

Carta Idec nº674/2019/Coex
São Paulo, 8 de outubro de 2019

Aos

Ilma. Sra. Cristiane Corrêa de Souza Hillal, Promotora de Justiça do Estado de São Paulo

Ilmo. Sr. Angelo Santos de Carvalhaes, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo

Ilmo. Sr. Fernando Vidal de Souza, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo

Ilmo. Sr. Valcir Paulo Kobori, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo

Ref. Considerações ao sobre o edital de licitação do serviço público de transporte coletivo de Campinas/SP

O **Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**, é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. A missão do Idec é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

Na área de Mobilidade Urbana, o Idec atua com o foco voltado para a garantia dos direitos dos usuários, com participação social plena e amplo engajamento social, priorizando a atuação em regulamentações que certifiquem a efetivação dos direitos dos cidadãos a longo prazo, como é o caso dos processos de licitação do serviço de ônibus.

É importante ressaltar que os processos de **licitação dos serviços de ônibus** assumem papel central e essencial na garantia de qualidade do serviço nas cidades e, portanto, no acesso dos cidadãos a este direito social garantido pela Constituição. Nesse contexto, esse complexo e detalhado processo deve ser conduzido com total cuidado e bastante debate social. Por isso, o Idec estuda e acompanha esse assunto em diversas cidades e esferas, incidindo pela melhoria desses processos e pela garantia dos direitos dos usuários.

Aproveitando-se desse aprendizado e posição de completa independência intelectual e política no assunto, o Idec elaborou também um "[Guia de Boas Práticas](#)

[de Gestão dos Ônibus na Visão do Usuário](#)¹” buscando trazer à tona insumos e conceitos, a fim de fortalecer a atuação da sociedade civil em discussões e no questionamento de práticas influenciadas por atores do setor econômico nas cidades brasileiras. A versão digital deste “Guia” se encontra anexa ao presente parecer.

Desde de janeiro de 2019, o Idec faz o acompanhamento do processo licitatório do sistema de transporte coletivo por ônibus da cidade de Campinas/SP. Em setembro foi aberto o **PAA 62.0713.0005683/2019-9**, o Idec avaliou o edital de licitação Nº 09/2019 publicado pela Secretaria Municipal de Transportes de Campinas, em resposta a deliberação realizada no dia 06 de setembro de 2019, na promotoria de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos de Campinas, da qual participaram representantes da promotoria de Justiça de Campinas, do Idec e da Minha Campinas. Em referida reunião, acordou-se que as instituições presentes encaminhariam questionamentos e posicionamentos específicos sobre pontos do edital.

Em seguimento às primeiras cartas enviadas pelo Idec em 27 de Agosto, recebemos a resposta da EMDEC em 10 de Setembro, que posicionou-se em relação a alguns pontos, em especial à questão do prazo, que conforme alguns outros exemplos no país, segue a inconveniente prática de ter uma legislação que engessa o prazo.

Feitas essas considerações preliminares, passa-se aqui a realizar contribuições sobre alguns pontos que consideramos positivos, assim como problemas e erros de diferentes gravidades identificados no edital, os quais poderiam ter sido melhor debatidos, **caso tivesse ocorrido um processo formal de consulta pública com ampla participação social**, conforme apontamos em nosso guia de boas práticas e ressaltamos ao detalhar a experiência do instituto:

1. Aspectos positivos

- 1.1. **Pessoa jurídica - Sociedade de Propósito Específico (SPE)**: a obrigação de que as empresas consorciadas em cada lote constituam uma Sociedade de Propósito Específico é muito positiva. Este formato traz mais unicidade à fiscalização das planilhas e simplicidade ao controle das empresas, em contraposição aos consórcios simples que resultam em falta de unidade interna, gerando uma diversidade de planilhas de prestação de contas e dificuldades para a fiscalização. (Ítem 5 do Edital da concorrência nº 09/2019, item 5.1)

¹ O “Guia Boas práticas de gestão dos ônibus na visão dos usuários” compila informações e explica como a contratação e a gestão dos serviços de ônibus deve ser organizada e quais regras ajudam a garantir o direito dos usuários. Mais informações no site: www.idec.org.br/onibusnalinha

- 1.2. **Bonificações e descontos na fórmula de remuneração**: em que pese os aspectos negativos e erros da equação de remuneração que serão tratados abaixo, a existência de bonificação e desconto pelo descumprimento de viagens é positiva. Aponta-se ainda que outros elementos de qualidade e redução de acidentalidade poderiam ser adotados, e ressaltamos que a EMDEC terá que preocupar-se com a relação entre qualidade e lotação para que os usuários não sejam prejudicados. (Ítem 8 do Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira”)
- 1.3. **Eletrificação da frota no início do contrato**: a proposta de iniciar o contrato com cerca de metade da frota eletrificada, portanto não poluente, é um destaque positivo e certamente será exemplo para outras cidades do país, porém, como será detalhado adiante, faltam metas para aumentar a quantidade e veículos com tração elétrica ao longo do contrato. (Ítem 2.6 do Apêndice 2 - Projeto Básico da Concessão” e ítem 2 do Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira”)
- 1.4. **Assumir o subsídio como elemento da modicidade tarifária**: o posicionamento da Secretaria neste tema é exemplar e importante. É necessário que se entenda o subsídio como importante ferramenta de redução e adequação do valor da tarifária à renda dos cidadãos, a fim de garantir o acesso universal dos usuários ao sistema, porém é necessário que se avance na busca e diversificação de receitas para custeio desse subsídio, visando reduzir as tarifas e gerar sustentabilidade do sistema de ônibus e da política tarifária. (Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira”)

2. Aspectos negativos

- 2.1. **Questões de competitividade**:
 - 2.1.1. **Posse das garagens**: o edital não é claro neste tema que é central para a competitividade deste. Exigir que para concorrer a empresa seja proprietária de garagem naquele município ou região prejudica a competitividade, pois privilegia as empresas que já operam. O edital de Campinas embora cite a necessidade das empresas disporem de garagem (Anexo XII do Edital e Apêndice 5 - “Infraestrutura de garagens”), o que é esperado e salutar, não detalha como se dará a vinculação deste equipamento com o concessionário. Ele não detalha se é obrigatória a posse ou se pode haver contratos de locação, e

quais seriam as condições e garantias para a Administração Pública deste cenário quanto a execução e manutenção do serviço. O edital também não apresenta ferramentas ou facilidades para que entrantes possam ter garagens, em contraponto ao privilégio dos atuais operadores.

2.1.2. **Prazo para início do serviço:** o prazo de 60 dias definido para o início dos serviços após a assinatura dos contratos (Anexo XV do Edital) é extremamente exíguo para que uma empresa nova, que concorreu no edital, se adeque a todas as exigências para operar no sistema de ônibus de Campinas. Sugerimos que tal prazo seja de pelo menos 120 (cento e vinte) dias, para que as empresas tenham o tempo necessário para contratação de pessoal, frota e garagens. Ressaltamos, ainda, que no processo licitatório de São Paulo também havia tal prazo e que o mesmo foi corrigido durante o processo de Consulta Pública.

2.1.3. **Papel do Cade:** a Cláusula Décima Nona do contrato aponta que cabe ao poder concedente avaliar as fusões e transferência de controle societário ou da concessão, porém o documento “*Produtividade e Concorrência*”² de Dezembro de 2018, da Secretaria Nacional de Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) apontou que os municípios devem entender que tal função é exclusiva do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

2.2. **Remuneração por passageiro:** atrelar a remuneração dos operadores às receitas tarifárias estimula a busca pela ocupação excessiva dos veículos, ou seja a superlotação, desestimulando o cumprimento da grade horária e partidas determinadas pela EMDEC. A remuneração é elemento central do contrato e determinante para o comportamento das empresas e observância das diretrizes estabelecidas, de modo a ser altamente relevante que esta esteja estruturalmente vinculada com o cumprimento das regras e horários e não apenas às bonificações citadas acima. Com isso, embora a fórmula de remuneração apresentada pela EMDEC apresente a positiva ideia de bonificações e descontos (INCV e IPT), a base da fórmula de remuneração se mantém ligada aos passageiros transportados, o que pode levar aos problemas citados acima. (Ítem 8 do Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira”)

² “Produtividade e Concorrência”, de Dezembro de 2018, página 48.

<https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/produtividade-e-concorrencia.pdf>

- 2.3. **Receitas acessórias**: as receitas acessórias são ferramentas fundamentais para atingir a modicidade tarifária, tendo sido estabelecidas pelo artigo 9º da Política Nacional de Mobilidade (PNMU) - Lei federal 12.587/2012. Contudo, o documento é omissivo ao apenas abrir a possibilidade da existência das receitas acessórias sem determinar sua instalação, sem estipular metas ou formas de rateio dos recursos estabelecidos entre os concessionários, o poder público e os usuários (Ítem 21 do Edital e Cláusula Quinta do Contrato).
- 2.4. **Ganhos de eficiência**: A PNMU inovou ao indicar que a fórmula de remuneração deve buscar reverter ganhos de eficiência dos custos que as empresas atingirem em benefício dos usuários, conforme descrito no artigo 9º, § 10. No entanto, o edital do sistema de transporte por ônibus de Campinas não trata desse aspecto e não possui instrumentos com essa função.
- 2.5. **Falta de clareza quanto à fiscalização eletrônica**: o documento apresenta com detalhes a infraestrutura e as ferramentas que serão instaladas para a gestão da operação, porém quando se trata do monitoramento não está claro se as penalizações pelas infringências das empresas serão determinadas pelos dados de rastreamento eletrônico ou por outras metodologias manuais e analógicas (Apêndice 2 - “Projeto Básico da Concessão” e Apêndice 9 - “Sistemas Inteligentes de Transportes”).
- 2.6. **Subsídio limitado, sem fontes de receita e vinculado à taxa interna de retorno (TIR)**: embora seja importante o documento mencionar a existência de subsídios, é negativo que este seja limitado a apenas 10% do custo do sistema, o que reduz os seus benefícios. Outro ponto é a falta de clareza quanto a fonte dos recursos que irão compor o subsídio. Além disso, a vinculação do subsídio ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos torna o subsídio limitado diminuindo a efetividade deste na diminuição das tarifas, contrariando a visão do subsídio como um garantidor da modicidade tarifária apontado acima. (Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira”)
- 2.7. **Falta comissão de fiscalização dos contratos**: o contrato e o edital de licitação não mencionam como será estabelecido a comissão tripartite de fiscalização dos contratos, com participação ativa dos usuários, estabelecida no Art. 30º da Lei de Concessões (Lei Federal 8987/95).
- 2.8. **Meta estática de eletrificação da frota**: apesar da positiva meta de 50% da frota de ônibus eletrificada no início do contrato, faltam metas de ampliação dessa quota. O contrato e o edital não preveem a

ampliação da frota não poluente, mantendo o mesmo valor durante todo o período de contrato, impedindo a progressão do processo de descarbonização da frota (Ítem 2.6 do Apêndice 2 - Projeto Básico da Concessão” e ítem 2 do Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira”).

- 2.9. **Ausência de menções a intermodalidade**: em todos os apêndices foi constatada a ausência de elementos que coloquem a questão da intermodalidade como um critério a ser observado ou incorporado às demandas operacionais das concessionárias. Não são mencionadas, por exemplo, formas de integração com bicicletas nos veículos ou nos terminais (Edital e Apêndice 2 - “Projeto Básico da Concessão”).

3. **Pontos de atenção em competitividade**

- 3.1. **Exigência de experiência anterior**: apesar da necessidade do órgão de transporte, no caso a EMDEC, ter garantias sobre a expertise das empresas concorrentes com operação de ônibus, a Seprac chama a atenção para impactos negativos da exigência de períodos longos de experiência, o que pode beneficiar empresas que já prestam o serviço. No caso de Campinas, a avaliação do Idec é de que a divisão da operação em seis áreas e o período de experiência prévia exigido estabelecem números razoáveis para a função, mas deve-se sempre ter atenção a este elemento (Ítem 6 do Anexo I do Edital).
- 3.2. **Conflito de interesses no setor**: o predomínio de regimes de concessão nos vários modos de transporte pode, em alguma medida, comprometer a capacidade de gestão do Poder Público, que fica com sua capacidade de ação sobre a operação limitada. Isso, por sua vez, pode estimular o domínio econômico de empresas no setor, gerando um monopólio no sistema de mobilidade que pode levar a valorização de determinados meios de transporte em detrimento de outros. Como a cidade Campinas não aparenta ter outras formas de transportes além do ônibus, esse assunto pode ser mais simples de se resolver. Contudo, deve-se ficar atento a instalação de novos sistemas de transportes com operação privada para que não se criem monopólios intermodais no futuro.

4. **Erros do edital**

- 4.1. **Fórmula da remuneração**: há um erro lógico na equação da remuneração (Ítem 8 do Apêndice 7 - “Modelagem Econômica -

Financeira”). A fórmula escolhida para as bonificações “ $RTPond = RT + \$IVNC + \IPT ” leva a remunerar mais quem possui baixos índices de cumprimento de viagens e baixos índices de passageiros transportados, pois ao invés de subtrair o índice determinado, acaba por fazer o contrário. Ou seja, somando os fatores e fazendo com que a fórmula não cumpra a finalidade para a qual foi criada. Nesse sentido, realiza-se o exemplo do cenário abaixo com o Índice de Passageiros Transportados:

(Consideraremos um Custo Total de 150 e uma Remuneração Total também de 150).

Baixo índice de passageiros transportados

$$\$IPT = CT - (CT * IPT)$$

$$\$IPT = 150 - (150 * 0,9000)$$

$$\$IPT = 15$$

Logo:

$$RTPond = RT + \$IVNC + \$IPT$$

$$RTPond = 150 + \$IVNC + 15$$

Alto índice de passageiros transportados

$$\$IPT = CT - (CT * IPT)$$

$$\$IPT = 150 - (150 * 1,000)$$

$$\$IPT = 0$$

Logo:

$$RTPond = RT + \$IVNC + \$IPT$$

$$RTPond = 150 + \$IVNC + 0$$

- 4.2. **Incoerência nos números de Frota**: ao longo do edital, verificou-se que ocorrem incoerências quanto à determinação da frota. O apêndice 7.1 - “*Definições Aplicadas à Modelagem Econômico-Financeira*”, resumidamente, classifica os grupos de frota da seguinte maneira:

Frota Operacional é a frota básica para “*cumprimento da programação operacional estabelecida*”, ou seja, os veículos que estarão

efetivamente rodando nas vias da cidade. Frota Patrimonial é a Frota Operacional somada à Frota de Reserva, ou seja, soma-se veículos que estarão em espera para cobrir falhas dos veículos que estarão rodando; e Frota Total é a Frota Patrimonial “*acrescida dos veículos “cadastrados” para operação*”, possuindo então mais veículos. Em outras palavras, nesta apresentamos neste parágrafo as tipologias de frota - Operacional, Patrimonial e Total - em ordem crescente de tamanho.

Porém, no Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira” são apresentados os seguintes valores: Frota Operacional: 785 (tabela 3, página 17), Frota Patrimonial: 771 (página 6) e Frota Total: 725 (página 7, embora sem muita clareza). Na prática, o que se verifica é que os valores são incompatíveis com a descrição apresentada acima. Além disso, há valores conflitantes sobre a frota operacional na tabela 3 e na tabela 4 (página 18), que indicam respectivamente 785 e 725 ônibus. Portanto, é necessário realizar essas correções, a fim de que haja clareza necessária à todos.

- 4.3. **Período de cálculo do CDI na TIR:** inicialmente o Apêndice 7 - “Modelagem Econômica - Financeira” menciona que a taxa interna de retorno de 9,56% ao ano foi composta por 150% da média de 12 meses do CDI (página 11), no período de junho/2018 a maio de /2019, mas essa referência entra em contradição, porque em outro ponto do edital a período de referência é de 24 meses (página 50), configurando mais um erro encontrado no edital

Conclusões e encaminhamentos:

De se verificar que há no presente caso pontos positivos, que são imprescindíveis para que a licitação cumpra seu papel e beneficie o usuário de transporte público.

Por outro lado, considerando a falta de oportunidade que a inexistência da Consulta Pública gerou, se torna necessário agora realizar alterações, a fim de corrigir erros que, futuramente, impliquem em riscos de majoração dos custos econômicos e adequar o texto às legislações e aos entendimentos vigentes. Isso assegurando não só competitividade, mas também melhores práticas na condução do processo licitatório, de modo a resguardar os direitos dos usuários de transporte público, bem como melhorar eficácia na prestação desse serviço público essencial.

Sendo o que se tinha à contribuir no momento, esperamos ter colaborado no processo com informações para que V.Sas possam atuar na defesa dos direitos



dos usuários, e agradecemos a atenção de V.Sas. e nos colocamos à inteira disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,

Teresa Liporace

Coordenadora Executiva do Idec

Rafael Calabria

Líder do Programa de Mobilidade Urbana do Idec

Christian Tárík Printes

Supervisor Jurídico