

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ENGENHARIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

Leonardo de Moura Nitzke

**CONTRATOS DE OUTORGA DOS  
SERVIÇOS DE TRANSPORTE  
COLETIVO MUNICIPAL POR ÔNIBUS:  
UMA ANÁLISE DO CASO DE  
PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2015

Leonardo de Moura Nitzke

**CONTRATOS DE OUTORGA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO  
MUNICIPAL POR ÔNIBUS: UMA ANÁLISE DO CASO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção, modalidade Acadêmica, na área de concentração de Sistemas de Transportes.

Orientador: Luiz Afonso dos Santos Senna, PhD.

Co-orientadora: Christine Tessele Nodari, Dr.

Porto Alegre

2015

Leonardo de Moura Nitzke

**CONTRATOS DE OUTORGA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO  
MUNICIPAL POR ÔNIBUS: UMA ANÁLISE DO CASO DE PORTO ALEGRE**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção na modalidade Acadêmica e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

---

**Prof. Luiz Afonso dos Santos Senna, Ph.D.**

Orientador PPGEP/UFRGS

---

**Prof. José Luis Duarte Ribeiro, Dr.**

Coordenador PPGEP/UFRGS

**Banca Examinadora:**

Professor Guilherme Bergmann Borges Vieira, Dr. (UCS)

Professora Letícia Dexheimer, Dr<sup>a</sup>. (CSTTT/UFPEL)

Professor João Fortini Albano, Dr. (DEPROT/UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que fizeram parte desta caminhada. Primeiramente aos meus orientadores, professores Luiz Afonso dos Santos Senna e Christine Tessele Nodari, por todo carinho, dedicação e competência com que me acolheram desde meu ingresso no PPGE/UFGRS.

Aos professores Luis Antonio Lindau, Helena Cybis e Francisco Kliemman, pelos conhecimentos transmitidos no transcurso das disciplinas do PPGE. Ao professor Fernando Michel, pelas conversas de corredor que possibilitaram a realização de uma dissertação com um caráter mais técnico.

A banca de revisão, composta pelos professores Guilherme Vieira, João Fortini Albano e Letícia Dexheimer, pelo fino trato que tiveram no detalhamento das imperfeições da dissertação, possibilitando que sua versão final seja algo de qualidade.

Aos meus colegas do LASTRAN, em especial ao Luis Wanderley de Souza, Diego Mateus da Silva, Patrícia Canabarro, Cristina Albuquerque, Rodrigo Tapia, Fernanda David Weber, Raquel Holz, Ana Larrañaga, Isaac Rafael Wegner, Vanessa Rotta e demais colegas do PPGE/UFGRS, por toda camaradagem e companheirismo! Gente, vocês são demais.

À Verônica Oliveira, pela extrema dedicação com que trata as questões inerentes ao LASTRAN. Seu trabalho sem dúvida é fundamental para o sucesso de todos nós.

Por fim, ao meu pai, a minha avó, aos meus tios, primos e amigos, por saberem compreender a minha ausência ao longo desses 2 anos.

“Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos”  
Friedrich Nietzsche

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os processos licitatórios para a concessão do transporte coletivo municipal por ônibus, ocorridos na cidade de Porto Alegre, durante o ano de 2014, visando identificar o porquê de ambos processos terem restado desertos. Para tanto, buscou-se, ao longo desse estudo de caso, subsídios que justificassem o desinteresse, por parte da iniciativa privada, em prover estes serviços. Através de pesquisa a literatura e da análise de casos de Londres (UK), França e Japão, buscou-se reunir tais subsídios. A conclusão que se obteve é de que as grandes barreiras de entrada; o grande tempo de contrato a ser firmado; o risco de receita ao operador privado, em um contexto em que o poder público determina as especificações dos serviços a serem prestados; a ausência de informações completas sobre os serviços a serem prestados; as indefinições sobre a integração tarifária do sistema metropolitano, e sobre a implantação do metrô e do *BRT*; podem estar entre as justificativas do desinteresse da iniciativa privada em concorrer nos certames ofertados pelo Poder Público.

**Palavras-chave:** Transporte Público; Regulação; Contratos de Concessão; Licitações.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the bidding process for the granting of the municipal public transport by bus, occurred in the city of Porto Alegre during the year 2014 to identify why both processes have no bidders. Therefore, we sought, throughout this case study, subsidies to justify the lack of interest on the part of the private sector in providing these services. Through research the literature and analysis of cases of London (UK), France and Japan, we sought to gather such subsidies. The conclusion obtained is that large entry barriers; the big time contract to be signed; the risk of revenue to the private operator, in a context in which the government determines the specifications of the services to be provided; the absence of complete information on the services to be provided; the uncertainties on tariff integration of the metropolitan system, and for the implementation of the metro and BRT; may be among the reasons of the private sector unwillingness to compete in contests offered by the Government.

**Key words:** Public Transit, Regulation; Concession Contracts; Competitive Tendering.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Efeito conjugado entre o grau de autonomia do operador privado e a capacidade da autoridade local para perícia e controle em relação ao desempenho. ....13

Figura 2: Etapas do Estudo..... 20



**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Consolidação das Experiências Internacionais.....	30
---	----

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Valor Estimado dos Contratos e Tarifas de Referência – Edital nº 01/2014..	43
Tabela 2: Valor Estimado dos Contratos, Tarifas de Referência e Participação no Mercado – Edital nº 03/2014.....	48

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
1.1	Considerações Iniciais .....	1
1.2	Justificativa da Escolha do Tema .....	3
1.3	Objetivos.....	4
1.3.1	Objetivo Geral .....	4
1.3.2	Objetivos Específicos .....	5
1.3.3	Delimitação do Estudo .....	5
1.4	Método.....	5
1.5	Estrutura do Trabalho .....	6
2	REGULAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL POR ÔNIBUS....	7
2.1	Tópicos Gerais sobre Regulação .....	7
2.2	Regulação do Transporte Coletivo Urbano por Ônibus .....	11
2.3	Atuação Privada na Operação do Serviço, Processos Licitatórios e Contratos Negociados.....	13
2.4	Considerações Finais .....	16
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	18
3.1	Cenário do Estudo .....	18
3.2	Etapas do Estudo .....	19
4	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....	21
4.1	A Experiência Francesa .....	21
4.2	A Experiência Japonesa.....	23
4.3	A Experiência de Londres .....	25
4.4	Consolidação dos Dados.....	27
4.5	Considerações Finais .....	29
5	O SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL POR ÔNIBUS NO BRASIL E O CASO DE PORTO ALEGRE.....	34
5.1	Aspectos Econômicos e Sociais .....	34
5.2	O Processo de Outorga do Serviço de Transporte Coletivo Municipal por Ônibus no Brasil.....	36
5.3	Edital nº 01/2014 .....	39
5.3.1	Requisitos Mínimos para a Participação na Concorrência Pública .....	39
5.3.2	Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço.....	40

5.3.3	Sistema de Controle da Qualidade.....	42
5.3.4	Parâmetros Econômicos e Financeiros .....	43
5.4	Edital nº 03/2014 .....	46
5.4.1	Requisitos Mínimos para a Participação na Concorrência Pública .....	46
5.4.2	Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço.....	46
5.4.3	Sistema de Controle da Qualidade.....	47
5.4.4	Parâmetros Econômicos e Financeiros .....	47
6	CONSOLIDAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	50
6.1	Premissas e Análise dos Dados dos Editais.....	50
6.1.1	Operação Pública x Operação Privada .....	50
6.1.2	Barreiras de Entrada .....	51
6.1.3	Tempo de Contrato .....	52
6.1.4	Risco de Produção, Risco de Receita e Especificação do Serviço .....	53
6.1.5	Transparência.....	53
6.1.6	CrITÉrios de Seleção e Poder Discricionário do Regulador .....	54
6.1.7	Política Tarifária e Remuneração dos Operadores .....	55
6.2	Resultados.....	56
7	CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	58
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	60

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Considerações Iniciais

O serviço de transporte coletivo municipal por ônibus no Brasil é um serviço de caráter essencialmente público, sendo obrigação do Poder Público organizá-lo e prestá-lo. Nos casos em que a operação é realizada pela iniciativa privada, a Constituição Federal determina que haja o devido processo licitatório para a concessão ou permissão dos serviços (BRASIL, 1988).

Este processo está devidamente regulamentado pela Lei Federal nº 8.666 - Lei de Contratos e Licitações, pela Lei Federal nº 8.986 - Lei de Concessões, e pela Lei Federal nº 12.587 - Lei da Mobilidade Urbana. Entretanto, a atual situação do transporte coletivo nas cidades brasileiras está, pelo menos do ponto de vista legal, longe do ideal.

A maioria das cidades não possui contratos de concessão ou permissão vigentes. Ainda, nos casos em que foram realizados os devidos processos licitatórios, estes refletiram um processo de concorrência precário. Como exemplos, podem ser citadas as licitações do transporte urbano e metropolitano de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e em Belo Horizonte, que foram conduzidos de forma a não permitir um ambiente competitivo, impondo grandes barreiras de entrada, especialmente financeiras (ROLIM *et al.*, 2010).

Em relação à qualidade e ao custo dos sistemas de transporte coletivo por ônibus no Brasil, inúmeras são as críticas. Na maioria das vezes, os processos licitatórios são apontados como a solução destes problemas. Todavia, apenas o devido processo licitatório não é uma garantia para que haja, de fato, uma melhoria nos sistemas e um consequente aumento de eficiência.

Os contratos de outorga - contratos celebrados entre o poder público e a iniciativa privada, tendo como objetivo a delegação de determinada atividade ou infraestrutura - precisam, necessariamente, ser atrativos, para que se crie um ambiente competitivo no transcurso das licitações. Da mesma forma, não podem deixar de contemplar questões como qualidade, modicidade tarifária e a aludida eficiência.

Diversos autores (BOITANI e CAMBINI, 2006; HENSHER e WALLIS, 2005; YVRANDE BILLON, 2006) defendem que a exigência de processo licitatório pode, por vezes, não ser a abordagem mais adequada. Tal situação tem levado a pesquisas na busca por um novo desenho legal que possa maximizar a utilidade do transporte coletivo.

De qualquer forma, precedido ou não de licitação, o contrato de outorga tem um papel fundamental. Todo empresário tem um objetivo primário básico: o lucro. Apenas um contrato de outorga firmado entre governos e investidores, bem feito, com direitos e obrigações bem definidos, é que pode garantir que a sociedade possa usufruir um serviço público de qualidade, a preços justos e que garanta que os operadores persigam a eficiência (HENSHER e STANLEY, 2010; STANLEY e LONGVA, 2010). Ao mesmo tempo, que possa garantir ao investidor a rentabilidade que seja condizente com os riscos e com o capital a ser investido.

Considerando o exposto, uma dúvida resta latente: seriam estes processos responsáveis por acréscimos na qualidade e eficiência dos sistemas de transporte coletivo por ônibus no Brasil? É uma pergunta difícil de ser respondida, mas necessária. De qualquer forma, a imposição legal pela realização das devidas licitações é imperativa.

Analisando o caso da cidade de Porto Alegre, até meados de 2013, não havia sido realizado o devido processo licitatório para a outorga do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus. Por conta disso, uma ação judicial promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul determinou que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) realizasse o processo licitatório das linhas de ônibus da capital gaúcha.

Assim, a PMPA tornou público, em 31 de março de 2014, o edital do processo licitatório para concessão das linhas de ônibus do município. Passados os prazos previstos no edital, a licitação restou deserta, ou seja, sem qualquer interessado em participar da concorrência pública.

Em seguida, um novo edital foi elaborado pelo Poder Público Municipal, o qual foi divulgado em 19/09/2014. Em relação a este novo certame, novamente a licitação não apresentou qualquer interessado.

Assim sendo, quais seriam os reais motivos para o desinteresse da iniciativa privada em relação às licitações realizadas em Porto Alegre?

## **1.2 Justificativa da Escolha do Tema**

As manifestações ocorridas em 2013, em que a mobilidade urbana e a melhoria do transporte coletivo figuram entre as principais reivindicações da população, são exemplos do destaque que esses assuntos ganharam no cenário nacional (LINDAU *et al.*, 2013). Para se ter uma ideia da importância do transporte coletivo na vida dos brasileiros, ele representa 29% das locomoções realizadas nos municípios com população superior a 60 mil habitantes (ANTP, 2014a).

Deste total, 20% são relativos ao transporte coletivo municipal por ônibus, 5% ao transporte metropolitano por ônibus, e 4% ao transporte sobre trilhos. Se a análise for realizada pela distância *per capita* percorrida, a participação do transporte coletivo na divisão modal sobe para 57%, sendo 34% relativos ao transporte coletivo municipal por

ônibus, 17% em relação ao transporte metropolitano por ônibus, e 6% ao transporte sobre trilhos (ANTP, 2014a).

Esses números são a expressão da importância do transporte coletivo municipal por ônibus na vida da população. Esta é, sem dúvida, a justificativa fundamental para a realização deste trabalho.

Além disso, durante pesquisas realizadas ao longo do mestrado acadêmico, foi verificada a carência de referências nacionais atuais, no que diz respeito à influência dos processos licitatórios e dos contratos de outorga para o aumento da relação benefício-custo (*value for money*) do serviço de transporte fornecido à população, que estejam consonância com o estado da arte e da prática internacionais. Os estudos mais robustos encontrados datam dos anos 1990 e 2000. Dessa forma, torna-se oportuno a busca por complementar estes trabalhos, principalmente devido aos avanços na área da economia da regulação ao longo dos últimos anos.

A atualidade do caso de Porto Alegre e a experiência do discente na regulação e fiscalização do transporte coletivo por ônibus contribuem para reforçar a escolha do tema para pesquisa.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral deste trabalho é analisar os motivos pelos quais os processos licitatórios realizados ao longo de 2014, para a concessão das bacias operacionais do transporte coletivo municipal por ônibus de Porto Alegre, restaram sem participantes.



### 1.3.2 Objetivos Específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

- Realizar a revisão teórica e a análise dos casos do exterior;
- analisar os editais e as minutas dos contratos de concessão do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus de Porto Alegre.

### 1.3.3 Delimitação do Estudo

Este trabalho restringe-se a analisar o Edital nº 01/2014 e o Edital nº 03/2014 publicados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre para a outorga dos serviços de transporte coletivo municipal por ônibus. Não foram analisados outros editais de outorga de serviços públicos para se atingir os resultados dessa pesquisa.

## 1.4 Método

O presente trabalho é uma pesquisa exploratória com caráter qualitativo. Sua natureza é aplicada, uma vez que tem o viés de gerar conhecimento com o objetivo de solucionar um problema específico (GIL, 2008). Em relação aos procedimentos adotados, esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso intrínseco, pois está interessada exclusivamente no caso de Porto Alegre. Segundo Maffezzolli e Boehs (2008), nos estudos de casos intrínsecos, o propósito não é entender algum construto abstrato ou fenômeno genérico, nem a construção de teoria, mas compreender um fenômeno em particular.

Em síntese, o método adotado neste trabalho possui as seguintes etapas:

- Análise dos casos do exterior;
- Definição das premissas a serem analisadas;

- Análise dos editais de Porto Alegre;
- Identificação dos motivos de ausência de participantes nos dois processos licitatórios para a concessão das bacias de operação de Porto Alegre.

## **1.5 Estrutura do Trabalho**

Esta dissertação é constituída por 07 capítulos.

O Capítulo 1 apresenta a introdução deste trabalho.

O Capítulo 2 apresenta tópicos sobre Regulação do Transporte Coletivo Municipal por Ônibus.

O Capítulo 3 trata dos procedimentos metodológicos empregados ao longo da pesquisa.

O Capítulo 4 apresenta algumas experiências internacionais, estudadas ao longo deste trabalho, com vistas a se encontrar aspectos em comum entre estas, que possam indicar o estado da prática no setor.

O Capítulo 5 traz consigo uma visão geral sobre o serviço de transporte coletivo municipal por ônibus no Brasil, especialmente sobre seus aspectos sociais, econômicos e legais. Além disso, relatará o caso de Porto Alegre, especialmente os dois editais de licitação do município de Porto Alegre, objetos da análise a ser empreendida por este estudo.

O Capítulo 6 realiza a consolidação e a análise dos resultados.

Por fim, no Capítulo 7, são realizadas as considerações finais e as recomendações para trabalhos futuros.

## **2 REGULAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL POR ÔNIBUS**

Pretende-se ao longo deste capítulo apresentar as características gerais dos serviços de transporte coletivo municipal por ônibus. Primeiramente, serão tratadas questões gerais envolvendo regulação econômica. Nas seções seguintes, tratar-se-á das formas como se comporta este mercado e de que maneira a iniciativa privada nele. Por fim, serão apresentadas as considerações finais deste capítulo.

### **2.1 Tópicos Gerais sobre Regulação**

Desde o século XVIII, os apologistas ao capitalismo liberal defendem que a intervenção mínima do Estado é pressuposto básico para um funcionamento eficiente dos mercados. Adam Smith, tido como o pai do capitalismo, trouxe a ideia de que uma mão invisível trazia um equilíbrio de forças, alegando que as corporações otimizavam seus lucros sem se preocupar com o bem-estar social, na medida os consumidores maximizavam individualmente o seu bem-estar (BOYER, 2009; MARQUES, 2005).

Entretanto, a crise ocorrida em relação ao Estado de Bem-Estar Social expôs a necessidade de intervenção do Estado na economia, expondo a interpretação da superioridade do mercado como árbitro da alocação de recursos escassos e agente maximizador da eficiência. Incumbiria ao Estado, a função de promover o desenvolvimento econômico e regular os desequilíbrios do mercado (GRAHAM e PROSSER, 1991, apud SANTOS e ORRICO FILHO, 1995).

Entre as teorias adjacentes à regulação de mercados está a Teoria do Interesse Público. A utilização de prescrições e controles regulatórios sobre um mercado específico é justificado pelas existentes e potenciais falhas de mercado. Tais falhas demonstram a vulnerabilidade dos mercados, especialmente em relação a sua aptidão a promover a eficiência econômica e equidade social. Dessa forma, a atuação do Estado, em defesa do interesse coletivo, é demandada à promoção do bem-estar comum (MARQUES, 2005; SANTOS e ORRICO FILHO, 1995).

Entre as falhas de mercado merecem destaque as imperfeições de competição, os problemas de informação, as externalidades positivas ou negativas, e a prevenção e correção de resultados socialmente indesejados (MARQUES, 2005; SENNA, 2014).

O mercado de transporte coletivo municipal por ônibus caracteriza-se como um monopólio natural. As economias de escala, de escopo e densidade, inerentes a esses serviços, lhe conferem tal característica (COSTA, 1996). Segundo Orrico Filho *et al.* (1996), nos mercados onde a concorrência não se faça presente, torna-se obrigatório a utilização de algum método que a substitua, de forma que garanta ao usuário que o produto de que faz uso está sendo produzido de maneira eficiente, com qualidade, a baixo custo e que está pagando, o usuário, o menor preço possível.

Por ser um serviço multiproduto, uma vez que cada linha pode ser considerada como um produto diferenciado, o serviço de transporte coletivo municipal por ônibus possui características de uma economia de escopo. Nessa seleção, as empresas realizam a otimização de custos ao realizar duas ou mais linhas, pela partilha de recursos humanos, equipamentos e instalações, do que se realizassem apenas uma delas (COSTA, 1996; MARQUES, 2005).

No caso das economias de escala, estas estão caracterizadas pela propriedade segundo a qual o custo total médio de longo prazo cai com o aumento da quantidade produzida. Já economias de densidade se referem ao fato da existência de custos decrescentes proporcionais à proximidade entre consumidores de um serviço provido em uma rede (COSTA, 1996; MARQUES, 2005; MANKIW, 2013; SICILIANO, 2005).

Segundo Marques (2005), os mercados funcionam com maximização de excedentes quando produtores e consumidores possuem informação completa e perfeita. Santos e Orrico Filho (1995) citam que as características inerentes ao produto “transporte público por ônibus” não permite que o consumidor possua informação completa e perfeita, diminuindo a sua possibilidade de realizar uma decisão racional.

Externalidades como poluição atmosférica, efeito estufa, ruído, acidentes, atrasos e congestionamento são exemplos que corroboram com o porquê da necessidade de regular este mercado (SENNÁ, 2014). Afinal, somente o poder coercitivo do Estado pode obrigar a comportamentos socialmente desejáveis, mas inadequados do ponto de vista econômico.

Segundo Marques (2005), o interesse público justifica a existência de regulação para prevenir resultados socialmente indesejáveis. Embora essa finalidade possa ir no sentido contrário da eficiência econômica, o uso de recursos de forma socialmente eficientes deve prevalecer. Outro exemplo disso é o atendimento do serviço de transportes a localidades distantes e com pouca demanda. Embora economicamente ineficiente, o princípio da universalidade deste serviço deve se fazer presente.

Por sua vez, os objetivos e finalidades de regular um mercado, são, basicamente, promover a eficiência; proteger os interesses dos consumidores; assegurar o seu autofinanciamento; estabilidade regulatória; e, assegurar que o serviço seja robusto e sustentável (MARQUES, 2005).

Em alguns lugares do mundo, como no Brasil, o serviço de transporte coletivo municipal, quando delegado à iniciativa privada, deve ser licitado. O processo licitatório para a outorga de serviços públicos é uma espécie de concurso de *franchising*.

A regulação através dos certames de franquias tem sua origem no século XIX, quando Edwin Chadwick propõe o *franchising* como uma solução aos monopólios naturais. Harold Demsetz, em 1968, aprimora a teoria de Chadwick. Segundo Chadwick, a competição dos potenciais entrantes do mercado conduziria à definição de preços abaixo dos preços de um monopólio. Demsetz defendia que a competitividade do mercado aberto disciplina o mercado de forma mais eficaz do que os processos

regulatórios das entidades governamentais (AMARAL, 2008; DEMSETZ, 1968; MARQUES, 2005; SENNA e MICHEL, 2008; YVRANDE-BILLON, 2005).

O concurso de *franchising* encontra respaldo na Teoria dos Mercados Contestáveis. Esta teoria busca assimilar a competição virtual e a competição real. A ameaça de competição potencial levará os incumbentes a um comportamento próximo ao que teriam se estivessem em um ambiente perfeitamente concorrencial (SANTOS e ORRICO FILHO, 1995; YVRANDE-BILLON, 2005).

A ocorrência do processo licitatório e a consequente assinatura do contrato de outorga leva, através de mecanismos de penalização ao outorgado – que em último caso pode resultar na caducidade da outorga – a um comportamento que respeite o trinômio preços-quantidades-qualidade do serviço a ser ofertado. Essa situação gera uma espécie de concorrência virtual, onde novos entrantes estarão dispostos a substituir o então outorgado caso este não tenha o comportamento esperado pelo regulador (HENSHER e STANLEY, 2010; MARQUES, 2005; STANLEY e LONGVA, 2010).

Kirkpatrick *et al.* (2006) expõem que a regulação econômica exercida pelo Estado tem forte impacto nos investimentos e que a estabilidade regulatória se mostra eficiente para o objetivo de angariar investimentos privados. Ainda, Senna e Michel (2008) expõem que o principal desafio para os reguladores é equilibrar a necessidade de flexibilidade, como demanda um ambiente dinâmico, com a rigidez contratual necessária para dissuadir comportamentos oportunistas, tanto dos investidores, quanto dos governos.

Entretanto, a simples ocorrência de um processo licitatório não é, por si só, causa de uma melhoria no serviço a ser outorgado à iniciativa privada. As próximas seções tratarão com mais ênfase esse assunto.

## 2.2 Regulação do Transporte Coletivo Urbano por Ônibus

A introdução de mecanismos de mercado é, sem dúvida, a pedra fundamental das reformas ocorridas na Europa, e no restante dos países desenvolvidos, nas últimas décadas. Nos países em desenvolvimento, foi possível verificar-se fenômeno semelhante. Exemplo disso é a onda de privatizações ocorridas em meados dos anos 90 no Brasil.

Entretanto, em nome do interesse público, diversos países mantem um forte controle sobre o transporte coletivo urbano, através das autoridades locais que detém o gerenciamento sobre os serviços. Esta forte posição, inicialmente, pode ser explicada pela necessidade de reduzir os custos externos gerados pelo transporte individual motorizado. Na Europa, por exemplo, este custo representa 87,3% do custo externo do transporte rodoviário de passageiros (AMARAL, 2008). Outra razão provém da própria natureza do transporte, como um serviço derivado, sendo um elemento-chave de apoio às atividades econômicas e sociais (AMARAL, 2008; ORTUZÁR e WILLUMSEN, 2011).

Analisando o caso europeu, durante as últimas três décadas, embora os esforços tenham sido no sentido de aumentar a participação do transporte coletivo urbano na divisão modal, a sua cota de participação decresceu de 24,7% para 16%, enquanto a porcentagem de estacionamentos privados aumentou de 73,8% para 78,2% (AMARAL, 2008).

Nesse sentido, Ortúzar e Willumsen (2011) destacam que o conjunto de decisões individuais que levam as pessoas a utilizar o transporte privado conduzem a um círculo vicioso que prejudica toda coletividade, tendo como consequencia a redução do nível de serviço do transporte público e o aumento de tarifas. Ainda, alguns autores expõem que o crescimento econômico leva ao aumento da propriedade e uso de automóveis, e isto, por sua vez, aos níveis caóticos de congestionamento nas grandes cidades (ORTUZAR e WILLUMSEN, 2011; VULCHIC, 2007).

Por esse motivo, o transporte coletivo é fortemente subsidiado na Europa, com vistas a romper este ciclo de declínio de seu uso. Tal situação de declínio levou,

inclusive, alguns Estados-Membros da Comunidade Europeia a reconsiderar seus modos tradicionais de governança (monopólios públicos). Essas reformas, na promoção da participação do setor privado, dependem do pressuposto implícito de que a iniciativa privada tende a ter um desempenho superior na prestação de serviços públicos.

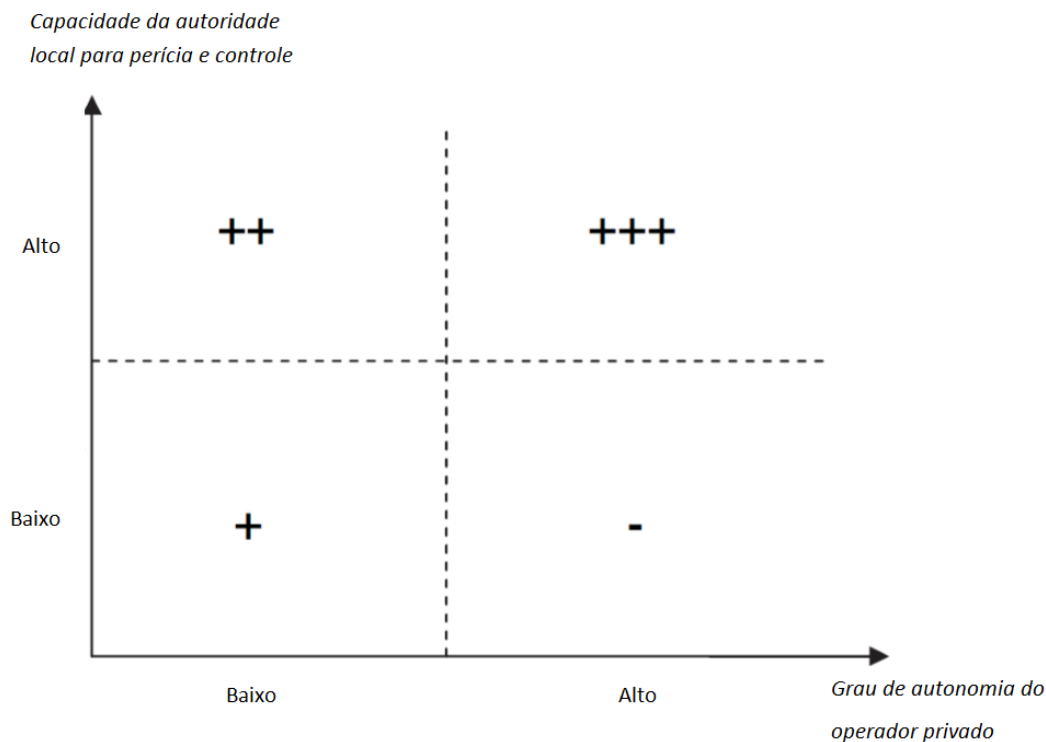
Análise empreendida por Sakai e Soshi (2010) em relação ao mercado japonês sugere que os subsídios governamentais para o setor afetam negativamente o seu custo estrutural. Na contra-mão, tal análise expõe que a abertura para a participação do capital privado e o arranjo contratual de eventual outorga pode possuir impacto positivo em relação ao aumento do *value for money* dos sistemas.

Amaral (2008) apresentou, em estudo voltado ao mercado europeu de serviço de transporte coletivo municipal por ônibus, que o custo, em termos de custos totais, independe se a operação ocorre pela operação pública ou privada. O autor relatou que a tendência é de que a operação privada apresente menores custos de operação do que a operação executada por empresas públicas. Entretanto, os custos de transação são verificados através do conjugado entre a capacidade de controle e perícia das autoridades locais, e o grau de autonomia de um operador privado.

Ainda segundo o autor, as diferenças entre a alocação de responsabilidades entre a autoridade local e o operador privado explicam as diferenças de desempenho entre as redes de transportes municipais europeias. Por um lado, pode-se assumir que um aumento na margem de autonomia permite que as autoridades locais beneficiem-se das habilidades de gestão e dos conhecimentos técnicos dos operadores privados, melhorando, portanto, o desempenho do sistema. Por outro, um aumento da margem de autonomia pode ter um efeito negativo sobre o desempenho, uma vez que ela cria mecanicamente uma lacuna para comportamentos oportunistas. Dessa forma, o efeito dominante vai depender da capacidade da autoridade local quanto ao controle e à perícia.

A Figura 1 apresenta de forma didática como se enquadra o desempenho da operação privada através do conjugado Capacidade da Autoridade Local x Autonomia do Operador.





**Figura 1:** Efeito conjugado entre o grau de autonomia do operador privado e a capacidade da autoridade local para perícia e controle em relação ao desempenho.

**Fonte:** Adaptado de Amaral (2008).

A seção seguinte tratará alguns tópicos de interesse desta pesquisa quanto à atuação da iniciativa privada na operação do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus.

### 2.3 Atuação Privada na Operação do Serviço, Processos Licitatórios e Contratos Negociados

Para Hensher e Stanley (2008), o objetivo dos governos em relação ao transporte coletivo é entregar à população um serviço de boa qualidade, integrado e em contínuo aperfeiçoamento, a um preço justo, com o devido retorno aos operadores, que permita o aumento do *value for money*, sob um regime de continuidade e obrigação mútua.

No Reino Unido, com exceção de Londres, e na Nova Zelândia, tem-se exemplos onde os Estados tiveram a preferência por não regular os serviços de transporte de passageiros municipal por ônibus. Entretanto, na maioria dos outros países, esses serviços são de titularidade do poder público e, por vezes, são outorgados à

iniciativa privada. Nos casos do Brasil, França e Japão, a outorga desses serviços é precedida de licitação. Ainda são encontrados casos tais como algumas cidades da Noruega e Austrália, em que os serviços são delegados à iniciativa privada através dos chamados contratos negociados (AMARAL *et al.*, 2009; BRASIL, 1989; HENSHER e STANLEY, 2010; SAKAI e SHOJI, 2010).

Na maioria dos casos, os processos licitatórios reduziram os custos dos serviços de 10 a 50%, sendo que a escala de economia dependeu da eficiência do anterior operador monopolista, o alcance dos fatores relacionados ao desenho e gerenciamento do processo licitatório, e se existiu, ou não, um forte mercado de potenciais licitantes. Entretanto, quando os serviços foram novamente licitados, os custos tiveram tendência a crescer, muitas vezes devido aos insustentáveis preços baixos ofertados pelos licitantes, ou ainda, devido à ausência de licitantes (WALLIS e HENSHER, 2007).

Hensher e Wallis (2005) relatam que, com o decorrer do tempo, uma quantidade de deficiências nos processos licitatórios existentes foram percebidos, levantando questões sobre onde esta abordagem é mais adequada e as formas em que ela é melhor aplicada. Segundo os autores, algumas das deficiências encontradas são atribuídas em parte pela inadequação do quadro regulatório em que a licitação é realizada e à natureza do próprio concurso público.

Por sua vez, Yvrande-Billon (2006) relata evidências empíricas de que o uso obrigatório de processos licitatórios no setor de transporte de passageiros não se traduz em um melhor desempenho do sistema. As principais razões para isso seriam a falta de transparência do processo e a limitada capacidade de monitoramento das autoridades locais. Ainda, segundo a autora, muitos estudos, particularmente em custos de transação e de teoria dos contratos incompletos, destacam o fato de que os benefícios de eficiência das licitações podem ser limitados ou mesmo ilusórios.

As evidências de que as economias dos processos licitatórios diminuem após o primeiro processo licitatório, agregada ao fato de que, em alguns lugares, os processos licitatórios realmente provocaram poucas melhorias nos serviços, encorajaram a procura por uma alternativa de mecanismo de outorga que pudesse manter a pressão pelo

desempenho do outorgado ao longo de todo contrato. Uma dessas alternativas foram os contratos negociados baseados em *performance* (WALLIS e HENSHER, 2005).

A lógica comum dos contratos negociados é lidar com a incerteza inevitável que cria dificuldade para a especificação de um contrato *ex ante* a realização do processo licitatório, através da adoção de mecanismos de premiação e punição que podem ser adaptáveis e sustentar a pressão por desempenho durante o transcurso do contrato. Essas incertezas relacionam-se, em particular, às questões que dizem respeito à qualidade, que é algo muito mais subjetivo de ser especificado, mas que é cada vez mais reconhecida como a chave para os resultados políticos desejados (HENSHER e STANLEY, 2010).

Uma razão importante vista pelos defensores desses tipos de contratos é que eles são mais fáceis de suportar verdadeiras parcerias entre o franqueador e o operador dos serviços, particularmente para o planejamento do sistema, e que, dada a escassez de habilidades em ambos os lados, essa relação é mais próxima do ideal para maximizar a realização dos objetivos do serviço (HENSHER e STANLEY, 2010).

Em termos gerais, negociação é o processo em que as partes percebem uma ou mais diferenças de objetivos entre elas, e trabalham para encontrar uma solução aceitável mútua. Diferentemente dos processos licitatórios, em que o objetivo é determinar-se o valor do produto ou serviço, a negociação é projetada para criar valor para o produto ou serviço (HENSHER e STANLEY, 2010).

Hensher e Stanley (2010) ainda destacam que disposições para se resguardar da captura do regulador pelo regulado são críticas nos processos dos contratos negociados baseados em *performance*. Nesses casos, a transparência e a prestação de contas à sociedade são fundamentais.

Ainda, autores como Bajari, McMillan e Tadelis (2003) sugerem que contratos precedidos por processos licitatórios possuem uma *performance* “pobre” quando os projetos são complexos, o desenho contratual é incompleto e há poucos licitantes disponíveis. Além disso, os processos licitatórios “sufocam” a comunicação entre o franqueador e o franqueado, que impedem o Poder Público de utilizar a experiência do contratante ao projetar o produto ou o serviço.

Independentemente da ocorrência de processos licitatórios, os contratos de outorga devem ser dotados de atributos que incentivem a qualidade, a inovação, a eficiência e o consequente aumento do *value for money* do sistema. Da mesma forma, devem representar a materialização de um ponto de equilíbrio para governos, para usuários e para os investidores.

## **2.4 Considerações Finais**

Ao longo deste capítulo tratou-se sobre o processo de regulação do transporte coletivo. Foi verificado que a Teoria do Interesse Público e as existentes e potenciais falhas de mercado justificam o porquê do mercado de transporte coletivo municipal por ônibus ter a necessidade de ser regulado. Nesse contexto, diversos países mantêm um forte controle sobre o transporte coletivo urbano, através de autoridades locais que detém o gerenciamento sobre os serviços.

Ainda, foi apresentado que o uso do transporte coletivo por ônibus está em declínio, o que tem levado diversos países a rever seus modelos tradicionais de governança, passando a operação dos serviços à iniciativa privada, com vistas a aperfeiçoar esses serviços e, dessa forma, atrair mais usuários. Essas reformas dependem do pressuposto implícito de que a iniciativa privada possui um desempenho superior ao monopólio estatal na prestação de serviços públicos.

Entretanto, foi verificado que o custo, em termos de custos totais, independe se a operação ocorre através de monopólios públicos ou através da iniciativa privada. Apesar da tendência de a operação privada apresentar menores custos operacionais, os custos de transação são verificados através do conjugado entre a capacidade de controle e perícia das autoridades locais, e o grau de autonomia dos operadores.

Além disso, foi exposto que, quando a iniciativa privada atua na operação desses serviços, quando regulados, a outorga realizada pelo poder público é precedida de processo licitatório, ou ainda, os contratos são diretamente negociados com os

potenciais operadores. Em alguns casos, ainda, os ambientes não são regulados pelo poder público.

Foi narrado que os processos licitatórios tiveram sua origem no século XIX, quando Edwin Chadwick propôs o concurso de *franchising* como uma solução aos monopólios naturais. Por sua teoria, a competição dos potenciais entrantes do mercado conduziria à definição de preços abaixo dos preços de um monopólio.

Entretanto, algumas pesquisas apontaram (BAJARI *et al.*, 2003; HENSHER e WALLIS, 2005; WALLIS e HENSHER, 2007; YVRANDE-BILLON, 2006) que processos licitatórios resultam em (a) redução de custos apenas na primeira licitação; (b) não se traduzem, de fato, em melhores desempenhos do sistema; e (c) possuem *performance* “pobre” quando os projetos são complexos, o desenho contratual é incompleto e há poucos licitantes.

Desta forma, houve a procura de um modelo contratual que pudesse manter a pressão pelo desempenho do outorgado ao longo de todo contrato. Os contratos negociados baseados em *performance* surgiram como uma solução que atende a esse objetivo, tendo como lógica comum a superação da dificuldade de se lidar com a incerteza que é criada pela necessidade de se especificar os diversos atributos exigidos dos operadores no contrato, antes mesmo da realização dos processos licitatórios.

Superada esta etapa, o desafio neste momento é atribuir o método que será utilizado ao longo desta pesquisa. O capítulo seguinte tratará exclusivamente sobre os Procedimentos Metodológicos desta dissertação.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo é composto pelo cenário do estudo e pelas etapas metodológicas do trabalho. Em um primeiro momento, será narrado o conjunto de acontecimentos que culminaram na realização dos processos licitatórios para a concessão das bacias de operação do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre. Posteriormente, será apresentada a forma como se estruturaram as etapas do estudo, com vistas a possibilitar uma resposta condizente com os objetivos desta pesquisa.

#### **3.1 Cenário do Estudo**

O sistema de transporte coletivo da cidade Porto Alegre data de 1873, quando foi inaugurada a primeira linha de bondes de tração animal. A operação do bonde, aos poucos, começou a ser substituído por ônibus, tendo seu término no final dos anos 1970 (PORTO ALEGRE, 2015).

Em um primeiro momento, o transporte coletivo por ônibus da capital gaúcha era executado tanto por empresas quanto por operadores individuais, autorizados a operar trechos ao longo da cidade. Devido à mudança no processo de permissão, ocorrido nos anos 1970, esse serviço passou a ser executado exclusivamente por empresas (PORTO ALEGRE, 2015).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o serviço de transporte coletivo municipal por ônibus no Brasil passou a ser um serviço de caráter essencialmente público, sendo obrigação do Poder Público organizá-lo e prestá-lo. Nos casos em que a operação é realizada pela iniciativa privada, a Constituição Federal determinou que houvesse o devido processo licitatório para a concessão ou permissão dos serviços (BRASIL, 1988).

Analisando o caso da cidade de Porto Alegre, até meados de 2013, não havia sido realizado o devido processo licitatório para a outorga do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus. Por conta disso, uma ação judicial promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul determinou que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) realizasse o processo licitatório das linhas de ônibus da capital gaúcha.

Assim, a PMPA tornou público, em 31 de março de 2014, o edital do processo licitatório para concessão das linhas de ônibus do município. Passados os prazos previstos no edital, a licitação restou deserta.

Em seguida, um novo edital foi elaborado pelo Poder Público Municipal, o qual foi divulgado em 19/09/2014. Em relação a este novo certame, novamente a licitação não apresentou qualquer interessado.

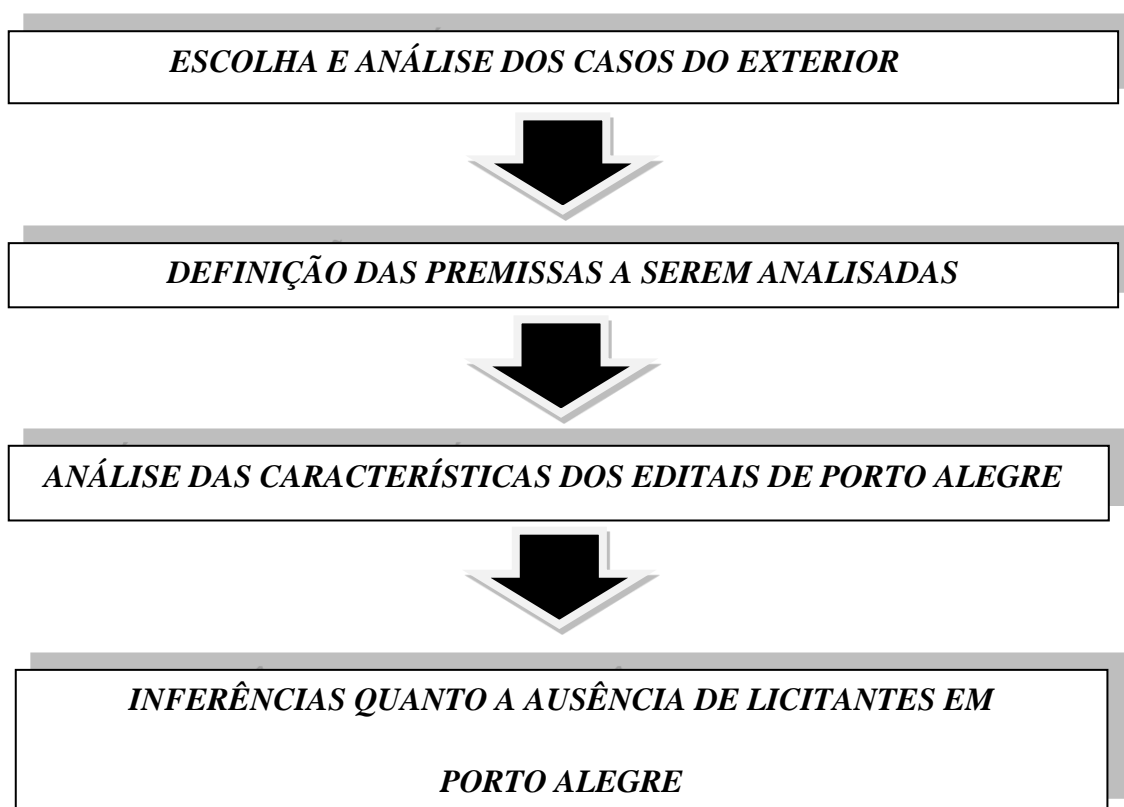
### **3.2 Etapas do Estudo**

A primeira etapa do presente estudo consistiu-se na pesquisa e leitura de referências tratam sobre transporte público, regulação, contratos de outorga e licitações. Buscou-se, nas referências analisadas, identificar casos que poderiam ser comparados ao cenário nacional, porém, com algumas diferenças nos desenhos dos contratos que poderiam ser decisivas para o sucesso dos serviços outorgados a iniciativa privada.

Através de entrevistas realizadas com especialistas, chegou-se aos casos da França, do Japão e de Londres. Esses atenderam aos critérios estabelecidos pelo autor, a

saber: mercados regulados; com a existência de operação privada com, ou sem, a presença de subsidiárias do poder público realizando a operação; delegação do serviço a iniciativa privada através de contratos; que pudessem ser comparados ao cenário nacional, porém, com algumas diferenças nos desenhos dos contratos que poderiam ter sido decisivas para o sucesso dos serviços outorgados a iniciativa privada.

A leitura crítica desses casos, apoiada na revisão a literatura realizada, permitiu a identificação de premissas a serem consideradas quanto ao serviço de transporte coletivo municipal por ônibus. Tomando-se as premissas utilizadas, foi chegado o momento de identificar as características dos editais de licitação do transporte coletivo por ônibus em Porto Alegre. Com base nesses dados foi possível realizar inferências sobre as possíveis razões das duas concorrências públicas terem restado sem concorrentes.



**Figura 2:** Etapas do Estudo



## **4 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

Ao longo deste capítulo, serão relatadas as experiências no âmbito internacional que foram estudadas e escolhidas ao longo desta pesquisa, a saber: a experiência francesa, a experiência japonesa e, por fim, o caso da cidade de Londres. As informações coletadas e transcritas para esta dissertação tiram por base os estudos empreendidos por Amaral (2008); Amaral *et al.* (2009); EMTA (2011); Sakai e Shoji (2010); Takahashi (2007); Transport for London (2008); e, Yvrande-Billon (2006).

### **4.1 A Experiência Francesa**

O modelo de delegação dos serviços de transporte coletivo por ônibus na França é descentralizado às autoridades locais. Mais precisamente, essas autoridades locais definem as rotas da rede, horários, tarifas, bem como o subsídio dado ao setor, sendo que, em cada área urbana, os serviços de transporte são realizados por apenas um operador ao longo do período pactuado no devido contrato de concessão.

As autoridades locais podem operar o serviço diretamente, ou através de uma sociedade de economia mista, ou ainda delegar os serviços à iniciativa privada. Nesses dois últimos casos, a autoridade local precisa selecionar o tipo de arranjo contratual entre quatro tipos contratuais principais, que variam em relação ao compartilhamento de riscos e os esquemas de pagamento do operador.

Em 98% dos casos, os contratos de delegação são realizados em sistemática de franquias, em que o franqueado não é o proprietário do material rodante e da infraestrutura, mas sim o poder público. Estes contratos possuem, em média, 8 anos de vigência. Além disso, cerca de 70% dos operadores são privados, sendo subsidiárias de três grandes companhias, duas delas privadas e uma delas semi-pública.

A Lei de Combate à Corrupção, de 1993, tornou o uso do processo licitatório obrigatório, deixando explícitas e detalhadas as regras a serem adotadas nos certames. Além disso, foi proibida a renovação automática dos contratos de outorga. No entanto, essa legislação não proibiu a negociação no âmbito do processo.

Em relação aos processos licitatórios, seu primeiro passo é a pré-qualificação dos licitantes, a qual ocorre sempre antes da recepção das propostas. O poder público divulga a minuta do serviço a ser disputado e as empresas podem se candidatar como proponentes. Entre os proponentes, são selecionados aqueles capazes de oferecer garantias técnicas e financeiras de que são aptas a executar o serviço a que se propõem.

Em um segundo momento, a autoridade pública provê aos licitantes pré-qualificados um documento que deve conter a descrição detalhada das características técnicas do serviço a ser executado, algumas informações financeiras, bem como indicações sobre as condições de preço e do tipo de arranjo contratual que ela pretende adotar. Com base nesse documento, os candidatos selecionados realizam suas propostas.

Por fim, a autoridade local escolhe um ou alguns licitantes, baseada nas propostas apresentadas, com quem entra em separadas negociações para determinar os detalhes dos termos contratuais. Ao final das negociações, a autoridade pública escolhe o futuro operador do sistema.

O grande diferencial do sistema francês está na questão de que as autoridades locais não são obrigadas a escolher os licitantes ou o vencedor da licitação baseadas em critérios objetivos e pré-definidos. A legislação francesa considera que a escolha do outorgado é complexa e que esta não pode ser realizada somente com critérios quantitativos. Seus critérios de seleção podem incluir elementos subjetivos, tais como a reputação do licitante e a confiança que ele inspira.

Entretanto, as autoridades locais devem ser capazes de justificar suas escolhas, sendo esta monitorada por uma autoridade regional. Porém, as justificativas de suas escolhas não são públicas, motivo pelo qual o critério de seleção não é definido, precisamente, *ex ante*.

No geral, o modelo francês possui processos de outorga com poucos licitantes. Isso provê, mesmo que indiretamente, uma situação adequada para a ocorrência de conluio entre os licitantes.

## **4.2 A Experiência Japonesa**

Até a primeira década dos anos 2000, o setor de transporte municipal por ônibus no Japão estava em uma situação de dificuldade. Companhias públicas eram criticadas por sua ineficiência e altos custos estruturais. Na maioria dos casos, elas não conseguiam cobrir seus custos totais somente com as receitas tarifárias, sendo necessário um conjunto de subsídios especiais para compensar esse *déficit*.

Muitos governos locais e companhias públicas se viram obrigados a realizar a reorganização dos seus sistemas, devido à situação de ruína do balanço financeiro do setor de transporte público. Em alguns casos, a medida adotada foi a descontinuação da operação e a transferência por completo para a iniciativa privada.

O primeiro contrato foi implementado, em 1991, para serviços com uma média inferior a 15 passageiros, em ambientes rurais, sendo o objeto da delegação estabelecido, no máximo, em um terço dos ônibus. Em 1996, os contratos foram estendidos para operadores urbanos de ônibus e o objeto máximo foi majorado para metade da quantidade de ônibus.

Entretanto, com a edição da nova legislação japonesa, a Road Transport Carriers' Act (2000), o serviço passou ser delegado por bacia ou por rota, em contratos com duração de 5 anos. Em 2008, com a revisão do Road Carriers' Act, o escopo dos contratos foi majorado para dois terços das linhas ou dos ônibus de determinada cidade.

O custo médio total dos operadores públicos, em 2006, foi duas vezes maior do que o dos operadores privados. O alto custo das tripulações do operador público em relação ao operador privado, por conta dos altos salários, menor quantidade de horas de trabalho e dos rígidos acordos sindicais, são alguns dos motivos.

Atualmente, todas as funções administrativas são conduzidas pelo operador privado em nome do governo municipal pertinente. Operadores privados são obrigados a utilizar veículos de ônibus municipais, garagens, depósitos e uniformes; Além disso, devem funcionar dentro da estrutura da tarifa de ônibus municipal existente.

As atividades delegadas aos operadores são a operação do veículo, manutenção, pessoal operacional e administrativo, e gestão operacional. Por outro lado, a responsabilidade pela gestão, receitas e as decisões sobre as camadas táticas, tais como rotas, tipos de veículos e os horários de operação são prescritos pela autoridade de transporte e não devem ser implementados diretamente pelos operadores de transporte.

Além disso, os operadores de transportes são obrigados a usar os uniformes estipulados pelo domínio público. Tal situação inviabiliza que os passageiros identifiquem as diferenças entre o serviço realizado pela administração pública e pelos operadores privados.

O processo licitatório foi introduzido no processo de seleção de operadores. Os operadores que pretendam operar em uma área são avaliados com base nos custos, não só operacionais, mas também em relação a outros critérios, como implementação de procedimentos de segurança e tratamento dos passageiros. Os operadores privados são avaliados por ponderação desses itens de acordo com a sua importância.

A comissão de seleção é organizada pela autoridade de transporte. O presidente da comissão pertence ao Poder Público e seus membros são alguns especialistas e pessoas que não estão diretamente relacionadas ao setor de transporte público.

Este tipo de contrato é útil em casos em que a possibilidade de novas entradas é pequena e uma diminuição nos custos de exploração dos serviços de transporte é de outra maneira improvável.

As principais categorias que permitem avaliar operadores são a qualidade do serviço, a eficiência econômica e o anterior nível de desempenho. Embora a eficiência econômica, especialmente em relação ao custo operacional, receba o mais alto nível de avaliação, as outras duas categorias também são avaliadas para garantir a qualidade do serviço e a integração do transporte público.

Já o sistema de remuneração para os operadores exige que o operador primeiro apresente uma estimativa de gastos com pessoal, manutenção e de custos indiretos para a autoridade de transporte antes do período do contrato. Essa soma forma o montante a ser pago pela autoridade municipal de transportes se o operador for o vencedor do concurso de franquia. Isto implica que os operadores contratantes não incorrem em qualquer risco de receitas, apesar da existência de risco de produção. Os pagamentos aos operadores são revistos a cada ano.

Esquemas financeiros para incentivar os operadores não são incorporados nos cálculos de financiamento. Assim, os operadores tem um incentivo para reduzir os seus custos (por exemplo, o corte despesas com pessoal).

### **4.3 A Experiência de Londres**

A rede de transporte Londres é a única em todo o Reino Unido que é regulada. Atualmente, ela é gerenciada pela *Transport for London*, instituição que tem por responsabilidade principal fornecer subsídios ao governo local a respeito das políticas estratégicas a serem adotadas na cidade para o setor de transportes.

Em relação ao serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus, a operação em âmbito municipal é administrada pela *London Buses Service Limited*, braço da *Transport for London*, a quem compete o planejamento tático das rotas, a especificação dos níveis de serviço e a garantia da qualidade da operação. Já a operação dos serviços é realizada em sua grande maioria por operadores privados, sendo que, em alguns casos, empresas subsidiárias do governo local concorrem em igualdade de condições com empresas privadas pela operação do serviço. Aqueles serviços que não

são delegados à iniciativa privada, por ausência de interessados, são operados diretamente por essas subsidiárias.

O serviço é licitado desde 1985, tendo sido objeto de três arranjos contratuais distintos, entre eles: contratos baseados em custo bruto (1985-2000); contratos baseados em custos líquidos (1995-1998); e, contratos de incentivos à qualidade (2000 até o presente).

Os contratos de incentivo à qualidade são o desenvolvimento dos seus predecessores, sendo uma extensão dos modelos de custo bruto. Neste modelo, porém, a receita total da tarifa é arrecadada em nome da *Transport for London*, sem repasse desses valores aos operadores.

Somente licitantes pré-qualificados podem concorrer quando da abertura de um processo licitatório. Rotineiramente, a *London Buses* publica no *Official Journal of the European Union* chamadas públicas convocando os interessados a participar desses processos de pré-seleção.

Havendo interesse de um potencial operador, a *Transport for London* entra em contato com o interessado, realiza uma entrevista para dirimir as dúvidas existentes e envia um questionário de pré-qualificação à organização. Quando o questionário retorna, uma avaliação é realizada, considerando questões como estabilidade financeira, saúde e segurança, e a experiência prévia no setor de serviços de transporte. Visitas e encontros são realizados e, se a avaliação inicial é aceita, a organização é adicionada à lista de provedores pré-qualificados a executar os serviços.

Quando da abertura de um processo licitatório, esses potenciais licitantes são comunicados através dos termos sobre o serviço a ser outorgado, seguido de um convite para que esses participem do concurso, que inclui um guia para submissão das propostas.

As rotas a serem licitadas são previamente analisadas, levando em conta as considerações realizadas por todos os *stakeholders* do processo, entre eles, entidades

representativas dos consumidores. Essas informações são utilizadas para prover os potenciais licitantes com as especificações do serviço a ser realizado.

Estas rotas são geralmente licitadas individualmente, mas normalmente no mesmo período em que outras rotas da mesma área, para facilitar potenciais ganhos de escala aos futuros operadores. As licitações são realizadas, continuamente, sendo que de 15% a 20% da rede municipal é licitada todos os anos. Os contratos, por sua vez, são normalmente de 5 anos, com potencial extensão de 2 anos caso o operador atinja alguns requisitos de *performance*.

A avaliação dos processos licitatórios é baseada no melhor *value for money*, levando em consideração critérios como preço, habilidade para entregar serviços de qualidade, recursos humanos, garagem, veículos, *status* financeiro, capacidade para cumprir horários e políticas de segurança e saúde. Já as medições de qualidade são utilizadas de forma abrangente em todos os aspectos da prestação do serviço e impactam diretamente sobre a receita dos operadores. São consideradas questões como pontualidade, veículo, habilidade técnica do motorista, a satisfação dos usuários, a segurança operacional, a segurança dos passageiros e dos funcionários, entre outros.

#### **4.4 Consolidação dos Dados**

Ao longo deste capítulo foi realizado um relato a respeito de três casos internacionais escolhidos para esta pesquisa. Através de uma leitura crítica, conseguiu-se identificar 16 (dezesesseis) atributos em comum nos casos estudados. A identificação e o conceito de cada um desses são apresentados a seguir:

- Responsabilidade pelo Serviço: Identifica qual a esfera de poder (central, regional ou local) é a responsável pelo serviço.
- Regulação: Identifica se o mercado é regulado, ou não.

- Competição e Outorga: Identifica se a competição ocorre *for the field*, *in the field*, ou ainda se não há competição. Adicionalmente, estabelece se há processo de outorga e de que forma ele é realizado (licitação ou contratos negociados).
- Autoridade Reguladora: Identifica se há um ente estatal responsável pela regulação independente, ou se este papel compete ao ente público titular do serviço.
- Poder Discricionário do Estado e Transparência: Quando do ato de outorga, se existente, até que ponto o Poder Público possui poder discricionário para a seleção de propostas e de que forma é transparente com relação às características do serviço a ser executado.
- Tempo de Contrato: Tempo estabelecido a outorga, se o serviço é outorgado.
- Operação: Se a operação do serviço é pública, se é privada, e de que forma ela é executada.
- Objeto Contratual: No caso de haver contrato, se este é realizado tendo por objeto rotas ou bacias.
- Pré-Qualificação: No caso de haver contrato, se existe algum critério objetivo analisado *ex ante* a realização do processo licitatório para pré-qualificação dos concorrentes, ou ainda, antes da celebração do próprio contrato.
- Nível de Competição: Em que nível é realizada a competição (alto, moderado, baixo), seja ela *in the field* ou *for the field*.
- Critério de Seleção: Quais são os critérios utilizados para a seleção do licitante a ser outorgado, pelo poder público, a operar o serviço.
- Remuneração do Operador: De que forma o operador é remunerado.



- Especificações do Serviço e Propriedade: A quem compete as especificações do serviço em nível tático. De quem é a propriedade de ônibus, garagens e restante da infraestrutura operacional.
- Subsídios: O poder público concede algum tipo de subsídio? De que forma? Entende-se por subsídio, neste caso específico, qualquer diferença negativa, entre receita e despesa, que seja subsidiada pelo poder público, com vistas à manutenção da operação.
- Incentivos Contratuais: Se há contrato, estes são baseados em incentivos? E em penalizações?
- Incerteza e Risco: Indica a forma como a incerteza e o risco são compartilhados entre operador e poder público.

Considerando esses atributos, pode-se sintetizar de que forma ocorre o processo de outorga nos casos analisados. Esta síntese é realizada através do Quadro 1.

#### **4.5 Considerações Finais**

Ao longo deste capítulo tratou-se sobre os casos da França, Japão e de Londres. Considerando o exposto, bem como a revisão da literatura realizada, pode-se deduzir uma série de premissas as quais são expostas a seguir:

**Quadro 1 - Consolidação das Experiências Internacionais**

	<b>França</b>	<b>Japão</b>	<b>Londres (UK)</b>
<b>Responsabilidade pelo Serviço</b>	Governo Local	Governo Local (Não é serviço público)	Governo Local
<b>Espécie de Regulação</b>	Mercado Regulado	Mercado Regulado	Mercado Regulado
<b>Competição e Outorga</b>	For the Field Por Licitação (baseada em contratos negociados na última fase do processo)	For the Field Por Licitação	For the Field Por Licitação
<b>Autoridade Reguladora</b>	Não há. Regulação direta exercida pelo Estado	A maioria dos municípios possui um <i>Department of Transport Police</i>	<i>Transport for London</i>
<b>Poder Discricionário do Estado e Transparência</b>	Estado possui alto poder discricionário, mas baixo nível de transparência em relação ao processo licitatório	Não relatado na bibliografia estudada	Autoridade Reguladora possui elevado poder discricionário. Transparência em relação a dados históricos de operação e demais detalhes técnico-financeiros
<b>Tempo de Contrato</b>	8 anos (em média)	5 anos	5 anos + 2 anos (se atender critérios estabelecidos)
<b>Operação</b>	Operação direta e privada (inclusive por sociedades de economia mista)	Operação pública e privada coexistem	Operação privada. Em alguns casos realizadas por subsidiárias públicas que concorrem em igualdade de condições
<b>Objeto Contratual</b>	Por rede	Por redes e por rotas	Por rotas
<b>Pré-Qualificação</b>	Capacidade financeira e operacional (etapa de cada processo licitatório)	Não relatado na bibliografia estudada	Capacidade financeira e operacional (contínuo – não se constitui etapa dos processos licitatórios)
<b>Nível de Competição</b>	Baixo nível de competição	Não relatado na bibliografia estudada.	Alto nível de competição
<b>Critérios de Seleção</b>	Autoridades locais não são obrigadas a escolher os licitantes baseadas em critérios objetivos e pré-definidos.	Licitantes são avaliados com base nos custos, não só operacionais, mas também em relação a outros critérios como implementação de procedimentos de segurança e tratamento dos passageiros	Avaliação dos processos baseada no melhor <i>value for Money</i> , levando em consideração aspectos como preço, qualidade, veículos, garagens, status financeiro, entre outros.

**Quadro 1 - Consolidação das Experiências Internacionais (continuação)**

	<b>França</b>	<b>Japão</b>	<b>Londres (UK)</b>
<b>Remuneração do Operador</b>	Contratos de custo-adicional, em que o risco de produção e receita são da Autoridade Local. Contratos de custo-fixos, onde o operador suporta, pelo menos, uma parte dos riscos.	Operador recebe remuneração fixa baseada no custo de operação. Tarifa recolhida em nome da autoridade pública.	Operador recebe remuneração fixa baseada no custo de operação. Tarifa recolhida em nome da autoridade pública.
<b>Especificações do Serviço e Propriedade</b>	Definidas pelo Poder Público. Na maioria absoluta dos casos, franqueado não é proprietário do material rodante e da infraestrutura.	Definidas pelo Poder Público. Operadores privados são obrigados a utilizar veículos, garagens e depósitos da autoridade municipal.	Definidas pelo poder público, ouvidos todos os <i>stakeholders</i> do setor.
<b>Subsídios</b>	Nível de subsídio definido pela autoridade local.	Altos níveis de subsídios para operadores públicos. Subsídios para operação privada.	Subsídio existente. Aproximadamente 25%.
<b>Incentivos Contratuais</b>	Nível de incentivo definido pela autoridade local.	Esquemas financeiros e não são incorporados nos cálculos.	Contratos são baseados em incentivos, com pagamentos de bônus ou deduções, além da opção de extensão do contrato por dois anos.
<b>Incerteza e Risco</b>	Permite as autoridades locais e os operadores discutirem o desenho do contrato e as características do serviço, reduzindo o risco de comportamentos oportunistas <i>ex post</i> . Vide remuneração do operador.	Risco de receita para a autoridade pública. Risco de produção para o operador.	Risco de receita para a autoridade pública. Risco de produção para o operador.

Fontes: Amaral, 2008; Amaral *et al.*, 2009; EMTA, 2011; Sakai e Shoji, 2010; Takahashi, 2007; Transport for London, 2008; Yvrande-Billon, 2006.

- Operação Pública x Operação Privada: Em termos financeiros, a operação privada é menos onerosa do que a operação pública. Somente uma autoridade reguladora fraca, totalmente capturada pela iniciativa privada, é que torna a operação privada desvantajosa em relação à operação pública, em termos de custos totais.

- Barreiras de Entrada: As barreiras de entrada devem ser condizentes com o objeto licitado. Se por um lado elas tem por objetivo permitir a participação de licitantes que realmente possuam condições de manter a operação do serviço, por outro elas limitam a concorrência *for the field*. Da mesma forma que as barreiras financeiras de entrada, as barreiras técnicas diminuem consideravelmente a competição. Obviamente que sempre deve-se atentar a economias de escala e de escopo. Entretanto, licitações realizadas por linhas, tal qual o caso londrino, podem ser consideradas um fomento a competição, principalmente por contemplar questões que são diretamente ligadas a barreiras financeiras – principalmente em relação à aquisição de ônibus e garagens.
- Tempo de Contrato: A questão da incerteza e dos riscos dos futuros operadores são diretamente proporcionais ao tempo dos contratos. Cenários mal definidos, complementados pela falta de expertise da autoridade pública, são desvantajosos aos operadores, à população assistida pelos serviços, e à própria autoridade local. Esse cenário de incerteza e risco pode despertar comportamentos oportunistas dos futuros operadores, sejam eles *ex ante* ou *ex post* a realização do certame de franquia. Para se ter uma ideia, o tempo de contrato dos operadores de França, Japão e Londres não é superior a 10 anos.
- Risco de Produção, Risco de Receita e Especificação do Serviço: Considerando um cenário em que a especificação do serviço é realizada pela autoridade pública, é incondizente imputar ao operador o risco pela receita do serviço a ser prestado. Da mesma forma, nos casos em que o operador tem poder discricionário sobre determinado serviço, não aparenta ser oportuno que este possua apenas o risco de produção.
- Transparência: A transparência antes do processo licitatório, especialmente em relação a dados financeiros e técnicos sobre os serviços a serem operados, é fundamental para o enfrentamento a comportamentos oportunistas que eventuais operadores possam ter em relação ao pactuado em contrato e sua execução (motivos para repactuação de contrato).

- Critérios de Seleção e Poder Discricionário do Regulador: É preciso encontrar a medida correta entre critérios objetivos e subjetivos para a seleção dos operadores. A melhor alternativa deve ser uma metodologia que adote o melhor dos dois mundos. Uma instituição reguladora independente e um alto grau de poder discricionário durante os processos, ligados à adoção de critérios objetivos e subjetivos, aparentam ser fundamentais para o sucesso dos certames.
- Política Tarifária e Remuneração dos Operadores: A política tarifária e a remuneração dos operadores deve contemplar, em cada sistema, aspectos de qualidade em sua formulação. Incentivos e penalidades econômicas devem ser criados para fomentar a qualidade a ser oferecida pelos operadores a população.

## **5 O SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL POR ÔNIBUS NO BRASIL E O CASO DE PORTO ALEGRE**

Neste capítulo, serão abordados os principais aspectos econômicos, sociais e legais do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus no Brasil. O Edital nº 01/2014 e o Edital nº 03/2014 serão esmiuçados, de forma que seja possível realizar, posteriormente, uma análise sobre os principais itens que os compõem, tendo por base as experiências internacionais e a revisão da literatura realizada nesta dissertação.

### **5.1 Aspectos Econômicos e Sociais**

Segundo último levantamento realizado pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), o transporte público urbano por ônibus no Brasil é atendido por uma frota de 107 mil ônibus. Nesse cenário, são mais de 1800 empresas operadoras que geram 537 mil empregos diretos, sendo 3311 cidades brasileiras atendidas por sistema organizado de ônibus (NTU, 2014).

Em 2012, em estudo realizado pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), 29% das locomoções foram realizadas por transporte público nas cidades estudadas. Desse total, 20% são relativos ao transporte coletivo municipal por ônibus, 5% ao transporte metropolitano por ônibus, e 4% ao transporte sobre trilhos. Se a análise for realizada pela distância percorrida, a participação do transporte coletivo na divisão modal sobe para 57%, sendo 34% relativos ao transporte coletivo municipal por

ônibus, 17% em relação ao transporte metropolitano por ônibus, e 4% ao transporte sobre trilhos (ANTP, 2014a).

Em relação a termos comparativos, no universo considerado, houve um aumento de 16% na população das cidades brasileiras analisadas, no período de 2003 a 2012. Houve 27% no aumento das viagens realizadas e um aumento de 10% no número de viagens por habitante por dia. O transporte individual nesse período teve um aumento de 18%, o transporte coletivo de 6% e o transporte não motorizado de igualmente 6%. Ainda, nesse período, o número de motocicletas teve um aumento substancial de 209% e a frota de automóveis de 70% (ANTP, 2014b).

Tal situação é uma consequência de políticas públicas inadequadas, adotadas pelos governos nos últimos anos, que beneficiaram o transporte privado em detrimento do transporte público (ANTP, 2014b) e a cultura impregnada na sociedade brasileira de que o carro é uma *proxy* de ascensão social.

Além disso, o investimento em infraestrutura viária é insuficiente e muitas vezes não fornece, a longo prazo, soluções eficientes para o congestionamento do tráfego, mas acabam promovendo o uso cada vez maior de automóveis (ANTP, 2014b; OBERHOLZER-GEE e WECK-HANNEMANN, 2002; SILVA *et al.*, 2014).

Somente uma política pública focada na priorização do transporte coletivo pode reverter essa situação. Ainda, é importante destacar que ações que objetivem o gerenciamento sobre a demanda são fundamentais para a formulação de uma política pública efetiva, que seja capaz de combater o problema da mobilidade nas grandes cidades (SILVA *et al.*, 2014).

Nesse sentido, a legislação brasileira teve um avanço com a promulgação, em 2012, da Lei Federal nº 12.587, conhecida como a Nova Lei de Mobilidade Urbana. Resumidamente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei de Mobilidade, tem por objetivos contribuir para o acesso universal às cidades brasileiras, reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, entre outros (BRASIL, 2012).

O avanço trazido reside, no que interessa a este estudo, na priorização dos modos não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, além da permissão aos entes federados da aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade. As receitas, nesse último caso, estão diretamente vinculadas à aplicação em infraestrutura destinada ao transporte coletivo e ao transporte não motorizado, e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público (BRASIL, 2012).

Ainda, como avanços significativos, podem ser citados aspectos que envolvem o detalhamento de determinados procedimentos vinculados a Lei Federal nº 8.666 e a Lei Federal nº 8.987, no que diz respeito aos processos de outorga do transporte coletivo municipal de passageiros.

De toda forma, mudanças legislativas e institucionais de nada servem se não possuírem reflexo, mesmo que indireto, na vida das pessoas. Acredita-se que o aperfeiçoamento dos contratos de outorga seja um mecanismo importante para um transporte coletivo de mais qualidade e eficiência.

## **5.2 O Processo de Outorga do Serviço de Transporte Coletivo Municipal por Ônibus no Brasil**

No Brasil, o transporte coletivo municipal por ônibus é um serviço cujo titular é o Poder Público de cada municipalidade. Nos casos em que a operação é realizada pela iniciativa privada, a Constituição Federal determina que haja o devido processo licitatório para a outorga do serviço através de concessão ou permissão. Entretanto, é importante destacar que a outorga de um serviço público não transfere a titularidade deste ao particular, apenas delega a este a prerrogativa de executá-lo.

Licitação, segundo a doutrina pátria, é “o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a



Administração” (MEDAUAR, 2007). A Lei Federal nº 8.666, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, expõe 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. A Lei elenca ainda que a licitação 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 lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Segundo a doutrina nacional, contrato administrativo é uma espécie de contrato onde a Administração Pública dispõe de certas prerrogativas – conhecidas como cláusulas exorbitantes - para assegurar o interesse público, sem que os interesses do particular contratado sejam infringidos (MEDAUAR, 2007).

As principais características desses contratos são as prerrogativas da Administração Pública em modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; rescindi-los unilateralmente respeitadas certas regras; fiscalizar-lhes a execução; aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e, nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (ALEXANDRINO e PAULO, 2012; BRASIL, 1993; MEDAUAR, 2007).

Entre os exemplos de contratos administrativos estão os contratos de obras, os contratos de serviços, os contratos de compra, os contratos de concessão, e os contratos de permissão de serviços públicos formalizados por contratos de adesão (MEDAUAR, 2007; ALEXANDRINO e PAULO, 2012). Como já citado no início desta seção, o transporte coletivo municipal é outorgado através de concessão ou permissão à iniciativa privada. Logo, a este estudo, interessam essas duas espécies.

A Lei Federal nº 8.987 elenca os conceitos de concessão e permissão. Concessão de serviço público é definida como a delegação de sua prestação, feita pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Já permissão de serviço público é 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 o seu desempenho, por sua conta e risco.

Em relação ao julgamento das licitações para a outorga de serviços públicos, conforme o art. 15 da Lei Federal nº 8.987, tem-se que são critérios para julgamento das licitações, entre outros: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Já em relação às cláusulas essenciais dos contratos de outorga, o Art. 23 da Lei Federal nº 8.987, apresenta o objeto, a área e o prazo da concessão; o modo, forma e condições de prestação do serviço; os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; o preço do serviço e os critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; os direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária; os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço; as penalidades contratuais e administrativas; entre outras.

Por sua vez, como obrigações das concessionárias ou permissionárias tem-se a necessidade de prestar um serviço adequado; de manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; de prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários; de cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; de permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; de promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no

contrato; de zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e, de captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço (BRASIL, 1995).

### **5.3 Edital nº 01/2014**

O Edital de Concorrência Pública nº 1/2014, tornou público, em 31 de março de 2014, que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre realizaria licitação, na modalidade de concorrência, do tipo menor valor de tarifa, com a finalidade de selecionar empresa e ou consórcio de empresas para a prestação e exploração do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Porto Alegre.

A disputa pela delegação do serviço público em questão seria realizada na modalidade de concessão, por 20 anos, sendo que o serviço seria concedido por regiões de atendimento, denominadas Bacias Operacionais. Com exceção da Bacia Pública, a qual seria operada diretamente pelo município através da Companhia Carris, as demais bacias operacionais foram objeto da licitação.

#### **5.3.1 Requisitos Mínimos para a Participação na Concorrência Pública**

O Edital previa que poderiam participar da licitação as empresas brasileiras que tivessem no seu objeto social previsão de atividade que incluísse a operação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros, isoladas ou reunidas em consórcio, ou de Sociedades de Propósito Específico (SPE), desde que comprovassem o atendimento das condições e demais exigências previstas no Edital e na legislação em vigor. Além disso, foi vedada a participação de empresas estrangeiras; além de outras proibições existentes em Lei.

Caso houvesse participação de empresas sob a forma de consórcio, as empresas consorciadas deveriam comprovar compromisso, por escrito público ou particular, de constituição do consórcio ou da sociedade de propósito específico, indicando a empresa líder do consórcio perante o município. Além disso, teriam obrigação de promover,

antes da celebração do Contrato de Concessão, a constituição do consórcio ou da sociedade de propósito específico.

Cabe destacar que não seria permitida a participação de empresa consorciada, suas coligadas, controladas, controladora ou sob controle comum em mais de um consórcio ou isoladamente, ainda que em lotes distintos. Caso uma empresa participasse de um consórcio, ficaria ela impedida de participar isoladamente da concorrência, permanecendo a sua participação apenas no consórcio em questão.

Já em relação à qualificação técnica, a concorrente deveria apresentar atestado emitido em seu nome, pertinente e compatível com o objeto da licitação, apto a comprovar o desempenho da prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros, em linhas urbanas ou intermunicipais, em quantidades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação.

### 5.3.2 Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço

Em relação aos Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus de Porto Alegre, os mesmos estavam divididos em relação aos veículos, às garagens, ao serviço de socorro, dimensionamento do serviço, bilhetagem eletrônica, gratuidades e sistema de monitoramento operacional.

A frota inicial de cada concessionária deveria atender à proporção mínima de 25% de veículos equipados com condicionadores de ar quando do início da operação. A cada ano esse percentual deveria ser acrescido de 15%, totalizando 100% da frota equipada até o último dia útil do quinto ano de vigência do contrato, independentemente da idade do veículo.

A idade média máxima da frota de cada concessionária seria de 4 anos e 6 meses. No início da operação seria permitido o ingresso de veículos com idade máxima de 7 anos e 6 meses de fabricação. A vida útil máxima do veículo na frota seria de 10 anos, excetuados os casos previstos na legislação. Além disso, somente seria permitido

o ingresso de veículos acessíveis no Sistema de Transporte Coletivo por ônibus do Município de Porto Alegre.

O Edital estabelecia que, para fins de dimensionamento das tabelas horárias, quando do início da operação, a concessionária deveria considerar a taxa de ocupação de quatro passageiros por metro quadrado. Isso levando em consideração tanto a faixa horária quanto a área útil dos veículos.

Em relação às garagens, essas deveriam estar localizadas no Município de Porto Alegre, dentro da área de atendimento do lote da concessionária. Além disso, deveriam prever uma possibilidade de expansão em, pelo menos, 20% da frota e, dispor de instalações administrativas e de serviços.

Sobre a oferta do serviço de transportes e o atendimento à demanda, tinha-se que a oferta deveria sempre se adequar à demanda, atendidos os padrões mínimos estabelecidos no Edital. A concessionária poderia propor, ao poder concedente, modificações na oferta, tais como alteração de horários, alteração de frota, criação, extinção, desmembramento ou fusão de linhas. Na criação de novas linhas e nas alterações de itinerários, deveriam ser observados os princípios de otimização e racionalização do sistema, visando a modicidade da tarifa, e de acessibilidade, evitando que o passageiro precisasse caminhar mais de 500 metros até o ponto de parada, respeitadas as condições viárias.

No que diz respeito ao futuro sistema de supervisão e controle operacional de transportes, o Edital previa que este deveria conter, no mínimo, componentes que permitissem o monitoramento embarcado nos veículos de transporte; sistema de garagens; sistema de supervisão e controle operacional; sistema de gestão pública; sistema de informações aos usuários; infraestrutura de telecomunicações, energia e informática; e integração e interfaces com ambientes físicos, com sistema de tarifação eletrônica e com outros sistemas de supervisão de transportes urbanos e metropolitanos.

### 5.3.3 Sistema de Controle da Qualidade

O sistema de controle de qualidade serviria para analisar, através de indicadores de desempenho, o grau de qualidade do serviço prestado; medir o desempenho da concessionária em cada período; e estimular a melhoria dos serviços.

A avaliação dos serviços seria realizada através de indicadores de desempenho associados aos aspectos de confiabilidade, segurança, frota e relacionamento com o usuário. Seriam estabelecidas metas para cada indicador de desempenho do sistema, sendo que estes indicadores seriam acompanhados mensalmente.

Estava previsto um relatório de avaliação desses indicadores a ser apresentado trimestralmente. O relatório de avaliação apresentaria, além da avaliação de desempenho de cada indicador, o valor de desempenho total da concessionária. O valor do desempenho total de cada concessionária deveria ser igual ou superior a 90% das metas anuais estabelecidas pelo Órgão Gestor.

Em relação às penalidades, o Edital explicitava que o não cumprimento das metas estabelecidas no Relatório de Avaliação Trimestral, no primeiro ano, bem como a não apresentação e implantação do Plano de Melhorias, implicaria na aplicação da penalidade de advertência por escrito por parte do Poder Concedente. Entretanto, a partir do segundo ano, o não cumprimento das metas estabelecidas ensejaria a aplicação de uma penalidade pecuniária correspondente a 0,05% do valor total do respectivo contrato. Nos casos de reincidência, estava previsto um acréscimo de 50% do valor da penalidade anterior.

O Edital previa a rescisão do contrato de concessão, sem gerar quaisquer direitos à indenização, caso ocorressem por mais de três anos consecutivos ou cinco anos alternados o não cumprimento das metas anuais.

### 5.3.4 Parâmetros Econômicos e Financeiros

Conforme o edital, o valor estimado do contrato tinha por base a média mensal de passageiros equivalentes transportados em 2013, multiplicada pela tarifa de referência e pelo prazo de concessão. Os valores estimados do contrato dos lotes, e respectivas tarifas de referência são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1.** Valor Estimado dos Contratos e Tarifas de Referência – Edital nº 01/2014

Bacia Operacional	Contrato	Tarifa de Referência
Norte/Nordeste	R\$ 3.318.925.051,11	R\$ 2,9371
Leste/Sudeste	R\$ 2.921.068.129,98	R\$ 2,9523
Sul	R\$ 3.733.024.131,58	R\$ 2,9451

Fonte: Porto Alegre, 2014a

Já a tarifa de referência de cada lote foi calculada de acordo com a metodologia disposta no Decreto Municipal nº. 18.560/2014, considerando o consórcio como uma única empresa para fins de remuneração de Diretoria, e, tendo por base os coeficientes de custo e os parâmetros operacionais de cada lote. Essa tarifa corresponde a tarifa teto de cada lote, não podendo os valores das tarifas técnicas de cada licitante serem superiores aos valores das tarifas de referência.

Em relação à realização da licitação na modalidade de concorrência, do tipo menor valor de tarifa, tinha-se que a licitante deveria propor uma tarifa, a tarifa técnica por passageiro equivalente, a qual serviria de parâmetro para a remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, observadas as condições de reajuste e revisão.

Na elaboração da tarifa técnica, a concessionária não poderia admitir uma Taxa Interna de Retorno (TIR) superior a 7,50%, não alavancada. Para o estabelecimento da tarifa técnica do início da operação, o valor da tarifa técnica proposta deveria ser atualizada pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) do período, calculado entre a data de apresentação proposta e a data do início da operação do serviço.

Por sua vez, a tarifa que seria cobrada do usuário do serviço de transporte coletivo por ônibus seria decretada pelo Poder Concedente. Em seu cálculo, deveria ser seguida a seguinte expressão:

$$\text{Tarifa Usuário} = \sum_{i=1}^n \frac{(T_i \times P_i - R)}{P_n} \quad (5.1)$$

Sendo,

***T<sub>i</sub>***: tarifa técnica de cada concessionária e Bacia Pública;

***P<sub>i</sub>***: quantidade de passageiros equivalentes transportados em cada bacia;

***R***: receitas de outras fontes;

***P<sub>n</sub>***: somatório dos passageiros equivalentes transportados em cada bacia

Seriam consideradas como outras fontes de receita as receitas oriundas da comercialização de espaços publicitários em mídia, eletrônica ou não, em ônibus, lojas, cartões, postos e equipamentos de vendas e demais instalações; receitas oriundas da exibição e distribuição de informações em sistemas de áudio e vídeo, celulares, *modems*, dispositivos de comunicação, *totens* eletrônicos ou quaisquer outros mecanismos de transmissão ou recepção; receitas advindas do ganho de demanda; valores de arredondamento da tarifa usuário; rendimentos líquidos da aplicação financeira advindos da comercialização de créditos antecipados; saldos remanescentes da conta de compensação; e outras receitas estabelecidas através de legislação própria.

Ao longo da concessão, para fins de aplicação de reajustes, seria o valor da tarifa técnica o balizador do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, sendo previsto o reajuste, de ofício, a cada 12 meses, contados da data-base inicial de apresentação da proposta vencedora da licitação. Para o cálculo do reajuste da tarifa técnica seria adotada fórmula paramétrica que levaria em conta fatores como as variações do preço do combustível, dos veículos, o investimento em pessoal, bem como a variação da inflação medida pelo INPC.

Vale ressaltar que o reajuste da tarifa técnica seria homologado pelo Poder Concedente e, a partir deste ato, seria calculado o novo valor da tarifa usuário, cabendo a Chefe do Poder Executivo Municipal decretar o novo valor da tarifa usuário. Ainda, os



coeficientes que compõem a equação paramétrica seriam atualizados pelo Poder Concedente a cada 4 anos, quando da revisão tarifária, que ocorreria de forma ordinária.

O Edital determinava que a tarifa técnica sempre seria revisada para restabelecer a equação originária entre os encargos da concessionária e as receitas da concessão, nas hipóteses de haver alteração na política de gratuidades e/ou benefícios; de serem criados, alterados ou extintos tributos que incidem sobre o serviço ou a receita da concessionária, ressalvados os impostos sobre a renda; e quando houver alteração unilateral do contrato, que comprovadamente altere os encargos da concessionária.

O Edital ainda previa que a tarifa técnica seria revisada, a cada 12 meses, sempre que ocorressem variações na quilometragem rodada pela concessionária, para mais ou para menos, superiores a 1%, considerando sempre a média apurada no período retroativo de 12 meses. A tarifa seria revisada também caso ocorressem variações da composição de investimentos em frota, decorrente de determinação do poder concedente, em razão de modificação de vida útil ou idade média; e variação na demanda de passageiros equivalentes transportados pela concessionária, para mais ou para menos, superiores a 2%, considerando sempre a média apurada no período retroativo de 12 meses.

Questão que merece destaque é que tanto a implantação do futuro sistema *Bus Rapid Transit*, quanto a implantação de outro modal de transporte, como metrô, poderia reduzir o objeto das concessões licitadas, sem que isso resultasse qualquer direito de indenização às concessionárias. Ainda, a questão da integração tarifária do transporte metropolitano restaria sem definição.

Entretanto, ficariam ressalvados os ressarcimentos do saldo residual de bens que fossem definidos como reversíveis. Além disso, a forma de remuneração das concessionárias, nessa situação, poderia sofrer alterações, sem que disso resultasse qualquer direito de indenização à concessionária, momento em que seriam repactuados os termos do contrato e que seria realizada a revisão da tarifa técnica.

Em relação à remuneração de cada concessionária, esta seria o valor da respectiva tarifa técnica, multiplicado pelo número de passageiros equivalentes

transportados por ela. Já as receitas seriam aquelas oriundas da tarifa usuário, valores estes que seriam consolidados na conta de compensação e repassados para cada concessionária de forma que se totalize o valor de sua remuneração.

#### **5.4 Edital nº 03/2014**

Tendo restado a primeira licitação deserta, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre realizou nova chama pública através do Edital nº 3/2014 em 19 de setembro de 2014. Os termos do segundo edital para a concessão do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus foram semelhantes aos da primeira concorrência, com exceção de algumas questões, as quais serão abordadas a seguir.

##### **5.4.1 Requisitos Mínimos para a Participação na Concorrência Pública**

O Edital nº 03/2014 foi formatado na modalidade de concorrência pública de âmbito internacional, diferentemente do que era previsto no Edital nº 01/2014, em que poderiam participar da licitação somente empresas brasileiras. Além disso, foi vedada a participação de empresas que teriam por objetivo constituírem-se no formato de “Sociedades de Propósito Específico”, restando apenas autorizadas as empresas reunirem-se em consórcio.

##### **5.4.2 Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço**

No que diz respeito aos Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus de Porto Alegre, a frota inicial de cada concessionária deveria atender à proporção mínima de 25% de veículos equipados com condicionadores de ar quando do início da operação. A cada ano esse percentual deveria ser acrescido de 7,5%, totalizando 100% da frota equipada até o último dia útil do décimo ano de vigência do contrato, independente da idade do veículo. Além disso, a idade média máxima da frota de cada concessionária foi estabelecida em 5 anos.

#### 5.4.3 Sistema de Controle da Qualidade

O Sistema de Controle da Qualidade do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus de Porto Alegre igualmente sofreu alteração. Passou a fazer parte da concorrência a definição de que os índices mensais de determinado indicador serão as médias das medições efetuadas nos dois meses anteriores e no mês de referência.

As penalidades pelo não cumprimento das metas passaram a se reverter em modicidade tarifária, ficando estabelecido que a concessionária teria descontada de sua remuneração, no ano seguinte à medição, o percentual de até 1,00%, conforme indicado no edital. Entretanto, restou mantido que a concessionária não será penalizada pecuniariamente em relação ao primeiro ano de operação por conta do descumprimento do Valor de Desempenho Total Anual.

#### 5.4.4 Parâmetros Econômicos e Financeiros

No edital anterior, o valor estimado do contrato tinha por base a média mensal de passageiros equivalentes transportados em 2013, multiplicada pela tarifa de referência, tomando-se por base o prazo de concessão. Esse item talvez seja aquele que sofreu modificação mais significativa no Edital nº 03/2014.

O Edital nº 03/2014 prevê que o valor de cada um dos contratos tem por base os investimentos iniciais a serem realizados pelas concessionárias (frota, terrenos, edificações, instalações, entre outros). Houve também a introdução no novo edital da participação no mercado de cada um das futuras concessionárias, por lote licitado, além da bacia pública, como forma de redefinir o cálculo da tarifa usuário e corrigir eventuais desequilíbrios econômico-financeiros ocorridos ao longo das concessões. Este percentual foi calculado através de metodologia que considerou a participação de custo de cada um dos lotes.

O valor dos contratos de concessão, das novas tarifas de referência, bem como da participação no mercado de cada bacia operacional são trazidos a seguir:

**Tabela 2.** Valor Estimado dos Contratos, Tarifas de Referência e Participação no Mercado – Edital nº 03/2014

Bacia Operacional	Contrato	Tarifa de Referência	Market Share
Pública	-	R\$ 3,0470	23,16%
Norte/Nordeste	R\$ 112.574.691,00	R\$ 3,0733	25,42%
Leste/Sudeste	R\$ 98.049.795,00	R\$ 3,0391	22,51%
Sul	R\$ 123.139.952,00	R\$ 3,0428	28,91%

Fonte: Porto Alegre, 2014b

Por sua vez, o valor da tarifa-teto (*price-cap*) foi calculada através de um fluxo de caixa pelo prazo da concessão, trazido ao seu Valor Presente Líquido considerando uma taxa de desconto de 8% a.a., através do método conhecido como *Capital Asset Price Model*. Desta forma a nova Taxa Interna de Retorno estabelecida para a tarifa técnica de cada concessão foi de 8% a.a.

Por sua vez, a tarifa que seria cobrada do usuário do serviço de transporte coletivo por ônibus passou a ter como fórmula a que segue:

$$TU = ([T_1 \times M_1 \times PS + T_2 \times M_2 \times PS + T_3 \times M_3 \times PS + T_{BP} \times M_{BP} \times PS] - R) / PS \quad (5.2)$$

Sendo,

**TU**: tarifa usuário

**T<sub>1,2,3</sub>**: tarifa técnica de cada concessionária, em R\$/passageiro equivalente;

**T<sub>BP</sub>**: tarifa calculada da Bacia Pública, em R\$/passageiro equivalente;

**P<sub>S</sub>**: quantidade de passageiros equivalentes transportados em todo o sistema;

**M<sub>1,2,3</sub>**: participação no mercado de cada concessionária, em %;

**M<sub>BP</sub>**: participação do mercado da Bacia Pública, em %;

**R**: outras fontes de receita, em Reais.

Houve igualmente modificação na fórmula paramétrica para fins de reajuste da tarifa técnica de cada lote, com a modificação dos índices de reajuste de cada item de despesa. A tarifa técnica de cada período de reajuste é a exposta na Fórmula 5.4.

$$TC = \{[Tt \times (1 + (0,25 \times \Delta C + 0,20 \times \Delta F + 0,50 \times \Delta P - 0,05 \times \Delta INPC))] \times (1 - X)\} / (1 + \Delta IPK/2) \quad (5.3)$$

Sendo,

**TC:** Tarifa Técnica Calculada;

**Tt:** Tarifa Técnica da Concessionária e/ou da Bacia Pública;

**$\Delta C$ :** Variação do Preço do Combustível dos últimos 12 meses;

**$\Delta F$ :** Variação do Preço Médio dos veículos nos últimos 12 meses;

**$\Delta P$ :** Variação de Pessoal, correspondente a variação acumulada no INPC, acrescida de 50% do ganho real da categoria nos últimos 12 meses;

**$\Delta INPC$ :** Variação acumulada do INPC dos últimos 12 meses.

**$\Delta IPK$ :** Variação acumulada do Índice de Passageiros por Quilômetro dos últimos 12 meses.

## **6 CONSOLIDAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Definidas as premissas a partir das experiências internacionais analisados, bem como da revisão da literatura realizada, e descritas as características dos editais de Porto Alegre, foram realizadas inferências que buscam correlacionar tais premissas e características. Dessa forma, buscou-se evidências que pudessem responder o objetivo geral deste trabalho.

### **6.1 Premissas e Análise dos Dados dos Editais**

Ao longo desta dissertação, foram identificadas sete premissas apoiadas na revisão da literatura e nos casos analisados. Os dados obtidos nos editais de Porto Alegre foram consolidados e interpretados, baseados nessas premissas, os quais permitiram a consolidação dos dados em forma de inferências. Estas são apresentadas a seguir.

#### **6.1.1 Operação Pública x Operação Privada**

Ambos os editais analisados trouxeram consigo a participação no sistema de transporte de Porto Alegre da Companhia Carris, responsável pela prestação direta do serviço pelo Município. Sem entrar no aspecto da qualidade do serviço executado pela companhia, a empresa onera o sistema ao possuir um custo de operação superior aos demais operadores históricos do sistema de transporte de Porto Alegre.

A metodologia de cálculo tarifário adotada em Porto Alegre (tarifa única), agregada ao fato da participação da empresa pública no sistema, mantém o valor da tarifa em um patamar superior ao que esta possuiria caso a Companhia Carris não participasse do sistema. O fato de a Carris estar operando de forma deficitária sugere a alternativa de se transferir o valor atualmente investido na empresa, na forma direta de subsídio ao sistema. Assim, seria possível buscar uma tarifa mais módica a toda população.

De toda forma, a ligação que se pode inferir entre a participação da Companhia Carris e o desinteresse da iniciativa privada nos certames está baseada no fato do atual patamar das tarifas contribuírem para o desincentivo ao uso do transporte coletivo. Dessa forma fica estabelecido o ciclo vicioso do transporte coletivo, conforme apresentado por Ortúzar e Willumsen (2011).

#### 6.1.2 Barreiras de Entrada

Ambas licitações analisadas foram realizadas por bacias de operação. O capital demandado, bem como a experiência técnica condizente com o objeto licitado, diminuem a quantidade de potenciais licitantes. A diminuição de potenciais licitantes pode resultar, inclusive, em conluio por parte dos licitantes hábeis a participar do processo, ou ainda, dos operadores históricos. Licitações com essas características, por mais que fomentem a obtenção de economias de escala e de escopo, mostram-se pouco competitivas.

Analisando os casos de ambos editais, verifica-se que a extensão do prazo para a operação de ônibus com condicionadores de ar, de cinco para dez anos, agregada à abertura do processo licitatório - Edital nº 03/2014 - para empresas estrangeiras, amplia a possibilidade de participação de licitantes, seja por conta da diminuição de uma barreira financeira de entrada, ou ainda por conta da não discriminação quanto ao quesito nacionalidade.

Entretanto, a exclusão, no Edital nº 03/2014, de sociedades de propósito específico (SPE) do certame, implica em uma limitação ainda maior do processo

licitatório. Um exemplo desta limitação é o reflexo direto que tal medida possui ao inviabilizar arranjos financeiros como o *project finance*.

O *project finance* pode ser entendido como uma modelagem financeira em que os investidores podem se utilizar dos valores a serem arrecadados, ao longo da outorga, como forma de garantir os financiamentos necessários à execução do objeto da licitação. Assim, não há a necessidade de comprometer o seu patrimônio de constituição. Não prever a utilização deste instrumento, através do veto à participação das SPE's no edital, aparenta ser um equívoco, criando uma barreira de entrada incondizente com a execução dos serviços.

### 6.1.3 Tempo de Contrato

De vinte anos era a proposta de concessão de ambos editais do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre. Esse prazo aparenta ser condizente com o prazo para o retorno do investimento aos possíveis vencedores do direito de operar os serviços.

Entretanto, o aumento do prazo aumenta consideravelmente o risco dos operadores, principalmente quando o poder público não possui habilidade para realizar um desenho contratual que possa ser sustentável ao longo do tempo. Afinal, quanto mais minúcias busca-se contemplar em um contrato, mais incompleto este pode ser considerado.

Em nenhuma das experiências analisadas encontrou-se um cenário com tamanho prazo. Acredita-se que isto esteja diretamente ligado ao cenário dinâmico do transporte coletivo por ônibus, seja por conta da evolução tecnológica, da mudança dos desenhos das redes, da criação de outros modais, entre outros.

Entretanto, diluir o retorno sobre o investimento realizado em menores prazos, sem aumentos significativos de tarifas, é um desafio. Somente um desenho contratual diferenciado, tal qual a previsão da exploração por linhas, é capaz de adequar o capital investido e o prazo de exploração.



Além disso, cenários mal definidos, complementados pela falta de expertise da autoridade pública, são desvantajosos aos operadores, à população assistida pelos serviços, e à própria autoridade local. Este cenário de incerteza e risco pode despertar comportamentos oportunistas dos futuros operadores, sejam eles *ex ante* ou *ex post* a realização do certame de franquia.

#### 6.1.4 Risco de Produção, Risco de Receita e Especificação do Serviço

A especificação do serviço seria totalmente determinada pela autoridade pública. Assim sendo, como pode o operador possuir risco de receita em um cenário não imposto e desenhado por ele mesmo. No caso da operação do serviço ser realizada em conformidade com as determinações da EPTC, o oportuno seria adotar o risco de produção na política de remuneração dos operadores, baseada principalmente em aspectos de qualidade. Não se deve transferir para a iniciativa privada um risco sobre o qual ela não possui qualquer tipo de influência.

#### 6.1.5 Transparência

Inúmeras informações são prestadas pela Prefeitura Municipal ao longo de ambos editais, a respeito da operação do sistema. Entretanto, elas não são suficientes para a realização de uma proposta adequada por parte dos operadores. A questão mais expressiva quanto à falta de informações relevantes para a elaboração de propostas refere-se ao próprio objeto do edital: a integração com os sistemas metrô, metropolitano e *Bus Rapid Transit* seriam definidas *ex post* a realização dos processos licitatórios.

Como pode uma empresa realizar um investimento de tamanha monta com questões que ainda são desconhecidas pela própria autoridade pública; questões essas que são fundamentais para a realização de uma proposta robusta por parte da iniciativa privada. Pode-se dizer que a definição do objeto licitado é pilar fundamental, tanto econômico quanto legal, para a realização de um processo licitatório.

Este aspecto é relevante. A Prefeitura, ao entregar à sociedade um edital de licitação, sem a definição de aspectos fundamentais para a concepção do seu objeto,

afasta empresas tecnicamente mais qualificadas dos processos licitatórios, abrindo espaço para que outras empresas de menor capacidade técnica realizem propostas para a execução do objeto licitado. Se o cenário de vinte anos de duração do edital não é visualizado com clareza, por que não licitar os serviços por cinco, ou talvez dez anos? A imposição pela Justiça em relação a realização imediata dos certames não deve ser justificativa para tal.

Essas questões sobre esse cenário de incerteza, até então desenhado, justificam inclusive as mudanças no valor dos dois contratos de outorga de Porto Alegre. Ao se comparar os contratos, percebe-se que a concepção de cálculo para o valor das outorgas é modificada drasticamente. O que levaria o Poder Público a mudança no valor de outorga a uma margem 3% do valor original? Pode-se levar em consideração que o risco por uma demanda indenizatória, até mesmo judicial, por parte dos futuros operadores, é um dos motivos da Prefeitura ter realizado tal modificação do primeiro para o segundo edital de concessão.

No mérito, julga-se como inadequada a metodologia adotada no Edital nº 03/2014 quanto aos valores dos contratos a serem outorgados, pois de fato, o valor da outorga é a possibilidade de ganho do operador, uma vez que é adotado o risco de receita em ambos os editais. Se fosse adotado o risco de produção, tal qual o caso de Londres, se poderia discutir a adoção do valor do contrato baseado nos investimentos iniciais, o que não é o caso.

A incerteza existente cria um cenário de alto risco para os investidores. A participação da iniciativa privada, em um contexto assim apresentado, só ocorre por amadorismo, ou ainda, em um cenário de comportamento totalmente oportunístico.

#### 6.1.6 Critérios de Seleção e Poder Discricionário do Regulador

A adoção apenas do critério menor preço, com parâmetros de qualidade já definidos pelo Poder Público, não aparenta ser um critério adequado para a seleção dos operadores. Mesmo que aspectos técnicos e financeiros sejam levados em consideração quando da fase de pré-seleção, análises como a reputação da empresa e sua atuação

junto a outros mercados semelhantes, deveriam ser utilizados como parâmetros qualitativos para definição do escolhido.

A adoção de parâmetros qualitativos é um problema no formato legal, adotado pelo Estado Brasileiro, quanto à realização dos processos licitatórios. Medidas de prevenção à corrupção de agentes públicos prejudicam a utilização do poder discricionário por parte do regulador para a escolha, entre os interessados, daquele tido como com maior capacidade para operar determinado sistema.

Além disso, outra questão que merece destaque é o fato de a Constituição Federal determinar a utilização de processos licitatórios para a outorga do transporte coletivo municipal por ônibus. Como verificado ao longo deste estudo, o processo licitatório nem sempre seria a melhor forma de a Administração contratar, com a iniciativa privada, a outorga dos serviços. Por vezes, a previsão de arranjos contratuais negociados com a iniciativa privada podem representar um maior *value for money* para toda sociedade.

De toda forma, essa questão da mudança legislativa poderia ser indicada apenas como um fomento a melhoria dos processos de outorga, e não como um motivo para que os processos restassem desertos.

#### 6.1.7 Política Tarifária e Remuneração dos Operadores

A Política Tarifária em ambos os casos está limitada a uma fórmula paramétrica baseada no consumo e nos custos do sistema. Variações no *IPK* são consideradas em ambos os editais. O fator X foi adicionado ao Edital nº 03/2014 como forma de medir a eficiência de determinado operador.

Além disso, um aumento na Taxa Interna de 7,5% para 8,00% ao ano foi prevista e o Edital nº 03/2014 previu uma taxa de desconto de 8,00 % ao ano. Por fim, o não atingimento de parâmetros de qualidade implicaria em multa para os operadores, sendo que somente o Edital nº 03/2014 previu que estas se reverteriam em modicidade tarifária.

Antes de entrar na análise dos itens mencionados, é importante destacar que existe um erro na justificativa quanto ao percentual de 8,00% ao ano para a utilização como taxa de desconto. Segundo a metodologia adotada pela Prefeitura, no Edital nº 03/2014, o cálculo correto deste percentual é de 9,63%. Superado este aspecto, uma maior taxa de retorno, agregada a uma maior taxa de desconto (de zero para 8% a.a.) tornam o processo mais atrativo a iniciativa privada.

Por sua vez, a adoção de critérios apenas punitivos, em relação a aspectos envolvendo a qualidade, não incentivam a inovação e a melhoria do sistema. Uma combinação entre o padrão mínimo de qualidade, agregado a benefícios econômicos para os operadores, aparenta ser uma solução interessante.

As variações de reajustes previstos por conta da variação do IPK, previstos em ambos editais, deveria ser apenas empregada se, e somente se, isso incentivasse uma melhoria na *performance* dos operadores. Entretanto, ambos os editais prevêm o planejamento tático por conta do regulador, o que torna incondizente a adoção de tal critério.

Por fim, a obscuridade em relação ao fator X a ser empregado no Edital nº 03/2014 é também motivo para incerteza em relação ao risco a ser suportado pelos então potenciais licitantes. Este deveria ser definido *ex ante* a realização dos processos licitatórios, jamais *ex post*.

## 6.2 Resultados

A análise global das inferências realizadas na seção anterior é capaz de levar a indícios do porquê dos processos licitatórios em Porto Alegre terem restado desertos. Aspectos como grandes barreiras de entrada - técnicas e financeiras; o grande período de tempo de contrato a ser firmado, gerando incerteza aos potenciais investidores; o risco de receita ao operador privado em um contexto em que o poder público determina as especificações dos serviços a serem prestados; e a ausência de informações completas sobre os serviços a serem prestados; são fortes indícios que justificam o desinteresse da

iniciativa privada em concorrer nos certames ofertados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Nesse contexto, os aspectos ligados as indefinições sobre o metrô, sistema integrado metropolitano e *BRT* são os mais preocupantes sob o ponto de vista do investidor. Esse cenário cria um conjunto de riscos que dificilmente seriam suportados pela iniciativa privada. É o tipo de risco que o Poder Público tem obrigação de tomar para si, definindo por completo as regras do jogo antes da realização do certame.

Além disso, questões obscuras envolvendo a política tarifária e a forma de cálculo dos reajustes, especialmente em relação ao *fator x*, não são incentivos a participação nos certames de empresas que pretendam realizar propostas de forma técnica, com a responsabilidade exigida tanto pelo Governo Municipal quanto pelos usuários.

Não menos importante, mas de impacto pouco significativo para a participação da iniciativa privada nos processos licitatórios de Porto Alegre, está a adoção de critérios subjetivos na escolha dos outorgados, bem como uma política tarifária com incentivos e penalizações econômicas voltadas a aspectos de qualidade dos sistemas a serem operados.

Entretanto, a adoção de critérios subjetivos passa por uma revisão na legislação pátria, especialmente no que diz respeito à diretriz constitucional em que existe a necessidade do Poder Público realizar licitações para a outorga do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus.

## **7 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

O presente trabalho teve por objetivo analisar os editais propostos para o contrato de outorga dos serviços de transporte coletivo municipal por ônibus do município de Porto Alegre, de forma a buscar evidências que pudessem justificar o porquê de ambas concorrências terem restado desertas. Para tanto, uma revisão bibliográfica foi realizada, seguida da análise das experiências de França, Japão e Londres, visando a compreensão do estado da prática internacional dos processos de outorga do serviço de transporte coletivo por ônibus.

A análise das inferências realizadas foi capaz de levar a indícios do porquê dos processos licitatórios em Porto Alegre terem restado desertos. Aspectos como grandes barreiras de entrada; o grande tempo de contrato a ser firmado; o risco de receita ao operador privado em um contexto em que o poder público determina as especificações dos serviços a serem prestados; a ausência de informações completas sobre os serviços a serem prestados; as indefinições sobre os reflexos operacionais dos novos sistemas de transporte; são fortes indícios que podem ser levados em consideração ao se justificar o desinteresse da iniciativa privada em concorrer nos certames ofertados pelo Poder Público.

No geral, podem ser verificados riscos de demanda, riscos de planejamento, e, principalmente, riscos regulatórios, na concepção da execução de ambos os editais. Riscos de planejamento e riscos regulatórios, por possuírem uma natureza exógena, no contexto dos editais, por si só, jamais poderiam ser atribuídos às futuras concessionárias. Já o risco de demanda, por conta do desenho do próprio edital, em que

questões táticas seriam decididas pelo Poder Público, também deveriam ser atribuídas ao próprio Poder Público.

Questões como a política tarifária e a forma de cálculo dos reajustes também foram apresentadas como características que não incentivam a participação de investidores nos certames. Além disso, a adoção de critérios subjetivos na escolha dos outorgados, bem como uma política tarifária com incentivos e penalizações econômicas voltadas a aspectos de qualidade dos sistemas a serem operados, podem representar um aumento do *value for money* dos serviços prestados a população.

Foi dado destaque à oportunidade de uma reforma constitucional voltada a mudança da obrigatoriedade dos processos licitatórios para a outorga do serviço de transporte coletivo municipal por ônibus. Como visto, processos licitatórios não trazem consigo, necessariamente, um aumento no *value for money* dos serviços a serem prestados. Por vezes, contratos negociados com a iniciativa privada podem representar uma melhor opção.

Os diversos tópicos analisados ao longo desta dissertação contribuem para a elaboração de um novo edital que realmente possa atender aos interesses tanto da iniciativa privada, quanto da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e, especialmente, da população. Esse equilíbrio é fundamental para o sucesso de um contrato de outorga.

Como sugestão a realização de pesquisas futuras, são sugeridos:

- O impacto na tarifa da operação de empresas públicas em mercados predominantemente privados de transporte de passageiros, como é o caso da Companhia Carris em Porto Alegre; e
- Comparação do terceiro edital para a outorga do transporte coletivo municipal por ônibus de Porto Alegre em relação aos resultados apresentados por esta pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 5ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Editora Nacional, 2012.

AMARAL, M. *Public vs private management of public utilities – The case of public transport in Europe*. *Research in Transportation Economics*, n. 22, p. 85-90, 2008.

AMARAL, M; SAUSSIÉ, S; YVRANDE-BILLON, A. *Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London*. *Utilities Policy*, n. 17, p. 166-175, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Dados do Transporte Público por Ônibus**. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana: Relatório Geral 2012**. Disponível em: <<http://www.antp.org.br>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana: Relatório Comparativo 2003-2012**. Disponível em: <<http://www.antp.org.br>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

BAJALI, P; MCMILLAN, R; TADELIS, S. *Auctions Versus Negotiations in Procurement: An empirical analyses*. *NBER Working Paper*, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, e alterações posteriores**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2014.



\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e alterações posteriores.**

Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BOITANI, A.; CAMBINI, C. *To bid or not to bid, this is the question: the Italian experience in competitive tendering for local bus services.* **European Transport**, n. 33, p. 41-53, 2006.

BOYER, R. **Teoria da Regulação: Os Fundamentos.** Trad. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

COSTA, M. B. B. **Analisando a Produtividade de uma Operadora de Transporte Coletivo Urbano por Ônibus.** Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre, 1996.

DEMSETZ, H. *Why Regulate Utilities?* **Journal of Law and Economics**, vol. 11, n. 1, p. 55-65, 1968.

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES. EMTA Barometer 2011. Disponível em <[http://www.emta.com/IMG/pdf/emta\\_barometre\\_2011\\_final\\_dec\\_2012.pdf](http://www.emta.com/IMG/pdf/emta_barometre_2011_final_dec_2012.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HENSHER, D. A.; STANLEY, J. K. *Transaction under Performance-Based Contract: The Role of Negotiation and Competitive Tendering.* **Transportation Research Part A: A Spacial Inssue on Public Transport Reform**, vol. 42, n. 10, 2008.

HENSHER, D. A. e WALLIS, I. P. *Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport.* **Journal of Transport Economics and Policy**, vol.39, n. 3, p. 295-321, 2005.

- HENSHER, D. A. e STANLEY, J. *Contracting regimes for bus services: What have we learnt after 20 years? Research in transportation economics*, n.29, p. 140-144, 2010.
- KIRKIPATRIC, C.; PARKER, D.; e ZHANG, Y. *Foreing direct investment in infraestruture in developing countries: dos regulation make a difference? Transnational Corporation*, vol. 15, n. 01, p. 143-171, 2006.
- LINDAU, L. A.; SILVA, C. A. M.; SILVA, D. M.; NITZKE, L. M.; SOUZA, L. W.; SILVA, P. C.; TAPIA, R. J. Oportunidades para Qualificar e Inovar o Transporte por Ônibus nas Cidades Brasileiras. In XXVIII CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 2013, Belém. **Anais...** Belém: UFPA, 2013.
- MAFFEZZOLLI, E. C. F.; BOEHS, C. G. E. Uma reflexão sobre o estudo de caso como método de pesquisa. **Revista da FAE**, vol. 11, n. 01, p. 99-110, 2008.
- MANKIW, N.G. **Introdução à Economia**. Trad. 6ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- MARQUES. R.C. **Regulação de Serviços Públicos**. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2005.
- MCGUIRE, R. A.; OHSFELDT, R. L.; COTT, T. N. V. *The determinants of the choice between public and private production of a publicly funded service. Public Choice*, n. 54, p. 211-230, 1987.
- MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 11ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- OBERHOLZER-GEE, F. e WECK-HANNEMANN. *Pricing road use: politic-economics and fairness considerations. Transportation Research Part D: Transport and Enviroment*, vol. 7, n. 5, p. 357-371, 2002.

ORRICO FILHO, R.; SANTOS, E.; SÁ FORTES, J. A. Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros. *In X Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: UNB, 1996.

ORTÚZAR, J. D.; WILLUMSEN, L. G. *Modeling Transport*. 4<sup>a</sup> ed. Reino Unido: Wiley, 2011.

PORTO ALEGRE. **Edital de Concorrência Pública nº 1/2014**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 01 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Edital de Concorrência Pública nº 3/2014**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 01 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Sistema de Transporte da Cidade de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 01 out. 2014.

ROLIM, F., BRASILEIRO, A. e SANTOS, E. *Competition in brazilian bus and coach services – The results of recent competitive tendering processes*. **Research in Transportation Economics**, n.29, p. 45-51, 2010.

SAKAI, H.; SHOJI, K. *The effect of governmental subsidies and the contractual model on publicly-owned bus sector in Japan*. **Research in Transportation Economics**, n. 29, p. 60-71, 2010.

SICILIANO, A. Regulação Incentivada: Simplificação ou Complicação na Supervisão das Concessionárias de Eletricidade? **Revista do BNDES**, v. 12, n. 23, p. 243-266, 2005.

TAKAHASHI, Y. *Provision of Local Bus Service in Japan: Focusing on the Roles for Local Governments and Nonprofit Organizations*. *In 10th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, 2007, Hamilton Island. **Anais...** Hamilton Island: 2007.

TRANSPORT FOR LONDON. *London's Bus Contracting and Tendering Process*. Reino Unido: 2008.

VULCHIC, V. R. *Urban Transit: Systems and Technology*. Prentice Hall. New Jersey. USA: 2007.

YVRANDE-BILLON, A. *The Attribution Process of Delegation Contracts in The French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering is a Myth*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, n.77, p. 453–478, 2006.

SANTOS, E.; ORRICO FILHO, R. Regulamentação do transporte por ônibus: elementos do debate teórico. IX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 1995, São Carlos. **Anais... São Carlos: UFSCar**, 1995.

STANLEY, J. e LONGVA, F. *Workshop report – A successful contractual setting*. *Research in Transportation Economics*, n.29, p. 80-88, 2010.

SENNA, L. A. S.; MICHEL, F. D. **Rodovias Auto-Sustentadas**. 1ª ed. São Paulo: CLA, 2008.

SENNA, L. A. S. **Economia e Planejamento dos Transportes**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SILVA, D. M.; NITZKE, L. M.; CYBIS, H. B. B. **Taxa de Congestionamento: Experiências Internacionais e os Desafios para a Realidade das Cidades Brasileiras**. In XII Rio de Transportes, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.