipado dá-se por meio de cartão eletrônico. O pagamento embarcado dá-se por meio de pagamento em espécie. O pagamento do acesso do estudante ao sistema de transporte coletivo é caracterizado como pagamento antecipado (passe estudante) se adquirido em lote tarifário ou por quilômetro rodado, quando adquirido por itinerários ou rotas previamente especificadas, conforme regulamentado pelo Poder Concedente.

Na composição da demanda pagante do sistema de transporte coletivo inclui-se os usuários das categorias pagantes antecipadas e pagantes embarcadas. A demanda equivalente compõe-se dos passageiros transportados usuários da modalidade vale transporte, passe comum e passe estudante. Havendo subsídio tarifário este participará da composição da demanda pagante equivalente.

O transporte escolar faz parte da composição da equação da demanda.

As gratuidades ou isenções de pagamento compõe-se de idosos nos termos da Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); o pessoal operacional e de apoio contratado pela Concessionária do serviço de transporte coletivo (Passe Funcionário); e demais isenções estabelecidas em lei que indique a respectiva fonte de custeio.



Toda nova gratuidade ou benefício tarifário que for concedido deverá ser precedido de lei que deverá indicar objetivamente a respectiva fonte de custeio.

## **17. PROJEÇÃO DA DEMANDA**

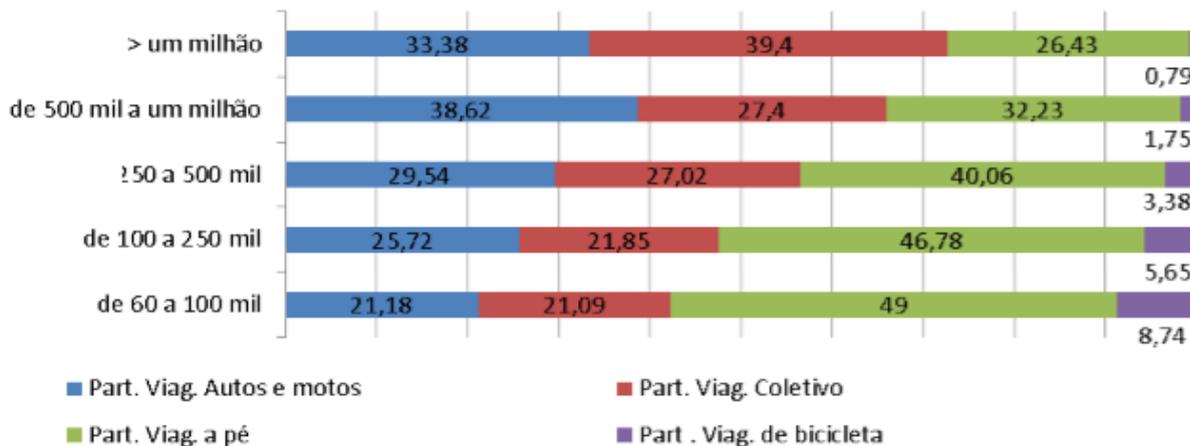
Na projeção da demanda para o dimensionamento operacional e para o estudo econômico e financeiro será baseada no Método Verhulst, levando em consideração uma semente projetiva obtida nos últimos 5 (cinco) anos, correlacionados com o crescimento populacional. Cabe destacar, que o efeito da pandemia de COVID-19 no número de passageiros transportados a partir do ano de 2020 também será considerada, pois até a presente data ainda se faz sentir os efeitos negativos que reduziram o número de passageiros transportados.

Os Riscos de Demanda, além daquele resultante da pandemia de COVID-19, somam-se a outros fatores, tais como, aumento na aquisição e do uso de automóveis e veículos utilitários pela população e a entrada no mercado de transporte de passageiros local, das modalidades de transporte por aplicativos do tipo UBER, dentre outros, dos quais não se tem registro do impacto no decréscimo da demanda.

Retroagindo aos anos anteriores constata-se que a demanda do transporte coletivo vem decrescendo sistematicamente. Todavia, as ações estruturantes em curso somadas com as melhorias preconizadas para o transporte público coletivo urbano de passageiros, espera-se interromper a sistemática queda no número de passageiros transportados.

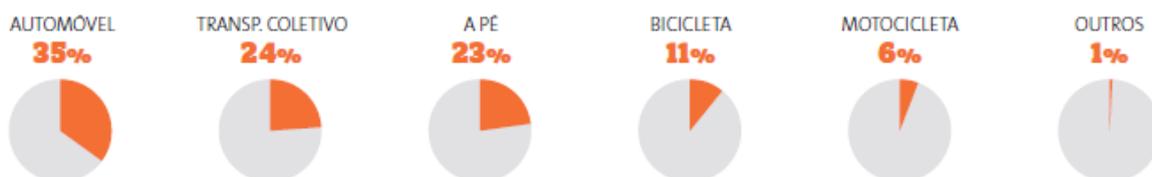
Para o Ministério das Cidades a tendência que melhor qualifica a demanda é demonstrada nos Gráficos 3, 4 e 5, o qual caracteriza distribuição da demanda em função do número de habitantes.

### **Gráfico 3 – Divisão Modal – 2008**



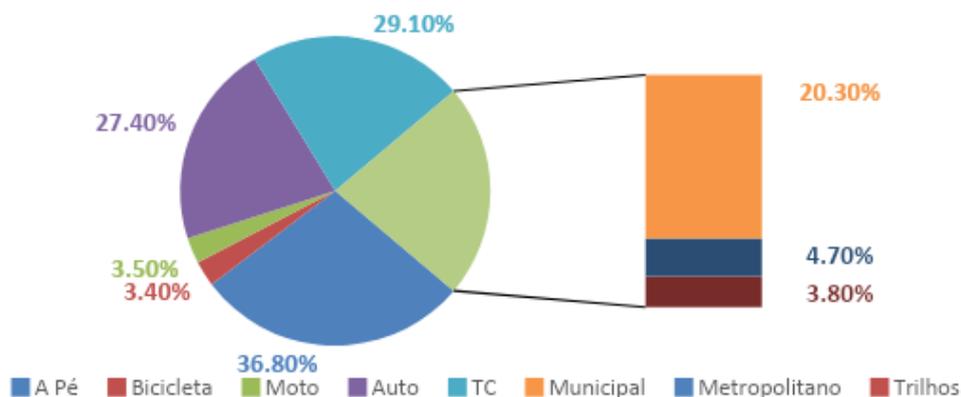
Fonte: Reprodução Ministério das Cidades – 2008.

**Gráfico 4 – Divisão Modal – 2010**



Fonte: resultado da Pesquisa Origem e Destino de 2010. IPPUJJ, 2010

**Gráfico 5 – Divisão Modal – 2011**



Fonte: Relatório Geral – ANTP – 2011.

Para efeito de projeção da demanda equivalente, considerou-se uma participação de 21% da população ocorrida nos últimos 5 (cinco) anos anteriores a pandemia de COVID-19. No Quadro 3 é apresentada a estimativa de crescimento da demanda, levando



em conta o ajuste permitido pelo Método Verhulst para os primeiros três anos e uma taxa estimada de 1,1% ao ano.

**Quadro 3 – Estimativa Anual de Usuários**

Ano	População	Usuários	Estimativa Mensal Demanda	Estimativa Anual Demanda
2023	58.833	12.355	85.987	1.031.848
2024	58.898	12.369	86.082	1.032.983
2025	58.963	12.382	86.177	1.034.119
2026	59.027	12.396	86.271	1.035.257
2027	59.092	12.409	86.366	1.036.396
2028	59.157	12.423	86.461	1.037.536
2029	59.222	12.437	86.556	1.038.677
2030	59.288	12.450	86.652	1.039.820
2031	59.353	12.464	86.747	1.040.963
2032	59.418	12.478	86.842	1.042.108
2033	59.483	12.492	86.938	1.043.255
2034	59.549	12.505	87.034	1.044.402
2035	59.614	12.519	87.129	1.045.551
2036	59.680	12.533	87.225	1.046.701
2037	59.746	12.547	87.321	1.047.853
2038	59.811	12.560	87.417	1.049.005
2039	59.877	12.574	87.513	1.050.159
2040	59.943	12.588	87.610	1.051.314
2041	60.009	12.602	87.706	1.052.471
2042	60.075	12.616	87.802	1.053.629
<b>Soma</b>			<b>1.737.837</b>	<b>20.854.048</b>

Assim, conhecendo o crescimento populacional é possível estimar a inversão de tendência do decréscimo da demanda, onde um pequeno acréscimo no número de viagens realizadas em média por mês pode significar um considerável aumento de demanda. Esta sensibilidade deverá ser explorada e consiste num dos pontos favoráveis para a recuperação da demanda, especialmente por considerar a mobilidade urbana como fator de sucesso, além de que os benefícios tarifários deverão deixar de ser subsidiados pelo preço da tarifa, passando a serem custeados pelo ente público que os conceder.

Por ser um serviço de competência pública que pode ser delegado à iniciativa privada, por depender de licitação, é um mercado pouco competitivo. Porém, a captação de passageiros atualmente se mostra bastante concorrida em face das alternativas de transporte individual e da facilidade para a aquisição de veículos autopropulsados, uma vez que o usuário, em sua escolha, não leva em consideração os custos diretos e indiretos,



contentando-se, na maioria das vezes, em simplesmente considerar o custo com combustível e o custo do estacionamento.

Também, o reaquecimento da economia irá produzir uma significativa contribuição para o aumento da demanda em razão do aumento da disponibilidade do Vale-Transporte, que na prática é o meio que financia o desenvolvimento do serviço de transporte coletivo.

Espera-se que com a manutenção da modicidade do preço da tarifa, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e de evasão de receitas previstos no Edital, a exemplo do uso da biometria, juntamente com um maior rigor na concessão de benefícios tarifários, acrescido da priorização do transporte coletivo em detrimento do transporte privado no sistema de circulação urbana, e em face da implementação das Políticas Públicas do Plano de Mobilidade Urbana de Içara, espera-se que estas medidas interrompam o ritmo de queda na demanda e propiciem, após adentrar no período de estabilidade, antever um crescimento a ser experimentado pela mesma ao longo do prazo de concessão.

A expectativa do Município de Içara é o crescimento desta, seja de, no máximo, 1,10% (um inteiro e dez centésimos percentuais) ao ano e ao longo do prazo de concessão.

A Lei da Mobilidade Urbana prioriza o transporte público coletivo em relação ao transporte particular, assim se espera uma contribuição efetiva deste efeito estruturante na rede de itinerários com reflexos positivos para a demanda de passageiros.

A implantação de sistemas automatizados, juntamente com a implantação de processos de trabalho, resultará em ganhos operacionais e administrativos que serão revertidos em benefícios dos passageiros.

A atualização tecnológica da frota irá contribuir para um maior conforto dos passageiros e tornar o sistema mais confiável do ponto de vista operacional.

Içara (SC), ## de ## de 2023.