



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA

**MODELAGEM DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE
PÚBLICO URBANO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO**

**PRODUTO 07 – DIAGNÓSTICO JURÍDICO E ECONÔMICO-FINANCEIRO E
PROPOSTA DE MODELO INSTITUCIONAL PARA LICITAÇÃO**

**SÃO PAULO
JULHO/2022**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Prefeitura Municipal de Ponta Grossa/PR contratou a Fipe para a prestação de serviços de assessoria e consultoria para a estruturação e apoio na licitação da concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros no município de Ponta Grossa/PR.

Este relatório apresenta as alternativas de modelos jurídico-institucionais que podem ser utilizadas para a contratação do serviço de transporte coletivo urbano no município.

Antes da proposta de modelo institucional, são avaliadas questões preliminares relevantes à contratação do serviço, como:

- **Titularidade do serviço:** entende-se que o município de Ponta Grossa/PR é ente público legítimo para deflagrar o procedimento de delegação dos serviços de transporte coletivo urbano, na qualidade de Poder Concedente;
- **Autorização legislativa para concessão:** de acordo com a Lei Orgânica do município, já existe autorização legislativa para a concessão;
- **Necessidade de compatibilidade do projeto com a legislação complementar:** a legislação local do município estabelece regras, metodologias e detalhes para os contratos de concessão de transporte coletivo urbano. Assim, o projeto deve ser modelado em compatibilidade com essas regras.

Na análise da legislação relevante, verifica-se que as Leis municipais nº 7.018/2002 e nº 13.623/2020 já definem o prazo máximo para a contratação dos serviços, que corresponde a 10 (dez) anos. No entanto, sugere-se que a duração do contrato seja determinada a partir dos estudos de viabilidade econômico-financeira e técnica do projeto. Esta recomendação se justifica, uma vez que, projetos nos quais há elevados investimentos, geralmente, necessitam de maior tempo para amortizar tais aportes. No caso em tela, há previsão de investimentos em veículos elétricos, que apresentam custos de aquisição maiores, logo é provável que seja necessário mais tempo que o limite atual de 10 anos para serem amortizados. Para esta adequação, deve haver a alteração do dispositivo legal, de forma a não mais limitar o prazo de duração da Concessão antecipadamente. Caso seja mantida tal regra, é necessário avaliar readequações das soluções técnicas compatíveis com a modelagem proposta ao serviço.

A partir da análise das possibilidades de delegação do serviço de transporte coletivo urbano do município de Ponta Grossa/PR, define-se como a modalidade mais adequada o modelo de Concessão Comum. Esta conclusão decorre das seguintes vantagens:

- **Alinhamento com a Política Nacional de Mobilidade Urbana:** ao escolher o modelo de Concessão Comum, há maior segurança jurídica ao projeto, evitando questionamentos quanto à modelagem adotada;
- **Não existe a necessidade de criação de garantias de pagamento por parte do Poder Concedente:** estes mecanismos são previstos nas leis de PPP e são potencialmente mais complexos de serem elaborados;
- **Não comprometimento da RCL:** na hipótese de contratação do serviço por PPP, haveria a necessidade de comprometimento de 5% da RCL do município com o serviço. De acordo com o Relatório de Execução Orçamentária do município, esse valor corresponde a R\$ 47,3 milhões.

Para garantir que o processo licitatório e o contrato sigam as boas práticas de modelagem de Concessões e PPPs, é recomendada a adesão às seguintes premissas:

- Licitação realizada na modalidade concorrência;
- Adoção da lei de licitações mais recente, Lei nº 14.133/21;
- Participação de empresas em consórcio;
- Constituição de SPE;
- Tipo societário Sociedade Anônima;
- Regras de reequilíbrio econômico-financeiro bem definidas;
- Previsão de revisões ordinárias para reajustes tarifários;
- Possibilidade de obtenção de receitas acessórias;
- Matriz de riscos bem definida;
- Sistema de mensuração de desempenho.

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	QUESTÕES PRELIMINARES	2
2.1	A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO SERVIÇO	2
2.1.1	Conclusões	4
2.2	A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR E O TRANSPORTE COLETIVO	4
2.2.1	Autorização legislativa	5
2.2.2	Necessidade de os “novos coletivos urbanos” estarem adaptados ao livre acesso e circulação de pessoas portadoras de deficiência	6
2.2.3	Aumentos de tarifa e necessidade de oitiva do Conselho Municipal de Transporte	6
2.2.4	Conclusões	7
2.3	NORMAS LOCAIS QUE PREVEEM REGRAS QUE IMPACTAM A ESTRUTURAÇÃO DO PROJETO	7
2.3.1	Lei Municipal nº 7.018/2002	8
2.3.1.1	Limite de prazo para a concessão	8
2.3.1.2	Condições para prorrogação dos contratos de concessão	10
2.3.1.3	Áreas operacionais	11
2.3.1.4	Pessoal de operação	11
2.3.1.5	Parâmetro de remuneração	12
2.3.1.6	Gratuidades e isenções	14
2.3.1.7	Outros pontos relevantes	14
2.3.2	Decreto nº 603/2002	16
2.3.3	Lei nº 13.623/2020	17
2.3.4	Conclusões	18
2.4	POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA	21
2.4.1	Conclusões	22
2.5	O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS	22
2.5.1	Conclusões	23
2.6	ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DE SUPORTE JURÍDICO	23

2.7	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MODELOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	24
3.	ESTUDO E ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DA RELAÇÃO ENTRE O ENTE PRIVADO E O PÚBLICO	28
3.1	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	28
3.1.1	Conclusão	30
3.2	ALTERNATIVAS DE ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA	30
3.2.1	Concessão Comum	31
3.2.2	Parcerias Público-Privadas (PPPs) – Concessão Patrocinada e Administrativa	33
3.2.2.1	Concessão patrocinada	34
3.2.2.2	Concessão administrativa	36
3.3	VANTAGENS E DESVANTAGENS DE CADA MODELO	37
3.4	CONCLUSÕES	40
4.	ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DOS MODELOS INSTITUCIONAIS JURIDICAMENTE ADEQUADOS	43
5.	FORMATAÇÃO PRELIMINAR SUGERIDA	45
5.1	MODELO SUGERIDO	45
5.2	PREMISSAS LICITATÓRIAS E CONTRATUAIS	46
6.	PROPOSTA DE MODELO INSTITUCIONAL	49
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Regras relevantes ao projeto de acordo com as Normas locais	19
Tabela 2: Vantagens e desvantagens dos tipos de Concessão	40
Tabela 3: Limite de comprometimento da RCL	44
Tabela 4: Principais Características da Concessão Comum	49
Tabela 5: Principais regras licitatórias e contratuais da Concessão Comum	50

1. INTRODUÇÃO

A Prefeitura Municipal de Ponta Grossa/PR contratou a Fipe para a execução de serviços de assessoria técnica especializada para elaboração de modelo de seleção para a concessão dos serviços de transporte público urbano de passageiros do município.

O projeto em questão envolve o diagnóstico do sistema atual, bem como a elaboração das modelagens técnica, econômica e jurídica relacionadas aos serviços supracitados.

Este relatório consiste no Produto 7, e apresenta uma avaliação jurídica e econômico-financeira dos modelos institucionais possíveis para o projeto, bem como uma proposta preliminar de modelo institucional para a licitação.

Apresenta-se a revisão jurídica dos modelos institucionais pertinentes ao projeto e a avaliação das consequências econômico-financeiras de cada proposta jurídica.

Este Relatório, além desta introdução, é composto pelas seguintes seções:

- **Seção 2:** Apresenta as seguintes questões preliminares: titularidade do serviço, análise da Lei Orgânica municipal, das leis ordinárias municipais com potencial de influenciar na estruturação do projeto, da Política Nacional de Mobilidade Urbana, do papel do Tribunal de Contas, e do atendimento à legislação complementar;
- **Seção 3:** Apresenta o estudo e análise das possibilidades da relação entre o ente privado e o público, com alternativas de estruturação jurídica e vantagens e desvantagens típicas de cada modelo;
- **Seção 4:** Apresenta uma avaliação econômico-financeira dos modelos juridicamente adequados;
- **Seção 5:** Apresenta a formatação preliminar sugerida para o projeto, indicando algumas premissas licitatórias e contratuais preliminares;
- **Seção 6:** Apresenta proposta de modelo institucional; e
- **Seção 7:** Apresenta as considerações finais.

2. QUESTÕES PRELIMINARES

Esta seção apresenta as questões relevantes ao projeto, que devem ser demonstradas preliminarmente aos demais temas. Desse modo, serve como preâmbulo ao tema central deste relatório, que trata do diagnóstico jurídico e da proposta de modelo institucional para a concessão dos serviços de transporte público urbano de passageiros.

Para tanto, a seção é organizada da seguinte forma:

- Subseção 2.1: Apresenta as questões referentes a titularidade do serviço;
- Subseção 2.2: Apresenta as definições da Lei Orgânica do município, relevantes ao serviço de transporte coletivo urbano;
- Subseção 2.3: Apresenta as definições das normas locais, relevantes à modelagem do projeto;
- Subseção 2.4: Apresenta as principais características da Lei nº 12.587/12, relevantes à modelagem do projeto;
- Subseção 2.5: Apresenta a atuação do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização dos contratos administrativos;
- Subseção 2.6: Apresenta as demais leis e decretos relevantes à modelagem do projeto; e
- Subseção 2.7: Apresenta as principais diferenças dos modelos de contratação dos serviços.

2.1 A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO SERVIÇO

Esta subseção trata da titularidade do serviço de transporte público urbano de passageiros a ser concedido pelo Município de Ponta Grossa/PR.

É de grande relevância analisar se o Município de Ponta Grossa/PR é, de fato, o titular do serviço que pretende conceder. Afinal, somente o ente público titular do serviço pode efetivamente decidir quanto à forma de prestação do serviço público, inclusive, conforme o caso, se tal prestação se dará por meio de uma delegação dos serviços a parceiro privado, sob qualquer das modalidades previstas na legislação vigente.

Em regra, não existe grande dificuldade para se identificar o ente titular de cada serviço público. A Constituição Federal delineou com alguma clareza a divisão de competências administrativas entre os entes que integram a Federação.

No caso do transporte coletivo, a Carta da República dispõe que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

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

A Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa/PR, de igual modo, preconiza que compete ao Município *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”* (art. 9º, IV).

É certo que ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que, quando o Estado cria regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, a estrutura interfederativa criada passa a ser a titular do serviço.

Ainda, foi considerada válida, pelo STF, a compreensão de que o Município não pode se negar a integrar esta nova estrutura, de modo que a referida integração é compulsória, sem que se pudesse cogitar de ofensa à autonomia municipal.

Assim, a titularidade dos serviços públicos de transporte coletivo é dos Municípios e do Distrito Federal, por se tratar de interesse local (art. 30, V, da Constituição Federal). Entretanto, nos casos de Municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, poderá estar presente o interesse comum, de forma que a titularidade dos serviços será do Estado em conjunto com os Municípios (conforme o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ).

Ocorre que o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15) conceitua a função pública de interesse comum como *“política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”*. E, considerando a informação disponibilizada para a elaboração desse Produto 7, bem como as pesquisas livres realizadas sobre o tema, o Município de Ponta

Grossa/PR não integra região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião que envolva os serviços de transporte público urbano de passageiros.

Ademais, ainda que fizesse parte de alguma dessas estruturas citadas, os dados técnicos e econômico-financeiros a serem apresentados nos estudos de viabilidade poderão demonstrar que o serviço público de transporte público urbano de passageiros, ainda que prestado de maneira isolada, é viável e não causa qualquer tipo de impacto nos territórios limítrofes, já que toda a atividade ocorre dentro do território municipal. Assim, em tese, nesse cenário a atividade sequer poderia ser considerada de função pública de interesse comum, sob pena de ofensa à legislação (Estatuto da MetrÓpole).

Dessa forma, conclui-se que o Município de Ponta Grossa/PR é, de fato, o titular dos serviços e, conseqüentemente, pode optar isoladamente pela delegação dos serviços para a iniciativa privada.

2.1.1 Conclusões

O Município de Ponta Grossa/PR é ente público legítimo para deflagrar procedimento de delegação dos serviços de transporte urbano coletivo de passageiros, na qualidade de Poder Concedente.

2.2 A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR E O TRANSPORTE COLETIVO

Esta subseção apresenta uma análise da Lei Orgânica municipal e as principais regras nela presentes que influenciam, de algum modo, o presente projeto.

A Constituição Federal prevê o transporte como direito social, conforme o disposto em seu art. 6º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. A Lei Orgânica de Ponta Grossa/PR, conforme já mencionado, estabelece que o serviço tem caráter essencial e permite que sua prestação se dê diretamente ou sob o regime de concessão e permissão.

Assim, a delegação dos serviços à iniciativa privada (adotando-se uma modelagem aderente ao que há de mais moderno no mercado atual em termos de tecnologia, estrutura

contratual robusta, peculiaridades locais, controle de desempenho e fiscalização) apresenta-se como instrumento viável juridicamente e capaz de atender a finalidade de oferecer a prestação de um serviço público adequado e de qualidade aos usuários, em respeito à natureza essencial e à sua qualificação constitucional como direito social.

A Lei Orgânica possui, ainda, outros dispositivos que versam sobre o transporte coletivo e que merecem ser mencionados, diante de seu impacto direto no projeto.

2.2.1 Autorização legislativa

A Lei Orgânica municipal exige, em seu art. 31, autorização legislativa para permissão e concessão à iniciativa privada de serviços públicos de titularidade do Município:

“Art. 31. Compete à Câmara, com a sanção do Prefeito Municipal, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente, deliberar sobre:

IX – permissão e concessão de serviços públicos de interesse local a terceiros”;

Ocorre que o Município de Ponta Grossa/PR já editou a referida lei autorizativa. Trata-se da Lei nº 7.018/2002, que prevê, em seu art. 2º, a possibilidade de a execução da operação do serviço ser delegada a empresa privada:

“Art. 2º Compete, ainda, ao Município diretamente, ou através de entidade de administração indireta, Fundação ou Autarquia, ou, indiretamente, através de delegação a empresa(s) privada(s) especializada(s), a execução da operação dos serviços de transporte coletivo público urbano nas áreas preferenciais de operação, sempre sob o regime de concessão, pelo prazo de 10 (dez) anos, renovável por igual período”.

É dispensável, com relação a este tema (necessidade de lei autorizativa), a adoção de qualquer medida por parte do ente público, uma vez que a delegação dos serviços para a iniciativa privada já conta com autorização legislativa. No entanto, há regras específicas previstas na Lei nº 7.018/2002 que podem ser relevantes à estruturação do projeto. Essas regras são apresentadas na seção 2.3.

2.2.2 Necessidade de os “novos coletivos urbanos” estarem adaptados ao livre acesso e circulação de pessoas portadoras de deficiência

A Lei Orgânica, em seu art. 89, fixa algumas regras relacionadas às concessões e permissões de serviço público de interesse local. Voltando as atenções para o transporte coletivo, de maneira específica, relevante mencionar o conteúdo do §5º do dispositivo legal:

“§ 5º O Poder Público Municipal somente permitirá a entrada em circulação de novos coletivos urbanos, desde que estejam adaptados ao livre acesso e circulação de pessoas portadoras de deficiências física e motora”.

A regra é relevante para que o município a considere na modelagem em curso, evitando-se questionamentos por eventual descumprimento da determinação legal.

Na hipótese de o atendimento da norma se mostrar inviável, por força de questões técnicas ou econômico-financeiras, é recomendável a adoção de providências para alteração do dispositivo legal, buscando gerar segurança jurídica ao projeto.

2.2.3 Aumentos de tarifa e necessidade de oitiva do Conselho Municipal de Transporte

Ressalte-se o conteúdo do §6º, do art. 89, da Lei Orgânica, que estabelece o seguinte:

“§ 6º Sempre que o aumento proposto de tarifa do transporte coletivo for superior ao aumento do indexador oficial da inflação, deverá ser apreciado no Conselho Municipal de Transporte”.

Considera-se que o dispositivo se refere à tarifa pública, cobrada diretamente do usuário, e não à tarifa de remuneração. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12) assim conceitua tais institutos:

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

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita

oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

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

Enquanto a tarifa pública é aquela efetivamente cobrada, de maneira direta, dos usuários do sistema, a tarifa de remuneração consiste no valor total a que fará jus a concessionária, dela fazendo parte a própria tarifa pública e, ainda, eventuais outras fontes de custeio, como receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrassetoriais e intersetoriais, dentre outras.

De qualquer forma, ainda que não relacionado diretamente com a estruturação do projeto e a respectiva tarifa de remuneração que dela decorrer após a realização da licitação, o tema pode impactar em alguma medida a modelagem, sobretudo em um cenário em que se contemple eventual majoração da tarifa pública, caso em que, à luz da lei, dever-se-á ouvir o Conselho Municipal de Transporte.

Trata-se, portanto, de ponto de atenção, uma vez que a exigência legal poderia ser interpretada pelo mercado como um entrave burocrático à majoração da tarifa pública, podendo tornar o projeto, em tese, menos atrativo, cabendo aqui, também, a ponderação sobre a conveniência e viabilidade política de alteração do dispositivo.

2.2.4 Conclusões

Há autorização legislativa para a concessão, o que atende ao que determina a Lei Orgânica. Sem prejuízo, os demais dispositivos da Lei Orgânica citados acima são relevantes para a concepção do projeto e devem ser analisados pelo Município para fins de definição sobre sua consideração na estruturação ou eventual alteração pela via legislativa.

2.3 NORMAS LOCAIS QUE PREVEEM REGRAS QUE IMPACTAM A ESTRUTURAÇÃO DO PROJETO

Além da Lei Orgânica municipal, o Município de Ponta Grossa/PR editou atos normativos, que versam sobre o serviço público de transporte urbano de passageiros,

contendo regras que limitam a liberdade do Poder Executivo na modelagem. Destarte, importa analisar o conteúdo de tais normas para verificação de eventual necessidade de sua alteração, para subsidiar juridicamente a estruturação pretendida para o sistema neste projeto.

2.3.1 Lei Municipal n° 7.018/2002

Conforme mencionado anteriormente, o Município de Ponta Grossa/PR editou a Lei Municipal n° 7.018/2022, que autorizou a delegação da operação dos serviços para a iniciativa privada. A norma, entretanto, possui uma série de regras que são relevantes para a estruturação do projeto e que são apresentadas a seguir.

2.3.1.1 Limite de prazo para a concessão

O primeiro tema relevante para o desenvolvimento do projeto envolve o teor do art. 2º, da Lei Municipal n° 7.018/2002:

“Art. 2º Compete, ainda, ao Município diretamente, ou através de entidade de administração indireta, Fundação ou Autarquia, ou, indiretamente, através de delegação a empresa(s) privada(s) especializada(s), a execução da operação dos serviços de transporte coletivo público urbano nas áreas preferenciais de operação, sempre sob o regime de concessão, pelo prazo de 10 (dez) anos, renovável por igual período”.

O dispositivo limita o prazo da concessão em 10 (dez) anos, admitindo sua renovação pelo mesmo período. Ocorre que, de uma maneira geral, os contratos de concessão, à luz da legislação aplicável (como Leis Federais n° 8.987/95 e n° 11.079/04), consistem em ajustes complexos, usualmente relacionados a altos investimentos e comumente atrelados à necessidade (técnica e econômica) de prazos de vigência mais prolongados, como se observa em diversas contratações de concessões, em distintas esferas federativas.

Dessa forma, considerando que: (i) a estruturação de um projeto de tal natureza demanda a elaboração de estudos interdisciplinares e complementares (aspectos técnicos, jurídicos, institucionais, ambientais e econômico-financeiros); e (ii) o ordenamento jurídico vigente já apresenta balizamentos no tocante aos prazos aplicáveis e à modicidade tarifária, conclui-se que, em âmbito municipal, não é adequado pré-determinar, em lei, o prazo máximo de vigência de tais contratos, mas sim permitir que, à luz de estudos técnicos e,

nos termos das leis aplicáveis, o prazo de vigência do contrato seja estabelecido como uma consequência dos resultados identificados durante sua execução.

Além disso, a liberdade para o ente público fixar o prazo de vigência de maneira compatível com os estudos oferece à Administração Pública um maior repertório de ferramentas possíveis no contexto da estruturação de um projeto, na medida em que, ao não estar mais sujeita de antemão a tais restrições, permite-se que a Administração tenha maior gama de opções no âmbito das ponderações de “direitos x obrigações” a serem equacionadas no futuro contrato, sobretudo em um contexto em que se pretenda exigir quantidade significativa de investimentos por parte do parceiro privado/futuro concessionário.

A modelagem econômico-financeira é que, como regra, define qual o prazo de vigência do contrato é o mais adequado para tornar o projeto atrativo, diante do Capex e Opex definidos pelo estudo técnico, como necessários ao atendimento do interesse público, de modo a não gerar uma tarifa muito elevada, em respeito à modicidade tarifária e às limitações do setor público para concessão de subsídios, por exemplo, e permitir a amortização dos investimentos que serão exigidos do contratado. Como no caso do projeto prever investimentos em veículos elétricos, que apresentam custos de aquisição maiores, precisam de mais tempo para serem amortizados, mas podem ser utilizados por mais tempo.

Por isso, a depender do resultado dos estudos, em especial o econômico-financeiro, conforme mencionado, pode ser recomendável a alteração do art. 2º da Lei nº 7.018/2002, de modo a permitir que o prazo de vigência da concessão seja definido pelo Poder Executivo, ainda que de maneira justificada à luz das conclusões do EVTEA ou, ao menos, que o prazo máximo de vigência previsto na lei seja majorado, cabendo à estruturação econômico-financeira sugerir a vigência mais adequada para as peculiaridades do projeto.

2.3.1.2 Condições para prorrogação dos contratos de concessão

O mesmo art. 2º da Lei nº 7.018/2002 estabelece, em seu parágrafo único, regra que condiciona a prorrogação do prazo de vigência do contrato ao atendimento de dois requisitos:

“Parágrafo Único. No caso de delegação do serviço de transporte coletivo urbano mediante concessão, somente terá direito à renovação do contrato, na forma deste artigo, a empresa concessionária que, cumulativamente:

I – tiver operado as linhas objeto da concessão, durante seu prazo inicial, com índice de eficiência igual ou superior a 98% (noventa e oito por cento) da quilometragem mensal programada;

II – tiver renovado a frota operante conforme os critérios definidos nesta Lei, durante o prazo da concessão”.

Caso a redação do art. 2º não seja alterada e reste mantida a regra que fixa o prazo de vigência em 10 (dez) anos, admitindo renovação por igual período, é relevante o conhecimento dessas condições para que a renovação possa ocorrer. Ademais, é necessário que o ente público analise se tais condições dialogam e se mostram compatíveis com o que se idealiza para o projeto.

O inciso I fixa como primeira condição o fato de o concessionário ter operado nos primeiros 10 (dez) anos de vigência com índice de eficiência igual ou superior a 98% da quilometragem mensal programada. Existe a possibilidade, em tese, de o modelo técnico a ser proposto no presente projeto não contar com índice de eficiência ligado, necessariamente, a uma quilometragem mensal programada. Neste cenário, o projeto estará incompatível com a norma, o que demandará a adaptação do modelo técnico à regra legal ou a alteração legislativa.

Ademais, a segunda condição, fixada no inciso II, está relacionada à necessidade de o concessionário ter renovado a frota, nos termos fixados na lei. Trata-se do art. 25, que estabelece que *“a renovação da frota deverá ser procedida, necessariamente, com veículos novos, no ano de vencimento da sua vida útil, sendo vedado o reencarroçamento de veículos”.*

Trata-se de mais um ponto de atenção para o ente público, sendo recomendável uma análise quanto à eventual necessidade de alteração do dispositivo legal ou sua consideração na estruturação do projeto.

2.3.1.3 Áreas operacionais

A norma também estabelece, em seu art. 6º, XIII, que cabe ao Município “*fixar áreas de operação da(s) empresa(s) concessionária(s), a serem delegadas mediante procedimento licitatório, devendo no mínimo, ser superior a uma*”. O §1º conceitua área de operação como “*a região definida pelo Município, onde uma concessionária terá prioridade na operação das linhas de transporte coletivo, sem prejuízo da integração com as demais áreas de operação*”.

Assim, cumpre observar na estruturação do projeto eventual ato normativo editado pelo Poder Executivo que tenha fixado as áreas operacionais. A lei parece impor que as áreas sejam fixadas por Decreto do Chefe do Executivo, conforme redação do art. 52, II da Lei:

“Art. 52 – No regulamento a ser editado pelo Prefeito Municipal, mediante Decreto, com base no Plano Diretor do Sistema de Transporte Coletivo e nos demais estudos técnicos e econômicos, determinará, na forma desta Lei:

II – as áreas de operação, devendo-se respeitar o mínimo de duas áreas para fins de licitação do sistema”;

Trata-se, portanto, de ponto de atenção, sendo recomendada a análise sobre a compatibilidade dos atuais normativos vigentes com o escopo do projeto, em termos de quantidade de áreas e demais aspectos a ela relacionados.

2.3.1.4 Pessoal de operação

O mesmo art. 6º também fixa, em seu inciso XVI, que cabe ao Município:

“XVI – estabelecer as normas relativas ao pessoal de operação, assegurado que cada veículo do transporte de passageiros conte com 02 (dois) operadores, sendo um(a) motorista e um(a) trocador, exceto na hipótese prevista no § 2º do art. 56, desta lei; (Redação dada pela Lei nº 11652/2014)”.

A regra geral estabelece que cada veículo deve contar com dois operadores, um motorista e um “trocador”. Entretanto, o próprio dispositivo prevê uma exceção, qual seja, a hipótese prevista no art. 56, §2º, que possui a seguinte redação:

“Art. 56 Ficam os veículos do Sistema de Transporte Coletivo Urbano do Município de Ponta Grossa autorizados a implantarem o sistema de bilhetagem eletrônica e outros assemelhados, desde que mantenham os postos de trabalhos dos cobradores que deverão, desta forma, exercer a função de agentes de bordo, garantindo a eficiência do sistema e segurança.

§ 1º Nenhum ônibus sob o regime de concessão ou permissão poderá trabalhar somente com bilhetagem eletrônica, excluindo o ser humano.

§ 2º A permissão para o uso apenas da bilhetagem eletrônica somente se aplicará aos veículos de transporte coletivo urbano com capacidade de transporte inferior ou igual a 20 (vinte) lugares, conforme o Código de Trânsito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 9712/2008)”.

Diante disso, é recomendável que a norma seja analisada e considerada pelo Município, inclusive para fins de avaliação quanto a necessidade de sua alteração ou revogação. A lei vigente estabelece que nenhum ônibus poderá funcionar exclusivamente com bilhetagem eletrônica, salvo os que possuem capacidade de transporte inferior ou igual a 20 (vinte) lugares, regra que influencia diretamente na estruturação e que pode demandar alteração para que o projeto se mostre economicamente viável, a depender do caso.

2.3.1.5 Parâmetro de remuneração

Outro tema relevante para a estruturação do projeto, que foi disciplinado pela lei municipal, envolve a remuneração da concessionária. É recomendável que o ente público avalie a eventual conveniência de alteração das normas legais, à luz do modelo que será idealizado para o transporte público urbano de passageiros de Ponta Grossa/PR.

O Capítulo IV, da Lei nº 7.018/2002, trata da tarifa e estabelece em seu art. 7º que o modelo de remuneração será baseado no quilômetro rodado e no índice de passageiros por quilômetro:

“Art. 7º O cálculo da tarifa será efetuado com base em planilha de custos elaborada pelo Município, que levará em conta a remuneração por quilômetro rodado e o índice de passageiros por quilômetro (IPK), atualizados. (Redação dada pela Lei nº 8099/2005) (Vide regulamentação dada pelo Decreto nº 17194/2020)”.

A planilha de custos mencionada no art. 7º possui, nos termos do art. 8º, os seguintes itens:

“Art. 8º São itens da planilha para efeito de cálculo tarifário:

- I – Custo Operacional;*
- II – Custo de Capital;*
- III – Custo Básico de Administração;*
- IV – Margem Mínima de lucro líquido;*
- V – Custo Tributário”.*

Ademais, a própria lei já prevê a periodicidade e a forma de realização de revisões periódicas da tarifa, nos termos do §3º do art. 6º:

“§ 3º - A cada dois anos, o poder concedente poderá proceder a uma avaliação dos parâmetros de remuneração dos itens de consumo de combustível, lubrificantes e rodagem, integrantes do Custo Operacional (inc. I, do art. 8º), avaliando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o valor da tarifa, em face das seguintes hipóteses:

- I – modificação tecnológica relevante do material rodante (veículos) e de sua forma operacional;*
- II – introdução de novos tipos de combustível e de insumos de rodagem (pneu);*
- III – alteração do sistema viário, especialmente com a introdução de vias ou faixas preferenciais ou exclusivas.*

§ 4º - Serão considerados para a avaliação os dados colhidos pelo órgão gestor do sistema de transporte coletivo, obedecido o seguinte procedimento de avaliação:

- I – os dados de avaliação serão colhidos pelo órgão do poder concedente encarregado do gerenciamento do sistema, assegurado direito de participação da(s) empresa(s) concessionária(s) e do Conselho Municipal de Transporte, tanto na verificação e aferição dos dados coletados quanto na sugestão de dados a serem colhidos;*
- II – os dados colhidos serão comparados com os dados informadores da equação econômico-financeira da planilha tarifária original, instituída pelo contrato de concessão, em procedimento que será, necessária e previamente, submetido à apreciação da(s) empresa(s) concessionária(s) e do Conselho Municipal de Transporte;*

III – ao final, constatadas variações, será a planilha tarifária readequada através de decreto do Senhor Prefeito Municipal, considerando-se necessariamente, na forma dessa Lei, o modelo dos veículos em operação e também eventuais variações de modais operacionais”.

Ademais, a norma fixa os conceitos de custo operacional, de capital, básico de administração, margem mínima de lucro líquido e custo tributário (art. 9º a 13). O art. 15 estabelece a metodologia para obtenção do índice de passageiro por quilômetro. Os procedimentos de cálculo tarifário foram regulamentados pelo Decreto nº 17.194/2020.

Em geral, as melhores práticas recomendam que tais conceitos e metodologias sejam fixados no próprio contrato, de maneira que o Poder Executivo tenha certa margem de liberdade para estruturar e modelar cada projeto de acordo com as necessidades do momento em que a concessão será efetivada, à luz das mais modernas condições tecnológicas e às peculiaridades atuais do setor, que está em constante transformação.

Dessarte, a existência do detalhamento acima sobre o modelo remuneratório da concessionária, tanto na Lei nº 7.018/2002 quanto no Decreto nº 17.194/2020 é ponto de atenção, sendo recomendável que o Município avalie a pertinência de manter tais disposições normativas ou, eventualmente, de adotar providências para alteração dos dispositivos legais que versam sobre a matéria, buscando compatibilizá-los com o modelo técnico e econômico a ser estruturado para o transporte público urbano de passageiros de Ponta Grossa/PR.

2.3.1.6 Gratuidades e isenções

O art. 17 da Lei nº 7.018/2002 fixa o rol de passageiros que são beneficiários de isenção de tarifa. O regulamento de tais benefícios tarifários consta no Decreto nº 16.125/2019. Trata-se de tema bastante relevante para a estruturação econômico-financeira da concessão, uma vez que a tarifa de remuneração deverá considerar as gratuidades existentes, de modo que o modelo seja financeiramente sustentável.

2.3.1.7 Outros pontos relevantes

A Lei nº 7.018/2002 trata de outros temas igualmente relevantes para a estruturação e modelagem do projeto.

Mais uma vez, os dispositivos versam sobre temas que, idealmente, deveriam ser fixados com liberdade pelo Poder Executivo no Edital e no Contrato (e seus anexos) para atender as peculiaridades de cada projeto, mas que, atualmente, estão previstos em lei, de modo que o modelo deverá respeitar tais balizas ou haverá a necessidade de alteração legislativa.

Há regras que estabelecem:

- A necessidade de haver veículos operando entre 00h00min (zero) e 05h00min (cinco horas) em linhas que interliguem os principais bairros da cidade ao terminal central, atendendo usuários de setores específicos, de acordo com a demanda, na forma a ser definida pelo poder concedente (art. 19, §4);
- O dever de a concessionária cumprir o índice de eficiência de atendimento mínimo de 98% (noventa e oito por cento) da quilometragem mensal programada, índice esse que será avaliado a cada 12 (doze) meses (art. 20, II);
- O dever de a concessionária operar com imóveis, equipamentos, máquinas, peças, acessórios, móveis, oficinas, manutenção e pessoal vinculado ao serviço, objeto da concessão, com exclusividade (art. 20, XIII);
- Dever de os veículos contarem com sistema de monitoramento, controle e vigilância, além de haver a imposição de a concessionária realizar teste de dosagem de alcoolemia em motoristas (art. 20, XVIII);
- A destinação da receita com publicidade exclusivamente para o Município (art. 26);
- A necessidade de os veículos contarem com mecanismo de abertura das portas, estando o seu comando situado no posto do motorista, ao abrigo de manuseio não autorizado, podendo ser pneumático ou eletropneumático, devendo o mecanismo possuir dispositivo capaz de impedir a aceleração do veículo quando quaisquer das portas de serviço estiverem abertas, bem como de impedir a abertura das mesmas com o veículo em movimento (art. 27, §§1º e 2º);
- A necessidade de haver câmera de vigilância interna em número suficiente para registrar todas as entradas e saídas do veículo e os locais destinados ao motorista e ao cobrador, em ao menos 10 (dez) veículos da frota (art. 27-A);

- O dever de os veículos do tipo convencional ou articulado, que percorram linhas que atendam entidades de apoio às pessoas com deficiência física que tenham mobilidade reduzida e/ou cadeirantes, cuja demanda frequente destes no transporte coletivo se justifique, de conter, no mínimo, 02 (dois) e até o limite de 03 (três) lugares adaptados a usuários com mobilidade reduzida e/ou cadeirantes (art. 27-B);
- A reversão dos veículos ao patrimônio do Município findo o prazo de vida útil (art. 48-B);
- A necessidade de o edital de licitação para a delegação do serviço de transporte coletivo de passageiros, dentre outras especificações, estabelecer que o custo de capital dos veículos usados será remunerado, levando-se em consideração apenas o saldo de vida útil dos mesmos (art. 51);
- A proibição de subconcessão dos serviços delegados, bem como qualquer forma de cessão de direitos relativos à operação do sistema, salvo expressa e prévia autorização do poder concedente, ouvido previamente, de todo o modo, o Conselho Municipal de Transportes (art. 54); e
- Prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias para as novas concessionárias entrarem em operação (art. 57).

Assim, cabe a análise do conteúdo integral da lei, para que sejam identificados os temas e dispositivos que, eventualmente, demandarão alteração por meio do devido processo legislativo.

2.3.2 Decreto n° 603/2002

As mesmas ponderações se aplicam ao Decreto n° 603/2002, que regulamenta a Lei n° 7.018/2002 e que estabelece algumas regras que limitam a margem de liberdade do Poder Executivo na modelagem do projeto, por exemplo:

- Previsão de que o Edital deve prever índice de margem mínima de lucro definido pela proposta vencedora da licitação para cada lote (art. 14);
- Revisão do cálculo da tarifa sempre que ocorrer modificação dos custos integrantes de sua composição com uma variação mínima de 2% (dois por cento)

superior ao percentual equivalente à margem mínima de lucro da(s) empresa(s) concessionária(s) do sistema (art. 14, §2º); e

- Adoção da “margem de lucro mínima” como critério de julgamento na licitação (art. 31, §2º), em aparente contrariedade às regras da Lei Geral de Concessões.

Reitera-se a avaliação da repercussão do ato normativo sobre as diretrizes a serem incorporadas no modelo de concessão proposto, para se aferir a necessidade de alguma alteração no conteúdo do decreto.

2.3.3 Lei nº 13.623/2020

A par das disposições da Lei nº 7.018/2002, também está vigente a Lei nº 13.623/2020, que dispõe sobre a organização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Ponta Grossa/PR.

A lei repete, em seu art. 2º, §2º, o prazo máximo de 10 (dez) anos para os contratos de concessão, admitindo, como faz a Lei nº 7.018/2002, a renovação por igual período.

Em outros pontos, prescreve sobre os temas já tratados pela Lei nº 7.018/2002 e pelo Decreto nº 603/2002 de maneira distinta. Ademais, a norma conta com referências à Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte – AMTT, entidade que foi extinta pela Lei nº 14.119/2021.

O art. 7º, II, da norma estabelece que o julgamento da licitação deverá ser a combinação de técnica e preço, este último por meio do critério do “*menor custo quilométrico, visando à busca da menor tarifa possível, mediante fixação de margem de lucratividade*”.

A lei proíbe, sem qualquer ressalva, a subconcessão (art. 8º).

Admite, por um lado, que as concessionárias explorem publicidade (art. 28), mas impõe que a receita líquida obtida seja destinada a uma conta específica e desvinculada do Fundo Municipal do Transporte Coletivo de Ponta Grossa, a ser gerida por Câmara de Compensação composta pelas concessionárias e pela AMTT, destinada integralmente a melhorias e benefícios para o usuário do transporte coletivo, tais como pontos de ônibus, bancos, coberturas e demais melhorias. Trata-se de regra que, aparentemente, destina

100% da receita para o próprio ente público, desestimulando a atividade empreendedora do concessionário que poderia servir para redução das tarifas.

O prazo de vida útil dos veículos também é tratado, na Lei nº 13.623/2020, de maneira distinta da Lei nº 7.018/2002. Nesta, o prazo é de 13 (treze) anos, na outra, de 10 (dez) anos (art. 29, §2º).

Apesar de ser possível, juridicamente, investigar e indicar que dispositivos da Lei nº 7.018/2002 e do Decreto nº 603/2002 foram revogados de maneira tácita pela Lei nº 13.623/2020, a coexistência de diplomas normativos, sem que um deles tenha sido revogado de maneira expressa, pode ensejar insegurança jurídica ao projeto.

2.3.4 Conclusões

Nota-se que, no Município de Ponta Grossa/PR, a legislação local estabelece, com precisão, uma série de detalhes, regras e metodologias para os contratos de concessão dos serviços de transporte público urbano de passageiros, disposições que limitam a margem de liberdade do Poder Executivo na estruturação do projeto.

É oportuno que o ente público atente ao conteúdo da Lei nº 7.018/2002, do Decreto nº 603/2002 e da Lei nº 13.623/2020, a fim de que o projeto não seja modelado com incompatibilidade com esses atos normativos.

Tais normas, previstas em lei formal do Município, em alguma medida podem ir de encontro a modelos mais modernos que têm sido idealizados para o setor de transporte público urbano de passageiros.

Esse contexto pode demandar a atualização e consolidação das normas locais que versam sobre o serviço público em questão, buscando acomodar as diretrizes que serão adotadas no projeto e para que não reste dúvida sobre quais normas estão vigentes e serão aplicadas na relação contratual que será formalizada entre Poder Concedente e futuras concessionárias, gerando segurança jurídica e, conseqüentemente, reforçando a atratividade do projeto perante o mercado.

Com relação aos temas em que, aparentemente, há divergência entre atos normativos locais, apresenta-se a seguir a tabela, que contém alguns dos identificados quando da

confeção deste produto, registrando-se o caráter não exauriente das matérias elencadas, servindo apenas como norte e resumo do que foi identificado até o momento, sem prejuízo de aprofundamento em conjunto com a equipe do Poder Concedente.

Tabela 1: Regras relevantes ao projeto de acordo com as Normas locais

Tema	Como é tratado pela(o)		
	Lei nº 7.018/2002	Decreto nº 603/2002	Lei nº 13.623/2020
Condições para prorrogação dos contratos	Art. 2º, parágrafo único: ter cumprido índice de eficiência igual ou superior a 98% (noventa e oito por cento) da quilometragem mensal programada e renovado a frota operante, conforme os critérios definidos na Lei.	Art. 3º: as mesmas condições da Lei nº 7.018/2002.	Art. 14, §4º, I: cumprimento, nos prazos contratuais, dos respectivos compromissos de investimentos em bens (possível revogação tácita do art. 2º, parágrafo único da Lei nº 7.018/2002, pois se trata de lei mais recente, tratando do mesmo tema de maneira diversa, afetando, também, a regra prevista no Decreto nº 603/2002, por se tratar de ato infralegal).
Parâmetro de remuneração	Capítulo IV (art. 7º ao 17): regras detalhadas sobre as tarifas.	Capítulo III (art. 14 a 21): regras detalhadas sobre as tarifas.	Capítulo VII (art. 27 a 32): regras detalhadas sobre as tarifas, com alguns temas tratados de maneira distinta que as normas anteriores. Exemplo: vida útil dos veículos que, na Lei nº 7.018/2002 é de 13 anos, e na Lei 13.623/2020 é de 10 anos, forma de cálculo da depreciação, dentre outros,
Isenções	Art. 17: rol de isentos.	Art. 18: revogado pelo Decreto nº 10.740/2015, este último atualmente vigente,	Art. 31: remete o tema (isenções e reduções tarifárias) a “legislação específica”, não havendo clareza quanto à vigência da Lei nº 7.018/2002 quanto ao trato da matéria.
Necessidade de exclusividade quanto a imóveis, móveis, equipamentos, etc., vinculados à concessão	Art. 20, XIII: exclusividade quanto aos imóveis, equipamentos, máquinas, peças, acessórios, móveis, oficinas, manutenção e pessoal vinculado ao serviço, objeto da concessão.	Art. 26, XIII: mesma regra prevista na Lei nº 7.018/2002.	Art. 11: exclusividade quanto aos imóveis próprios ou subcontratados, equipamentos, máquinas, veículos, peças, acessórios, móveis, garagem e demais instalações, manutenção e pessoal vinculado ao serviço objeto do contrato (tema tratado de maneira distinta da Lei nº 7.018/2002, de modo que, pelo critério temporal, parece ter havido a revogação tácita do art. 20, XIII, da Lei anterior e do seu Decreto regulamentador, quanto a este tema).
Receitas acessórias decorrentes da exploração de publicidade	Art. 26, §1º: recursos arrecadados com a publicidade, deduzidas as despesas com impostos, produção e agenciamento, serão repassados, até o quinto dia útil de cada mês, à Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte - AMTT.	Art. 28, §4º: Em caso de exploração de propaganda e publicidade nos veículos, a arrecadação proveniente deverá ser considerada para fins de cálculo da tarifa.	Art. 28, §1º: A receita líquida obtida com a publicidade deverá ser destinada a uma conta específica e desvinculada do Fundo Municipal do Transporte Coletivo de Ponta Grossa, a ser gerida por Câmara de Compensação composta pelas concessionárias e pela AMTT, destinada integralmente a

Tema	Como é tratado pela(o)		
	Lei nº 7.018/2002	Decreto nº 603/2002	Lei nº 13.623/2020
			melhorias e benefícios para o usuário do transporte coletivo, tais como pontos de ônibus, bancos, coberturas e demais melhorias (tema tratado de forma distinta que a Lei nº 7.018/2002, de modo que, pelo critério temporal, a lei mais recente parece ter revogado tacitamente a anterior, afetando, igualmente, seu decreto regulamentador).
Subconcessão	Art. 54: como regra, proíbe a subconcessão dos serviços delegados, bem como qualquer forma de cessão de direitos relativos à operação do sistema, salvo expressa e prévia autorização do poder concedente, ouvido previamente, de todo o modo, o Conselho Municipal de Transportes.	-	Art. 8º: veda sem ressalvas a subconcessão (parece, então, haver revogação tácita do art. 54 da Lei nº 7.018/2002).
Critério de julgamento na licitação	-	Art. 31: técnica e preço, avaliando-se, necessariamente:	Art. 7º, II: melhor técnica e menor custo quilométrico, visando à busca da menor tarifa possível, mediante fixação de margem de lucratividade.
		a) frota disponível e disponibilizada para prestação dos serviços no lote de operação;	
		b) capacidade técnica operacional;	
		c) instalações disponibilizadas e disponíveis para prestação dos serviços;	
		d) experiência da empresa em transporte coletivo urbano de passageiros como serviço público, na forma do inc. V do art. 30 da Constituição Federal;	
		e) certificação de qualidade, reconhecida e atestada por instituição idônea;	
		O item PREÇO da concorrência será determinado, na forma do Edital de Licitação, através da Margem Mínima de Lucro Líquido.	

Fonte: Equipe Fipe, a partir das Leis nº 7.018/2002, nº 13.623/2020 e Decreto nº 603/2002.

De acordo com a Tabela 1, há diferentes regramentos para aspectos relevantes da modelagem do serviço no Município. Por isso, tais normas são ponderadas na avaliação das premissas licitatórias e contratuais, apresentada na seção 5.

2.4 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é uma lei federal que fixa diretrizes para o desenvolvimento da rede viária das cidades brasileiras e contribui com a organização dos deslocamentos nos centros urbanos do país.

O projeto será estruturado com vistas a atender os princípios, diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/12, como a acessibilidade universal; o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas na cidade; a priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado e a garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço, dentre outros.

A estruturação garantirá o respeito às diretrizes previstas na legislação, como a melhoria na gestão da operação do serviço de transporte coletivo urbano através de maior eficiência operacional e menor emissão de gases poluentes, por meio da modernização da frota de veículos.

Deverá também ser observado o regime econômico previsto na norma para os contratos de concessão e permissão do serviço de transporte público coletivo, com a previsão de tarifa de remuneração constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços, somado à receita oriunda de eventuais outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

Para garantir a modicidade da tarifa pública, que consiste no preço público cobrado do usuário do serviço, poderá ser previsto o pagamento de subsídio por parte do Município, a depender do resultado dos estudos econômico-financeiros. Ademais, o contrato poderá prever a possibilidade de o concessionário explorar receitas acessórias, desde que com autorização do Poder Concedente, visto que poderá contribuir para a modicidade tarifária.

Em linha com o art. 9º, §10º da Lei nº 12.587/12, poderá também ser prevista a revisão ordinária da tarifa de remuneração periodicamente. Ademais, o contrato poderá prever indicadores de desempenho, que deverão ser alcançados pelo contratado sob pena de redução de sua remuneração. Buscando auxiliar o Poder Concedente na mensuração do desempenho do concessionário, o contrato também poderá determinar a contratação de Verificador Independente, gerando maior facilidade na mensuração dos indicadores de desempenho.

2.4.1 Conclusões

Esta subseção evidencia as diretrizes regulatórias previstas na Política Nacional de Mobilidade Urbana a serem observadas nos estudos técnicos, bem como instrumentos necessários para a garantia de que as diretrizes fixadas pela norma sejam atingidas.

2.5 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná é órgão de fiscalização e controle dos atos e contratos administrativos celebrados pelo Município. Estas atribuições devem ser exercidas, também, em relação aos contratos de concessão, dentro dos limites estabelecidos pela legislação para o controle dos contratos celebrados pela administração municipal.

Os contornos relacionados a esta competência são definidos pela Lei Complementar Estadual nº 113, de 15/12/2005, que estabelece a estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Conforme se depreende de seu art. 29, compete à Corte de Contas fiscalizar as licitações e a execução dos contratos celebrados pelos entes públicos.

Em regra, a fiscalização de qualquer órgão sujeito à jurisdição do TCE/PR é realizada de forma seletiva e concomitante à edição do ato ou do contrato. A própria Lei Complementar Estadual nº 113, de 15/12/2005 assim estabelece em seu art. 258, conforme se vê:

“Art. 258. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

- I – pela publicação no Diário Oficial do Estado e nos órgãos oficiais de imprensa municipais, e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pelo Tribunal, pela administração pública estadual e municipal;*
- II – da lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;*
- III – dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres;*
- IV – por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;*
- V – por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.*
- VI – pelo acesso a dados e informações publicados em sítio eletrônico de órgão ou entidade ou em bases de dados aos quais o Tribunal tenha acesso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)”.*

Nesse sentido, as licitações e contratos, inclusive as concessões comuns e as PPPs em sentido estrito, devem ser fiscalizadas pelo Tribunal. Este controle, porém, não é condição prévia para a publicação dos editais de licitação e para a assinatura dos contratos – afinal, o controle, por definição legal, será concomitante à eficácia dos atos. Isso significa dizer que, por se tratar de contratação pública, o TCE poderá a qualquer momento fiscalizar a sua execução, após a publicação do ato, mas a avaliação da Corte de Contas não é uma etapa condicionante para que a publicação dos editais de licitação possa ser realizada.

2.5.1 Conclusões

A aprovação dos documentos licitatórios pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná não é condição para a deflagração do certame, de maneira que, apesar de ser atribuição da Corte realizar o controle de licitações e contratos do Município de Ponta Grossa/PR, este controle será realizado com base na competência genérica do órgão de fiscalização.

2.6 ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DE SUPORTE JURÍDICO

Esta seção apresenta a legislação complementar pertinente que será contemplada no projeto de estruturação da concessão dos serviços de transporte público urbano de passageiros de Ponta Grossa/PR.

Por ora, este tópico se limita a indicar as outras normas legais e/ou infralegais que serão aplicadas no presente estudo, buscando conferir segurança jurídica ao projeto.

Além de toda a legislação já citada, incide sobre o serviço transporte público urbano de passageiros uma série de regramentos, que serão observados na modelagem técnica e jurídica. São eles:

- a) Lei Federal nº 12.587/12 (“Política Nacional de Mobilidade Urbana”);
- b) Lei Federal nº 6.938/81 – (“Política Nacional de Meio Ambiente);
- c) Lei Federal nº 9.503/97 (“Código de Trânsito Brasileiro”);
- d) Lei Federal nº 9.605/98 (“Lei de Crimes Ambientais”);
- e) Lei Municipal nº 11.995/14 (“Lei Municipal de PPPs”);
- f) Lei Complementar Estadual nº 113/05 (“Lei Orgânica do TCE-PR”);
- g) Lei Municipal nº 7018/2002 (“Lei Municipal de Transporte Coletivo”);
- h) Decreto nº 603/2002;
- i) Lei Municipal nº 13.623/2020;
- j) Plano Diretor do Município;
- k) Lei Municipal nº 12.071/15;
- l) Lei Federal nº 10.257/01 (“Estatuto da Cidade”);
- m) Lei Federal nº 10.741/03 (“Estatuto do Idoso”);
- n) Lei Federal nº 13.146/15 (“Estatuto da Pessoa com Deficiência”);
- o) Lei Orgânica do Município; e
- p) Constituição do Estado do Paraná.

2.7 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MODELOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Esta subseção apresenta as vantagens em utilizar as Concessões e PPPs como modelo de contratação para os serviços de transporte coletivo urbano em Ponta Grossa/PR, em comparação com o modelo de contratação tradicional definido pela Lei nº 8.666/93.

O modelo de contratação tradicional de bens e serviços pelos entes públicos, definido pela Lei nº 8.666/93, é utilizado para diferentes objetos, como: obras, serviços, materiais e

equipamentos, alienações e locações. No entanto, para a contratação de serviços públicos, apresenta limitações que causam ineficiências a estes contratos.

Os serviços públicos demandam uma modelagem contratual mais robusta, com características especiais diante da natureza peculiar de seu objeto. São contratos que, como regra, exigem um grande aporte de recursos e, conseqüentemente, demandam prazos mais elásticos e institutos especiais de fiscalização e controle das metas que o agente privado deve alcançar.

No âmbito da aplicação da Lei nº 8.666/93, o foco do Estado é o de controle de meios. São procedimentos em que cabe ao Estado delinear com bastante precisão o modo como o contratado deverá cumprir suas obrigações.

De acordo com o Art. 57 da Lei nº 8.666/93, a duração dos contratos de prestação de serviços é limitada a 60 meses:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses”;

Dado esse curto prazo, não é possível realizar a adequada alocação de riscos de acordo com a capacidade de gestão das partes, bem como amortizar adequadamente os investimentos de grande monta, com o fim de modicidade tarifária ou adequação da contraprestação a realidade orçamentária do ente público. Além disso, por não haver a continuidade por um longo período, não há incentivo à manutenção ou melhoria da obra ou serviço.

Por outro lado, a Lei nº 8.987/95 e a Lei nº 11.079/04 permitem prazos maiores.

“Lei nº 8.987/95:

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica

ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

Art. 28-A. Para garantir contratos de mútuo de longo prazo (...)

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, serão considerados contratos de longo prazo aqueles cujas obrigações tenham prazo médio de vencimento superior a 5 (cinco) anos

Lei nº 11.079/04:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação”;

Logo, há melhor acomodação dos componentes de transferência de risco e acesso a estruturas de financiamento mais sofisticadas. Com prazos maiores, há mais tempo para amortizar investimentos elevados, contribuindo para a viabilidade econômica do projeto.

Outrossim, a Lei nº 8.666/93 compromete recursos públicos antes da fruição do serviço público, derivado da infraestrutura associada. Este fato, associado à segregação entre projeto e execução do serviço, causa problemas de eficiência de execução e qualidade do serviço ofertado:

“Art. 9º: Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado”;

Em contraste, nas Leis nº 8.987/95 e nº 11.079 não há tal divisão:

“Lei nº 8.987/95:

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

Lei nº 11.079/04:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

II – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”.

Definidas as diferenças dos modelos de contratação de serviços públicos, na seção 3, são explorados os pontos positivos e negativos de cada uma das modalidades, bem como sua respectiva adequação jurídica ao projeto em tela.

3. ESTUDO E ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DA RELAÇÃO ENTRE O ENTE PRIVADO E O PÚBLICO

Esta seção apresenta uma análise detalhada das possibilidades institucionais para a estruturação do projeto de concessão, no que tange à definição da forma contratual (de concessão comum, administrativa ou patrocinada), exigências legais ao parceiro privado e incidência de normas jurídicas específicas, destacando os principais pontos dessa relação ao longo do ciclo de vida contratual.

Assim, a seção é organizada da seguinte forma:

- Subseção 3.1: Apresenta os principais pontos da legislação municipal, no que tange às PPPs;
- Subseção 3.2: Apresenta as alternativas de contratação do serviço;
- Subseção 3.3: Apresenta as vantagens e desvantagens de cada modelo; e
- Subseção 3.4: Apresenta as conclusões a respeito das possibilidades de contratação.

3.1 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Esta subseção trata da legislação municipal sobre PPP e como ela se relaciona com legislação federal sobre PPPs.

O Município não possui lei específica sobre concessões comuns. Há, entretanto, as já analisadas Leis nº 7018/2002 e nº 13.623/2020, que possuem regras aplicáveis às concessões de transporte público urbano de passageiros, independente do modelo específico adotado. Resta, então, analisar o conteúdo da lei municipal sobre PPPs (Lei nº 11.995/14).

A norma local, de uma maneira geral, não se afasta do regramento previsto na Lei nº 11.079/04, salvo alguns temas específicos que foram tratados de maneira distinta.

A norma local prevê algumas balizas que precisarão ser observadas na estruturação do projeto (ou alteradas, se este for o desejo do Município, por meio do regular processo legislativo) caso se opte por uma PPP.

O Capítulo IV prevê normas gerais para a licitação de PPPs. Há previsão de autorização legislativa para as concessões patrocinadas em que mais de 30% (trinta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública (art. 13).

Há previsão, ainda, de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias entre a publicação do edital e a data de apresentação das propostas (art. 15), regra inexistente na Lei nº 11.079/04.

Enquanto o valor mínimo do contrato para PPPs na Lei Federal é de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a norma local prevê que “*é vedada a celebração de parcerias público-privada cujo valor anual do contrato seja inferior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)*”.

O art. 20, §3º, estabelece a possibilidade de remuneração variável, de acordo com o desempenho do concessionário ou a realização de metas pré-estabelecidas de produtividade, demanda, qualidade, atendimento, universalização, entre outras devidamente previstas no projeto da PPP e no edital de licitação, conferindo grande margem de liberdade para o projeto fixar tais parâmetros.

O art. 25 também demanda atenção no âmbito do presente estudo de estruturação, já que fixa alguns requisitos para os projetos de PPP:

“Art. 25 O Município somente poderá contratar parceria público-privada, quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, o percentual previsto no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004 da receita corrente líquida do exercício, cujas despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam ao percentual previsto no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004 da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Para fins de atendimento ao disposto no “caput”, a autoridade competente haverá de demonstrar:

a) que as despesas criadas ou aumentadas em decorrência da contratação de parceria público-privada não afetarão os resultados previstos no Anexo de Metas Fiscais da LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesas;

b) que as obrigações contraídas pelo Município relativas ao objeto de contrato de parceria público-privada deverão observar os limites e condições de endividamento decorrentes da aplicação dos artigos 29, 30 e 32, da Lei Complementar nº 101/00;

- c) que o objeto da parceria público-privada está previsto no Plano Plurianual (PPA);*
- d) que as obrigações contraídas pelo Município, no decorrer do contrato de parceria público-privada, são compatíveis com a LDO e estão adequadamente previstas na LOA”.*

Por fim, o art. 9º prevê a necessidade de o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Ponta Grossa/PR aprovar os projetos de parceria, algo que configura um requisito para o início do processo de licitação.

Essas são, em linhas gerais, as normas específicas editadas pelo Município sobre PPPs, tendo este estudo enfatizado as mais relevantes para o presente projeto e que, em alguma medida, divergem da lei federal.

3.1.1 Conclusão

Em relação ao atendimento à legislação municipal, demonstrou-se que, caso se opte por uma PPP, o projeto deve observar as balizas jurídicas previstas na lei local de parcerias público-privadas.

3.2 ALTERNATIVAS DE ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA

Esta subseção trata dos cenários (alternativas) de estruturação jurídicas institucionais possíveis ao caso em tela. São abordados com maiores detalhes os possíveis modelos jurídicos que, em tese, o Município de Ponta Grossa/PR pode vislumbrar para compartilhar ou transferir à iniciativa privada a prestação dos serviços de transporte público urbano de passageiros.

Notadamente, são descritas, no início desta seção, as características das estruturas de interação público-privada atualmente disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam: (i) concessão comum, regida pela Lei Geral de Concessões; (ii) concessão patrocinada; e (iii) concessão administrativa, estas duas últimas também denominadas de “PPP em sentido estrito”, introduzidas em nosso ordenamento jurídico e regidas pela Lei das PPPs. Agora, faz-se necessário o detalhamento de cada modalidade, bem como as implicações para uso neste projeto.

3.2.1 Concessão Comum

A concessão comum, regida pela Lei Geral de Concessões e legislação correlata, consiste no contrato por meio do qual se delega a uma pessoa jurídica de direito privado, ou a um consórcio de pessoas jurídicas, a execução de serviços públicos, para que o eventual concessionário os explore, por sua conta e risco, prazo e condições contratualmente determinadas, geralmente mediante o recebimento de tarifas cobradas diretamente dos usuários dos serviços públicos concedidos.

Tal modalidade contratual tem como base constitucional o artigo 175, da Constituição Federal, que atribui ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. O mencionado dispositivo constitucional deixa claro que a concessão comum corresponde à delegação da execução de serviço cuja incumbência original é do poder público.

A lei prevê duas modalidades de concessão comum. A concessão de serviços públicos e a concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública. Na primeira modalidade de contratação, são delegados apenas os serviços públicos relacionados a uma infraestrutura já existente. Na segunda modalidade, além da delegação dos serviços, atribui-se ao concessionário a obrigação de realização de investimentos, os quais devem ser amortizados mediante a exploração do serviço ou da obra por um prazo determinado.

Ambas as formas de contratação encontram amparo no artigo 2º, incisos II e III, da Lei Geral de Concessões, que assim determina:

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

(...)

II – concessão de serviço público: 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;

III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja

remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado. (...)”.

Para a celebração de contrato de concessão comum, seu objeto deverá ser licitado, necessariamente, por meio de concorrência pública, a ser realizada nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993 (“Lei de Licitações”) e da Lei Geral de Concessões, podendo-se adotar, como critério para a seleção do futuro concessionário:

- (a) **Menor valor da tarifa:** do serviço público a ser prestado (art. 15, inc. I da Lei Geral de Concessões);
- (b) **Maior valor oferecido à Administração Pública:** em pagamento de ônus da outorga (art.15, inc. II da Lei Geral de Concessões), ainda, mediante decisão do Poder Concedente;
- (c) **Combinação:** adoção do critério “a” ou “b” com o critério de melhor técnica (art. 15, incisos V e VI, da Lei Geral de Concessões); ou
- (d) **Melhor técnica:** com a fixação do preço no edital da concorrência pública (art. 15, inc. IV da Lei Geral de Concessões).

No que tange ao prazo contratual, a Lei Geral de Concessões é silente quanto ao prazo máximo de duração das concessões comuns, conseqüentemente os prazos fixados no artigo 57, caput e inciso II da Lei de Licitações não se aplicam a esta modalidade de contratação, devendo ser adotados os meios necessários para que o futuro concessionário possa ter seus investimentos amortizados e remunerados pela prestação dos serviços.

O modelo ora em comento tem como principal característica a inexistência, em regra, da obrigação de qualquer pagamento de remuneração pelo poder público ao concessionário, além dos valores que o concessionário terá direito a receber mediante a cobrança de tarifa dos usuários do serviço objeto da concessão.

Se, de um lado, a inexistência de contraprestação do poder público evita o direcionamento de escassos recursos públicos para custear a prestação e a expansão dos serviços concedidos; por outro lado, geralmente, implica na cobrança de tarifa dos usuários como forma de remuneração dos investimentos realizados pela concessionária.

Por essas razões, pode-se dizer que as modalidades de Concessão comum costumam ser mais adequadas aos serviços que a doutrina entende por *uti singuli* ou individuais, ou seja,

aqueles que têm usuários determinados e utilização mensurável para cada destinatário, como o são o uso de rodovias, por exemplo. Segundo Hely Lopes Meirelles¹:

“Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo qual devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto”.

Com efeito, embora a definição legal não vincule a Concessão comum à necessária cobrança de tarifa do usuário, *“ela determina que a remuneração do concessionário se dê por meio da exploração do serviço ou obras concedidas”*, o que, em muitos dos casos, de fato, materializa-se por meio da cobrança de tarifa do usuário. Como aponta Egon Bockmann Moreira²:

“Nas concessões comuns, cujo projeto é autossustentável, a tarifa há de ser a principal fonte de remuneração, amortização e lucratividade. Em suma, ela advém da composição de ao menos cinco itens: (i) benefícios aos usuários; (ii) administração do serviço e respectivos custos operacionais; (iii) lucro do investidor; (iv) amortização dos investimentos; (v) tributos. O percentual dessas unidades varia de concessão a concessão”.

3.2.2 Parcerias Público-Privadas (PPPs) – Concessão Patrocinada e Administrativa

As PPPs, regidas, em nível federal, pelas normas gerais instituídas pela Lei das PPPs, consistem em contratos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, que objetivam a mútua colaboração entre a Administração Pública e entes privados, com a transferência da prestação de serviços públicos, ou mesmo da prestação de serviços para o Poder Público.

Nessas modalidades de concessão, os particulares ficam encarregados da prestação dos serviços, execução de atividades, operação e gestão de infraestruturas, estabelecimentos ou empreendimentos de interesse público, dentre outras situações, sendo remunerados

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.p. 314.

² Direito das Concessões de Serviço Público — Inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral), Malheiros, p. 327-328.

total ou parcialmente pelo Poder Público. É justamente no percentual de participação do orçamento público nesses contratos que reside a diferenciação entre patrocinada ou administrativa.

3.2.2.1 Concessão patrocinada

A concessão patrocinada é a modalidade de PPP que consiste na concessão de serviço público em que, conforme a própria denominação sugere, a viabilidade de sua implantação depende de pagamentos adicionais, por parte do poder público, às tarifas arrecadadas pelo concessionário.

É o que ocorre, por exemplo, em um contrato de concessão rodoviária em que o pedágio não seja suficiente para cobrir os custos e a amortização e remuneração dos investimentos realizados pelo concessionário, necessitando, para sua viabilização, de pagamentos complementares realizados diretamente pelo poder público ao parceiro privado.

A concessão patrocinada, cujo fundamento, a exemplo da concessão comum, igualmente decorre do artigo 175, da Constituição Federal, encontra-se definida no artigo 2º, §1º da Lei de PPP, que assim dispõe:

“Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (...).”

Tal como ocorre na concessão comum, um dos conceitos centrais da concessão patrocinada está precisamente na expressão “serviços públicos”, composta de dois principais elementos, a saber, (a) prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados, e (b) prestação em regime de direito público.

Para a celebração de um contrato de concessão patrocinada, seu objeto deverá ser licitado por meio de concorrência pública, a ser realizada nos termos da Lei de Licitações e da Lei de PPP, podendo-se adotar como critérios para a seleção do futuro concessionário, além daqueles previstos no artigo 15, incisos I a V, da Lei Geral de Concessões, os

seguintes: (a) menor valor da contraprestação a ser paga pelo poder público (art. 12, inc. II, alínea “a” da Lei de PPP); ou (b) a combinação do critério da menor contraprestação do poder público com o critério de melhor técnica (art. 12, inc. II, alínea “b” da Lei de PPP).

Adicionalmente, a contratação de uma concessão patrocinada exige a observância de requisitos mínimos, no que tange ao seu prazo, valor e objeto, consoante disposições da Lei de PPP.

Nesse sentido, a Lei estabelece que as PPPs devem ser contratadas por prazo compatível com a amortização dos investimentos previstos, sendo que o seu termo mínimo de vigência será de cinco anos, e o prazo máximo da contratação não poderá ser superior a trinta e cinco anos.

A legislação municipal traz, ainda, como valor mínimo anual do Contrato, o montante de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), vedando-se a contratação de PPP que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Além do pressuposto da necessidade de contraprestação pecuniária por parte do poder público, bem como da observância do prazo e dos valores mínimos de contratação, as PPPs afastam-se da concessão comum, na medida em que o parceiro privado não presta o serviço ou executa a obra pública por sua conta e risco, havendo necessidade – imposta pela legislação geral federal – de repartição (contratual) objetiva dos riscos com o poder público.

Considerando o vulto dos investimentos necessários à implantação de uma PPP, a Lei de PPPs previu, além das garantias de execução do contrato pelo parceiro privado, um forte mecanismo de garantias a serem prestadas pelo parceiro público, incluindo a possibilidade de (a) vinculação de receitas em garantia pelo poder público; (b) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; (c) contratação de seguro-garantia de entidades não controladas pelo poder público; (d) prestação de garantias por organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo poder público; (e) prestação de garantias por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa

finalidade; bem como (f) outros mecanismos admitidos em lei, tudo com vistas a assegurar a solidez financeira e atratividade do projeto.

3.2.2.2 Concessão administrativa

A concessão administrativa regida pela Lei federal de PPP, consiste em modalidade de PPP em que o poder público é o usuário direto ou indireto do serviço concedido, ainda que o contrato envolva a execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens. Ocorre que, diferentemente da concessão patrocinada, na concessão administrativa, o poder público arca integralmente com a remuneração do concessionário.

O conceito do instituto da concessão administrativa encontra-se no artigo 2º, § 2º, da Lei das PPPs, que assim dispõe:

“Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

(...)

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (...).”

Em linhas gerais, a concessão administrativa distingue-se da concessão comum e da concessão patrocinada por não ter como finalidade a delegação de um serviço público, mas a contratação de serviço de que o poder público seja o usuário direto ou indireto, o qual não será passível de cobrança de tarifa (ao menos não pelo concessionário da PPP, em nome próprio). Desta forma, a remuneração do parceiro privado é composta integralmente pela contraprestação paga pelo parceiro público, sem prejuízo de eventuais receitas extraordinárias exploradas pelo concessionário.

Com efeito, pode-se dizer que a peculiaridade da concessão administrativa advém do fato dela não envolver atividades tarifadas ou tarifáveis, ou seja, atividades que, pela sua natureza ou pelo regime jurídico incidente, não podem ser divididas em unidades aptas a serem cobradas dos usuários. Trata-se, portanto, do modelo de concessão adequado aos

serviços públicos, que Hely Lopes Meirelles³ classifica como *uti universi* ou gerais. Segundo o doutrinador, estes serviços:

*“(...) são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo (...). Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para o seu domicílio, para sua ou rua ou para seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí por que, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço”.*

Nesse mesmo sentido, entende-se que, ainda que a Lei de PPPs fale em “*prestação de serviços que a Administração seja usuária direta ou indireta*”, não se exclui destes a exploração de serviços públicos, uma vez que a estrutura legal que incide sobre a concessão administrativa não é essencialmente diferente da aplicável às concessões comuns de serviço público.

Ademais, a concessão administrativa, assim como a concessão patrocinada, enquanto modalidade de PPP, deve ser estruturada de modo que seu prazo seja compatível com a amortização dos investimentos e remuneração do parceiro privado, sendo que seu termo mínimo de vigência é de cinco anos, e seu prazo máximo não poderá ser superior a trinta e cinco anos.

Como visto, a lei municipal estabelece que a contratação tenha valor mínimo anual de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), sendo vedada a celebração de contrato que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

3.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE CADA MODELO

Esta subseção apresenta as vantagens e desvantagens de cada cenário, tendo em vista as características gerais de cada tipo de concessão previsto no ordenamento jurídico

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.p. 314.

brasileiro. Nota-se que o projeto pode, em tese, assumir qualquer um deles, e cada opção gerará uma modelagem distinta.

A concessão comum possui como vantagens o fato de o projeto ser, teoricamente, autossustentável. Essa circunstância simplifica a estruturação da concessão, já que diante da ausência de pagamentos provenientes do Erário, fica dispensada a criação do necessário (mas potencialmente complexo) sistema de garantias previsto na Lei das PPPs, que busca garantir os pagamentos a cargo do Poder Público em benefício do parceiro privado.

De igual modo, tratando-se de concessão comum, e não de uma parceria público-privada, o Município não irá comprometer absolutamente nada do percentual previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04:

“Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)”

O dispositivo impede que a União conceda garantias ou realize transferências voluntárias para os entes subnacionais cujas despesas com PPPs tenham superado, no ano anterior, 5% da RCL projetada.

Assim, optando-se pela concessão comum, Ponta Grossa/PR poderá destinar tal percentual para outros contratos que necessitem assumir a forma de parceria público-privada, por absoluta impossibilidade de cobrança de tarifa ou por necessidade de patrocínio público para que a tarifa daquele determinado serviço se mantenha em patamares módicos.

O modelo tarifário, decorrente da adoção da concessão comum, também se mostra uma das vantagens desta espécie, porquanto se mostra mais flexível que a cobrança dos usuários por meio de tributos, sujeitos ao regime jurídico-administrativo.

Nada impede, registre-se, que o Município estabeleça subsídios ao concessionário, buscando a modicidade da tarifa pública. A Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê as figuras jurídicas da tarifa pública cobrada do usuário, e tarifa de remuneração integrada pela tarifa pública e outras eventuais fontes de receita, como subsídios, receitas acessórias etc. Assim, ainda que se opte pela concessão comum, outras fontes de receita podem ser previstas para remunerar o privado sem comprometer o percentual da receita corrente líquida para futuras PPPs.

A desvantagem da concessão comum, em tese, consiste na necessidade de fracionamento do objeto em mais de um contrato, quando o serviço a ser concedido envolver atividades divisíveis e também indivisíveis.

Conforme apresentado, na concessão comum, a receita do concessionário é obtida por meio da cobrança de tarifa diretamente do usuário (além de receitas acessórias ou derivadas de projetos associados). Assim sendo, somente os serviços *uti singuli* podem ser objeto desta modalidade.

Os serviços “universais” precisariam ser objeto de outro ajuste, já que não admitem a identificação precisa dos seus beneficiários, obstando a cobrança de tarifa. Ocorre que, no caso do transporte público urbano de passageiros, não há que se falar em serviços indivisíveis, de maneira que a concessão comum se mostra um modelo bastante atrativo.

A utilização das espécies de concessão que se enquadram como PPPs também se mostra possível sob o aspecto jurídico. Se, após o estudo econômico-financeiro, conclua-se pela necessidade de patrocínio para que a tarifa não seja excessiva, onerando desproporcionalmente os usuários, a concessão patrocinada apresentar-se-ia como um modelo adequado. Entretanto, no âmbito do transporte público urbano de passageiros, a Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê expressamente a figura da tarifa de remuneração, de maneira que, neste caso, há segurança jurídica para que eventual tarifa pública insuficiente para remunerar o privado seja complementada com outras receitas mesmo com a adoção do modelo da concessão comum, e com a vantagem de não comprometer o limite da receita corrente líquida do Município para formalização de PPPs.

Por fim, é possível a formalização de uma concessão administrativa. O mérito desta modalidade é o de concentrar todos os possíveis serviços em um único contrato, pois o fato de o serviço ser *uti singuli* ou universal é indiferente.

Por outro lado, conforme já mencionado anteriormente, as duas espécies de PPPs possuem como ponto negativo a “necessidade” de se estruturar um potencialmente complexo sistema de garantias, que apesar de não obrigatória, consiste em medida relevante para que os *players* privados tenham confiança de que, de fato, receberão a contraprestação pública proveniente do Erário. Além disso, ao optar por uma PPP, o Município irá comprometer uma parte dos 5% da RCL previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04, limitando sua liberdade e disponibilidade para formalização de outros contratos de parceria público-privada.

Tabela 2: Vantagens e desvantagens dos tipos de Concessão

Concessão Comum		Concessão Patrocinada		Concessão Administrativa	
Vantagens	Desvantagens	Vantagens	Desvantagens	Vantagens	Desvantagens
Projeto autossustentável (sem prejuízo de ser fixado subsídio orçamentário e outras fontes de receita).	Necessidade de licitar de forma separada os serviços “universais”.	Caso a tarifa se mostre excessiva, permite que o Poder Público pague contraprestação complementar.	Necessidade de licitar de forma separada os serviços “universais”.	Permite que se concentre todo o ciclo em apenas um contrato, facilitando a gestão e gerando ganhos de escala.	Pagamento do parceiro privado, exclusivamente, por meio de contraprestação pública.
Dispensa sistema de garantias.			Recomendável estruturar sistema de garantias.		Recomendável estruturar sistema de garantias.
Não compromete os 5% do art. 28 da Lei nº 11.079/04.			Compromete parte dos 5% do art. 28 da Lei nº 11.079/04.		Compromete parte dos 5% do art. 28 da Lei nº 11.079/04.

Fonte: Equipe Fipe, a partir da Lei nº 11.079/04.

A Tabela 2 apresenta um resumo das principais vantagens e desvantagens de cada um dos tipos de concessão. Observa-se que as concessões patrocinada e administrativa apresentam mais requisitos para sua estruturação e possuem limite orçamentário já definido em Lei.

3.4 CONCLUSÕES

Avaliadas as adequações jurídicas e as vantagens e desvantagens de cada modelo, é definido qual o mais apropriado para o projeto em tela. Para isso, é importante destacar

que, atualmente, o município já presta os serviços de transporte coletivo urbano por meio de uma concessão. Este fato já é esperado, uma vez que os modelos de concessão são os mais adequados juridicamente, para a prestação de serviços.

Além da adequação jurídica, os modelos de concessão também são eficientes, pois o objetivo desta forma de contratação é promover um serviço de maior qualidade. Diferentemente do modelo tradicional de contratações, as concessões reduzem as limitações na forma em que o serviço é prestado. Com esta maior liberdade, o parceiro privado pode alocar os recursos com o objetivo de otimizar a oferta do serviço.

No entanto, menos entraves na operação do serviço não significa que não haja alinhamento de interesses entre o Poder Concedente e o parceiro privado. Para garantir que as metas de prestação de serviço sejam cumpridas, nestes contratos há mecanismos de mensuração de desempenho, que incentivam a prestação de um serviço de qualidade.

Por esses motivos, as formas contratuais mais adequadas são aquelas consideradas, pela legislação brasileira, como espécies de concessão: comum, patrocinada ou administrativa.

Cada modelo possui, naturalmente, vantagens e desvantagens, e cada tipo pode ser mais adequado que outro a depender dos objetivos do Município, das conclusões dos estudos econômico-financeiros, técnicos e, ainda, do tipo de serviço que será delegado à iniciativa privada.

O modelo de concessão comum é definido pela Lei nº 8.987/95 e é utilizado para projetos, nos quais há arrecadação de recursos advindos do usuário, por meio de tarifas. Estes recursos devem ser suficientes para proporcionar remuneração suficiente e atrativa ao Parceiro Privado, atendendo a regra de modicidade tarifária.

Isso não quer dizer que não possa haver subsídio por parte do Poder Concedente, uma vez que a Política Nacional de Mobilidade Urbana permite esta prática, com o objetivo de manter a modicidade tarifária.

Nem todos os projetos podem utilizar esse modelo, porque, segundo a jurisprudência, não é permitido cobrar tarifas de serviços universais ou de utilização compulsória. Este primeiro corresponde a serviços em que não é possível individualizar o usuário final. O segundo se trata de serviços onde o cidadão não possui liberdade para decidir que não

será prestado em seu benefício, exemplos de serviços que podem ser classificados nestas categorias são: iluminação pública, limpeza de logradouros públicos, dentre outros.

Nesse contexto, foi editada pelo Congresso Nacional a Lei nº 11.079/04, que criou duas modalidades de concessão: patrocinada e administrativa, e que endereçou esse problema apontado pela doutrina tradicional.

A concessão patrocinada foi idealizada para os casos em que, apesar de possível identificar o usuário final do serviço público, a tarifa não se mostrava “módica”. Assim, a modalidade passou a permitir que o poder público contribua com a remuneração do Parceiro privado, para complementar a tarifa cobrada dos usuários.

Além disso, para os serviços “universais” e “compulsórios”, em que nenhuma das duas modalidades de concessão acima citadas seria tradicionalmente viável, diante da impossibilidade de cobrança da tarifa diretamente do usuário final do serviço, foi criada a concessão administrativa, hipótese em que toda a remuneração do privado decorre dos cofres públicos.

No caso dos serviços de transporte público urbano de passageiros, os usuários são perfeitamente identificáveis, sendo viável a fixação de tarifa. Ademais, o serviço não é de “utilização compulsória”, de modo que, conseqüentemente, qualquer dos 3 (três) modelos de concessão são juridicamente viáveis.

A partir do exposto, é possível concluir que a delegação dos serviços de transporte público urbano de passageiros por meio de concessão é a conduta mais indicada para esses serviços públicos. No que tange ao tipo de concessão, se comum, patrocinada ou administrativa, conclui-se serem todas possíveis sob o aspecto jurídico, desde que seja observada limitação do escopo de cada modalidade.

4. ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DOS MODELOS INSTITUCIONAIS JURIDICAMENTE ADEQUADOS

Esta seção apresenta uma avaliação econômico-financeira dos modelos propostos, destacando as principais consequências econômico-financeiras do modelo escolhido para o município de Ponta Grossa/PR.

Conforme apresentado na seção 3.2, existe a possibilidade de a contratação do serviço seguir o modelo de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa.

Apesar de cada forma de contratação apresentar vantagens e desvantagens únicas, uma limitação específica das PPPs (administrativa ou patrocinada), é o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) do município.

De acordo com o Artigo 28 da Lei nº 11.079/04, que trata das PPPs, os municípios e estados precisam respeitar o limite de 5% da receita corrente líquida para o comprometimento com contratos dessa natureza.

Por isso, é importante verificar se, no orçamento municipal, há recursos disponíveis para serem destinados à contratação. Para isto, é avaliado o montante de RCL projetado para os próximos anos, bem como as despesas do município com outras PPPs.

Analisando o caso de Ponta Grossa/PR, no qual a constituição de uma relação contratual com parceiro privado pode ser configurada como concessão administrativa ou patrocinada, faz-se necessário a análise da receita corrente líquida do município, bem como os contratos vigentes de PPP celebrados pelo ente, de modo a ter uma avaliação de impacto orçamentário que permita saber o limite possível de comprometimento do orçamento público para esse projeto. Para análise do comprometimento da Receita Corrente Líquida do município e a disponibilidade de recursos para a contratação de PPP, é avaliado o do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, na Tabela 3.

Tabela 3: Limite de comprometimento da RCL

Ano	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Total das Despesas Consideradas para o Limite	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Receita Corrente Líquida (R\$ - Milhões)	992,4	1.068	945,6	945,6	945,6	945,6	945,6	945,6	945,6	945,6	945,6
Total das Despesas Consideradas para o Limite	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Despesas Consideradas para o Limite / RCL (%)	0%										
Limite de Comprometimento da RCL (R\$ - Milhões)	49,6	53,4	47,3								

Fonte: Equipe Fipe.

Observa-se na Tabela 3, elaborada a partir do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2021 do município de Ponta Grossa/PR, que a receita corrente líquida de 2021 foi de R\$ 1.068.533.088,82 bilhões de reais. Já a previsão para os próximos 10 (dez) anos é na ordem de R\$ 945.590.831,66 milhões de reais. Logo, conforme a Lei nº 11.079/04, o limite para comprometimento da RCL com contratos de PPP é de R\$ 53.426.654,441 milhões em 2021 e R\$ 47.279.541,58 milhões para os próximos 10 anos. Ressalte-se que não há, atualmente, nenhum contrato de PPP vigente com o município de Ponta Grossa/PR.

5. FORMATAÇÃO PRELIMINAR SUGERIDA

Esta seção apresenta as principais diretrizes sugeridas para formatação do modelo jurídico-institucional da contratação dos serviços de transporte coletivo urbano, no município de Ponta Grossa/PR.

O projeto pode, em tese e sob o aspecto jurídico, ser estruturado adotando qualquer das três modalidades de concessão: comum, administrativa ou patrocinada.

Já foram apresentadas as principais características de cada tipo, de modo que resta a indicação fundamentada para adoção de um deles no âmbito do presente projeto.

Desta forma, a seção é organizada da seguinte maneira:

- Subseção 5.1: Apresenta o modelo de contratação do serviço sugerido; e
- Subseção 5.2: Apresenta as premissas licitatórias e contratuais sugeridas.

5.1 MODELO SUGERIDO

No caso dos serviços de transporte coletivo, há nitidamente a possibilidade de individualização do usuário final, sendo possível a cobrança por meio de tarifa.

Ademais, a Lei Federal nº 12.587/12 apresentou uma estrutura para o regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo que torna natural a adoção de uma concessão comum, como tem sido a praxe no setor.

A norma estabeleceu os conceitos de “tarifa pública” e “tarifa de remuneração”. A primeira se refere ao valor cobrado do usuário. A segunda é constituída pela tarifa pública e, adicionalmente, pela receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

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

Dessa forma, a opção pela concessão comum é natural, pois alinhada com os preceitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, gerando segurança jurídica ao projeto e evitando questionamentos quanto à modelagem adotada.

Ademais, a escolha pela concessão comum possui o mérito de não comprometer o percentual de até 5% da receita corrente líquida que funciona como limite para que o Município contrate projetos de parceria público-privada, previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04. Assim, o modelo adotado deixa margem para que Ponta Grossa/PR possa contratar, se entender conveniente, parcerias público-privadas para os serviços em que a concessão comum não se mostra viável, dando maior liberdade ao gestor público para a formalização de PPPs no futuro, e sem impedir a fixação de subsídios tarifários, conforme visto.

5.2 PREMISSAS LICITATÓRIAS E CONTRATUAIS

Independente da espécie de concessão escolhida, a licitação será realizada na modalidade concorrência.

Atualmente, existe a possibilidade de se adotar as regras da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 14.133/21 no procedimento licitatório. Entretanto, esta possibilidade de escolher entre as duas normas não mais existirá a partir de abril de 2023, data em que a Lei nº 8.666/93 estará revogada (art. 193, II da Lei nº 14.133/21), de modo que se recomenda que o projeto adote, desde já, a nova lei de licitações, buscando evitar eventual retrabalho na adaptação do modelo, caso a publicação definitiva do Edital não ocorra até aquela data.

Diante do porte do projeto, adequado que se permita a participação de empresas em consórcio, bem como que seja possível a participação de empresas estrangeiras. A nova lei de licitações passou a admitir expressamente a possibilidade de limitação de empresas por consórcio (art. 15, §4º), providência que encerra as discussões doutrinárias e jurisprudenciais existentes sob a égide da Lei nº 8.666/93 e que busca evitar atuações oportunistas dos licitantes.

Relevante que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico, para segregar a operação ordinária da empresa vencedora com relação ao objeto da concessão, facilitando a fiscalização por parte do Poder Concedente e do ente regulador. Ademais, é

recomendável que a SPE adote o tipo societário de sociedade anônima, exigência que configura uma “boa prática” em termos de governança, além de facilitar a obtenção de financiamento para o projeto.

Nesse mesmo sentido, o contrato contará com regras sobre o reequilíbrio econômico-financeiro e previsão de revisões ordinárias do ajuste em periodicidade a ser definida, e que poderá abranger a revisão dos critérios de desempenho. Para fins de reajuste, será eleito índice compatível com os custos do setor ou criada fórmula paramétrica, adotando-se em sua composição índices e custos que possuem impacto relevante na operação dos serviços.

Salutar que o contratado possa obter receitas acessórias ou decorrentes de projetos associados, buscando explorar ao máximo a dinâmica da iniciativa privada para gerar e explorar oportunidades de negócio, o que poderá contribuir para reduzir o valor da tarifa. A exploração poderá depender de autorização do Poder Concedente, será formalizada por termo aditivo e é viável fixar regra de compartilhamento de parte das receitas com o Poder Público.

O contrato irá contar com uma matriz de riscos bem definida, distribuindo os riscos entre o Poder Concedente e o concessionário para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Enfatiza-se que será adotada redobrada cautela na alocação do risco de demanda, diante da transformação que o setor tem sofrido, com a redução do número de usuários do sistema de transporte público urbano de passageiros.

Os contratos de concessão, diante de seu grande prazo de vigência, são contratos “incompletos”, e que precisam se adaptar, ao longo do tempo, às mudanças que vierem a ocorrer no setor, na legislação, na economia etc. Assim, o instrumento será construído de modo a gerar estabilidade e segurança jurídica à relação entre as partes, mas com flexibilidade suficiente para que sobreviva e se mantenha atrativo e exequível ao longo de sua vigência.

O prazo será fixado de acordo com os estudos técnicos e econômico-financeiros, e dependerá do nível de investimentos que se exigirá do parceiro privado, permitindo sua amortização e tornando a licitação atrativa para o mercado.

O projeto contará com sistema de mensuração de desempenho, de modo que caberá ao concessionário prestar o serviço de maneira satisfatória, observando o índice de qualidade exigido pelo Poder Público, sob pena de sofrer redução de sua remuneração. Cria-se, assim, o estímulo econômico para uma adequada prestação dos serviços.

Como forma de auxiliar a fiscalização do ajuste e garantir que os índices de desempenho serão corretamente avaliados e mensurados, é viável que o contrato imponha ao concessionário a contratação de Verificador Independente, em linha com as melhores práticas aplicadas atualmente em contratos de concessões e PPPs.

Essas são as principais características do modelo de instrumento contratual adequado para o objeto da delegação e para as necessidades e direcionamentos incluídos pelo Poder Concedente e partes interessadas.

6. PROPOSTA DE MODELO INSTITUCIONAL

Consolidadas as análises referentes à adequação institucional-legal e o estudo da viabilidade econômica de cada uma das possibilidades consideradas, nesta seção é sugerida a proposta de modelo institucional que será utilizada no processo licitatório do presente projeto.

As principais características do tipo de concessão recomendado para realizar a licitação do serviço de transporte coletivo no município são apresentadas na Tabela 4.

Tabela 4: Principais Características da Concessão Comum

Concessão Comum	
Objeto	Transporte público urbano de passageiros, que consiste em um serviço divisível, passível de cobrança via tarifa.
Legislação aplicável à licitação	Comum: Lei nº 8.666/93 ou nº 14.133/21 (recomendável a adoção da Lei nº 14.133/21) e Lei nº 8.987/95.
Remuneração do concessionário	Comum: Tarifa de remuneração = Tarifa pública + receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.
Sistema de garantias	Dispensável.
Prazo da concessão	Na Lei nº 8.987/95, não há limite.
	Entretanto, a Lei nº 7.018/2002 fixa um prazo máximo de 10 (dez) anos, prorrogável por mais 10 (dez).
	A definição do prazo e a eventual recomendação de alteração da lei municipal dependerão do resultado dos estudos econômico-financeiros.
Valor mínimo do contrato	Não há.
Critério de julgamento	Comum: Como regra, menor valor da tarifa (possível a adoção de outros critérios, elencados no art. 15 da Lei nº 8.987/95).
	Possibilidade de se exigir pagamento de outorga.
	A legislação local estabelece critérios distintos, conforme exposto ao longo do presente produto, de modo que é recomendável sua alteração.
Alterações contratuais	O contrato será modelado de modo a permitir alterações, inevitáveis diante da complexidade do objeto e do longo prazo de vigência.
Incidência do limite de 5% da RCL (art. 28 da Lei nº 11.079/04)	Comum: Não.

Fonte: Equipe Fipe, a partir das Leis nº 8.666/93, nº 14.133/21, nº 8.987/95 e nº 7.018/2002.

Para a consolidação do modelo institucional recomendado, é apresentado na Tabela 5 o resumo das principais regras licitatórias e contratuais das concessões comuns, que serão definidas nos Produtos 10 (Jurídico Institucional Preliminar) e 13 (Jurídico Institucional Final).

Tabela 5: Principais regras licitatórias e contratuais da Concessão Comum

Resumo das regras licitatórias e contratuais da Concessão Comum	
Modalidade de licitação	Concorrência pública.
Condições de participação	Pessoas jurídicas (nacionais ou estrangeiras), com possibilidade de participação em Consórcios.
Modelo de organização empresarial do concessionário	Sociedade de Propósito Específico (SPE), devendo adotar o tipo sociedade anônima.
Ordem de fases	Possível adotar os modelos com ou sem inversão de fases:
Requisitos de habilitação	1. Habilitação jurídica;
	2. Regularidade Fiscal e Trabalhista;
	3. Qualificação técnica;
	4. Declarações diversas; e
	5. Qualificação econômico-financeira.
Qualificação econômico-financeira	1. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis;
	2. Valor do Patrimônio Líquido equivalente a no mínimo R\$ [•]
	3. Certidão negativa de falência;
	4. Certidão negativa de recuperação judicial ou, se a empresa estiver em recuperação, comprovante de que o plano de recuperação foi aprovado ou homologado, bem como certidão emitida pela instância judicial competente afirmando que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório (TCU, Acórdão 1201/2020 Plenário).
Garantia da proposta (requisito de pré-qualificação)	1. Valor equivalente a [•]% do valor do contrato;
	Caução em dinheiro;
	Títulos da dívida pública;
	Fiança bancária;
	Seguro-garantia.
	2. O seguro-garantia deverá ser contratado com instituições seguradoras devidamente registradas junto à Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.
3. A fiança bancária deverá ser emitida por instituição financeira devidamente registrada junto ao Banco Central do Brasil e contar com expressa renúncia da fiadora dos direitos previstos nos artigos 827, 835, 837, 838 e 839 do Código Civil Brasileiro.	
Fiscalização	1. Possibilidade de previsão de Verificador Independente, para aprimorar a análise quanto ao cumprimento das metas a cargo do concessionário;
	2. Regras de fiscalização por parte do Poder Concedente.
Valor do contrato	Corresponde ao valor estimado dos investimentos a serem realizados pela Concessionária para execução do Contrato de Concessão ou ao valor das receitas estimadas trazidas a valor presente ao longo do prazo estipulado da concessão (a ser definido).
Garantia de execução	[•] % do valor estimado do contrato.
Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Poderão ser adotadas as seguintes medidas para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro:
	1. Prorrogação ou redução do prazo da CONCESSÃO;
	2. Revisão do cronograma de investimentos;
	3. Revisão da TARIFA, para mais ou para menos;
	4. Compensação com eventuais créditos tributários vencidos ou vincendos da CONCESSIONÁRIA, mediante lei autorizativa;
	5. Pagamento à CONCESSIONÁRIA, pelo PODER CONCEDENTE, dos investimentos, custos ou despesas adicionais que tenham sido efetivamente incorridos ou do valor equivalente da receita efetivamente perdida;
6. Outras modalidades não vedadas pelo ordenamento jurídico;	
Revisão ordinária	1. Será realizada periodicamente (periodicidade a ser definida), respeitando o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato;
	2. Poderá abranger revisão dos critérios de desempenho.
Alocação de riscos	Distribuição de riscos entre o Poder Concedente e a Concessionária para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato conforme a matriz de riscos a ser encaminhada.
Bens reversíveis	Haverá a definição de que bens afetos à Concessão serão revertidos ao Concedente ao término do Contrato, de acordo com as peculiaridades do setor.

Fonte: Equipe Fipe.

É importante destacar que este relatório apresenta a proposta de modelo institucional preliminar. A modelagem será refinada no Produto 10 (Relatório Jurídico Institucional Preliminar) e no Produto 13 (Relatório Jurídico Institucional Final), nos quais as escolhas que determinarão a construção dos documentos licitatórios serão apresentadas de maneira justificada após a conclusão dos estudos técnico e econômico-financeiro.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório trata do escopo previsto no Produto 7, no contexto do contrato firmado entre a Fipe e a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa/PR, e apresenta o diagnóstico jurídico e econômico-financeiro e a proposta preliminar de modelo institucional para a licitação.

Conforme verificado na legislação relevante ao tema, a Lei Municipal n° 7.018/2002 limita o prazo da Concessão do serviço em 10 anos. Recomenda-se que não se defina a vigência do contrato antecipadamente, mas que este prazo seja definido a partir de estudos técnicos e econômicos. Para esta adequação, deve haver a alteração do dispositivo legal, de forma a não mais limitar o prazo de duração da Concessão antecipadamente. Caso seja mantida tal regra, é necessário avaliar readequações das soluções técnicas compatíveis com a modelagem proposta ao serviço.

A análise considera todas as possibilidades de modelos jurídicos institucionais para a contratação dos serviços de transporte coletivo urbano no município. Considerando a Receita Corrente Líquida prevista para 2022 e períodos futuros, há a disponibilidade de, aproximadamente, R\$ 47,3 milhões anuais para a contratação de PPPs.

Considerando as vantagens e desvantagens de cada modelo institucional, sugere-se a contratação do serviço por meio de uma Concessão Comum. No entanto, a presente modelagem é preliminar e será refinada no Produto 10 (Relatório Jurídico Institucional Preliminar) e no Produto 13 (Relatório Jurídico Institucional Final).

O próximo passo, a ser apresentado no Produto 4, é: “Proposição de Oferta sob Cenário de Demanda”. O Produto 4 realizará uma avaliação técnica da possibilidade de inclusão da oferta do serviço oferecido em função da quantidade de usuários que demandam a operação do transporte coletivo urbano no município de Ponta Grossa/PR.