

**FUNDAÇÃO DE AMPARO À ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – ENA
BRASIL**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU EM
CONTROLE EXTERNO NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

ELTON DAVI STAUB

**REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO:
ANÁLISE DA METODOLOGIA GEIPOT**

FLORIANÓPOLIS, SC

2013

ELTON DAVI STAUB

**REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO:
ANÁLISE DA METODOLOGIA GEIPOT**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Especialização *Lato Sensu* em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos da Fundação Escola de Governo – ENA, como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Controle Externo de Concessões de Serviços Públicos.

Orientador: Luís Moretto Neto

FLORIANÓPOLIS, SC

2013



ELTON DAVI STAUB

**REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO:
ANÁLISE DA METODOLOGIA GEIPOT**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador:

Doutor Luís Moretto Neto
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Coordenação Acadêmica:

Claudia Regina Castellano Losso
Fundação Escola de Governo ENABrasil

Florianópolis, 22 de agosto de 2013.



**GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCESC**

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCESC, e desenvolvido pela Escola de Governo Fundação ENA.

Título da Monografia: Regulação do Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano: Análise da Metodologia GEIPOT

Aluno: Elton Davi Staub

Orientador: Luís Moretto Neto

AGRADECIMENTOS

À minha esposa e à minha filha, Eliete e Emanuelle, pela paciência e compreensão.

À minha Mãe e ao meu Pai que mesmo a centenas de quilômetros sempre torcem por mim.

Aos meus colegas do Ministério Público de Santa Catarina – MPSC pelo companheirismo.

Ao Dr. Adalberto Exterkötter, Promotor de Justiça, Coordenador-Adjunto do Centro de Apoio Operacional de Informações Técnicas e Pesquisas – CIP, que nos incentiva na busca de conhecimento técnico para auxiliar o Ministério Público de Santa Catarina - MPSC no cumprimento de sua missão de servir à sociedade.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luís Moretto Neto, pelas importantes contribuições, de elevado nível.

RESUMO

O Serviço de Transporte Público Coletivo de Passageiros é importante fator na Mobilidade Urbana das cidades brasileiras, tanto um como outro influenciam diretamente no desenvolvimento, na distribuição demográfica, na valorização imobiliária, na qualidade de vida.

A Regulação do Serviço de Transporte Público é um dos fatores decisivos na busca por qualidade, eficiência, eficácia e efetividade das Políticas Públicas na busca do Serviço Adequado com modicidade tarifária.

A modicidade é importante item na definição da Política Tarifária que é a principal geradora de conflito de interesses. De um lado está o concessionário, que faz às vezes do poder público na quase totalidade das cidades brasileiras, quando o assunto é a prestação do serviço e transporte coletivo de passageiros, buscando maximizar seu lucro, ora buscando aumento da tarifa junto ao poder concedente, ora ou concomitantemente, tentando reduzir custos baixando o nível de serviço prestado ao usuário.

Conseqüentemente a outra parte, o usuário, espera e pressiona o Poder Público no sentido contrário, buscando serviço público orientado na premissa do Bem Público.

Definir a tarifa do transporte público é, portanto a busca do ponto de equilíbrio entre a modicidade da tarifa e o serviço adequado. Como esse ponto de equilíbrio muitas vezes está acima do valor entendido como módico pelo usuário, pois os custos envolvidos são muito altos, existe a necessidade do Poder Público subsidiar o valor da tarifa com dinheiro público, principalmente para manter as tarifas acessíveis à população de baixa renda.

Para chegar ao valor da tarifa é preciso utilizar, em qualquer caso, uma metodologia para cálculo dos custos envolvidos nos transporte, no presente estudo de caso terá objeto de análise o método da planilha GEIPOT que considera a tarifa como o rateio do Custo Total do Serviço entre os usuários pagantes. Para calcular a tarifa pelo GEIPOT é necessário conhecer os seguintes elementos: número de passageiros transportados, quilometragem percorrida e custo quilométrico. O custo

por quilômetro corresponde à soma dos Custos Variáveis com os Custos Fixos. O Custo Total do Serviço corresponde ao custo quilométrico acrescido dos tributos.

A metodologia de cálculo GEIPOT, analisada no presente trabalho, se mostrou conceitualmente válida para apurar o valor do custo da tarifa do transporte urbano, mas ficou evidente a necessidade da atualização dos coeficientes de consumo e demais itens de uso que foram atualizados pela última vez no ano de 1996.

A tarifa do serviço de transporte urbano de Florianópolis evidencia custos maiores que os valores arrecadados pela tarifa o que, ressalvada a inconsistência dos dados que alimentam as planilhas, pode levar ao colapso do serviço ou comprometer seriamente o padrão de qualidade dos serviços prestados.

ABSTRACT

The Public Service Collective Passenger Transport is an important factor in the Urban Mobility Brazilian cities, both regimes directly influence the development, demographics, real estate valuation, quality of life.

The Regulation of Public Transport Service is one of the decisive factors in the search for quality, efficiency, efficacy and effectiveness of public policies in the pursuit of Adequate Service with low tariffs.

The affordability is an important item in the definition of the Tariff Policy which is the main generator of conflict of interest. On one side is the dealer, which is sometimes the government in almost all Brazilian cities when it comes to providing the service and transportation of passengers, seeking to maximize their profits, now seeking fare increase by the grantor, either concomitantly or trying to reduce costs by lowering the level of service provided to the user.

Consequently the other party, the user, press and hold the Government in the opposite direction, seeking public service oriented on the premise of Public.

Set the rate of public transport is therefore seeking the balance between the affordability of the tariff and the appropriate service. How that balance is often above the value perceived as reasonable by the user, because the costs involved are very high, there is the need of the government subsidizing the fare with public money, mainly to keep the prices affordable to low- income.

To arrive at the value of the tariff is necessary to use, in any case, a methodology for calculating the costs involved in transport, in this case study will be the subject of analysis method that considers the spreadsheet GEIPOT rate as the apportionment of the Total Cost of Service among paying users. To calculate the rate by GEIPOT is necessary to know the following information: number of passengers, mileage and mileage costs. The cost per mile is the sum of variable costs with fixed costs. The Total Cost of the service is the cost of mileage plus taxes.

The calculation methodology GEIPOT analyzed in this work, proved conceptually valid for determining the amount of the cost of the rate of urban transport, but it was evident the need to update the coefficients of consumption and use of other items that were last updated in year 1996.

The rate of urban transport service Florianópolis shows higher costs than the amounts collected by the tariff which, except for the inconsistency of data for spreadsheets, can disrupt the service or seriously compromise the standard of quality services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Demanda Equivalente Transporte Coletivo de Florianópolis	50
Gráfico 2 - Percurso médio (km/mês).....	51
Gráfico 3 - percurso médio mensal - PMM (km/veículo.mês).....	51
Gráfico 4 - Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK).....	52
Gráfico 5 - Custo por Quilômetro.....	53
Gráfico 6 - Custo por Passageiro (R\$/passageiro).....	54
Gráfico 7 - Custos Fixos.....	54
Gráfico 8 - Custos Variáveis.....	55
Gráfico 9 - Valor dos Tributos sobre a Receita.....	55
Gráfico 10 - Custos Fixos: Capital, Pessoal e Administrativo.....	56
Gráfico 11 - Custos Variáveis: detalhes	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Coeficientes de Consumo de Óleo Diesel (l/km).....	57
Tabela 2 - coeficientes de consumo de Óleo Diesel em Florianópolis	57
Tabela 3 - Fatores de Utilização.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
REGULAÇÃO E CONTROLE DO SERVIÇO PÚBLICO	17
1.1 Conjuntura do Transporte Público Urbano	17
1.2 Marco Regulatório	18
1.2.1 Programa Nacional de Desestatização - PND	19
1.2.2 Lei de Mobilidade Urbana	20
1.2.3 Lei das Concessões de Serviços Públicos 8.987 de 1995.....	22
1.2.4 Legislação no Município de Florianópolis	26
1.2.4.1 Lei Orgânica	26
1.2.4.2 Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros	27
1.2.4.3 Sobre a Tarifa	29
1.3 Licitações e Contratos – Formas de Controle	29
1.3.1 Modelagem de licitações de concessões.....	30
1.3.1.1 Iniciando a Modelagem de uma Licitação.....	30
1.3.1.2 Conluio, barreiras de entradas e corrupção.....	31
1.3.1.3 Qualificação Técnica	31
1.3.1.4 Qualificação econômico-financeira	32
1.3.1.5 Recepção de documentos e competitividade	32
1.3.1.6 Questões que afetam a eficiência da licitação.....	33
1.3.1.7 O plano de negócio, proposta técnica	33
1.3.1.8 Divulgação de projeto e nível de detalhamento dos estudos.....	34
1.3.1.9 A modelagem do leilão	35
1.3.2 Práticas na modelagem de contratos para a prestação eficiente	35
1.3.2.1 Modelagem de Contratos	36
1.3.2.2 Estrutura econômica dos contratos de concessão	36
1.3.2.3 Indicadores de desempenho	37
1.3.2.4 Sistema de pagamentos e sua conexão com os indicadores.....	38
1.3.2.5 Distribuição de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro.....	38
1.4 Execução do Controle.....	40
1.4.1 A metodologia GEIPOT	41
1.4.1.1 Abrangência do GEIPOT.....	42

1.4.1.2 Requisitos Básicos para o Cálculo da Tarifa	43
1.4.1.3 Dados Operacionais	44
1.4.1.4 Custos Variáveis.....	45
1.4.1.5 Custos Fixos.....	47
1.4.1.6 Cálculo Final da Tarifa.....	47
1.4.2 Análise planilha de cálculo de Florianópolis	48
1.4.2.1 Manual de Cálculo Tarifário.....	48
1.4.2.2 Análise das Planilhas.....	49
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	63

INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios da Legislação que trata do ordenamento urbano, no país, deve ser a busca por soluções integradas para a resolução ou mitigação dos principais problemas nos grandes centros urbanos onde o planejamento e a visão holística precisam estar presentes.

O progressivo processo de deslocamento dos fluxos populacionais das áreas rurais para as urbanas, nas últimas décadas, provocou o crescimento desenfreado das cidades centrais brasileiras e agravou, sobremaneira, a crise derivada da ausência de equipamentos de consumo coletivo, inclusive, no campo de transportes. Nesta direção, o Estatuto das Cidades veio estabelecer condicionantes legais e parâmetros de ordenamento do processo de expansão urbana, no país.

Um dos primeiros passos da legislação em fixar diretrizes para o desenvolvimento urbano foi dado com a Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o “Estatuto das Cidades”, no seu art. 2º, nos incisos I e V, está o transporte incluído nas funções sociais da cidade. No art. 3º define a competência da União de instituir política para o transporte urbano e no art. 37 o transporte público deve ser considerado no Estudo de Impacto na Vizinhança. Nas cidades com mais de quinhentos mil habitantes deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor, ou nele inserido, como dispõe o § 2º do art. 41.

Dentro dessa visão, a mobilidade urbana, que é um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados, é uma peça fundamental, na visão integrada do que se busca quando se fala em desenvolvimento urbano, os meios de transporte são fatores determinantes e, dentro deles, o transporte coletivo urbano público tem importância fundamental no atingimento das políticas públicas, definidas na constituição brasileira, quando se propõe a reduzir as desigualdades sociais, combater e controlar a poluição, defender e proteger o meio ambiente. “A mobilidade é condicionante para a verificação de índices de inclusão social e qualidade de vida, na medida em que também viabiliza ou não a conexão com oportunidades sociais e econômicas.” (Guimarães, 2012 p. 93).

A eficiência é a busca do melhor resultado prático diante de duas ou mais opções, maior proveito com menos dispêndio, e deve, obrigatoriamente, alcançar o interesse público, ela é fator para o atingimento da eficácia e efetividade das políticas de transporte público, através da integração das diversas redes de serviços públicos derivados de ações organizacionais e interorganizacionais e modais distintos.

Para o usuário é importante o resultado da mesma forma como o é o processo, ou seja, como a produção e o consumo são simultâneos, a própria viagem é tão importante como o fato de chegar ao destino e no horário previsto.

A falta de planejamento urbano integrado das cidades, particularmente nos espaços marcados por traços de conurbação derivada de cidades que apresentam expansão integrada, tais como a região da Grande Florianópolis.

Talvez as agências reguladoras precisem de um órgão regulador que tenha a visão global de planejamento sustentável e integrado. Esse órgão pode ser o próprio Governo, trabalhando com diretrizes políticas em harmonia com as possibilidades técnicas existentes, principalmente política tarifária, “Destarte, se há um serviço público no qual o regime tarifário carece de uma efetiva política tarifária, esse setor é o do transporte coletivo urbano.” (Guimarães, 2012).

A elaboração da política tarifária tem seu começo na elaboração da minuta do contrato de concessão onde, dentre os demais requisitos, a alocação dos riscos, entre poder concedente e concessionária, precisam estar adequadamente definidos na matriz de riscos.

Todos esses aparatos jurídicos, por melhores que sejam, podem ser inúteis caso não exista um processo de controle da concessão através do controle social e técnico para acompanhar se as diretrizes estabelecidas estão sendo cumpridas ou mesmo se precisam ser ajustadas. Uma delas é a política tarifária que precisa ter sua operacionalização sistematicamente acompanhada. A planilha GEIPOT é a concretização prática do manual de uma metodologia consistente se adaptada à realidade de cada cidade com a constante atualização dos coeficientes e demais índices.

O manual (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996) está dividido em seis itens que englobam Introdução, Requisitos Básicos para o Cálculo da Tarifa, Dados Operacionais, Custos Variáveis, Custos Fixos e Cálculo Final da Tarifa e quatro anexos que tratam de Notas Explicativas, Fatores de Utilização, Encargos Sociais e

um Exemplo de Cálculo. O objetivo do método é **essencialmente prático** que o torna objetivo e relativamente simples. Com o propósito situacional passamos a dissertar sobre os elementos que integram o documento anteriormente nominado.

Na Introdução o documento ressalta a simplicidade e facilidade de utilização das instruções práticas do método. Seu lançamento possibilitou o cálculo tarifário nas diversas prefeituras, principalmente nas cidades de menor porte, que não dispunham de pessoal técnico para realizar estudos aprofundados, muitas delas não seguiram ou não tiveram condições de seguir as recomendações do manual e adaptar os coeficientes propostos às particularidades de cada local. Com o passar do tempo, a adoção de coeficientes locais começou a ressaltar as distorções fazendo com que a revisão se fizesse cada vez mais necessária. Por isso cabe ressaltar que essa última revisão da metodologia não foi conceitual mas apenas uma atualização dos coeficientes de consumo e demais índices de uso em virtude de avanços tecnológicos e sociais ocorridos até então. (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996).

O Item **Requisitos Básicos para o Cálculo da Tarifa**: destaca que para o cálculo da tarifa, que é o rateio do **Custo Total do Serviço** entre os usuários pagantes, é necessário o conhecimento dos seguintes elementos: Número de passageiros transportados, quilometragem percorrida e o custo quilométrico. O custo quilométrico corresponde à soma dos Custos Variáveis mais os Custos Fixos. Os Custos Variáveis mudam em função da quilometragem percorrida pela frota e se constituem de Combustível, Lubrificantes, Rodagem e Peças e Acessórios. Os Custos Fixos independem da quilometragem percorrida e são representados pelo Custo de Capital (Depreciação e Remuneração), Despesas com Pessoal e Despesas Administrativas. É necessário o conhecimento dos dados sobre Insumos Básicos e Custo dos Veículos da frota.

No item **Dados Operacionais** são apresentados o cálculo do número equivalente de passageiros, do percurso médio mensal e do índice de passageiros equivalentes por quilômetro (IPKe).

O cálculo dos Custos Variáveis é feito para apuração do custo variável total por quilômetro.

Já os **Custos Fixos** são calculados para apurar o custo fixo por quilômetro.

E por consequência o **Cálculo Final da Tarifa** é soma dos custos por quilômetro acrescido dos tributos da região onde esteja sendo efetuado o cálculo dividido pelo Índice de Passageiros equivalentes por quilômetro - IPKe.

REGULAÇÃO E CONTROLE DO SERVIÇO PÚBLICO

1.1 Conjuntura do Transporte Público Urbano

Com o uso, cada vez mais, intenso do automóvel, com o aumento dos congestionamentos e da poluição, fazem-se necessárias ações para reduzir o seu uso como a melhoria do transporte coletivo, implantação de linhas de metrô, subsídio para tornar a tarifa mais barata, aumentar a qualidade do transporte coletivo, cobrança de pedágio e proibição do acesso dos automóveis a determinadas áreas centrais das cidades, aumento dos preços dos estacionamento, dentre outras.

Ainda segundo (Ferraz, et al., 2004 p. 85 e 86) as principais vantagens do transporte público são:

É o modo de transporte motorizado que apresenta segurança e comodidade com o menor custo unitário - em razão disso, o modo motorizado de transporte mais acessível à população de baixa renda.

Contribui para a democratização da mobilidade, pois muitas vezes é a única forma de locomoção para aqueles que não têm automóvel, não têm condições econômicas para usar o carro, não podem dirigir (idosos, crianças, adolescentes, doentes e deficientes), não querem dirigir, etc.

Constitui uma alternativa de transporte em substituição ao automóvel, para reduzir os impactos negativos do uso massivo do transporte individual: congestionamentos, poluição, consumo desordenado de energia, acidentes de trânsito, desumanização do espaço urbano e perda de eficiência econômica das cidades.

Também como alternativa ao automóvel, diminui a necessidade de investimentos em ampliação do sistema viário, estacionamento, sistemas de controle do tráfego, etc., permitindo maiores aportes de recursos em setores de maior importância social: saúde, habitação, educação, etc.

Proporciona uma ocupação mais racional (eficiente e humana) do solo nas cidades.

Propicia, quase sempre, total segurança aos passageiros.

Cita ainda estudos que apontam que o consumo de espaço viário por passageiro transportado é de 10 a 25 vezes maior no transporte por carro em relação ao ônibus.

As desvantagens apontadas pelos autores (Ferraz, et al., 2004 p. 87 e 88) com inconvenientes são:

Rigidez dos horários de passagem, que constitui um problema sério nas linhas de baixa frequência.

Total falta de flexibilidade no percurso.

Necessidade de caminhar ou utilizar outro meio de transporte para completar a viagem, a qual não é de porta a porta.

Desconforto de caminhadas e esperas em condições climáticas adversas: neve, chuva, frio, sol, calor excessivo, vento forte, etc.

Em geral, maior tempo de viagem, devido à menor velocidade média, maior percurso e maior distância de caminhada.

Necessidade de transbordo para uma parcela significativa de usuários.

Geralmente, impossibilidade de fazer paradas intermediárias durante a viagem para realizar alguma atividade.

Impossibilidade de transportar carga.

Necessidade de esperar o veículo de transporte.

Apesar disso os modos públicos de transporte propiciam uma maior humanização das cidades ao tempo em que caminhe para um sistema balanceado de integração entre os diferentes modais.

1.2 Marco Regulatório

A legislação que envolve o transporte público urbano está pulverizada em distintos estatutos, como Constituição, é parte integrante de outras políticas públicas de desenvolvimento urbano, bem como da Mobilidade Urbana.

CF88: Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Destaca-se que a Constituição, determina em seu art. 30 que “Compete aos municípios”, inciso 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;”, ou seja a execução do transporte municipal compete ao município. Ao estado, devido à competência residual, art. 32, § 1º, da Constituição, compete o transporte intermunicipal.

CF88: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

1.2.1 Programa Nacional de Desestatização - PND

Um dos pontos de maior relevância da reforma administrativa consistiu no processo de desestatização, ou seja, medidas instituídas para distanciar o Estado de determinadas atividades, que presumidamente seriam desempenhadas com maior eficiência e eficácia pelo setor privado. Essa proposta trazia consigo a desregulamentação da atividade econômica. Ficou mais conhecida como privatização, porém, tecnicamente o afastamento do estado configura-se como desestatização porque os serviços públicos transferidos ao setor privado não se converteram em atividades privadas.

A criação do Programa Nacional de Desestatização pode ser considerada o início da implantação do processo de concessões que foi sendo desenvolvido pela legislação desde então quando a Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, estabelece em seu art. 7º:

Art. 7º A privatização de empresas que prestam serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art. 4º, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, da concessão ou permissão do serviço objeto da exploração, observada a legislação específica.

A Lei 8.031 foi revogada e substituída pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. O Estado redefine sua posição estratégica na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades que considera indevidamente exploradas pelo Poder Público.

Mas o fato de transferir essas atividades para o setor privado, como o caso dos serviços, não faz com que deixem de serem intrinsecamente públicos (Giambiagi, et al., 2008 pp. 403, 404):

Há serviços que, pela sua natureza, são intrinsecamente públicos, mesmo que o seu fornecimento seja privado. Isto decorre principalmente do caráter essencial da prestação dos serviços de utilidade pública, que resulta de dois fatores principais: em primeiro lugar, grande parte da população é obrigada a utilizar esses serviços; e em, segundo, o crescimento da economia exige

a expansão desses serviços. É o caso, por exemplo, das telecomunicações ou do fornecimento de energia elétrica. Se os telefones não funcionarem e/ou se faltar energia para o país crescer, o culpado será o governo, independentemente de este ser o dono ou não da empresa que presta o serviço. Isso significa que com a privatização, o Estado não desaparece: ele apenas muda de figura, deixando de cumprir o papel de produtor do serviço e passando a assumir as responsabilidades de regulador, ou seja, de "fiscal" do serviço, através da ação das agências reguladoras.

1.2.2 Lei de Mobilidade Urbana

Os planos de transporte são um instrumento conhecido e bastante empregado nas grandes cidades, principalmente após a década de 70, através dos esforços do Governo Federal, por meio da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes Urbanos – GEIPOT e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, já extintas. (Brasil. Ministério das Cidades, 2007 p. 33)

Segundo a visão predominante na época sobre os problemas de transporte urbano, esses planos se concentraram nos modos motorizados, com a proposição de uma infra-estrutura viária e de transporte coletivo capaz de fazer frente a um acelerado processo de urbanização e de crescimento populacional do país. De lá para cá, foram muitas as mudanças ocorridas no cenário urbano, do transporte e da gestão pública de transporte. Em particular, há quatro entendimentos básicos:

I. O transporte deve ser inserido em um contexto mais amplo, o da mobilidade urbana (ver item 5.2.1), que relaciona qualidade de vida, inclusão social e acesso às oportunidades da cidade;

II. A política de mobilidade deve estar crescentemente associada à política urbana, submetida às diretrizes do planejamento urbano expressas nos Planos Diretores Participativos;

III. O planejamento da mobilidade, tratado de forma ampliada e, em particular, considerando a sustentabilidade das cidades, deve dedicar atenção especial para os modos não motorizados e motorizados coletivos e observar as condições de acessibilidade universal;

IV. O planejamento da mobilidade deve ser realizado com a máxima participação da sociedade na elaboração dos planos e projetos, para garantir legitimação e sustentação política na sua implementação e continuidade. (Brasil. Ministério das Cidades, 2007)

A Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, busca o desenvolvimento urbano “objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte no âmbito municipal” (art. 1º).

A Lei representa avanço na medida em que fornece segurança jurídica para que os municípios possam tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não motorizados e coletivos de transporte em detrimento do individual e, a obrigação de que os investimentos das prefeituras não venham a contrair as suas diretrizes.

Nas novidades apresentadas está a diretriz para integração entre as cidades gêmeas na fronteira com outros países. A inserção de uma noção de equidade na lei avança no sentido de buscar uma correção das externalidades negativas, geradas pelos meios de transporte urbano, sobretudo os automóveis.

Em seu art. 3º, a Lei define o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana como conjunto organizado e coordenado de modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante o deslocamento de pessoas e cargas no território do Município. Define modos de transporte como **motorizados** e não motorizados, classifica os serviços de transporte urbano, quanto ao objeto (de **passageiros** e de cargas), quanto à característica como coletivo ou individual, quanto à natureza como público ou privado.

Note-se que a Lei de Mobilidade Urbana traz muitas definições relacionadas ao transporte:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.

Entre os princípios fundamentais da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que estão ligados diretamente ao transporte estão: art. 5º, inciso III, “equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo”; e inciso IV, “eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano.” e no inciso IX, “eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.” Assim se for dado foco no usuário também se atinge a coletividade, como lembra (Guimarães, 2012 p. 40):

Como estabelecemos o foco da adequação no usuário, não é demais clarear o fato de que tanto este quanto a coletividade são beneficiários do transporte público. Ele acumula as duas condições (usuário e beneficiário) porque é servido diretamente e, ao mesmo tempo, enquanto membro da coletividade beneficiária, porque quando o usuário opta pelo transporte público ela tem a contrapartida da fluidez do trânsito, da ordem urbana e da diminuição da poluição no caso em que o usuário deixa em casa seu veículo particular.

1.2.3 Lei das Concessões de Serviços Públicos 8.987 de 1995

A Constituição de 1988 determina em seu art. 175, que incumbe ao Poder Público, a prestação de serviços públicos.

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A concessão de serviço público é delegada mediante licitação à pessoa que demonstre capacidade para seu desempenho, e por sua conta e risco. Sujeitar-se-á à fiscalização pelo poder concedente com a ajuda dos usuários.

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

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

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;

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

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

A prestação do serviço pelo concessionário pressupõe a prestação de serviço adequado aos usuários no que determina essa Lei, demais normas e contrato. O serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade de tarifas. Ao usuário são também dispostas as garantias do Código do Consumidor, Lei 8078, de 11 de setembro de 1990.

A concessão de serviço público será precedida de licitação, com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório. O edital será elaborado pelo Poder Concedente, e conterá os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos. Informará, ainda, os parâmetros que

devem ser levados em conta para a elaboração da proposta técnica. O edital conterà, relevantemente, **Objeto, Metas e Prazo** da concessão, descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço, critérios de reajuste e revisão da tarifa, além dos demais itens do art. 18 da Lei 8.987 de 1995.

A Política Tarifária será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas, na Lei 8987/95, no edital e no contrato, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro que se considera mantido sempre que forem atendidas as condições do contrato, considerando-se as receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados visando à modicidade das tarifas.

O contrato de concessão consolida a licitação, o edital, e deve refletir, ao longo do prazo da concessão, as vantagens buscadas pelo poder público ao optar pela prestação privada do serviço público e a também a garantia aos usuários na prestação do serviço adequado. Na essência, ao conceder a exploração de serviço público à terceiro, o ente estatal o faz orientado pela busca de produção de Bem Público. Ou seja, do atendimento de necessidade de segmentos da sociedade civil, com critérios de eficiência operacional, com menos produzir mais e melhor, eficácia-fazer o que é certo fazer e efetividade, fazer o que é certo fazer, com eficiência para satisfazer as necessidades de consumo de bens públicos por parte de segmentos excluídos, no contexto social.

Na concepção de contratos de concessão, são consideradas cláusulas essenciais: objeto, área e prazo da concessão; modo, condições e forma de prestação do serviço; critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; o preço.

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

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

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

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

O contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para a resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive arbitragem, a ser realizada no Brasil em língua portuguesa.

O Poder Concedente tem o dever de Regulamentar e Fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido, aplicar as penalidades, intervir, extinguir a concessão, homologar reajustes, cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão, dentre os demais itens.

No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

À concessionária incube prestar serviço adequado nos termos da Lei, do contrato e das normas técnicas aplicáveis. Mantendo em dia e disponíveis, ao Poder Concedente, as informações sobre bens, gestão e cumprir as normas e termos do contrato. Esse processo de accountability requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativa aos atos públicos e com o advento da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o poder público tem a obrigação e precisa desenvolver a capacidade de informar seus atos de forma transparente para que ocorra o controle social.

1.2.4 Legislação no Município de Florianópolis

No presente estudo de caso, o Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Florianópolis, tem como base legal principal a Lei 34/99 de 26 de fevereiro de 1999 e os dispositivos gerais da Lei Orgânica do Município de Florianópolis.

1.2.4.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica do município de Florianópolis assegura a todo habitante do Município o direito ao transporte.

*Art. 4º - É assegurado a todo habitante do Município, nos termos das Constituições Federal, Estadual e desta Lei Orgânica, o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, ao usufruto dos bens culturais, à segurança, à proteção à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, ao **transporte**, à habitação e ao meio ambiente equilibrado.*

Compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, o serviço de transporte coletivo que tem caráter essencial.

Art. 9º - Compete ao Município prover o que é de interesse local e do bem-estar de sua população como, dentre outras, as seguintes atribuições:

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

As Leis que dispuserem sobre **Plano de Transportes Urbanos** serão Leis Complementares e serão aprovadas ou alteradas por maioria absoluta dos membros da Câmara e farão parte de política de desenvolvimento urbano.

Art. 61 - As leis complementares serão aprovadas e alteradas pelo voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - Além de outros casos previstos nesta Lei Orgânica, serão complementares as leis que dispuserem sobre:

III - Plano de Transportes Urbanos;

Art. 102 - A legislação da política de desenvolvimento urbano compreenderá:

II - Plano de Transportes Urbanos;

1.2.4.2 Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros

O Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros, Lei 34/99, tem sua administração pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, através de seu Órgão Gestor, que é a “Secretaria Municipal dos Transportes, Mobilidade e Terminais” e tem as competências de gerenciar, planejar, controlar, fiscalizar e delegar os serviços, inclusive os terminais e abrigos de passageiros. O serviço público está delimitado às atividades de transporte coletivo, definidas como essenciais e operadas, quando delegadas, em regime de concessão ou permissão.

Existe também a figura do Conselho Municipal de Transportes – CMT que tem competência, organização e funcionamento estabelecidos em Decreto do Poder Executivo.

O serviço de transporte Regular ou Convencional, executado de forma contínua e permanente, obedecendo a horários, itinerários e frota preestabelecida, remunerado mediante o pagamento de tarifa, oferecido através de ônibus tipo convencional urbano para transporte de passageiros sentados e de pé. Existem ainda as classificações: diferenciado ou executivo, especial (fretamento, escolar, fretamento especial), turístico.

A organização do sistema de transporte público de passageiros será estrutura de forma de uma rede integrada.

Lei Complementar 34/1999:

Art. 6º Para fins de organização, dimensionamento da oferta e delegação de missão operacional, o Sistema de Transporte Público de Passageiros será estruturado na forma de uma rede de transporte coletivo integrada, composta por linhas assim classificadas:

I - circular: linha com itinerário perimetral, operada em um único sentido, com um único ponto terminal para controle da oferta e da demanda;

II - diametral: linha que liga mais de um bairro, com passagem pelo centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda;

III - periférica: linha que liga mais de um bairro, sem passagem pelo centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda;

IV - radial: linha que liga um ou mais bairro ao centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda;

§ 1º As linhas constantes dos incisos II, III e IV podem apresentar um único ponto terminal para controle da oferta e da demanda, caso em que são classificadas respectivamente como: (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 396/2010)

I - diametral - circular;

II - periférica - circular; e

III - radial - circular. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 396/2010)

§ 2º O poder concedente poderá modificar ou estabelecer novos elementos técnicos, metodológicos, logísticos e meios para o estabelecimento da missão operacional da Rede de Transporte Coletivo do município de Florianópolis, integrada, a bem da qualidade dos serviços e no sentido de manter a equidade na oferta, assegurar a modicidade da tarifa e a justa remuneração. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 396/2010)

§ 3º Toda e qualquer modificação a ser realizada no objeto do respectivo contrato de concessão e/ou de permissão será precedida de aditivo contratual instruído por processo administrativo em que fique demonstrada a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira da modificação, respeitados os direitos de concessão anteriormente estabelecidos. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 396/2010)

A legislação de Florianópolis autoriza a delegação do serviço público de transporte coletivo urbano à iniciativa privada mediante concessão, permissão ou autorização. Pode o Município valer-se de concessão patrocinada, de que trata a Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP, Lei Federal 11.079, de 2004, nos casos de inviabilidade econômico-financeira da concessão comum ou caso decida-se implementar prestação de serviço público de transporte de coletivo urbano, sem custos para os usuários. Por intermédio de uma PPP, a União, os Estados ou os Municípios podem selecionar e contratar empresas privadas que ficarão responsáveis pela prestação de serviços de interesse público por prazo determinado. Conforme o § 1º, do art. 2º, 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. Na prática esta concessão patrocinada já acontece através do subsídio que é dado à tarifa do transporte urbano de Florianópolis, conforme veremos adiante.

A respeito das cláusulas mínimas do contrato a legislação de Florianópolis não acrescenta nada ao que traz a Lei 8.987 de 1995.

De acordo com o que versa do art. 22, da Lei Complementar 34/99, de Florianópolis, encargos do Poder Concedente: assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das permissões e concessões; intervir na prestação de serviços, declarar

a extinção homologar reajustes e proceder revisões tarifárias e autorizar a transferência de linhas entre as operadoras.

1.2.4.3 Sobre a Tarifa

A tarifa ou preço da passagem de Florianópolis é calculado, como na maioria das cidades brasileiras, pelo custo do transporte de um passageiro remunerando o capital investido.

Art. 31 A tarifa ou preço da passagem será calculada visando a cobrir o custo incorrido no transporte de um passageiro e assim atribuir justa remuneração ao capital investido, permitir o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo Único - No cálculo da tarifa, serão considerados os passageiros equivalentes ou pagantes, deduzindo do número de passageiros transportados, proporcionalmente, os descontos e gratuidades previstos em Lei.

Este método utiliza como base a planilha GEIPOT que será o estudo central do presente trabalho.

1.3 Licitações e Contratos – Formas de Controle

Após analisado o Marco Regulatório existente sobre o assunto, busca-se aqui estudar as melhores práticas em matéria de Licitações e Contratos buscando identificar a lógica econômica subjacente aos contratos. Trazer a questão do equilíbrio econômico-financeiro do ponto de vista financeiro prático. Segundo (Ribeiro, 2011 p. xvii), como o marco legal sobre esses assuntos nem sempre tem qualidade adequada, havendo omissões sobre vários aspectos relevantes e super-regulação de outros de pouca relevância, o ensino sobre as licitações e contratos de concessão e PPP termina por sofrer distorção. Também declara o referido autor que a resistência, à utilização das inovações apresentadas por aqueles que possuem experiência prática, vêm dos departamentos jurídicos e procuradorias, que não encontram nos livros de Direito Administrativo argumentos para fundamentar o uso de tais inovações. Isso soa como se apenas o ramo do Direito pudesse gerar

“doutrinas” sobre determinado assunto, ignorando as demais áreas de conhecimento.

Dois objetivos serão buscados no presente tópico. Primeiro, a estrutura necessária das licitações para a seleção do parceiro privado capaz de prestar os serviços de forma adequada e a maximização da disputa na concorrência pelo contrato. Segundo, o que precisa constar no contrato de concessão para a busca da eficiência preconizada pela Constituição.

1.3.1 Modelagem de licitações de concessões

Para o controle externo eficiente e efetivo da concessão ao longo da sua execução é necessário que sua estrutura permita atrair os melhores prestadores do mercado, seja conhecendo as áreas de atuação para melhor divulgação, seja desenvolvendo restrições à subcontratação de serviços e também evitando a formação de conluíus como veremos adiante. Que as regras sejam claras para gerar e maximizar do bem estar ao usuário a um preço de tarifa equilibrado entre os ganhos do concessionário e o menor preço possível ao usuário, mantendo os níveis adequados de serviço.

1.3.1.1 Iniciando a Modelagem de uma Licitação

Segundo (Ribeiro, 2011 pp. 9, 10) para a modelagem de uma Licitação é necessário conhecer o mercado-alvo e os potenciais prestadores para o projeto. Duas são as preocupações elencadas como fundamentais na estruturação de um edital de licitação:

1. Encorajar a entrada no procedimento de licitação de participantes capazes de prestar os serviços adequadamente – buscando atrair o maior número de participantes possível através de adequada divulgação e também na formatação do Edital e minuta de contrato restringindo as possibilidades de subcontratação como garantia de que o contrato será executado pelo vencedor;

2. Maximizar a concorrência entre os participantes capazes de prestar o serviço adequadamente, evitando estruturas de licitação que deixem espaço para a ocorrência de situações inibidoras da competição, como conluio, captura ou corrupção, e barreiras de entrada desnecessárias.

1.3.1.2 Conluio, barreiras de entradas e corrupção

As barreiras de entrada desnecessárias, o conluio, que ocorre quando os participantes da licitação combinam estratégia para evitar os efeitos benéficos da concorrência no processo de licitação; a captura, definida como a influência do regulado sobre o regulador, na estruturação da licitação, por conta de maior capacidade técnica do regulado; a corrupção, como recepção de vantagens de potenciais participantes da licitação pelos agentes públicos encarregados de estruturar a licitação. Segundo Ribeiro (2011 pp. 12-13), em regra aparecem juntas em uma sistemática que chamou de “*ciclo de locupletação ilícita da licitação*” e que a melhor forma de prevenir a ocorrência desse ciclo é “**reduzir ou eliminar barreiras de entrada desnecessárias**”.

1.3.1.3 Qualificação Técnica

A modelagem da qualificação técnica nas licitações de concessões, em que não há no mercado, para fácil contratação, prestadores com qualificação técnica necessária, e para evitar concorrentes com propostas tecnicamente perfeitas, sem terem, todavia a menor condição de executá-las, requer-se comprovação do agente deter certificação de entidades independentes como forma de pontuação, “não se trata mais de verificar se a proposta do participante está bem ou mal feita, mas sim em que medida o participante de fato é capaz de executar os serviços previstos no contrato.” (Ribeiro, 2011 p. 17). Pode-se citar o exemplo do setor de saúde, a exigência contratual é inclusive um dos mecanismos auxiliares da fiscalização pelo Poder Público. Para manter a acreditação, o parceiro privado terá que demonstrar não apenas para o Poder Público, mas também para as entidades certificadoras, o cumprimento dos níveis de qualidade pactuados.

1.3.1.4 Qualificação econômico-financeira

Estes requisitos muitas vezes foram e ainda são utilizados para a participação de empresas internacionais em licitações e também evitar a participação de empresas de médio porte, em licitações de interesse de empresas de grande porte.

Três sinais de capacidade financeira em regra são solicitados:

- a) a exigência de realização de aporte em dinheiro na Sociedade de Propósito Específico (SPE);
- b) a exigência de apresentação de seguros;
- c) a exigência de garantia de cumprimento de contrato

A apresentação dos seguros, o aporte em dinheiro na SPE e a garantia de cumprimento do contrato devem ser exigidos para evitar que o primeiro colocado se negue a assinar o contrato e deixe o Poder Público em situação de fragilidade, pois os demais participantes poderão escolher, sem sanção, assinar ou não o contrato, nas mesmas condições do primeiro colocado. (art. 64 da Lei 8.666/93). Pode ocorrer que nenhum dos licitantes queira assinar o contrato e assim todo esforço da licitação seja perdido. (Ribeiro, 2011 p. 18 a 24)

1.3.1.5 Recepção de documentos e competitividade

Para (Ribeiro, 2011 pp. 24-26) uma questão de extrema importância para evitar conluíus é a estruturação do procedimento licitatório de forma que os participantes não possam modificar suas propostas após saberem qual é o universo dos participantes. Para isso duas são as situações que devem ser evitadas: a separação entre a recepção dos documentos para pré-qualificação e habilitação e os documentos relativos à proposta, esse procedimento tem o efeito colateral de afastar alguns dos mais sérios agentes do setor que só decidem participar da licitação se souberem estar competindo com empresas de qualificação semelhante; outra situação que recomenda ser evitada é a que permite aos agentes públicos envolvidos com o processo delimitar, com absoluta certeza, o universo de participantes. Isso ocorre, por exemplo, nos casos em que a entrega das garantias

de propostas é feita antes da entrega dos demais documentos, muitas vezes essa informação vasa e permite que os participantes conversem entre si antes da entrega das propostas.

Também nos casos de leilão eletrônico ou viva-voz, é importante que ocorra logo depois da abertura dos envelopes de preço, para que não haja tempo para formação de conluio, ou seja, para que os participantes não possam fazer qualquer combinação de preços ou acordo entre eles.

1.3.1.6 Questões que afetam a eficiência da licitação

Uma das principais questões que afetam a eficiência da licitação sem necessariamente afetar a competitividade é a prestação de garantias que na opinião de (Ribeiro, 2011 p. 32): “Parece-nos, portanto, que a Administração pode escolher quais, entre as formas de garantia previstas no art. 56 da Lei 8.666/93, são admitidas em cada processo de licitação.” Justifica ainda: “Essa escolha, entretanto de ser sempre suportada pela sua razoabilidade e pela sua fundamentação no Princípio da Eficiência.” Razoável encontrar o menor valor que desestimule o descumprimento das obrigações que decorrem da participação da licitação sem que configure em barreira desnecessária aos participantes.

1.3.1.7 O plano de negócio, proposta técnica

As principais justificativas para exigir o plano de negócios, como parte da documentação para a licitação: (Ribeiro, 2011 p. 35):

- *verificar a capacidade do participante da licitação de redigir um plano coerente, do ponto de vista estratégico;*
- *avaliar a qualidade técnica das soluções e metodologias prevista no plano de negócios;*
- *verificar a exequibilidade técnica e financeira do que o participante da licitação pretende fazer, caso sagre-se vencedor da licitação.*

Lembra o autor que “o fato do plano de negócios estar eventualmente extremamente bem elaborado não significa que a empresa que o entregou tem capacidade de executar adequadamente o que ele prevê.”

Quanto à vinculação do plano de negócios é o autor (Ribeiro p. 37) bastante receoso:

Em relação à exigência de apresentação do plano de negócios como mera condição para assinatura do contrato, desde que conste claramente do contrato que o Poder Público não está vinculado ao plano de negócios, sendo, pois, um documento para mera informação sobre como o concessionário pretende executar o contrato, não vemos problemas na sua exigência no edital.

No que toca à conveniência de tornar o plano de negócios um documento vinculante para o Poder Público, e utilizá-lo como base para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cremos que isso seja extremamente inconveniente para o Poder Público, criando muitas vezes espaço para distorcer de forma relevante a matriz de riscos contratuais, de maneira que o Poder Público termina por assumir riscos relevantes que na matriz de risco contratual havia transferido para o concessionário.

Avalia-se que a demanda é um dos riscos normalmente transferidos ou devolvidos ao Poder Público quando existe a vinculação do plano de negócios ao contrato, no exemplo do serviço de transporte público de passageiros.

1.3.1.8 Divulgação de projeto e nível de detalhamento dos estudos

A divulgação de editais e a transparência com que isso é feito deixa a desejar, principalmente quando as licitações são Municipais:

Lamentavelmente, também os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios responsáveis por essa fiscalização não parecem muito atentos a essas circunstâncias. Editais e contratos são publicados por tais Municípios apenas em periódicos locais para cumprir apenas formalmente, mas não materialmente, as obrigações de publicidade e transparência da Administração. Isso, na nossa opinião, deveria ser um ponto de atenção para início de investigação pelo Ministério Público e demais órgãos de controle sobre eventual ocorrência de locupletação ilícita do procedimento de licitação, que poderia dar causa a sua nulidade. (Ribeiro, 2011 p. 40)

É preciso estar clara a diferenciação entre nível de vinculação e nível de detalhamento do projeto. Um projeto pode ser indicativo ou vinculante. No caso do projeto indicativo dos índices de lucratividade nele estabelecidos não serão parâmetro para o reequilíbrio do contrato, mas sim a matriz de riscos. Por outro lado se o projeto for vinculante acontece a “devolução” dos riscos ao poder concedente, independentemente do cumprimento dos indicadores de desempenho e qualidade, o equilíbrio econômico-financeiro é determinado pela taxa interna de retorno (TIR) do contrato. Se o projeto for meramente indicativo, o risco de projeto será do parceiro privado que será responsável por corrigir eventuais falhas. Por isso aconselha

(Ribeiro, 2011 p. 45) que é geralmente conveniente que os projetos realizados pelo Poder Público sejam definidos claramente no edital e no contrato de concessão ou PPP como meramente indicativos, para que o parceiro privado produza ganhos de eficiência. Isso quer dizer que o parceiro privado pode escolher os meios para atingir os objetivos da concessão e o Poder Público concentrar-se em fiscalizar os indicadores de desempenho verificando se o Bem Público foi alcançado.

1.3.1.9 A modelagem do leilão

O tipo de leilão a ser utilizado ou a combinação entre eles pode influenciar o valor da aquisição ou da venda de algum patrimônio.

Para o Poder Público leilão mais eficiente é aquele que encoraja a entrada, maximiza a competição e evita vícios decorrentes de conluio, corrupção, captura ou barreiras de entrada desnecessárias. (Ribeiro, 2011 p. 56)

1.3.2 Práticas na modelagem de contratos para a prestação eficiente

Assim como é importante a modelagem e a elaboração do edital das concessões também é fundamental amarrar todo esse esforço com a modelagem do contrato de concessão, buscando garantir para o Poder Público e aos Usuários os ganhos de eficiência alcançados na concessão e melhor nível de serviço possível.

No Brasil, a regulação está estritamente associada e condicionada ao contrato de concessão.

O Contrato de concessão é um instrumento complexo, que tem dois objetivos potencialmente conflituosos: a maximização do bem-estar do consumidor e a garantia de um retorno atrativo para o investidor. O contrato determina o valor e o prazo da concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamento, e direitos e obrigações durante a vigência da concessão e ao final do contrato. O desafio é estruturar o contrato de concessão de forma a minimizar os riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para o investidor; de provisão ineficiente dos serviços; e de manutenção inadequada dos ativos. (Giambiagi, et al., 2008 p. 407)

1.3.2.1 Modelagem de Contratos

“O objetivo da modelagem contratual deve ser alinhar incentivos para a produção dos níveis de serviço estipulados no contrato com o máximo de eficiência”. (Ribeiro, 2011 p. 65).

A maximização da eficiência busca o melhor uso dos recursos escassos empregados para a prestação do serviço é um dos objetivos das concessões. A busca dos ganhos de eficiência tem como objetivo beneficiar os usuários e a Administração Pública.

Trata-se de adequar a técnica jurídica de redação contratual aos objetivos econômicos da própria contratação, dentro dos limites possíveis de configuração das cláusulas contratuais estabelecidas pelo Direito pátrio. (p. 66).

1.3.2.2 Estrutura econômica dos contratos de concessão

A participação privada na prestação de serviços públicos requer investimento relevante por parte do parceiro privado, cuja remuneração, depreciação e amortização se fazem pela cobrança de tarifa dos usuários. (Ribeiro, 2011 p. 66 a 69)

Essa necessidade de depreciar, amortizar e remunerar um investimento de montante elevado requer que os contratos de concessão tenham prazos mais longos que os tradicionais contratos de prestação de serviço.

Na hipótese de se transferir em conjunto para um mesmo parceiro privado as obrigações de realizar o investimento na infraestrutura e de explorar o serviço, os contratos promovem alteração relevante na lógica econômica da prestação de serviços. Isso tende a imprimir uma lógica de longo prazo no gerenciamento de bens públicos, o parceiro privado terá que considerar o tempo de vida útil, analisar se os custos de manutenção a médio e longo prazo não serão maiores que eventual economia na construção do empreendimento.

Essa transferência de responsabilidade para o parceiro privado, que terá que fazer os projetos, financiar, construir, operar e manter o serviço permite ao Poder Público focar no processo de fiscalização apenas nos resultados finais.

Nos contratos de obra há fiscalização dos meios utilizados para a construção e procedimento para recebimento da obra, pois será o Poder Público responsável pela manutenção e operação e precisa garantir que esses custos não fiquem acima do esperado.

1.3.2.3 Indicadores de desempenho

Para Ribeiro (2011 p. 69 a 76) a definição dos indicadores de desempenho (indicadores de serviço ou indicadores de resultado) é a mais importante ferramenta de produção de incentivos para que o parceiro privado preste o serviço com a qualidade estipulada do contrato e sua conexão com o sistema de pagamentos.

Os indicadores de desempenho são o cerne de qualquer contrato de concessão comum e PPP, pois eles estabelecem as características do serviço que a iniciativa privada deverá prestar.

Esses indicadores devem, em primeiro lugar, estar focados no resultado a ser obtido pelo Poder Público e pelo usuário, isto é, as características do serviço, transferindo tanto quanto possível as decisões sobre os insumos, materiais, tecnologia, pessoal, equipamentos para o parceiro privado.

Quanto mais o indicador de desempenho se focar no resultado final (output), nas características objetivas do serviço, mais espaço terá a iniciativa privada para gerar ganhos de eficiência que, se o contrato e a licitação forem estruturados adequadamente, serão pelo menos parcialmente compartilhados com o usuário e o Poder Público.

...

Além disso, o ideal é que o indicador de desempenho seja objetivo, verificável, e, se nos permitirem um neologismo, "monitorável". É preciso que seja possível para o Poder Público monitorar facilmente o indicador de desempenho, se possível eletrônica ou mecanicamente por meios automáticos que prescindam de avaliação humana. Isso é viável em diversos casos. (Ribeiro, 2011 pp. 69-70).

Por outro lado, ocorre que algumas exigências ou obrigações que o Poder Público espera que sejam cumpridas pelo concessionário não possam ser formuladas em termos de obrigações de desempenho, mas apenas como obrigações de investimento.

Obrigações de desempenho são obrigações passíveis de definição em termos de índices objetivos de qualidade/quantidade de serviço. Por definirem o serviço a ser prestado pelo parceiro privado, essas obrigações são monitoradas periodicamente e o seu cumprimento pode ser definido como condição de pagamento ao parceiro privado. Já as obrigações de investimento são obrigações que definem, por exemplo, que uma determinada obra deve ser feita, ou que um determinado equipamento deve ser adquirido e instalado.

Geralmente, uma mesma obrigação pode ser definida como obrigação de investimento ou como obrigação de desempenho.

...

Decorre do que já falamos até aqui que é desejável que todas as obrigações do parceiro privado sejam definidas no contrato de concessão comum ou PPP, por meio de indicadores de qualidade e quantidade de serviço (isto é, como obrigações de desempenho), até mesmo para transferir para o parceiro privado a escolha dos meios, insumos, metodologia e tecnologia, de prestação do serviço. No entanto, existem situações em que não é viável, ou em que não é eficiente, definir as obrigações do parceiro privado como obrigações de desempenho, seja porque eventuais indicadores dessas obrigações de desempenho seriam de difícil fiscalização/afecção, ou porque simplesmente é realmente inviável traduzir essas exigências em indicadores objetivos. Nesses casos, é preciso que a obrigação do parceiro privado seja definida no contrato em termos de obrigação de investimento. (Ribeiro, 2011 p. 75)

1.3.2.4 Sistema de pagamentos e sua conexão com os indicadores

Ao invés da aplicação de multas muitas vezes desproporcionais e que por isso se deteriorou a sua efetividade, o sistema de pagamentos deve se centrar na realização de descontos no pagamento do parceiro privado nos casos em que este não cumpriu os indicadores de desempenho. Estes descontos não são caracterizados como “punição”, ou “multa”, mas como redução do pagamento proporcional ao serviço não prestado. “Se o serviço foi de qualidade inferior ao contratualmente pactuado, o pagamento por esse serviço deve ser proporcionalmente reduzido.” (Ribeiro, 2011 pp. 76-77)

1.3.2.5 Distribuição de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro

Para (Ribeiro, 2011 p. 78) um dos aspectos fundamentais da estruturação do contrato é a alocação dos riscos:

Um aspecto nodal para a estruturação de contratos de concessão comum e PPP eficientes é a alocação adequada de riscos. Em conjunto com os indicadores de desempenho, com o sistema de pagamentos (tarifário ou de contraprestação pelo Governo) e com o conjunto de penalidades, a matriz de risco e o sistema de equilíbrio-econômico financeiro constituem os aspectos mais centrais do contrato, pois estipulam o conjunto de incentivos para ação de cada parte na relação contratual.

Assim está o equilíbrio econômico-financeiro diretamente ligado à matriz de riscos: “A função, portanto, do sistema de equilíbrio econômico-financeiro é o cumprimento permanente da matriz de riscos contratual.” (Ribeiro, 2011 p. 79).

Todo contrato possui uma matriz de riscos explícita ou implícita. É explícita quando atribui claramente os riscos entre as partes e estabelece mecanismos de mitigação dos riscos. É implícita quando não há distribuição clara dos riscos e necessário recorrer à lei ou a outras fontes para saber qual é a distribuição dos riscos. Tal falta de definição é responsável muitas vezes por longos períodos de discussão entre as partes. Veja-se, porém que existem riscos cuja alocação é feita pela lei, como no caso dos tributos, exceto impostos sobre a renda, é um risco do Poder Concedente.

a) Critérios para distribuição de riscos

A maximização econômica do contrato é conseguida através da alocação de cada risco à parte que tem melhores condições de gerenciá-lo. Há basicamente quatro critérios que devem ser seguidos na repartição dos riscos (Ribeiro, 2011 p. 80 a 82):

O primeiro deles é que o risco deve ser sempre alocado à parte que a um custo mais baixo pode reduzir as chances do evento indesejável se materializar ou de aumentar as chances do evento desejável ocorrer.

...

O segundo critério para alocação de riscos considera, ao invés da capacidade de prevenção dos eventos indesejados, a capacidade de gerenciar as consequências danosas, caso o evento indesejado se realize. Por esse critério, o risco deve ser alocado à parte que pode melhor mitigar os prejuízos resultantes do evento indesejável.

...

à capacidade das partes do contrato ‘externalizar’ o custo de prevenir ou remediar os eventos indesejáveis. Por esse critério, os riscos devem ser alocados sempre sobre a parte que tem menores possibilidades de ‘externalizar’ as consequências do evento indesejável, ou seja, repassar para terceiros o custo desses eventos.

Faz sentido alocar o risco para a administração pública nos casos em que o parceiro privado não puder encontrar cobertura securitária no mercado ou quando os prêmios para cobertura forem proibitivos. Dessa maneira busca-se evitar que o concessionário venha a repassar o custo total do risco para a Administração Pública ou ao Usuário, mesmo que este não ocorra.

A nova forma de gestão das concessões após a Lei 8.987/95, o art. 9º determina que a tarifa seja fixada pela proposta vencedora pelo preço nela estabelecido. “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.” Deixa-se assim de utilizar o chamado *regime de custo do serviço*, que consiste na transferência do concessionário, para o Poder Concedente, de todos os seus custos com a prestação do serviço, adicionado da cobrança de uma margem, a taxa interna de retorno.

A Função do sistema de equilíbrio econômico-financeiro tem basicamente três funções segundo (Ribeiro, 2011 p. 105):

- a) *desestimular a realização de alterações oportunistas pelo governante, exigindo que qualquer alteração seja devidamente compensada;*
- b) *proteger, estabilizar e dar cumprimento ao cerne do contrato, permitindo que seja dado cumprimento adequado à matriz de riscos ao longo do tempo;*
- c) *possibilitar a realização de alterações no objeto (quantitativa, v. g., aumento da área em que o serviço é prestado, e qualitativas, ex. - mudança nos níveis de serviço etc.) e em outros aspectos do contrato para adequá-lo às necessidades e mudanças consequentes as passagem do tempo.*

1.4 Execução do Controle

Como a tutela do transporte coletivo está sob a égide dos municípios, é preciso que estes estejam estruturados para exercer o controle da atividade e conhecer as características comuns do transporte coletivo urbano e aquelas que são peculiares de cada cidade tais como seu relevo, malha viária, extensão das linhas dentre outras.

O conhecimento e controle do sistema de transporte precisam ser exercidos em qualquer caso, quer seja executado pelo próprio poder público ou no caso de concessão do serviço para a iniciativa privada.

O Poder Público precisa ter estrutura técnica adequada de meios e pessoas para conhecer toda operação e por consequência conhecer os custos que envolvem o transporte coletivo para poder regular adequadamente este serviço público.

Quanto maior esse controle pelo conhecimento, menor será a assimetria de informações em relação às operadoras, sendo possível chegar mais próximo ao valor “justo” entre a remuneração adequada do investidor e a modicidade de tarifas para o usuário.

Para conhecer os custos o método deve ser o mais transparente, simples, direto e eficiente possível. Os conceitos da metodologia GEIPOT permanecem os mesmos durante todos esses anos, apenas os coeficientes e índices de uso sofrem alteração durante o passar do tempo. O maior desafio é a atualização dos coeficientes de consumo e demais índices de uso por cada município para melhor adequar o método a cada local e assim fazer o controle, a Regulação.

1.4.1 A metodologia GEIPOT

O GEIPOT (...) foi criado pelo Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, conforme foi sugerido pelo Acordo de Assistência Técnica firmado naquele ano entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). (<http://www.rj.gov.br/web/sedeis/exibeconteudo?article-id=223990>)

A metodologia consiste em Instruções práticas para o cálculo da tarifa de ônibus. Através do levantamento dos Dados Operacionais para cálculo do número equivalente de passageiros, do percurso médio mensal e do índice de passageiros equivalentes por quilômetro; procedimentos necessários para o cálculo do custo por quilômetro; metodologia de cálculo dos componentes dos custos fixos e custos variáveis e a forma de obtenção dos coeficientes utilizados; metodologia de cálculo dos fatores de utilização de motoristas, cobradores e despachantes; descrição dos encargos sociais considerados no cálculo da tarifa e; apresenta uma situação hipotética de cálculo.

Pela sua simplicidade e conseqüente facilidade de aplicação a metodologia foi adotada na maioria das cidades brasileiras, até hoje muitas não conseguiram seguir

as recomendações do manual e adaptar os coeficientes propostos às particularidades de cada local.

1.4.1.1 Abrangência do GEIPOT

O GEIPOT é utilizado na maioria das prefeituras do Brasil, tanto na sua versão original como em versões adaptadas à realidade do município de aplicação como podemos citar a título de exemplo as cidades de Chapecó, Criciúma, Joinville, Vitória – ES e Florianópolis. As adaptações vão desde o cálculo de índices de coeficientes próprios do município, o que é recomendado pelo método, até novos tipos de despesas que não existiam ou não foram previstos na época da elaboração do manual. Em Florianópolis podemos citar a depreciação e remuneração do valor dos Validadores e Sistemas de Bilhetagem Eletrônica e também a inclusão, nas Despesas Administrativas, do valor da Tarifa de Utilização dos Terminais de Integração. Deve-se ter em mente que este método considera os custos para o modo de transporte motorizado utilizando ônibus.

O valor da tarifa do transporte coletivo urbano tem sido um dos problemas mais recorrentes na maioria das cidades brasileiras, como dissemos no início, é uma das partes muito importante no tema da mobilidade urbana, já que o valor da tarifa pode ser determinante para o incentivo às práticas que melhorem a mobilidade urbana. Nosso objetivo no presente trabalho é verificar qual o grau de eficiência do GEIPOT para chegar ao custo do transporte e se o método estimula a eficiência do prestador.

Uma das vantagens do método é sua relativa simplicidade e objetividade, sendo possível projetar facilmente o valor da tarifa com os dados básicos, bastando conhecer a demanda e custo por quilômetro. Diferentemente do fluxo de caixa, onde o investidor pode querer adiar o investimento projetado, no método GEIPOT os investimentos em veículos refletem diretamente da remuneração e na qualidade da prestação do serviço. A questão do fluxo de caixa é secundária, qualquer que seja o método utilizado para apurar os custos, pois depende da apuração dos custos.

Passaremos a apresentar as características do método GEIPOT fazendo um extrato da metodologia.

1.4.1.2 Requisitos Básicos para o Cálculo da Tarifa

O método consiste no **rateio** do **Custo Total do Serviço** entre os **usuários pagantes**, sendo que é necessário, para o cálculo da **tarifa**, o conhecimento dos elementos: Número de passageiros transportados; Quilometragem percorrida; Custo Quilométrico. Sendo a fórmula, $T = CT/P$, onde, T = tarifa; CT = custo total; P = número de passageiros pagantes.

No caso de não se ter uma tarifa por linha, quando a tarifa é unificada, no caso de Florianópolis, é necessária a implantação de uma câmara de compensação para remuneração das empresas operadoras com base na mesma metodologia do cálculo da tarifa (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996).

O Custo Quilométrico corresponde aos custos variáveis mais os custos fixos. Sendo que os custos variáveis correspondem aos itens de Combustível, Lubrificantes, Rodagem, Peças e Acessórios. Já os custos fixos independem da quilometragem percorrida e fazem parte dele o Custo de Capital (depreciação e remuneração), Despesas com Pessoal e Despesas Administrativas. O Custo Total do Serviço corresponde ao custo quilométrico acrescido dos tributos do local da prestação do serviço.

Para o cálculo é necessário que se conheçam os **insumos básicos**, tanto de custos fixos como variáveis, sendo eles, normalmente os seguintes, podendo conforme a realidade, ser possível supressão de alguns ou o acréscimo de outros tais como: Preço de um litro de combustível; Preço de um pneu novo, para cada categoria de veículos; Preço de uma recapagem, para cada categoria de veículos; Preço de uma câmara-de-ar, para cada categoria de veículos; Preço de um protetor, para cada categoria de veículos; Preço ponderado de um chassi novo, para cada categoria de veículos; Preço ponderado de uma carroceria nova, para cada categoria de veículos; Salário base mensal de motorista; Salário base mensal de cobrador; Salário base mensal de fiscal/despachante; Benefício mensal total (soma dos benefícios pagos pelas empresas operadoras por decisão judicial ou que tenham o aval do órgão regulador); Remuneração mensal total da diretoria (efetivamente paga aos diretores de empresas operadoras. Valores sujeitos à aprovação do órgão regulador); Despesa anual, do total da frota, com seguro de

responsabilidade civil (sujeito a aprovação do órgão regulador); Despesa anual com seguro obrigatório por veículo; Despesa anual efetiva, da frota total, com IPVA.

Para cálculo do **Custo do Veículo** o método considera três categorias de veículos (Leve, Pesado e Especial) como podemos ver na tabela a seguir.

Categoria	Potência do Motor	Exemplo de Modelo
Leve	até 200 HP	Convencional/alongado/monobloco
Pesado	acima de 200 HP	Padron, com 2 ou 3 portas
Especial	acima de 200 HP	Articulado

O preço do veículo novo de cada categoria é calculado através da soma do preço do chassi mais preço da carroceria menos o valor da Rodagem (pneu, câmara, protetor), pois estes itens serão remunerados dentre os custos variáveis.

1.4.1.3 Dados Operacionais

O GEIPOT considera o levantamento dos seguintes dados da operação:

- a) Cálculo do número equivalente de passageiros.
- b) Frota.
- c) Quilometragem percorrida.
- d) Percurso Médio Mensal (PMM).
- e) Índice de Passageiros Equivalentes por Quilômetro (IPKe).

Para o cálculo do **número equivalente de passageiros** considera-se a média do número de passageiros transportados nos últimos 12 meses. Somam-se os passageiros transportados sem desconto com o número de passageiros transportados com desconto multiplicado pelo respectivo índice $(1-x/100)$, sendo “x” o percentual de desconto.

É necessário conhecer a **Frota** que está sendo utilizada para a operação do transporte. Temos a **Frota Operante** que é a quantidade de veículos necessários para a operação das linhas. A **Frota Reserva**, que é necessária para garantia da continuidade do serviço, deve estar entre 5 a 15% da Frota Operante. A Frota

Operante mais a Frota Reserva constituem a **Frota Total**. No momento do cálculo são levantadas as quantidades totais de veículos em cada faixa de idade, sendo a dimensão de cada faixa de um ano, dentro de cada categoria de veículos (Leve, Pesado e Especial).

A **Quilometragem Percorrida** compõe-se da Quilometragem Produtiva (média dos últimos doze meses, adicionando-se e/ou subtraindo-se eventuais expansões e reduções do serviço programado para o período de vigência da tarifa) somada com a Quilometragem Improdutiva (que deve ser limitada a 5% da quilometragem produtiva de cada empresa).

O **Percurso Médio Mensal** (PMM) é a divisão da Quilometragem Mensal Percorrida pela quantidade de veículos da Frota Operante ($\text{km/mês} \div \text{veic.}$).

O **Índice de Passageiros Equivalentes por Quilômetro** (IPKe) é a relação entre o número mensal de Passageiros Equivalentes e a Quilometragem mensal percorrida ($\text{pass/mês} \div \text{km/mês}$).

1.4.1.4 Custos Variáveis

Custo variável é aquele que mantém relação direta com a quilometragem percorrida, ocorre somente quando o veículo está em operação. Para sua apuração é recomendável que se obtenha os coeficientes de consumo, de cada componente, próprios de cada localidade.

Os Custos Variáveis são calculados com objetivo de apurar o custo por quilômetro (R\$/km) de combustíveis, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios, apurando-se o Custo Variável Total por categoria e veículo e, finalmente, o Custo Variável Total Ponderado.

A seguir descrevem-se, segundo a planilha GEIPOT, os parâmetros para cálculo dos custos variáveis, ou seja combustível, Lubrificantes, Rodagem e Peças e Acessórios.

Combustível: para calcular o **custo ponderado de combustível** por quilômetro (R\$/km) calcula-se, (1) o custo por quilômetro de cada categoria de

veículos, multiplicando o preço do combustível pelos respectivos coeficientes de consumo. Assim (2) multiplica-se o resultado de cada operação anterior pelo número de veículos de cada categoria. Por fim divide-se o somatório dos resultados da etapa 2 pelo número de veículos da Frota Total.

Lubrificantes: para cálculo do custo de Lubrificantes por Quilômetro, de todos os tipos de veículo, o método utiliza um Coeficiente de Consumo Equivalente em Combustível, sendo que o cálculo consiste na multiplicação do preço do combustível pelo coeficiente de consumo equivalente.

Rodagem: Para calcular o **Custo da Rodagem** (CR) é necessário conhecer, para cada categoria de veículo: o preço unitário para pneu, recapagem, câmara-de-ar, protetor; quantidade de pneus da categoria, o número médio de recapagens, o número de câmaras-de-ar e protetores utilizados. Para calcular o **Custo da Rodagem por Quilômetro** (CRQ) divide-se o custo da rodagem pela vida útil de cada tipo de pneu. Para cálculo do **Custo Ponderado de Rodagem por Quilômetro** (CPRQ) tem-se: $\sum (\text{CRQ} \times \text{quantidade de veículos}) / \text{Frota Total}$.

Peças e Acessórios: o consumo por quilômetro é obtido dividindo-se o consumo correspondente ao período de um mês (consumo anual dividido por 12) pela quantidade de veículos da frota operante e pelo PMM mensal. Não estando disponíveis estes dados, recomenda o GEIPOT, a adoção dos valores do coeficiente entre os intervalos de 0,0033 até 0,0083, que é a média brasileira considerando um PMM de 7.500 km. Utilizando o coeficiente, o custo mensal de peças e acessórios por quilômetro, para cada tipo de veículo, será obtido mediante a multiplicação do valor de cada tipo de veículo pelo coeficiente dividido pelo PMM, (CMPA = valor do veículo X coeficiente ÷ PMM). Para calcular o custo ponderado de peças e acessórios por quilômetro divide-se o somatório da multiplicação dos valores obtidos para cada tipo de veículo pelo número de veículos do tipo, pelo total de veículos da frota, CPPA = $\sum (\text{CMPA} \times \text{Quant. veíc. Tipo}) \div \text{Frota Total}$.

Custo Variável Total: Corresponde à soma dos custos por quilômetro de cada uma dos custos variáveis. O Custo Variável Total Ponderado é a soma dos custos variáveis ponderados por quilômetro.

1.4.1.5 Custos Fixos

O custo fixo é a parcela do custo operacional que não se altera em função da quilometragem, acontece independente da operação ou não do veículo, estes custos compreendem basicamente:

1. Depreciação dos veículos, de máquinas, instalações e equipamentos.
2. Remuneração do Capital imobilizado em veículos, em máquinas, instalações, equipamentos e almoxarifado.
3. Despesas com Pessoal de Operação, de Manutenção, Administrativo, os benefícios de pessoal e remuneração da diretoria.
4. Despesas administrativas em geral, seguro obrigatório, IPVA, Seguro de responsabilidade civil.

Com o pagamento da tarifa o usuário paga o investimento feito pelo operador e também remunera o capital investido. A remuneração que é aplicada pelo GEIPOT é de 12% (doze por cento) sobre o valor do veículo novo, sem rodagem.

A ideia geral do método é de que não exista lucro propriamente dito para o operador do transporte. A tarifa paga todos os custos variáveis e fixos, dentro dos custos fixos estão a depreciação e a remuneração do capital. A depreciação nada mais é do que o ressarcimento do capital investido e que vai perdendo seu valor pelo uso e por obsolescência, ou seja, é a devolução do capital aplicado pelo particular na atividade pública. A remuneração, citada acima, usualmente de 12%, é a responsável por atrair o investidor particular e incentivá-lo a aplicar seu capital na atividade de transporte coletivo urbano.

1.4.1.6 Cálculo Final da Tarifa

Para finalmente chegar ao valor da tarifa, apura-se o custo total por quilômetro que consiste na soma dos custos variáveis e fixos. Sobre o custo total por quilômetro são incluídos todos os tributos que incidem sobre a receita das empresas operadoras. Assim, o custo total por quilômetro com tributos é dividido pelo índice de passageiros equivalentes por quilômetro (IPKe), sendo assim o valor da tarifa.

1.4.2 Análise planilha de cálculo de Florianópolis

O Manual de Cálculo Tarifário do SERVIÇO REGULAR DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS DE FLORIANÓPOLIS – SRTPP/FLN, disponibilizado no sítio www.pmf.sc.gov.br, ao que se pode notar, segue as diretrizes de cálculo da metodologia do GEIPOT, sendo a “Data do Relatório Básico: setembro de 2004” e “Data da 5ª Atualização: xx de xxxxx de 2007”.

Em Florianópolis, a partir de 10 de fevereiro de 2006, foi implantado o modelo de Tarifa Única, cujo princípio é:

“O passageiro paga pelo direito de ser transportado, independentemente da(s) linha(s) utilizada(s) ou da quantidade de integrações”.

Com a tarifa única, foi necessária a criação de uma Câmara de Compensação Tarifária – CCT. Isto foi feito através do Decreto nº 3.944, de 9 de fevereiro de 2006, pelo qual a CCT é privada, sem garantia de cobertura dos custos, de periodicidade semanal e com remuneração pelo critério da produção (quilometragem percorrida). (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004 p. 7).

No caso de não se ter a tarifa por linha – ou seja, quando a tarifa é unificada para uma faixa, anel ou mesmo toda a área de operação – há a necessidade de implantação de uma câmara de compensação, remunerando-se as empresas operadoras com base na mesma metodologia do cálculo tarifário. (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996 p. 34)

1.4.2.1 Manual de Cálculo Tarifário

Dentre os requisitos básicos apresentados no Manual de Cálculo Tarifário, destacam-se aqui aqueles que não estão previstos explicitamente no método GEIPOT ou para os quais foi estabelecida metodologia diferente.

A **Tarifa de Utilização dos Terminais de Integração** (TU) corresponde ao pagamento de pela utilização dos terminais de integração, que são de propriedade privada. O valor da TU depende do comprimento do veículo, o valor de referência corresponde ao veículo leve, e seu valor foi fixado em R\$ 4,45 por decisão judicial, e permanece sem correção até a presente data. Os fatores de equivalência são:

Categoria de Veículo	Fator de Equivalência
Micro-ônibus	0,9286
Micro-ônibus Longo	0,9286
Ônibus Leve	1,0000
Ônibus Pesado	1,1429
Ônibus Pesado Longo	1,1429
Ônibus Articulado	1,5000

As **Receitas com Publicidade** nos veículos são consideradas um custo negativo, as chamadas receitas acessórias, ajudando a reduzir o custo do transporte.

Com a implantação das tecnologias atuais são considerados os custos fixos como depreciação e remuneração de **validadores** e do **sistema de bilhetagem eletrônica**, para os quais é considerada a vida útil de cinco anos sem valor residual.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis adotou, para cálculo do **Fator de Utilização** (FU) de motoristas e cobradores, a metodologia que tem por base a folha salarial. Diferentemente do GEIPOT em que o Fator de utilização é determinado a partir da programação da operação do sistema de transporte coletivo urbano de cada cidade. Apesar da justificativa de que a metodologia adotada apresenta resultados dentro do intervalo de confiança preconizada pelo Ministério dos Transportes (GEIPOT) o método do GEIPOT parece mais eficiente, pois tem sua base na operação programada. Já o método da folha pode esconder possíveis ineficiências das operadoras na gestão dos recursos humanos e também pode abranger períodos de concentração de encargos como férias e horas extras ou, em outros casos, subavaliar estes itens.

1.4.2.2 Análise das Planilhas

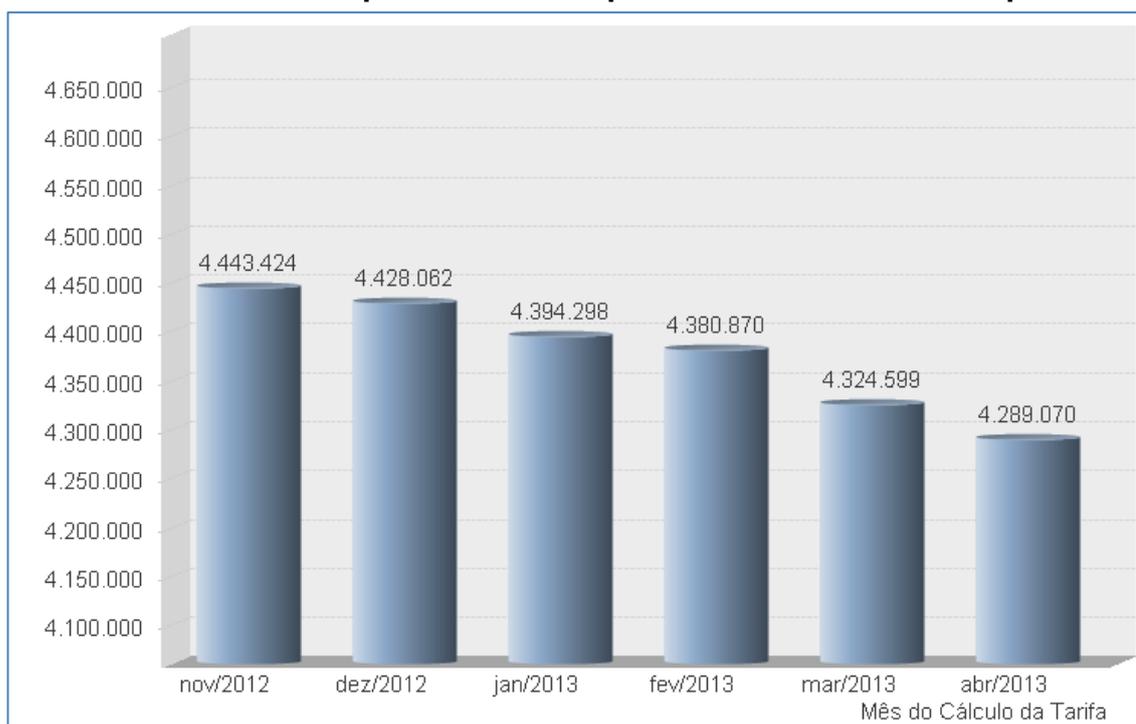
As planilhas analisadas, do Estudo dos Custos do Sistema Regular de Transporte de Passageiros de Florianópolis – SRTPP/FLN, disponibilizadas no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal, compreendem os meses de novembro/2012 até abril/2013. Inicialmente fizemos a análise da evolução entre os

cálculos analisados, para verificar a tendência e se estão consistentes uns com os outros.

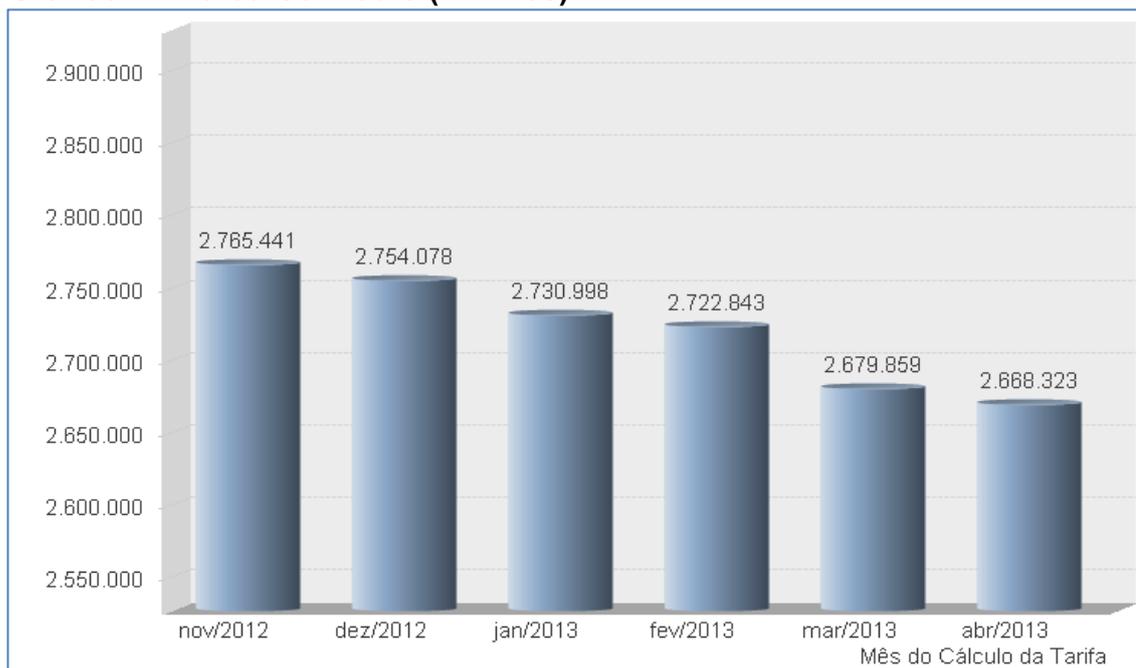
Para maior facilidade de visualização e entendimento dos valores e índices optou-se por fazer uma apresentação gráfica dos mesmos. Nos gráficos a seguir demonstraram-se os dados dos seis cálculos de tarifa, após essa análise passaremos a fazer a comparação com os coeficientes de consumo e demais índices de uso trazidos pelo GEIPOT, tal verificação não é garantia de que os valores estejam corretos, mas é o primeiro passo imprescindível para verificar distorções nos cálculos dos custos da tarifa.

O primeiro elemento apresentado é a Demanda Equivalente que apresenta uma tendência decrescente no período de seis meses analisado como podemos ver no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Demanda Equivalente Transporte Coletivo de Florianópolis



Como podemos ver no Gráfico 2, o percurso médio total também apresenta tendência decrescente, podendo o decréscimo da demanda estar relacionado com diminuição das áreas atendidas ou a redução da frequência de algumas linhas:

Gráfico 2 - Percurso médio (km/mês)

O percurso médio mensal por veículo (PMM) apresenta a mesma tendência decrescente do Gráfico 1 e Gráfico 2, com exceção do cálculo de fevereiro de 2013. Isso leva a crer que a Frota Operante de fevereiro foi menor ($PMM = QM / FO$).

Gráfico 3 - percurso médio mensal - PMM (km/veículo.mês)

Contudo o Índice de Passageiros por Quilometro (IPK) permaneceu constante no período analisado, pelo motivo de o percurso e a demanda terem mantido relação equivalente de decréscimo. Podemos ver no gráfico abaixo os valores apresentados.

Gráfico 4 - Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK)



Os índices até aqui analisados estão em consonância uns com os outros, o que indicaria que o próximo índice deveria manter uma relação semelhante como os demais. No entanto percebe-se uma alteração no gráfico abaixo, quando entre os meses de novembro/2012 a fevereiro/2013 há uma tendência crescente do custo por quilômetro. Em março/2013 houve uma queda abrupta em relação a essa tendência, já em abril/2013 continua a tendência crescente, porém com base em março/2013 como podemos ver no Gráfico 5 abaixo.

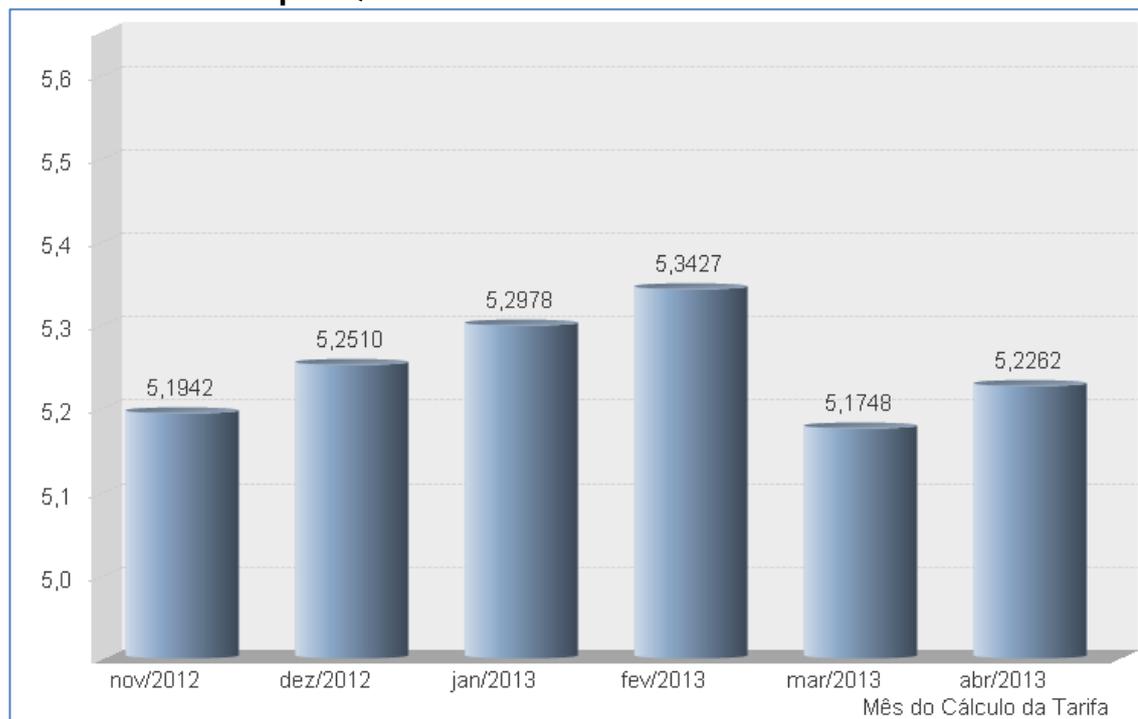
Trata-se do efeito da desoneração do encargo do INSS sobre a folha de pagamento que passou de 20% para 0%. Em contrapartida o INSS passou a ser calculado sobre o Faturamento com alíquota de 2% conforme art. 7º da Lei 12.546.

Art. 7º Até 31 de dezembro de 2014, contribuirão sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, à alíquota de 2% (dois por cento):

III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana,

intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0.

Gráfico 5 - Custo por Quilômetro



O custo por passageiro mantém relação direta com o custo por Quilômetro quando mantidas as proporções dos demais indicadores. Este custo, por passageiro, seria, em primeira análise, o valor da tarifa a ser cobrado dos passageiros equivalentes, ou seja, a proporção daqueles que pagam a tarifa. No Gráfico 6 está agrupado o somatório, por passageiro, dos custos variáveis com os custos fixos. É o resultado dos custos com combustíveis e lubrificantes, rodagem, manutenção, peças e acessórios, administração, Depreciação e remuneração.

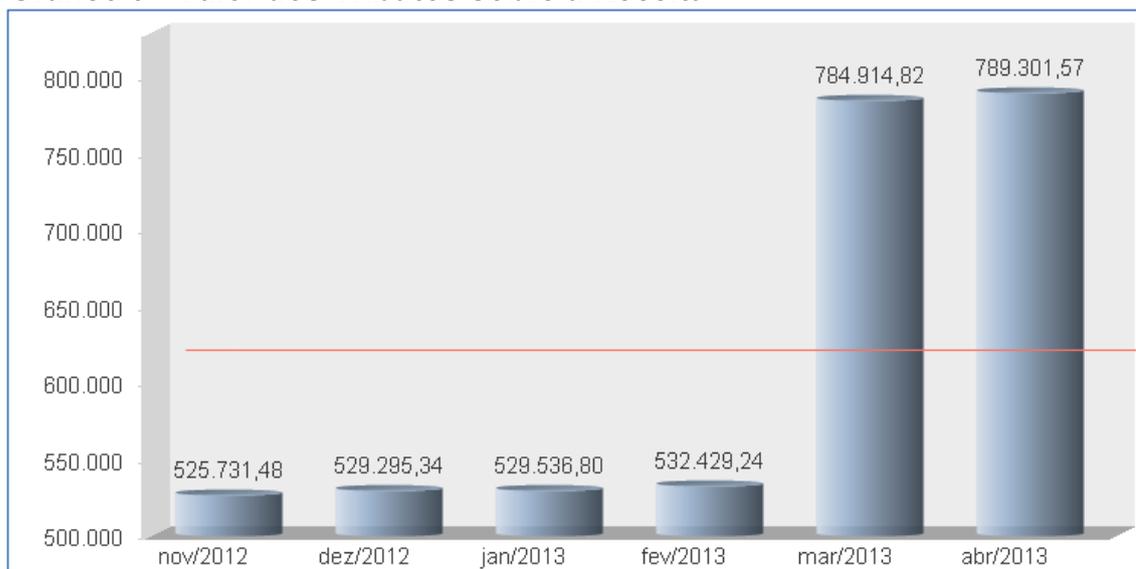
Gráfico 6 - Custo por Passageiro (R\$/passageiro)

Para entender a origem da variação do Custo por Passageiro no período avaliado, faz-se necessária a análise dos custos fixos e variáveis no Gráfico 7 e Gráfico 8 a seguir.

Gráfico 7 - Custos Fixos

Gráfico 8 - Custos Variáveis

Pode-se verificar que ocorreu significativa variação nos Custos Fixos nos meses de março e abril de 2013. No Gráfico 9 temos a variação do valor dos impostos sobre a receita que fazem o contrapeso com a diminuição dos custos fixos de pessoal.

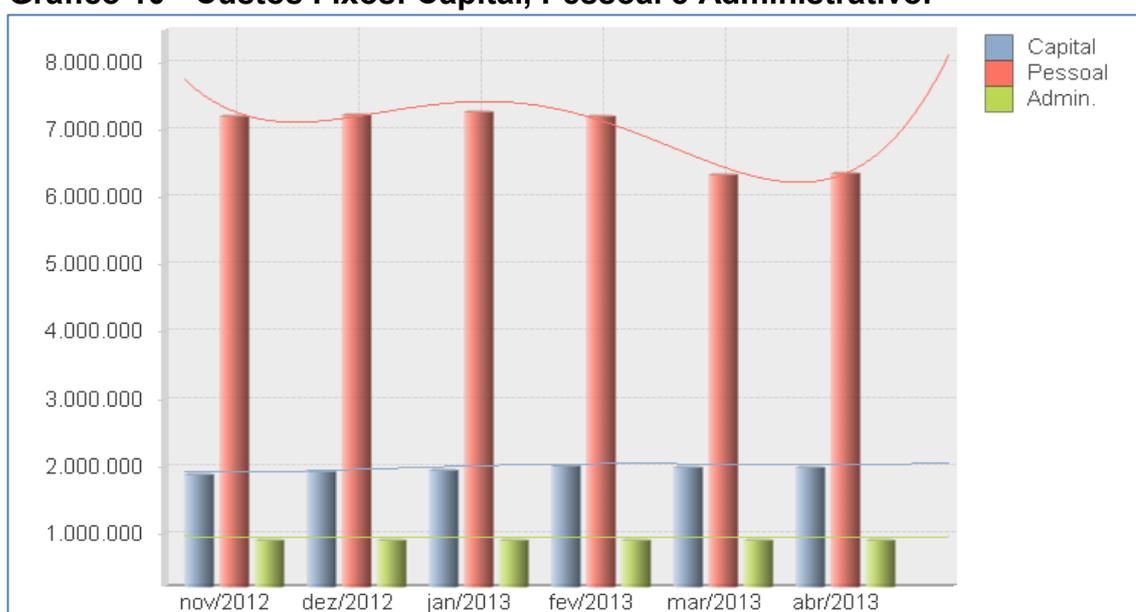
Gráfico 9 - Valor dos Tributos sobre a Receita

Comparando o Gráfico 7 com Gráfico 9 o aumento absoluto de Tributos é menor em relação à diminuição do valor dos custos fixos com pessoal. Esse é o reflexo principal da diminuição do Custo por Passageiro no Gráfico 6. Mesmo assim o custo ainda bem superior ao valor da tarifa que atualmente é de R\$ 2,70. As

planilhas apresentam um subsídio de R\$ 0,28 que ainda não cobre os custos totais pelo transporte dos passageiros.

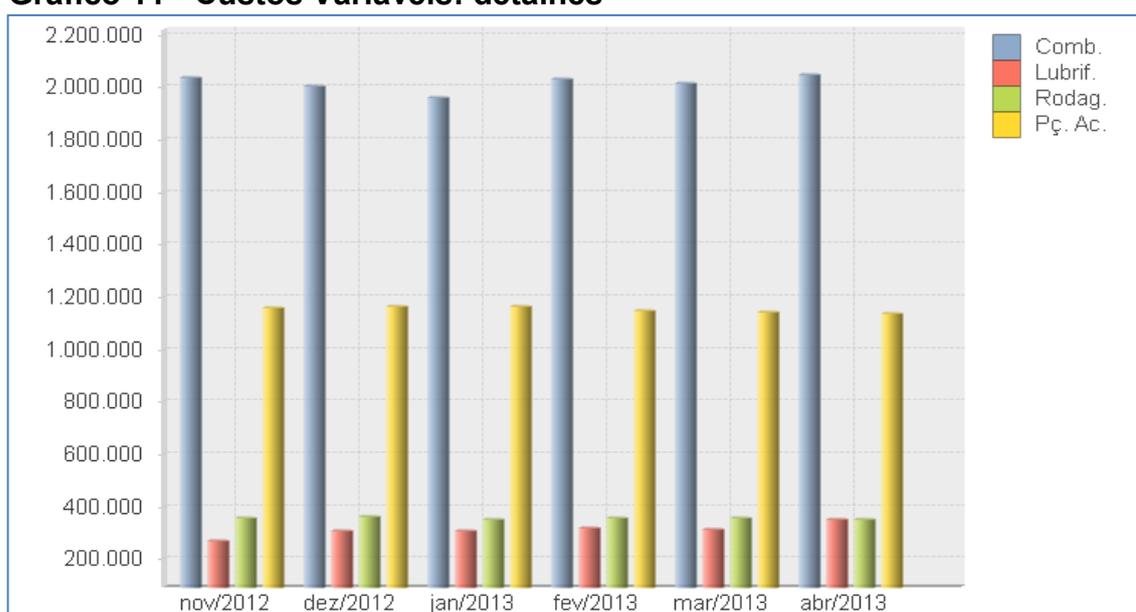
A proporção maior de custos está nos custos fixos e dentre eles o pessoal representa em torno de 70% do custo fixo, como podemos ver no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Custos Fixos: Capital, Pessoal e Administrativo.



Já em relação aos custos variáveis o valor mais representativo se refere ao combustível seguido das despesas de peças e acessórios.

Gráfico 11 - Custos Variáveis: detalhes



Como mencionado, nos gráficos anteriores foi realizada a comparação dos custos entre os meses de novembro de 2012 a abril de 2013, a seguir faremos a análise dos coeficientes de consumo e demais índices de uso com os intervalos apresentados no manual do GEIPOT. Posteriormente foram analisados os coeficientes de consumo de óleo diesel, lubrificantes, rodagem, consumo de peças e acessórios, os fatores de utilização de motoristas, de cobradores e de despachantes, despesas com pessoas de Manutenção e Administrativo e também de despesas gerais.

Consumo de **Óleo Diesel**: O GEIPOT apresenta, para cada tipo de veículo os coeficientes coletados em diversas cidades brasileiras, apresentando os seguintes intervalos.

Tabela 1 - Coeficientes de Consumo de Óleo Diesel (l/km)

Veículo	Limite Inferior	Limite Superior
Leve	0,35	0,39
Pesado	0,45	0,50
Especial	0,53	0,65

Fonte: manual GEIPOT

Os coeficientes de consumo da planilha de Florianópolis apresentam os valores da **Erro! Fonte de referência não encontrada..** É importante destacar que raticamente todos os coeficientes do cálculo estão no Limite Inferior do que apresenta o GEIPOT, isso representa a evolução tecnológica em termos de consumo de combustível pelos veículos. O quadro é também é um alerta para a necessidade de cada cidade levantar os seus próprios índices e da necessidade de que os coeficientes de consumo do GEIPOT serem atualizados.

Tabela 2 - coeficientes de consumo de Óleo Diesel em Florianópolis

Mês / Categoria	Micro	Leve	Pesado	Pesado com Ar	Articulado	Articulado com Ar
abr/13	0,2346	0,3312	0,3560	0,4662	0,4667	0,5374
mar/13	0,2495	0,3313	0,3577	0,4672	0,4728	0,5400
fev/13	0,2482	0,3312	0,3586	0,4673	0,4783	0,5397
jan/13	0,2474	0,3313	0,3598	0,4693	0,4868	0,5409
dez/12	0,2467	0,3311	0,3607	0,4691	0,4919	0,5419
nov/12	0,2462	0,3311	0,3622	0,4705	0,4954	0,5436
	0,2455	0,3312	0,3592	0,4683	0,4820	0,5406

O coeficiente de consumo de **Lubrificantes**, que é equivalente ao consumo de combustível, apresenta no GEIPOT o intervalo de 0,04 a 0,06. Nas planilhas do cálculo tarifário de Florianópolis está sendo utilizado o índice de 0,05, ou seja, a média do intervalo do GEIPOT.

Para a **rodagem** o GEIPOT traz os seguintes limites para pneus radiais:

Pneus	Limite Inferior	Limite Superior
Vida útil total	85.000 km	125.000 km
Recapagens	2	3

No cálculo de Florianópolis está sendo adotado o valor de 105.000 km de Vida útil total com 2,5 recapagens, isso quer dizer que não existe um levantamento do real consumo médio de rodagem no sistema. Se levarmos em conta o exemplo do consumo de óleo diesel em que os coeficientes levantados no cálculo do Município de Florianópolis demonstram um desempenho melhor que a média GEIPOT, também neste caso da rodagem pode o limite ser outro o que faz a necessidade de que sejam levantados os índices próprios.

Para **peças e acessórios** está sendo utilizado o índice de 0,0083 sobre o preço do veículo, isso representa o limite superior sugerido no GEIPOT, que vai de 0,0033 até 0,0083.

O componente de custo mais expressivo da tarifa são as **Despesas com Pessoal**, que em Florianópolis representam em torno de 50% de todo o custo da tarifa. Para determinação deste custo utiliza-se o Fator de Utilização de motoristas, cobradores e despachantes. Os intervalos propostos pelo método estão entre os limites de 2,20 até 2,80 para motoristas e cobradores e de 0,20 até 0,50 para despachantes. “Esse fator corresponde à quantidade de trabalhadores, por categoria, necessária para operar cada veículo da frota.” (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996).

Tabela 3 - Fatores de Utilização

Cálculo	Motoristas	Cobreadores	Agentes de Terminal	Fiscais / Despachantes
nov/2012	2,59	2,31	0,12	0,18
dez/2012	2,60	2,32	0,12	0,18
jan/2013	2,61	2,33	0,12	0,18
fev/2013	2,62	2,34	0,12	0,18
mar/2013	2,63	2,34	0,12	0,18
abr/2013	2,63	2,35	0,13	0,18

Fonte: planilhas de cálculo de Florianópolis

Os **Fatores de Utilização** são valores extremamente importantes, pois, como afirmamos anteriormente, pelo fato das Despesas com Pessoal representarem em torno de 50% de todo custo da tarifa qualquer alteração nesse índice terá enormes reflexos no valor final tarifa. Embora os valores estejam alinhados nos limites inferior e superior, no caso dos motoristas o índice está mais próximo do limite superior o que recomendaria o estudo aprofundado por parte do órgão regulador municipal. A categoria dos cobreadores em muitos casos deve ser avaliada a real necessidade de manter essa função, pelos altos custos que representa para a tarifa. Outro aspecto importante da existência de algum erro no cálculo do Fator de Utilização, é o reflexo que isto causa sobre as despesas com Pessoal de Manutenção e Administrativo como veremos a seguir.

A Despesa com **Pessoal de Manutenção** tem intervalos de 12% a 15% em relação ao Pessoal de Operação. O percentual adotado nos cálculos foi 13,5%, a média entre o Limite Inferior e Superior.

As Despesas com **Pessoal Administrativo** têm intervalos sugeridos entre 8% e 13%, sendo que a Prefeitura de Florianópolis utiliza 10,5%, também exatamente a média aritmética dos limites do GEIPOT.

Quanto aos Benefícios considerados nos custos para cálculo da tarifa tem um percentual elevado, entre 7 e 8%.

Os benefícios são custos indiretos de pessoal e incluem auxílio-alimentação, cesta básica, uniforme, convênio médico e outros, que deverão ser agregados ao custo da mão-de-obra. Porém, não devem ser vinculados aos salários, pois sobre eles não incidem os encargos sociais, nem o adicional referente a horas extras embutido no fator de utilização. Vale ressaltar que só devem ser considerados no cálculo tarifário os benefícios decorrentes de decisão judicial ou que tenham sido autorizados pelo poder concedente. (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996)

A Remuneração da Diretoria é a retirada mensal pelos proprietários das operadoras que efetivamente exercem a função de direção. Em Florianópolis este valor não é considerado no cálculo do custo da tarifa.

As Despesas Administrativas referem-se a despesas gerais, seguro obrigatório, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e seguro de responsabilidade Civil. As Despesas Gerais tem um coeficiente de 0,0017 a 0,0033, por veículo, nas planilhas de cálculo analisadas foi utilizada a média aritmética desses limites, ou seja, 0,0025, ou 0,25%. O Seguro Obrigatório e o IPVA seus valores anuais são divididos por 12 e em seguida pelo número de veículos para encontrar o custo mensal por veículo.

Os principais tributos incidentes sobre a atividade são o Imposto sobre Serviços (ISS) 0,01%, Contribuição Social Sobre o Faturamento (COFINS) 3%, Programa de Integração Social (PIS) 0,65% e a partir dos cálculos de março e abril de 2013 a Contribuição para o INSS 2% sobre o Faturamento.

Como as alíquotas incidem sobre a receita e não sobre o custo, o valor do custo total incluindo tributos é calculado através da seguinte expressão: $CT = (CV + CF) / (1 - T/100)$, onde, CT = Custo Total com Tributos, CV = custo variável total, CF= custo fixo total, T= soma das alíquotas dos tributos. (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996).

CONCLUSÃO

A regulação do serviço público de transporte coletivo urbano é a principal diretriz para o desenvolvimento urbano através da integração dos diferentes modos de transporte.

Com a reforma do Estado veio o processo de desestatização o qual distanciou o Poder Público da execução direta de muitas atividades que seriam, supostamente, desempenhadas com maior eficiência pelo setor privado. Todavia, essas atividades agora executadas em sua maioria por concessionários continuam sendo atividades públicas, o Governo deixando de cumprir o papel de produtor do serviço e passando a assumir as responsabilidades de regulador, ou seja, de "fiscal" do serviço, diretamente ou através da ação das agências reguladoras.

A eficiência na prestação dos serviços de transporte urbano, preconizada pela Lei de Mobilidade Urbana é buscada na maioria das cidades brasileiras através da delegação à iniciativa privada como forma maior equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo.

A Concessão do serviço público é delegada mediante licitação para a pessoa que demonstre capacidade para seu desempenho, e por sua conta e risco, sujeitando-se à fiscalização pelo poder concedente com a ajuda dos usuários. A prestação pelo concessionário pressupõe a prestação de serviço adequado. A concessão é concretizada pelo contrato de concessão que consolida o edital e deve refletir as vantagens buscadas ao se optar pela prestação privada do serviço público e para manter essa condição o Poder Concedente tem o dever de regulamentar e fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido.

A legislação municipal de Florianópolis sobre as concessões está em sintonia com a legislação federal e traz também a possibilidade de implementar Parcerias Público-Privadas (PPP) para atingir seus objetivos e a Lei Complementar 34/1999 é que dispõe sobre o sistema de transporte coletivo de passageiros.

Para atingir o resultado esperado com a delegação do serviço público ao particular obtendo ganhos para o usuário é necessário que o processo licitatório seja adequadamente estruturado para buscar dentre os prestadores as melhores propostas de prestação criando mecanismos para evitar práticas danosas como o conluio, barreiras de entrada e corrupção.

Os ganhos que podem ser alcançados por um processo licitatório na contratação do investidor privado na busca por maior eficiência e modicidade de tarifas na prestação do serviço público devem ser preservados na estruturação do contrato de concessão através de indicadores de desempenho vinculados ao sistema de pagamentos e uma adequada distribuição de riscos entre concedente e concessionária.

Como corolário buscou-se verificar a eficiência e a eficácia da aplicação da metodologia GEIPOT para manutenção do equilíbrio financeiro do contrato de concessão através da aplicação de seus coeficientes de consumo e índice de uso. Sua aplicação se mostrou oportuna e viável por sua relativa simplicidade e facilidade de utilização e, sua relevância está em abranger os custos do transporte para, dentro de uma margem de segurança, calcular a tarifa de um sistema de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros.

Uma vez definidos os coeficientes e índices de uso dentro de um limite inferior e superior é possível o cálculo da tarifa através do método, permite acompanhar o quanto eficiente, do ponto de vista de custos, está o desempenho do prestador e se o equilíbrio econômico-financeiro está ou não mantido, evitando assim os efeitos negativos da assimetria de informações.

Na análise das planilhas de cálculos do sistema de transporte de passageiros de Florianópolis, foi possível verificar confrontar os índices e coeficientes das planilhas com os intervalos de confiança apresentados na última atualização da metodologia. Ficou evidente que os coeficientes e índices precisam ser atualizados para a realidade atual e para o local da tarifa, tal qual o próprio método recomenda.

REFERÊNCIAS

A REGULAÇÃO DOS TRANSPORTES URBANOS: TENDÊNCIAS E DESAFIOS PARA O FUTURO. Gomide, Alexandre de Ávila. 2005. [ed.] ANTP. Goiânia, GO : s.n., 2005, 15o Congresso de Transporte e Trânsito, p. 9. Trabalho inédito.

Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP. 2012. *Premissas para um plano de mobilidade urbana.* São Paulo : s.n., 2012.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Planalto.* [Online] 5 de outubro de 1988. [Citado em: 18 de maio de 2013.] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Brasil. Ministério das Cidades. 2007. *PlanMob construindo a cidade sustentável. Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade n. 1.* 2007.

Brasil. Ministério dos Transportes. 1996. *Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos; Instruções Práticas Atualizadas. 2ª.* Brasília : GEIPOT, 1996. p. 75.

Efeitos do transporte público sobre o meio urbano. Ghidini, Roberto. 2012. 2012, Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 34 - 2012 - 2º quadrimestre, pp. 9-24.

Ferraz, Antonio Clóvis “Coca” Pinto e Torres, Isaac Guillermo Espinosa. 2004. *TRANSPORTE PÚBLICO URBANO.* 2a. São Carlos : RiMA, 2004. p. 428.

Giambiagi, Fabio and Além, Ana Cláudia. 2008. *FINANÇAS PÚBLICAS: Teoria e Prática no Brasil.* Rio de Janeiro : Elsevier, 2008. ISBN 978-85-352-2883-0.

Guimarães, Geraldo Spagno. 2012. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana Lei 12.587/12.* Belo Horizonte : Editora Fórum, 2012. p. 262.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012. *Comunicado do IPEA n. 128 - A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.* janeiro 6, 2012.

Justen Filho, Marçal. 2003. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público.* São Paulo : Dialética, 2003. p. 654.

Planejamento e mobilidade urbana: uma breve análise da produção científica internacional. Fragomeni, Guilherme. 2012. 2012, Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 34, pp. 57-76.

Prefeitura Municipal de Florianópolis. 2004. *Serviço Regular de Transporte Público de Passageiros de Florianópolis - SRTPP/FLN - Manual de Cálculo Tarifário.* Florianópolis : s.n., 2004. p. 108.

Ribeiro, Mauricio Portugal. 2011. *CONCESSÕES E PPPs: Melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo : Atlas, 2011. p. 232. ISBN 978-85-224-6424-1.