

A IMPORTÂNCIA DA ATUALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS ASPECTOS DE CUSTOS E TARIFAS NOS EDITAIS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS

Paulo Rogério da Silva Monteiro

Victor Lima Migliorini

Os serviços de transportes públicos são essenciais para a sustentabilidade de um país, pois são importantes para o bem-estar social, além de contribuírem ativamente para a melhoria da mobilidade urbana. Porém, para que esses serviços sejam bem administrados, é necessário que seja realizada uma análise detalhada da forma de contratação das empresas operadoras do serviço de transporte, principalmente aquele que utiliza o ônibus urbano.

No Brasil, os serviços de transporte coletivo são geralmente contratados por intermédio de concessão, devido à necessidade de garantir a existência de um rito legal e transparente para operação e manutenção do serviço, com qualidade e a devida eficiência à população. Nesse sentido, a necessidade de se qualificar os processos de concessão de serviços de transporte urbanos, de acordo com os preceitos legais, tais como as Leis das Concessões e das Licitações, vem se tornando cada vez mais urgente, na medida em que diversos municípios buscam modernizar seus sistemas de transporte baseados em suas realidades locais, especialmente diante dos reflexos negativos provocados pela pandemia do COVID-19.

É importante destacar ainda a necessidade de que os editais de cada processo licitatório reflitam as melhores práticas jurídicas-contratuais e físico-funcionais, considerando os requisitos de segurança e eficiência relacionados à infraestrutura e à implantação do serviço, significando, dessa forma, que, para cada processo de concessão dos serviços, se faz necessário estabelecer um conjunto de critérios que se adeque à realidade local e que contemple as necessidades dos usuários, da administração municipal e das empresas operadoras.

Ademais, vale salientar que os editais para concessão devem considerar as condições necessárias para que o serviço seja prestado de forma economicamente viável, estabelecendo os critérios para a definição da remuneração pela prestação dos serviços, bem como as tarifas e as formas de pagamento, registrando-se as condições para a renegociação dos contratos e a renovação das concessões.

Por isso, o Laboratório de Tarifas de Transportes – LTT da FGV Transportes desenvolveu o levantamento do estado da arte quanto aos atributos e parâmetros dos editais de concessão de serviços de transporte públicos por ônibus lançados desde 2018.

Buscaram-se identificar práticas, métodos, eventuais inovações, tendências e aspectos solidários correlacionados entre os editais de concessão de transporte público urbano por ônibus, convergindo para um panorama das definições e requisitos. Tal consolidação insere-se como destacada ferramenta para a melhoria dos serviços, pois é por intermédio desses editais que se estabelecem os aspectos contratuais e gerenciais, além dos parâmetros para a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

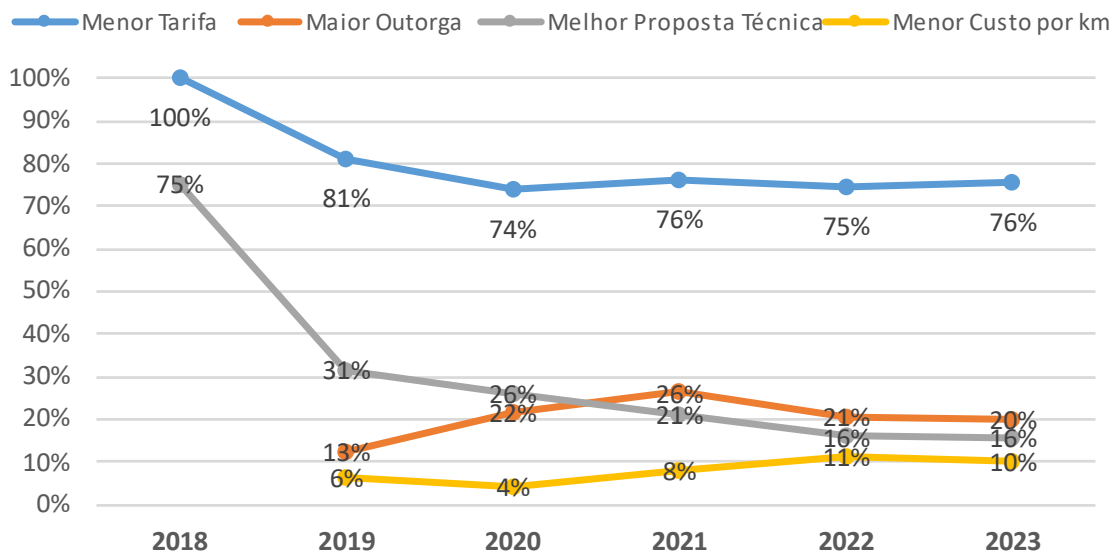
Ao todo foram catalogados e analisados 72 editais de concessão, com população municipal variando de 8 mil a mais de 1,2 milhão de habitantes, em 13 estados das cinco Regiões brasileiras, com destaque para as Regiões Sudeste e Sul. A Tabela 1 permite observar a distribuição pelos estados brasileiros.

Tabela 1: Número de editais analisados por estado brasileiro

Estado	Editais
SP	33
MG	12
RS	9
PR	4
SC	4
BA	3
ES	1
GO	1
MA	1
MT	1
PA	1
RJ	1
TO	1
Total	72

Dentre os principais resultados encontrados, conforme observado na Figura 1 adiante, tem-se que em 76% dos editais a ‘menor tarifa’ é considerada como critério de julgamento, seja isolada ou juntamente com outro critério. O segundo critério mais observado é a ‘maior outorga’ (20% dos editais), mesmo após o advento da pandemia de COVID-19, em que os serviços de transporte se tornaram ainda mais deficitários e, em muitos casos, dependentes de subsídios públicos para remuneração dos seus custos operacionais.

Figura 1 – Critério de Julgamento – Frequência Acumulada

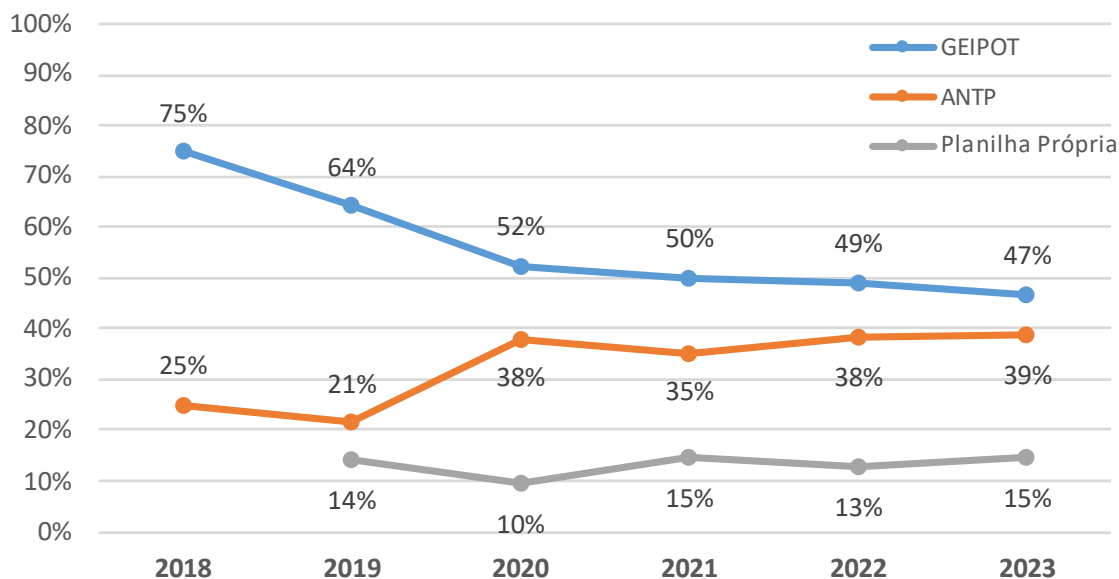


Fonte: LTT/FGV Transportes

Outro aspecto que merece destaque corresponde ao fato de que, entre os editais analisados, ainda é muito frequente a utilização da metodologia e dos procedimentos de cálculo tarifário estabelecidos pelo GEIPOT (estabelecidos em 1982 e atualizados em 1993), mesmo com o surgimento, em 2017, de um novo referencial técnico, a Planilha da Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP, resultado de estudos desenvolvidos por técnicos das entidades parceiras do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Mobilidade Urbana, Frente Nacional de Prefeitos e Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU, sob a coordenação da ANTP.

Analisando a Figura 2 a seguir constata-se que atualmente, mesmo após mais de 5 anos do lançamento da Planilha ANTP, quase metade dos editais utilizam explicitamente o procedimento do GEIPOT em seus cálculos de custo e tarifas. Além da sua utilização integral, a metodologia do GEIPOT também é observada, juntamente com aspectos da Planilha da ANTP, em outros 15% das planilhas analisadas (planilhas próprias). Com isso, observa-se que o GEIPOT está presente, integralmente ou parcialmente, em 61% dos editais posteriores a 2018.

Figura 2 – Planilha Tarifária – Frequência Acumulada



Fonte: LTT/FGV Transportes

Considerando apenas os editais publicados a partir de 2021 (ano posterior ao início da pandemia do COVID-19), percebe-se que em 41% deles não está previsto instrumento do repasse complementar de recursos públicos por parte da administração municipal (subsídio público) para garantir a modicidade tarifária e a sustentabilidade econômico-financeira do contrato em tempos de forte redução de demanda. Por outro lado, em cerca de 27% dos editais existe a obrigatoriedade de pagamento de outorga pela concessão do serviço público por parte da empresa operadora, seja em repasse de valores monetários ou na implantação de melhorias, tais como abrigos de ponto de ônibus.

Outro destaque refere-se à presença de fluxo de caixa definido nos estudos econômico-financeiros dos editais analisados, nos quais 53% registraram fluxo de caixa definido ou exigiam das licitantes a apresentação dele. Vale ressaltar que a ausência deste instrumento de gestão contratual, além de ser prejudicial para as empresas interessadas em executar o serviço, também é negativo para o poder público, uma vez que sem um fluxo de caixa definido torna-se mais difícil o controle do cumprimento de obrigações contratuais, como a realização de investimentos em infraestrutura e a remuneração dos investidores. O fluxo de caixa consiste em um instrumento de gestão financeira primordial para a concessão de qualquer serviço público, visto que a empresa privada, ao assumir a responsabilidade de investimentos e de gastos operacionais, necessita da garantia de que as receitas auferidas sejam capazes de cobrir as despesas e, ainda, gerar lucro.

Neste cenário de significativa redução da receita tarifária auferida, em decorrência, principalmente, da forte redução da demanda pagante transportada, e de grandes incertezas sobre a viabilidade e durabilidade dos serviços de transporte urbano de passageiros por ônibus, os editais dos novos processos licitatórios devem incorporar, de forma transparente, e na medida da real necessidade, os instrumentos, as definições e garantias que viabilizem a continuidade do serviço, a segurança jurídico-financeira do contrato e a modicidade tarifária para a população local.

A ausência de previsão de instrumento que garanta que o custo total planilhado seja integralmente ressarcido pela receita tarifária, complementada pela receita não-tarifária (subsídio público), inexistência de fluxo de caixa definido e a exigência de pagamento de outorga, são exemplos que, isolada ou conjuntamente, podem comprometer tanto o interesse do operador privado em participar do certame (atratividade da concessão), quanto a continuidade da prestação do serviço de transporte dentro dos parâmetros técnico-operacionais previstos no edital após o início da vigência contratual (sustentabilidade do serviço).

Assim sendo, a significativa ocorrência destes quatro aspectos técnicos, a destacar, exigência de outorga, ausência de previsão de subsídio público e do fluxo de caixa, além da utilização de referencial metodológico superado (GEIPOT), evidencia a relativa dificuldade de se fazer com que as necessárias atualizações e melhorias dos referenciais e processos relacionados à concessão de serviços de transporte público alcancem efetivamente, e de forma capilar, as mais diversas e divergentes realidades locais dos municípios brasileiros.

Em tempos de maior facilidade em se buscar pela internet os ‘exemplos’, recorrentemente textos defasados tecnicamente e incompatíveis com a realidade local são utilizados como ‘modelos’ para editais, termos de referência e projetos básicos de novos processos licitatórios, sem que sejam adequadamente analisados, revistos e adaptados às melhores práticas pertinentes à realidade local.

Em suma, o LTT da FGV Transportes posiciona-se como meio para apoiar a qualificação dos processos de concessão de serviços de transporte urbanos, essencial para garantir que as necessidades dos usuários, da administração municipal e da empresa operadora estejam devidamente contempladas, tornando-se possível assegurar que os serviços sejam prestados de forma segura, eficiente e economicamente viável, de acordo com os preceitos legais.

“Este artigo expressa a opinião de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião institucional da FGV”