

# Mobilidade do Futuro: um Modelo Disruptivo para São José dos Campos

Produto 12 - Relatório Jurídico-econômico:  
Insumos jurídico-econômicos para o Edital

## Equipe

Coordenação: **Ciro Biderman**  
Coordenação institucional: **Patricia Alencar Silva Mello**

Pesquisadores:  
**Caio de Souza Castro**  
**Claudia Marcela Acosta**  
**Eliane Teixeira dos Santos**  
**Eurídice Gomes da Silva Hernandez Juliana Reimberg**  
**Leonardo Bueno**  
**Matheus Barboza**  
**Mayurí Annerose Moraes**  
**Rebeca de Jesus Carvalho**  
**Sarah M. Matos Marinho**  
**Tainá Souza Pacheco**  
**Vitor Estrada de Oliveira**

Apoio técnico:  
**Luís Otávio Calagian**

## **Sumário**

1	Introdução	<b>2</b>
2	Remuneração	<b>3</b>
2.1	Reajuste anual	10
2.2	Revisões ordinárias e extraordinárias	12
3	Prazo da concessão e idades da frota (idade média-máxima e máxima da frota)	<b>16</b>
3.1	Prazo	16
3.2	Idades da Frota	23
4	Habilitação e condições para contratação	<b>25</b>
4.1	Qualificação econômico-financeira	26
4.2	Qualificação jurídica	29
4.3	Qualificação técnica	32
4.4	Condições para assinatura do contrato de concessão	34
5	Observações sobre o PL 7.063	<b>37</b>
6	Conclusão	<b>44</b>

# 1 Introdução

O projeto “Mobilidade do Futuro: Um Modelo Disruptivo para São José dos Campos” encontra-se atualmente em fase intermediária de implementação. Um novo modelo conceitual para a rede de transporte público coletivo da cidade foi apresentado no Produto 6. Concomitantemente, também foram apresentados para a Prefeitura de São José dos Campos: o modelo de edital de licitação para a concessão de transportes, no produto 7, o modelo de fluxo de caixa considerando a rede proposta, no Produto 13; e uma análise de sensibilidade a partir da projeção de cenários futuros, no Produto 14.

O presente Produto serve para situar as propostas técnicas em cenários que envolvem de uma só vez escolhas jurídicas e econômicas que se julga os mais apropriados para basear uma licitação e outorga por concessão da rede de transporte público coletivo proposta. Para isso, o presente Produto se divide nesta introdução, na conclusão, e em outras seis seções em que se discute os seguintes temas prioritários: a forma de remuneração da concessão, a matriz de risco aplicável e as recomendações para o julgamento da licitação; o prazo recomendado para duração das concessões; as qualificações recomendadas para habilitação das pessoas jurídicas interessadas na licitação; assim como as formas e os momentos de oferecimento de garantias pelas licitantes e, posteriormente, pelas concessionárias.

Além das recomendações feitas em cada tópico em função das propostas técnicas descritas no Produto 6, este Produto também recomenda estratégias jurídicas e econômico-financeiras considerando outros dois fatores centrais. Um deles diz respeito às mudanças no marco legal federal aplicável às licitações de serviços de transporte público de passageiros promovidas pela Lei nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Essa lei federal, conhecida como a Política Nacional de Mobilidade Urbana, ainda não estava em vigor no momento da outorga das concessões de transporte público coletivo atualmente em curso em São José dos Campos, que ocorreram entre 2007 e 2008. Certas recomendações econômicas e jurídicas para a próxima concessão são hoje reguladas mais pela Política Nacional de Mobilidade Urbana do que pela Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como a Lei de Concessões. Isso torna necessário explicar, em específico, qual

foi o impacto da Política Nacional de Mobilidade Urbana nas propostas jurídicas e econômico-financeiras em relação à forma de remuneração e à matriz de risco das futuras concessões.

Existe, ainda, uma outra dimensão jurídica que foi considerada nas escolhas jurídicas e econômico-financeiras possíveis. Trata-se do Projeto de Lei nº. 7.063/2017, que tem por objetivo revogar a Lei de Concessões e a Lei Federal nº. 11.079/04 (Lei de Parcerias Público-Privadas), consolidando-as em um único diploma legal. Esse Projeto de Lei está em pauta na Câmara dos Deputados desde 2017 e ganhou atenção em agosto de 2019, quando foi instalada uma Comissão Especial com o objetivo de modernizar a legislação brasileira sobre concessões e parcerias público-privadas. No total, foram apensados à matéria oito projetos de lei e, a partir, desses documentos foi proposta pela comissão uma Lei Geral de Concessões. É improvável que o Projeto de Lei nº. 7.063/2017 seja apreciado no Plenário da Câmara dos Deputados em 2020. Mesmo assim, este Produto propõe uma aderência a algumas das propostas desse Projeto de Lei, que parecem positivas para o projeto em curso em São José dos Campos. Essas propostas são exploradas no último tópico deste Produto.

## **2 Remuneração**

Um dos temas que demanda reflexão conjunta para a modelagem de uma concessão de serviço público considerando as matérias jurídicas e econômico-financeiras diz respeito à remuneração das concessionárias pelos serviços outorgados por concessão. No que diz respeito especificamente às concessões envolvendo transporte público, dois marcos legais são relevantes, tanto a Lei das Concessões quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Por um lado, a Lei de Concessões, desde a sua promulgação original em 1995, permite que, num contrato de concessão que contempla serviços com características operacionais diferentes, “as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.”<sup>1</sup> Posteriormente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana foi promulgada e consolidou a possibilidade de diferenciar também a tarifa de remuneração devida às operadoras que tiveram concessão ou permissão de serviços de transporte público coletivo outorgada da tarifa pública cobrada pelos usuários de tal serviço público. As

---

<sup>1</sup> Lei nº. 8.789/1995, art. 13.

diretrizes federais para a diferenciação de tais tarifas no fluxo de um contrato de concessão estão no artigo 9º, parágrafos 1º a 6º, da Lei nº. 12.587/2012, transcritos abaixo:

**Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº. 12.587/2012)**

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

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

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

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **deficit** ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **superavit** tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o **deficit** originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

§ 6º Na ocorrência de **superavit** tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

(Grifos constantes no texto de lei original como publicado no DOU de 4.1.2012)

Para as recomendações realizadas em relação aos elementos da remuneração da concessão de transporte coletivo modelada para São José dos Campos, tanto a diferenciação das tarifas aplicadas ao usuários, quanto a diferenciação das tarifas públicas das tarifas de remuneração são relevantes.

A diferenciação das tarifas aplicadas aos usuários será explorada primeiramente. No início do projeto, o Município de São José dos Campos sinalizou a opção por oferecer um serviço

de transporte público coletivo sob demanda. Essa opção foi validada pela proposta operacional como uma solução para lidar com ineficiências na operação de parte das atuais linhas alimentadoras da rede de transporte público coletivo da cidade.<sup>2</sup> Na proposta de rede descrita no Produto 6, então, estão presentes dois tipos diferentes de serviço, o regular e o sob demanda.

O serviço regular como proposto no Produto 6 consiste no serviço de transporte público coletivo com rotas regulares fixas, tabela de partidas fixa pré-definida, e tarifa fixa. Já o serviço sob demanda consiste na oferta de serviços com flexibilidade nas rotas e/ou partidas com base na demanda da população. No âmbito dos serviços sob demanda, cabe uma diferenciação entre os serviços sob demanda com tarifa fixa e os serviços sob demanda com tarifa dinâmica. Nos serviços sob demanda com tarifa fixa será obrigatória a aplicação da mesma tarifa pública dos serviços regulares e a integração tarifária em benefício dos usuários conforme as regras de integração em vigor no município. Já nos serviços sob demanda com tarifa dinâmica caberá a aplicação de tarifa variável a partir de parâmetros como demanda, distância percorrida, entre outros a ser explorados quando a prefeitura de São José dos Campos decidir por autorizar a operação dessa modalidade pelas concessionárias de transporte, e eventualmente por outras operadoras interessadas.

A tarifa pública a ser cobrada dos usuários do serviço de transporte público coletivo é instituída pelo poder público, na forma da legislação municipal, respeitadas as leis federais sobre o tema. A Lei das Concessões, em seu artigo 13 acima mencionado, permite que serviços com características diferentes numa mesma concessão tenham tarifas públicas diferentes. Assim, **a primeira recomendação jurídico-econômica** deste Produto para a próxima concessão de transporte público coletivo de São José dos Campos **é tornar possível no plano institucional de São José dos Campos uma diferenciação entre a tarifa pública a ser inicialmente aplicada aos serviços de transporte regulares e sob demanda com tarifa fixa e a tarifa pública a ser aplicada nos serviços de transporte sob demanda com tarifa dinâmica**. Apesar de cada um dos segmentos de serviço terem características operacionais diferentes, o que justificaria inclusive três tipos de tarifa diferentes, é relevante para a existência harmônica dos serviços regulares e sob demanda com tarifa fixa que os usuários paguem por eles uma mesma tarifa pública, tendo direito a todos os benefícios de integração tarifária permitidos pela regulação da cidade.

---

<sup>2</sup> Ver discussão no Produto 6.

O serviço de transporte público coletivo sob demanda com tarifa dinâmica, por outro lado, não vai integrar a rede essencial de transporte público da cidade, servindo na verdade como uma receita alternativa para as concessionárias, e sendo possível de ser prestado por outras operadoras por autorização. Tal serviço deve ser introduzido posteriormente, para cumprir inicialmente um papel complementar, em regiões especificadas pela prefeitura, justificando-se que as tarifas pagas por ele sejam não apenas diferentes, mas também variáveis, e não necessariamente integradas às tarifas do restante da rede se houverem dificuldades operacionais para tanto. O Quadro 1 abaixo resume os tipos de serviço e o tipo de tarifa recomendado:

**QUADRO 1. TARIFAS PÚBLICAS RECOMENDADAS PARA CADA TIPO DE SERVIÇO DA FUTURA CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**

<b>Tipo de serviço</b>	<b>Tarifa recomendada</b>	<b>Integração</b>
<b>Regular</b>	Fixa	Recomendada
<b>Sob Demanda Tarifa Fixa</b>	Fixa	Recomendada
<b>Sob Demanda Tarifa Dinâmica</b>	Variável	Opcional

Elaboração própria.

A opção do Município de São José dos Campos por oferecer um serviço de transporte público coletivo sob demanda, portanto, levou à modelagem de uma rede que propõe introduzir esse conceito de serviço no sistema de transporte público coletivo da cidade aos poucos. A concepção de rede proposta, então, levou à a recomendação de que haja tarifas diferenciadas para a oferta de serviços de transporte regulares e sob demanda integrados aos regulares e a oferta de serviços de transporte completamente sob demanda. Para estes, a recomendação econômica é que a tarifa seja flexível, podendo variar para mais ou para menos. A flexibilidade da tarifa dos serviços completamente sob demanda foi vislumbrada, para abrir duas possibilidades. Uma delas é contribuir para um fluxo financeiro equilibrado ao longo da concessão e a outra é que os eventuais ganhos financeiros, para além da eventual necessidade de subsídio cruzado, sejam divididos entre o poder público e as concessionárias, para reinvestimento no próprio sistema de transporte público e promoção da modicidade tarifária.

A mesma regra do artigo 13 da Lei de Concessões que permite a diferenciação de tarifas por conta da segmentação de serviços aos usuários também permite uma diferenciação de tarifas por conta das características técnicas do serviço prestado por concessão. Nesse

sentido, a equipe técnica do projeto recomendou a dividir a rede proposta para a cidade em dois lotes de serviço distintos, que podem atender os usuários de forma eficiente se delegados para operação por concessões separadas. Ocorre que, embora caiba atendimentos por serviços regulares e sob demanda nos dois lotes, eles têm dimensões e demanda projetada diferentes, e por isso implicam oferta de serviços custos operacionais também diferentes. Para atender as necessidades de cada lote de serviços, assim, **a segunda recomendação jurídico-econômica** para a próxima concessão de transporte público coletivo de São José dos Campos é **a diferenciação das tarifas técnicas de remuneração por lote de serviço**, para atender as especificidades técnicas associadas a operar em cada um deles.

Mas, não obstante as tarifas técnicas de remuneração tenham sido diferentes por lote, a proposta do projeto recomenda a aplicação de uma única tarifa pública para os usuários em relação aos serviços regulares e sob demanda de tarifa fixa. Do ponto de vista institucional, as leis em vigor em São José dos Campos abrem possibilidades muito limitadas para uma proposta de concessão com subsídio previsto contratualmente. O contexto político do município sugere, ainda, pouca receptividade social para uma proposta de mudança legislativa que abra novas possibilidades de subsídio para o transporte público. Assim, **a terceira recomendação jurídico-econômica** para a próxima concessão de transporte público coletivo de São José dos Campos é **diferenciar a tarifa técnica de remuneração das concessionárias que tiverem concessões outorgadas da tarifa pública aplicável aos usuários**. Como transcrito acima, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em seu artigo 9º, especialmente nos parágrafos 4º e 6º, consolidou a possibilidade de concessões de transporte público com desenho contratual para ser superavitárias. Para isso, o contrato deve prever uma diferença positiva entre a subtração do valor arrecadado com tarifa pública fixada, ou prevista, para os usuários pelo valor devido às concessionárias como tarifa técnica de remuneração (art. 9º, §4º), assim como prever no contrato de concessão que o superavit tarifário verificado terá receita revertida para o próprio sistema de transporte público coletivo da cidade (art. 9º, §6º).

A recomendação prática para o edital de licitação é que a tarifa técnica de remuneração seja fixada abaixo de uma tarifa técnica de referência, que no cenário atual seja igual à tarifa resultante das projeções de fluxo de caixa realizadas para remunerar as operadoras das próximas concessões de transporte de São José dos Campos. Nesse cenário, as operadoras serão remuneradas a partir da tarifa técnica de remuneração por elas apresentadas na concorrência, que se recomenda ter por critério o menor preço, a fim de

reduzir o valor das tarifas pagas pelos usuários e pelo município. A tarifa técnica de remuneração vai remunerar as operadoras pelos passageiros equivalentes, que serão calculados a partir das regras de isenção, gratuidades e descontos tarifários previstos em lei. A tarifa pública será a tarifa que de fato será cobrada do usuário de transporte público, também respeitando regras de isenção e descontos tarifários quando aplicável. A diferença entre a arrecadação do sistema como um todo via tarifa pública e as receitas provenientes das tarifas técnicas de remuneração será o superávit do sistema. Tal superávit será destinado ao Fundo Municipal de Transporte, estabelecido e regulado pela Lei Municipal nº. 5.185/1998.

A relação entre a tarifa pública e a tarifa técnica de remuneração para o processo de licitação da concessão proposta pelo projeto para o transporte coletivo da cidade fica definida pela seguinte fórmula:

$$TTP = (\rho_1 \times TTR_1) \times (1 + \beta) + (\rho_2 \times TTR_2) \times (1 + \beta)$$

Em que:

- $TTP$  é uma tarifa técnica ponderada das tarifas técnicas de remuneração por lote;
- $TTR_i$  é a tarifa técnica de remuneração de cada lote;
- $\rho_i$  é o percentual de passageiros equivalentes relativo a cada lote, considerando que a soma de  $\rho_1$  e  $\rho_2$  deve totalizar 100%.
- $\beta$  é um fator de *mark-up*, definido inicialmente pela prefeitura de São José dos Campos em 3%.

Esse fator de mark-up foi definido em 3%, pois, ao mesmo tempo que fixa um superávit, esse percentual evita um aumento na tarifa pública aplicável a partir das próximas concessões em relação à tarifa pública ponderada paga pelos usuários no sistema atual. O superávit representado pelo  $\beta$  na fórmula vai ser destinado ao Fundo Municipal de Transportes e, recomenda-se, adicionalmente, que seu uso seja empreendido no desenvolvimento de tecnologias para os seguintes fins: roteirização das viagens sob demanda; monitoramento e fiscalização do sistema; instituição de serviços de compensação financeira e comercialização de produtos tarifários; comunicação ativa com os usuários do sistema; assim como promoção da integração de modais na cidade para aumento da

eficiência e sustentabilidade do transporte na cidade.<sup>3</sup> Nesse sentido, recomenda-se ainda que o edital de licitação, os contratos de concessão e o regulamento aplicáveis às futuras concessões por decreto indiquem que a tarifa técnica de remuneração deve se manter sempre abaixo da tarifa pública a fim de gerar um superavit tarifário, mesmo que outros fatores venham influenciar a fixação de um fator de mark-up diferente.

Essa metodologia de superávit financeiro foi recomendada somente para a tarifa pública e para os serviços regulares e sob demanda do sistema de transporte coletivo de São José dos Campos. Para os serviços sob demanda de tarifa dinâmica, a equipe técnica do projeto recomendou uma inserção posterior, e o ideal é que haja um fluxo de caixa separado nesse caso, já que essa tarifa variável representa uma fonte de receita com premissas diferentes da tarifa pública. Assim, recomenda-se o tratamento do serviço sob demanda de tarifa dinâmica como uma fonte de receita alternativa do sistema de transporte público coletivo, pela qual as operadoras poderão cobrar uma tarifa dinâmica, possivelmente regulada, e da qual caberá parcela a ser revertida ao município a ser fixada quando aprovado o seu funcionamento, e/ou pagamento de taxa pela concessionária para prestar o serviço. Não se vislumbra, ainda, justificativa para um monopólio sobre o serviço sob demanda de tarifa dinâmica para as concessionárias de transporte público, sendo possível que a regulação municipal que autorizar esse serviço abra a possibilidade de concorrência por outras operadoras via autorização, nas mesmas condições que forem oferecidas para as concessionárias de transporte público.

O quadro abaixo resume os conceitos que devem vir previstos na regulação e ser permitidos pela legislação de São José dos Campos para que a proposta de superavit tarifário seja possível e para que o serviço sob demanda tarifa dinâmica seja regulado na cidade:

#### **QUADRO 2. TIPOS DE TARIFA APLICÁVEIS ÀS FUTURAS CONCESSÕES DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**

<b>Tipo de tarifa</b>	<b>Conceito</b>	<b>Quem paga?</b>
<b>Tarifa Pública</b>	A tarifa fixa, aplicada conforme as regras de desconto, integração e gratuidade, que os usuários pagam como contrapartida do serviço essencial de transporte público	Usuários

<sup>3</sup> Sobre a infraestrutura de tecnologia necessária para o funcionamento pleno do sistema de transporte público proposto para São José dos Campos, ver a seguinte nota técnica: BIDERMAN, Ciro, A Platform to Deal with New Mobility (Seriously), Publicações CEPESP, 2020. Disponível em: <<http://www.cepesp.io/publicacoes/a-platform-to-deal-with-new-mobility-seriously/>>, acesso em: 9 junho 2020.

	coletivo	
<b>Tarifa Dinâmica</b>	A tarifa variável a ser cobrada dos usuários, com parcela revertida para o município, como receita alternativa do sistema de transporte público por concessão ou por autorização dada a outras operadoras, pela prestação do serviço sob demanda de tarifa dinâmica	Usuários
<b>Tarifa Técnica de Remuneração</b>	Valor da remuneração devida às concessionárias por passageiro equivalente, considerando integrações, gratuidades e descontos exigidos por lei e contrato	Município
<b>Tarifa Técnica de Referência</b>	Resultado da projeção de fluxo de caixa da concessão, que deve ser superior à Tarifa Técnica de Remuneração	Ninguém

Elaboração própria.

Considerando o modelo de remuneração fixado para as concessionárias na licitação proposta no projeto para os serviços de transporte público regular e sob demanda de tarifa fixa, cabe explicar ainda as premissas jurídicas e econômicas adotadas para as recomendações sobre o reajuste anual da tarifa técnica de remuneração e as possibilidades de revisão dos contratos de concessão. Cada um desses temas é explorado separadamente nos próximos tópicos.

## 2.1 Reajuste anual

Tanto a Lei de Concessões quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana exigem a fixação das condições de reajuste de tarifas nos editais e contratos de concessão de serviço público de que tratam. A Lei de Concessões é mais genérica sobre o tema, indicando que são condições essenciais de validade dos editais de licitação<sup>4</sup> e dos contratos de concessão<sup>5</sup> os critérios para o reajuste das tarifas, assim como fixando a atribuição do poder público de homologar tais reajustes.<sup>6</sup> Já a Política Nacional de Mobilidade Urbana é mais específica ao tratar do tema. Para o contratos públicos envolvendo a prestação de serviços de transporte coletivo, tal marco legal indica que os editais de licitação e contratos

<sup>4</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 18, VIII.

<sup>5</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 23, IV.

<sup>6</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 29, V.

de concessão do setor de transporte público coletivo devem indicar a periodicidade mínima dos reajustes tarifários.<sup>7</sup>

Um benchmark de editais de licitação para serviços de transporte público coletivo coletados a partir da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) mostra que, nesse setor, os reajustes de tarifa são previstos para ocorrer anualmente e têm o objetivo de promover a correção monetária dos preços das tarifas de remuneração.<sup>8</sup> Para fins de correção monetária, existem várias possibilidades contratuais. Alguns contratos fazem remissões genéricas a índices produzidos por instituições de pesquisa, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M), calculado pela FGV. A maior parte dos editais de licitação consultados para o Estado de São Paulo no período entre 2015 e 2019, de toda forma, propõe o reajuste anual para fins de correção monetária a partir de fórmulas paramétricas mais complexas, que consideram indicadores de variação de preços para os insumos específicos relacionados ao serviço de transporte e de variação de salários verificados localmente. Este último modelo foi o que inspirou a metodologia de reajuste anual proposta no projeto para a licitação de São José dos Campos.

Recomenda-se, assim, que a tarifa técnica de remuneração das concessões propostas no projeto seja reajustada anualmente, tendo como referência de base a data de assunção do serviço, independentemente da data de assinatura do contrato. Esse reajuste tem como objetivo permitir que a tarifa acompanhe as flutuações de preço dos principais custos operacionais do sistema, auxiliando na perpetuação do equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Por isso, é relevante que se aplique um fator de reajuste para cada lote de serviço, já que cada um deles demanda das respectivas concessionárias custos operacionais específicos.

Nesse sentido, recomenda-se para o projeto um reajuste anual fundamentado em estudo técnico que considere a multiplicação da tarifa técnica de remuneração na data de referência do reajuste pelo fator de reajuste  $R$ , obtido através da seguinte expressão paramétrica:

$$R_t = [x_w w + x_c c + x_p p] \times 100$$

---

<sup>7</sup> Ver Lei n.º 12.587/2012, art. 9º, §9º.

<sup>8</sup> Uma amostra de editais de licitação de serviços de transporte público coletivo foi coletada a partir dos relatórios de Exame Prévio de Edital publicados pelo TCE-SP entre 2015 e 2019.

Onde:

- $w$ : é a variação percentual acumulada dos valores pagos de salário pela CONCESSIONÁRIA nos últimos 12 (doze) meses anteriores ao Reajuste Anual. Será utilizado o índice acumulado do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor - IBGE) da Data de Assunção, ou da data do último Reajuste Anual, se for o caso, até a data de Reajuste Anual.
- $c$ : é a variação percentual acumulada dos preços dos combustíveis nos últimos 12 (doze) meses anteriores ao Reajuste Anual. Será utilizada a variação do preço do diesel S10, ou aquele que o venha substituir em razão de adequações dos motores dos ônibus, conforme Pesquisa de Preços da Agência Nacional de Petróleo - ANP (Sistema de Levantamento de Preços -SLP), considerando a coleta mensal no município de São José dos Campos - Preço Distribuidora - Preço Médio, sendo sempre considerado o preço referente ao mês anterior à data de assunção da operação de transporte ou ao mês anterior ao último reajuste anual, conforme o caso, e o preço correspondente ao mês anterior do reajuste anual.
- $p$ : é a variação do índice acumulado da inflação nos últimos 12 (doze) meses. Será utilizado o IPC - FIPE. Esse índice é divulgado em publicação mensal realizada pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo. Será utilizada a variação do índice da data de assunção da operação de transporte, ou da data do último reajuste anual, se for o caso, até a data de reajuste anual.
- $x_w$  : porcentagem dos custos operacionais no que diz respeito aos gastos com salários, conforme constar nas planilhas financeiras apresentadas pela concessionária.
- $x_c$  : porcentagem dos custos operacionais no que diz respeito aos gastos com combustível, conforme constar nas planilhas financeiras apresentadas pela concessionária.
- $x_p$  : porcentagem dos custos operacionais no que diz respeito ao que não é nem salário e nem combustível, conforme constar nas planilhas financeiras apresentadas pela concessionária.

- $R_t$ : é o Fator de Reajuste Anual vigente no ano  $t$ .

4.1.3. O Fator de Reajuste  $R$  será específico para cada lote. No início da execução do Contrato de Concessão as expressões paramétricas dos fatores  $R$  serão as seguintes:

$$R_1 = [0,40 w + 0,31 c + 0,29 p] \times 100$$

$$R_2 = [0,43 w + 0,29 c + 0,28 p] \times 100$$

Onde:

- $R_1$  refere-se ao lote 1;
- $R_2$  refere-se ao lote 2.
- Os demais símbolos têm o significado atribuído no parágrafo anterior.

## 2.2 Revisões ordinárias e extraordinárias

Além de indicar que os contratos de concessão, e editais de licitação respectivos, devem definir os critérios de reajuste de tarifa, a legislação federal também define regras básicas para a revisão desse tipo de contrato público. Sobre o tema da revisão, mais uma vez, a Lei de Concessões é mais genérica, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana mais específica. A Lei de Concessões indica que o poder público tem a opção de prever a revisão das tarifas dos contratos de concessão como forma de preservar o equilíbrio econômico-financeiro no contrato.<sup>9</sup> Se a opção do poder público for prever tal mecanismo de reequilíbrio contratual, o edital de licitação<sup>10</sup> e o contrato de concessão<sup>11</sup> deverão indicar os critérios de revisão tarifária. De acordo com a Lei de Concessões, ainda, o processo de revisão fica sempre a cargo do poder público.<sup>12</sup>

A Política Nacional de Mobilidade Urbana traz mais detalhes sobre o tema da revisão de tarifas de remuneração que a Lei de Concessões, na medida em que prevê as regras para a revisão ordinária e a revisão extraordinária. No caso da revisão ordinária, a Política Nacional de Mobilidade urbana se refere diretamente à revisão das “tarifas”, e adianta que, além de ter periodicidade mínima para ocorrer, a revisão ordinária deverá: i) incorporar a

<sup>9</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 9º, §2º.

<sup>10</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 18, VIII.

<sup>11</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 23, IV.

<sup>12</sup> Ver Lei n.º 8.987/1995, art. 29, V.

parcela cabível ao poder público das receitas alternativas em favor das tarifas pagas pelos usuários; ii) transferir ganhos de produtividade e eficiência das empresas no curso da concessão aos usuários; assim como iii) aferir o equilíbrio econômico-financeiro da concessão conforme o parâmetro ou indicador definido no contrato.<sup>13</sup> Lidos em conjunto, a alusão à revisão das “tarifas” e os focos indicados para a revisão ordinária deixam claro o objetivo de permitir a redução das tarifas públicas se a margem de receitas alternativas recebidas pela cidade permitir usar esse valor como subsídio (item “i”), ou da tarifa de remuneração se a concessionária é eficiente a ponto de estar lucrando mais que o justo (item “ii”). O “lucro justo”, ou a situação de equilíbrio do contrato, é definido pelas premissas econômicas adotadas na modelagem da concessão para licitação - os parâmetros ou indicadores a que o item “iii” alude. Em relação à revisão extraordinária, a Política Nacional de Mobilidade Urbana define que será empreendida pelo poder público de ofício ou a pedido da concessionária, se tal revisão for de interesse público, e havendo indicação de que deve ocorrer de forma motivada.<sup>14</sup>

Para o modelo de concessão proposto, a equipe econômica do projeto realizou as projeções econômico-financeiras da concessão com base no método de fluxo de caixa descontado. O parâmetros para realização das revisões do contrato de concessão, sejam as revisões ordinárias ou as extraordinárias, baseiam-se nas premissas do fluxo de caixa utilizado pela prefeitura para a licitação e no método do fluxo de caixa marginal. As propostas da equipe econômica para o fluxo de caixa projetado e as explicações sobre o métodos do fluxo de caixa descontado e do fluxo de caixa marginal são detalhadas no Produto 13 da pesquisa.

A revisão ordinária é processada de ofício pela prefeitura decorrido o prazo estabelecido em contrato, o qual recomenda-se ser três anos para o modelo de concessão proposto, pela observação de prazos similares em benchmark de contratos para serviços similares no Estado de São Paulo.<sup>15</sup>

Já a revisão extraordinária pode ser realizada de ofício pelo poder público ou a pedido da concessionária, se uma dessas partes tiver coletado indícios de que o contrato de concessão esteja desequilibrado. Para o processamento da revisão extraordinária,

---

<sup>13</sup> Ver Lei n.º 12.587/2012, art. 9º, §10, I, II, III.

<sup>14</sup> Ver Lei n.º 12.587/2012, art. 9º, §12.

<sup>15</sup> Uma amostra de editais de licitação de serviços de transporte público coletivo foi coletada a partir dos relatórios de Exame Prévio de Edital publicados pelo TCE-SP entre 2015 e 2019.

recomenda-se um parâmetro mínimo de variação na demanda para o seu processamento pela prefeitura. A proposta é que apenas variações muito pronunciadas na demanda poderão suscitar pedidos de revisão extraordinária do contrato por parte da concessionária ou revisões de ofício pela prefeitura, conforme a parte que se considerar prejudicada financeiramente. Caso a demanda por transporte público aumente substancialmente, o poder público poderá reivindicar reduções tarifárias ou aumento na frequência de partidas, pois os ganhos financeiros sistêmicos devem ser compartilhados com a população, por meio de preços do transporte reduzidos ou por uma melhoria na qualidade do serviço. Caso a demanda por transporte público caia substancialmente, a rentabilidade do sistema ficará comprometida, o que poderá ensejar aumento da tarifa técnica de remuneração, ou outro remédio.

Nesse sentido, o início do processamento de uma revisão extraordinária deverá ocorrer respeitados os seguintes parâmetros:

- Será verificada uma variação substancial quando, em determinado ano, ficar comprovado que a demanda global caiu ou subiu mais de 15% em relação à demanda global dos 12 (doze) meses anteriores.
- A unidade de medida utilizada para se calcular as variações de demanda deverá ser o volume anual de passageiros equivalentes (que é a demanda efetivamente pagante do sistema).

Recomenda-se ainda que variações na estrutura viária, por si só, não sejam motivos para o processamento de uma revisão extraordinária. O parâmetro principal para avaliar impactos na oferta é a velocidade média da operação dos veículos do transporte público. Não há razões para haver grandes ganhos (ou perdas) de velocidade na operação dos ônibus em São José dos Campos sem que haja mudanças estruturais na infraestrutura viária, como por exemplo faixas de priorização. Mudanças pontuais não são suficientes para gerar impactos relevantes na tarifa de remuneração dos concessionários. Ao mesmo tempo, para esses casos, pode incidir um mecanismo de ajuste via aumento ou redução das frequências definidas na grade horária da operação, mas sem revisão do contrato de concessão. Um ganho ou perda de velocidade implica uma redução ou aumento no ciclo da operação. Assim, para garantir a mesma frequência de antes, o operador precisaria de menos veículos bem como menos motoristas. Essa redução do ciclo implica, portanto uma redução de custo quando se obtém um ganho de velocidade ou um aumento de custo quando ocorre uma

redução na velocidade média. A forma de ajustar essas mudanças, caso se observe um ganho ou perda de velocidade significativa e permanente, será a partir do ajuste de frequência aumentando a frequência no caso de ganhos de velocidade e reduzindo a frequência nos casos de perda de velocidade.

Apesar de a lei se referir precisamente à “revisão da tarifa”, um eventual desequilíbrio contratual verificado em revisão, seja ordinária ou extraordinária, pode ser resolvido com outros remédios que não o reajuste da tarifa, como, por exemplo, ajustes nas características da oferta do serviço.

Em ambos os casos, de revisão ordinária e extraordinária, o ideal é que o poder público realize o procedimento de forma clara e objetiva, e de fácil compreensão pela sociedade. Isso ocorre, pois a Política Nacional de Mobilidade Urbana exige que revisões na política tarifária do transporte público das cidades sejam empreendidas de forma transparente para acompanhamento pela sociedade civil. No caso dos contratos de concessão, uma revisão que ocasione mudança na tarifa de remuneração não significa automaticamente, ou necessariamente, uma mudança na política tarifária cabível aos usuários. Mas como a remuneração das concessões costuma ter relação com a tarifa pública paga pelo usuários, o ideal é que a revisão dos contratos de concessão siga o mesmo padrão de transparência que for aceito pelos órgãos de controle para o debate público da política tarifária no geral.

### **3 Prazo da concessão e idades da frota (idade média-máxima e máxima da frota)**

Nesta seção apresentamos o embasamento para a tomada de decisão em relação ao prazo da concessão e às idades dos veículos da frota.

#### **3.1 Prazo**

Após uma série de discussões internas entre os técnicos da FGV e algumas discussões com a SEMOB e prefeitura ficou determinado que o prazo da concessão seria de 10 anos. A seguir são apresentados os estudos que embasaram as discussões e as justificativas técnicas e administrativas para a tomada dessa decisão.

Em primeiro lugar, sob o ponto de vista da teoria econômica existem duas forças que atuam em sentidos opostos, uma que preconiza uma diminuição no prazo da concessão e outra que preconiza um aumento nesse mesmo prazo. A dificuldade reside em estabelecer um ponto ótimo entre essas forças para que o prazo seja razoável para as partes envolvidas na negociação contratual. Deve-se levar em consideração os interesses da população (representados pela gestão eleita da prefeitura) e os interesses dos concessionados. Um prazo de concessão curto demais não se viabiliza economicamente, pois nesse tipo de operação em geral há grandes investimentos de capital (principalmente na compra de veículos), que só poderão ser diluídos em períodos de tempo mais longos. Portanto, é do interesse do operador que o prazo seja longo o suficiente para que negócio se torne rentável.

Por outro lado, é do interesse da população que haja constantes melhorias no transporte público. Uma das maneiras de garantir a qualidade do serviço é garantir a competitividade entre as empresas responsáveis pela operação. Como em qualquer mercado, baixa competitividade gera ineficiências produtivas. Quanto mais monopolista ou oligopolista é um mercado, menos eficiente ele será na alocação de recursos e na produção de bens. Pode-se controlar o nível de oligopólio de diversas maneiras. As duas mais intuitivas, e frequentemente mais adotadas, para o setor de transportes são: (i) dividir em loteamentos a concessão da operação, havendo no mínimo dois concorrentes; (ii) controlar o prazo da concessão, para mitigar a natureza monopolista desse mercado.

A partir desses conceitos econômicos foram elaborados três cenários possíveis para o prazo da concessão. A priori, ela poderia durar oito, dez ou doze anos. Portanto, foram modelados fluxos de caixa para essas três possibilidades, para ver qual delas estaria mais de acordo com a teoria e ao mesmo tempo se mostrasse mais viável na prática (em termos financeiros para a rentabilidade do projeto e modicidade tarifária).

A variável que mais impacta a modelagem financeira dos fluxos de caixa, e que vale ser citada, é a renovação de frota e, atrelada a ela, a vida útil dos veículos. Para cada um dos três distintos prazos foram adotadas as seguintes premissas:

- Prazo de oito anos:
  - Midiônibus e microônibus têm prazo de depreciação de cinco anos;
  - Midiônibus e microônibus devem ser renovados a cada cinco anos;
  - Ônibus Padron e Articulado (23m) têm prazo de depreciação de dez anos;

- Ônibus Padron e Articulado (23m) devem ser renovados a cada de dez anos;
- Valor residual de depreciação de todos os veículos é de 10%;
- Prazo da concessão acaba antes da completa depreciação de ônibus Padron e Articulado (23m).
- Apenas uma rodada de renovação de Midiônibus e microônibus.
- Prazo de dez anos:
  - Midiônibus e microônibus têm prazo de depreciação de cinco anos;
  - Midiônibus e microônibus devem ser renovados a cada cinco anos;
  - Ônibus Padron e Articulado (23m) têm prazo de depreciação de dez anos;
  - Ônibus Padron e Articulado (23m) devem ser renovados a cada de dez anos;
  - Valor residual de depreciação de todos os veículos é de 10%.
  - Prazo da concessão acaba ao mesmo tempo que a completa depreciação de ônibus Padron e Articulado (23m).
  - Apenas uma rodada de renovação de Midiônibus e microônibus.
- Prazo de doze anos:
  - Midiônibus e microônibus têm prazo de depreciação de cinco anos;
  - Midiônibus e microônibus devem ser renovados a cada cinco anos;
  - Ônibus Padron e Articulado (23m) têm prazo de depreciação de dez anos;
  - Ônibus Padron e Articulado (23m) devem ser renovados a cada de dez anos;
  - Valor residual de depreciação de todos os veículos é de 10%.
  - Necessário duas rodadas de renovação de Midiônibus e microônibus.
  - Prazo da concessão acaba depois da completa depreciação de ônibus Padron e Articulado (23m), sendo necessário renovação.

Seguem os planos de investimento em frota para os dois lotes e para cada cenário.

### **Lote 1**

#### **Tabela 1. Cenário prazo de 8 anos - Lote 1**

Ano	Midiônibus	Padron	Articulado (23m)	Microônibus
0	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
1	R\$ 25.010.943	R\$ 77.545.420	R\$ 7.008.438	R\$ 2.174.192
2	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
4	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
5	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
6	R\$ 25.010.943	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.174.192
7	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
8	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -

**Tabela 2. Cenário prazo de 10 anos - Lote 1**

Ano	Midiônibus	Padron	Articulado (23m)	Microônibus
0	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
1	R\$ 25.010.943	R\$ 77.545.420	R\$ 7.008.438	R\$ 2.174.192
2	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
4	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
5	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
6	R\$ 25.010.943	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.174.192
7	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
8	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
9	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
10	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -

**Tabela 3. Cenário prazo de 12 anos - Lote 1**

Ano	Midiônibus	Padron	Articulado (23m)	Microônibus
0	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
1	R\$ 25.010.943	R\$ 77.545.420	R\$ 7.008.438	R\$ 2.174.192
2	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
4	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
5	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
6	R\$ 25.010.943	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.174.192
7	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
8	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
9	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
10	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
11	R\$ 25.010.943	R\$ 77.545.420	R\$ 7.008.438	R\$ 2.174.192
10	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -

## Lote 2

**Tabela 4. Cenário prazo de 8 anos - Lote 2**

Ano	Midiônibus	Padron	Articulado (23m)	Microônibus
0	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
1	R\$ 8.454.403	R\$ 73.237.341	R\$ 7.008.438	R\$ 7.510.846
2	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
4	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
5	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
6	R\$ 8.454.403	R\$ -	R\$ -	R\$ 7.510.846
7	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
8	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -

**Tabela 5. Cenário prazo de 10 anos - Lote 2**

Ano	Midiônibus		Padron		Articulado (23m)		Microônibus	
0	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
1	R\$	8.454.403	R\$	73.237.341	R\$	7.008.438	R\$	7.510.846
2	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
3	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
4	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
5	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
6	R\$	8.454.403	R\$	-	R\$	-	R\$	7.510.846
7	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
8	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
9	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
10	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-

**Tabela 6. Cenário prazo de 12 anos - Lote 2**

Ano	Midiônibus		Padron		Articulado (23m)		Microônibus	
0	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
1	R\$	8.454.403	R\$	73.237.341	R\$	7.008.438	R\$	7.510.846
2	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
3	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
4	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
5	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
6	R\$	8.454.403	R\$	-	R\$	-	R\$	7.510.846
7	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
8	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
9	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
10	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-
11	R\$	8.454.403	R\$	73.237.341	R\$	7.008.438	R\$	7.510.846
10	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-

Como consequência das premissas tem-se os seguintes resultados para cada lote:

**Tabela 7. Tarifa Técnica de Referência por prazo**

Tarifa Técnica de Referência				
	Lote 1		Lote 2	
8 anos	R\$	4,77	R\$	5,14
10 anos	R\$	4,67	R\$	5,04
12 anos	R\$	4,71	R\$	5,08

Nota-se que a modicidade tarifária é mais razoável para o prazo de 10 anos. Isso ocorre porque o prazo de oito anos é muito curto, sendo portanto necessária uma tarifa maior para equilibrar o fluxo de caixa e manter a rentabilidade de 8,44% ao ano definida como remuneração do capital. Já o prazo de doze anos é longo demais e também uma tarifa maior será necessária para equilibrar o fluxo de caixa e manter 8,44% a.a. No caso do prazo de doze anos, o que dificulta o equilíbrio da rentabilidade é a necessidade de reinvestimento da frota nos anos finais da concessão. Mesmo existindo valor residual, ainda assim os custos são pouco diluídos. Resta então o prazo de 10 anos, que se apresenta como o mais razoável.

Para ilustrar o ponto de que o investimento nos veículos é a principal variável que afeta esses cenários veja a participação do componente de custos Capex nos diferentes cenários:

### **Lote 1**

**Tabela 8. Participação dos custos - Cenário 8 anos - Lote 1**

	Soma	% soma
Custo total	995.912.779	
Pessoal - motorista	289.697.693	29%
Pessoal - cobrador	0	0%
Pessoal - outros	65.537.372	7%
OPEX veículos	437.571.608	44%
Outros custos	34.217.209	3%
CAPEX - investimento	168.888.898	17%

**Tabela 9. Participação dos custos - Cenário 10 anos - Lote 1**

	Soma	% soma
Custo total	1.202.237.872	
Pessoal - motorista	361.850.871	30%
Pessoal - cobrador	0	0%
Pessoal - outros	81.849.461	7%
OPEX veículos	546.948.380	45%
Outros custos	42.700.261	4%
CAPEX - investimento	168.888.898	14%

**Tabela 10. Participação dos custos - Cenário 12 anos - Lote 1**

	Soma	% soma
Custo total	1.534.562.421	
Pessoal - motorista	434.353.999	28%
Pessoal - cobrador	0	0%
Pessoal - outros	98.254.668	6%
OPEX veículos	656.357.411	43%
Outros custos	58.288.453	4%
CAPEX - investimento	287.307.890	19%

**Lote 2****Tabela 11. Participação dos custos - Cenário 8 anos - Lote 2**

	Soma	% soma
Custo total	853.432.530	
Pessoal - motorista	259.560.637	30%
Pessoal - cobrador	0	0%
Pessoal - outros	65.778.771	8%
OPEX veículos	357.815.127	42%
Outros custos	30.969.225	4%
CAPEX - investimento	139.308.769	16%

**Tabela 12. Participação dos custos - Cenário 10 anos - Lote 2**

	Soma	% soma
Custo total	1.031.530.843	
Pessoal - motorista	324.186.562	31%
Pessoal - cobrador	0	0%
Pessoal - outros	82.142.404	8%
OPEX veículos	447.252.826	43%
Outros custos	38.640.282	4%
CAPEX - investimento	139.308.769	14%

**Tabela 13. Participação dos custos - Cenário 12 anos - Lote 2**

	Soma	% soma
Custo total	1.318.506.305	
Pessoal - motorista	389.147.430	30%
Pessoal - cobrador	0	0%
Pessoal - outros	98.608.788	7%
OPEX veículos	536.722.691	41%
Outros custos	52.447.600	4%
CAPEX - investimento	241.579.796	18%

O componente de custos Capex (principalmente investimento de frota) é maior nos cenários de 12 e 8 anos, tanto no lote 1 como no lote 2. Para equilibrar receitas e despesas são necessárias tarifas maiores, já que a demanda se manteve constante entre os diversos cenários. Como os custos por ano são maiores nos cenários extremos isso se refletirá no preço para o usuário. Sendo uma das premissas do novo modelo disruptivo para São José dos Campos a modicidade tarifária, o estudo econômico-financeiro recomenda um prazo de 10 anos, ao invés de 8 ou 12.

## 3.2 Idades da Frota

Ficaram definidas as seguintes premissas para renovação de frota:

- A renovação de frota deverá respeitar o limite máximo de idade da frota para cada tipo de veículo conforme tabela abaixo:

**Tabela 14: Idade máxima possível por tipo de veículo**

<b>Veículo</b>	<b>Idade Máxima</b>
Convencional	10
Micro-ônibus	5
Midi-ônibus	5
Mini-ônibus	5
Padron	10
Articulado	10
Van	5

Fonte e elaboração próprias.

- A idade média máxima da frota considerada na modelagem tem valor máximo de 8,5 anos. Ou seja, em um determinado ano da concessão no nosso modelo a média das idades máximas de todos os veículos do operador não passa de 8,5 anos de idade.

Todas essas premissas tentaram levar ao máximo em consideração as sugestões da ANTP para idades máximas dos veículos. O prazo de 10 anos de vida útil (tempo de depreciação) dos veículos de grande porte coincide com o tempo de duração do contrato de concessão. Assim foi definido com o objetivo de preservar a modicidade tarifária, pois exigir grande renovação de frota no oitavo ano de contrato geraria custos muito altos que seriam passados inevitavelmente para a tarifa, a fim de manter a rentabilidade prometida para o projeto.

Apresentam-se a seguir os planos de frota de cada lote e como eles impactam a idade média máxima de cada ano - aquela que leva em consideração a média de todos os veículos do lote.

**Tabela 15. Idade e número de veículos por ano - Lote 1**

Idade	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
0 - 1	287	0	0	0	0	82	0	0	0	0
1 - 2	0	287	0	0	0	0	82	0	0	0
2 - 3	0	0	287	0	0	0	0	82	0	0
3 - 4	0	0	0	287	0	0	0	0	82	0
4 - 5	0	0	0	0	287	0	0	0	0	82
5 - 6	0	0	0	0	0	205	0	0	0	0
6 - 7	0	0	0	0	0	0	205	0	0	0
7 - 8	0	0	0	0	0	0	0	205	0	0
8 - 9	0	0	0	0	0	0	0	0	205	0
9 - 10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	205
Total	287	287	287	287	287	287	287	287	287	287
Idade média	0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	4,07	5,07	6,07	7,07	8,07

**Tabela 16. Idade e número de veículos por ano - Lote 2**

Idade	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
0 - 1	256	0	0	0	0	62	0	0	0	0
1 - 2	0	256	0	0	0	0	62	0	0	0
2 - 3	0	0	256	0	0	0	0	62	0	0
3 - 4	0	0	0	256	0	0	0	0	62	0
4 - 5	0	0	0	0	256	0	0	0	0	62
5 - 6	0	0	0	0	0	194	0	0	0	0
6 - 7	0	0	0	0	0	0	194	0	0	0
7 - 8	0	0	0	0	0	0	0	194	0	0
8 - 9	0	0	0	0	0	0	0	0	194	0
9 - 10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	194
Total	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256
Idade média	0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	4,29	5,29	6,29	7,29	8,29

Conforme visto nas duas tabelas, a idade média máxima somente chega perto do limite permitido (de 8,5 anos) no último ano de contrato. Portanto, os concorrentes do processo licitatório deverão apresentar plano de frota condizente com a modelagem econômico-financeira de referência e que atenda as premissas aqui apresentadas, bem como no edital de licitação.

## 4 Habilitação e condições para contratação

As regras para habilitação em licitações públicas e contratação de empresas pelo setor público estão concentradas na Lei n.º 8.666/1993, a Lei de Licitações. Nesta seção, resumimos as recomendações propostas sobre os temas relacionados à habilitação de concorrentes e procedimentos para contratação com adjudicatárias para a licitação do transporte público coletivo de São José dos Campos.

As recomendações dos próximos tópicos primeiro abordam a habilitação de concorrentes na licitação, mediante a qualificação econômico-financeira, a sua qualificação jurídica e a

sua qualificação técnica. Para isso, partiu-se da regulação da Lei de Licitações sobre habilitação e também da recomendação de permitir a entrada de empresas estrangeiras e concorrentes em consórcio no certame. A participação de empresas estrangeiras é medida relevante para promover a competitividade da licitação, na medida em que o valor estimado para os contratos de concessão, somando as estimativas dos 2 lotes, se encontra na ordem de mais de 1 bilhão de reais. Por esse motivo, e para permitir a entrada de empresas que contem com uma matriz financeira mais diversificada, e possivelmente mais sólida, recomenda-se também que 2 ou mais concorrente possam se reunir em consórcio para concorrer pelos lotes. Nesse sentido, no âmbito de um consórcio, passa a ser possível a entrada no certame de instituições financeiras, entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, e fundos de investimento, assim definidos de acordo com a legislação brasileira.<sup>16</sup> As concorrentes poderão oferecer propostas para os 2 lotes de serviço, mas só poderão ter um deles outorgado, por força da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos<sup>17</sup> e da Lei Complementar Municipal n.º 629/2020.<sup>18</sup>

Além de abordar as questões relacionadas à habilitação de concorrentes, esta seção também aborda, nos últimos tópicos, recomendações sobre condições para a assinatura do contrato pelas concorrentes vencedoras do certame. Essas recomendações envolvem a adoção de formas societárias específicas, a fim de facilitar a fiscalização e auditoria do contrato, assim como a prestação de garantia de execução do contrato de concessão.

## **4.1 Qualificação econômico-financeira**

A fim de ampliar o perfil de concorrente que pode se habilitar, recomenda-se não adotar para realizar a qualificação econômica-financeira os indicadores contábeis usados no edital anterior, que eram: o Quociente de Liquidez Corrente, o Quociente de Liquidez Geral, o Quociente de Solvência. A primeira razão para isso é que os dois segundos índices são

---

<sup>16</sup> As instituições financeiras, no geral, são reguladas pela Lei Federal n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1994, que instituiu o Sistema Financeiro Nacional e pôs as instituições financeiras sob a supervisão do Banco Central do Brasil. As entidades fechadas e abertas de previdência complementar e os fundos de investimento também podem ser legalmente considerados instituições financeiras, mas estão submetidos a outros marcos legais. As entidades fechadas e abertas de previdência complementar estão reguladas pela Leis Complementares Federais n.º 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, e são supervisionadas, respectivamente, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Os fundos de investimento são entidades de investimento coletivo como autorizadas a funcionar conforme a regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

<sup>17</sup> Ver artigo 143 da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos.

<sup>18</sup> Ver art. 1º, §1º, da Lei Complementar Municipal n.º 629/2020.

muito comuns na literatura contábil brasileira, mas não usuais em publicações internacionais, o que significa que seu atendimento provavelmente não faz parte das práticas contábeis de empresas estrangeiras. Além disso, não há um consenso na literatura sobre o que seria um valor bom para esses indicadores. Fatores como o setor, a estrutura da empresa, o seu tamanho e outros pontos são relevantes para determinar o que seria um valor ótimo. A falta de estudos que levem em consideração tais fatores faz com que os parâmetros para esse tipo de índice sejam estimados de forma arbitrária.<sup>19</sup>

Sendo assim, é recomendável seguir a linha de editais mais recentes, que buscam ampliar a concorrência a partir de um perfil de empresas candidatas mais amplo, e que focam na análise do balanço patrimonial e demonstrações contábeis e da prestação de garantia de propostas, seguindo os parâmetros estabelecidos artigo 31 da Lei de Licitações sem mais restrições. Veja-se a redação do artigo 31 a seguir:

**Lei n.º 8.666/1993**

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de

---

<sup>19</sup> Na literatura contábil em fontes brasileiras, ver Rodrigues, D. D. S., Da Silva, P. C. C., Lima, T. D. T. S., & Campos, M. M. D. S. (2015). A importância da análise dos índices econômicos financeiros nas demonstrações contábeis como ferramenta de gestão para a tomada de decisão empresarial-aplicável à empresa Ok Rent a Car do segmento de serviços-2011-2013". Revista Caribeña de Ciencias Sociales. Ferraz, P. S., de Sousa, E. F., & Novaes, P. V. G. (2017). Relação entre Liquidez e Rentabilidade das empresas listadas na BMF&BOVESPA. ConTexto, 17(35). Bortoluzzi, S. C., Ensslin, S. R., Lyrio, M. V. L., & Ensslin, L. (2011). Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista (MCDA-C). Revista Alcance, 18(2), 200-218.

rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser posteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Na linha do permitido pela Lei de Licitações para tanto, recomenda-se que o edital peça para a qualificação econômico-financeira das concorrentes: i) a comprovação de um patrimônio líquido correspondente a pelo menos 10% do valor estimado do objeto da contratação, conforme o artigo 31, parágrafo 3º da Lei de Licitações; assim como ii) a prestação de garantia de proposta no valor de 1% do valor estimado do objeto da contratação, conforme o artigo 31, inciso III, da Lei de Licitações.

A Lei de Licitações não estabelece um critério objetivo para fixar contabilmente o “valor estimado do objeto da contratação”, e existem diferentes interpretações possíveis em fontes nacionais para tal definição. Por se tratar o modelo de licitação proposto de certame submetido ao exame prévio e controle pelo TCE-SP, o valor de garantia de proposta e do patrimônio líquido mínimo exigido das concorrentes deve ser fixado na forma da jurisprudência do TCE-SP. Nesse sentido, são duas as súmulas a ser observadas. Uma delas é a Súmula n.º 37 do TCE-SP, que diz que “em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor

estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses.”. Deve ser observada também a Súmula n.º 43 do TCE-SP, que afirma, especificamente para as contratações de serviço de transporte público coletivo: “na licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, os requisitos de qualificação econômico-financeira devem ter como base de cálculo o valor dos investimentos devidos pela concessionária.”.

Assim, a garantia de proposta no modelo de licitação proposto na pesquisa para São José dos Campos deve corresponder a 1% do valor dos investimentos previstos para a concessionária nos primeiros 12 meses de contrato. Da mesma forma, o patrimônio líquido mínimo para habilitação das concorrentes deve ser equivalente a 10% dos valor dos investimentos previstos para concessionária nos primeiros 12 meses de contrato. Como os custos estimados por lote de serviço é diferente, os valores correspondentes devem ser calculados por lote.

## **4.2 Qualificação jurídica**

As regras gerais para habilitação de concorrentes em licitações públicas na Lei de Licitações incluem a habilitação jurídica em si, assim como a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista e de cumprimento do artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Tais condições estão estabelecidas, em primeiro momento, no artigo 28 da Lei de Licitações, transcrito a seguir:

### **Lei n.º 8.666/1993**

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

O artigo 28 da Lei de Licitações é uma regra geral aplicável à habilitação em certames para fins de outorga de concessão ou outros tipos de contrato público. No caso da licitação para concessão, a Lei das Concessões deixa claro que a outorga só pode ocorrer para pessoa jurídica.<sup>20</sup> Assim, para a licitação proposta para São José dos Campos na pesquisa, é necessário atender apenas o constante nos incisos II, III, IV, V do artigo 28. O inciso I do artigo 28 da Lei de Licitações somente se aplicaria ao modelo de licitação aqui proposto se coubesse a participação de pessoas físicas no certame, o que não é o caso, por se tratar de concorrência para contrato de concessão.

Cabe a apresentação de registro comercial e atos constitutivos, com a indicação da eleição dos administradores, para sociedades empresárias que desejarem concorrer, seja em consórcio ou individualmente (artigo 28, incisos II e III, da Lei das Licitações). No caso de sociedades limitadas, os administradores eleitos vão constar no contrato social consolidado, e, no caso das sociedades por ações, o estatuto social deve estar acompanhado da ata de assembleia de acionistas que elegeu os administradores.<sup>21</sup> As instituições financeiras que se habilitarem em consórcio deverão apresentar a mesma documentação cabível, no geral, às sociedades por ações.<sup>22</sup> Cabe a apresentação de ato constitutivo e da indicação da diretoria para entidades de previdência e fundos de investimento que vierem a se habilitar em consórcio, pois tais entidades são consideradas sociedades empresárias pela legislação brasileira e estão submetidas a regulação própria (artigo 28, inciso IV da Lei de Licitações).<sup>23</sup> O atendimento ao artigo 28 da Lei de Licitações, por fim, cabe também a empresas estrangeiras com funcionamento já autorizado no Brasil, nesse caso pela apresentação do decreto de autorização (inciso V). A autorização para funcionamento no Brasil por órgão específico não é aplicável ao caso, já que o governo brasileiro atualmente não impõe restrições à participação de empresas estrangeiras no setor de transporte coletivo de passageiros.

---

<sup>20</sup> Lei n.º 8.987/1995, art. 2º, II.

<sup>21</sup> As regras para funcionamento e registro das sociedades limitadas estão consolidadas no Código Civil Brasileiro e as regras para funcionamento e registro das sociedades por ações estão consolidadas na Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

<sup>22</sup> As instituições financeiras se constituem necessariamente na forma de sociedade por ações, conforme o artigo 25 da Lei n.º 4.595/1964.

<sup>23</sup> As entidades fechadas e abertas de previdência complementar estão reguladas pela Leis Complementares Federais n.º 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, e são supervisionadas, respectivamente, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Os fundos de investimento são entidades de investimento coletivo como autorizadas a funcionar conforme a regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Ocorre que a proposta para a licitação de São José dos Campos vai além da participação de empresa estrangeiras que já estejam em funcionamento no Brasil. A proposta é que empresas estrangeiras mesmo sem funcionamento prévio no Brasil possam se habilitar no certame, com base no artigo 32, parágrafo 4º, da Lei de Licitações, abaixo transcrito:

**Lei n.º 8.666/1993**

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 4º As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

No caso das empresas estrangeiras ainda sem funcionamento no Brasil, será exigido, como forma de habilitação, além das traduções de documentos comprobatórios de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, e qualificação técnica, procuração para residente no Brasil, com poderes amplos e suficientes para os fins de representação da empresa estrangeira na licitação, incluindo poderes para receber citação no Brasil.<sup>24</sup>

Para as pessoas jurídicas em funcionamento no Brasil, que são, no caso, as sociedades empresárias constituídas no Brasil, as empresas estrangeiras já em funcionamento no país, assim como as demais entidades autorizadas a concorrer no certame em consórcio, devem ser apresentados certificados de regularidade fiscal e trabalhista para habilitação na licitação, em obediência às regulações federais, estaduais e municipais aplicáveis.<sup>25</sup> Tais entidades já atuantes no Brasil, assim como as empresas estrangeiras ainda sem funcionamento no Brasil, cabe comprometer-se com não contratar trabalho noturno, perigoso ou insalubre com menores de dezoito e de qualquer trabalho com menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Tal produção deve obedecer o padrão da Instrução Normativa nº. 7, de 5 de dezembro de 2013 do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração.

<sup>25</sup> Ver art. 27, IV, e art. 29 da Lei n.º 8.666/1993.

<sup>26</sup> Ver art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal e o art. 27, V, da Lei n.º 8.666/1993.

## 4.3 Qualificação técnica

A legislação federal constante na Lei de Licitações contempla a qualificação técnica como requisito essencial da habilitação de concorrentes em licitações no Brasil, mas procura estabelecer padrões permissivos à concorrência. Nesse sentido, o artigo 30 da Lei de Licitações, no seu caput, incisos e parágrafos, estabelecem as regras gerais que devem ser interpretadas conforme o caso. Para o serviço de transporte coletivo de passageiros, a ser exercido por pessoas jurídicas, o benchmark de editais do Estado de São Paulo revisados na pesquisa<sup>27</sup> e a jurisprudência do TCE-SP indicam o inciso II do artigo 30 da Lei de Licitações como o requisito mais importante para aferição da qualificação técnica de concorrentes em certames públicos. O artigo 30, inciso II, da Lei de Licitações segue transcrito a seguir:

### **Lei n.º 8.666/1993**

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

A jurisprudência do TCE-SP, por sua vez, amplamente seguida por outros editais de licitação para transporte público coletivo em outras cidades do Estado de São Paulo, estabelece a seguinte interpretação para o artigo 30, inciso III, da Lei de Licitações, que está na sua Súmula 24:

### **TCE-SP**

**SÚMULA Nº 24** - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da

---

<sup>27</sup> Uma amostra de editais de licitação de serviços de transporte público coletivo foi coletada a partir dos relatórios de Exame Prévio de Edital publicados pelo TCE-SP entre 2015 e 2019.

execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

Assim, para o modelo de licitação proposto na pesquisa para a próxima concessão de transporte público coletivo em São José dos Campos, recomenda-se a aceitação de atestados de pessoas jurídicas de direito público ou privado, que indique a experiência da concorrente com serviços compatíveis com o que a Política Nacional de Mobilidade Urbana define como transporte público de caráter coletivo. Nesse sentido, veja-se as possibilidades de transporte público de caráter coletivo nos incisos do artigo 4º da Política Nacional de Mobilidade Urbana:

**Lei Federal nº. 12.587/2012**

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 remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados

em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.  
(Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

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.

Seguindo a interpretação da Súmula n.º 24 do TCE-SP para o artigo 30, inciso II, da Lei de Licitações, recomenda-se, ainda que os atestados apresentados pelas concorrentes indiquem experiência com frota equivalente a ao menos 50% dos veículos previstos para o lote pretendido. Além desse aspecto quantitativo, os atestados de experiência técnica apresentados devem conter ainda, no mínimo, explicações sobre o quadro de pessoal, explicando as funções e o número de funcionários envolvidos, assim como o tempo de prestação do serviço, para verificação da compatibilidade com o serviço licitado em São José dos Campos.

## **4.4 Condições para assinatura do contrato de concessão**

A fiscalização dos contratos de concessão oferece alguns desafios para o poder público. Parte desses desafios diz respeito à falta de padronização das informações recebidas das concessionárias, o que tende a dificultar não apenas a fiscalização do serviço, mas também a tornar ainda mais complexos os eventos de revisão do contrato de concessão. A fim de facilitar o fluxo de informações entre a prefeitura e as concessionárias no modelo de contratação proposto na pesquisa para São José dos Campos, ao menos no que diz respeito às informações econômico-financeiras pertinentes ao projeto, recomenda-se a constituição, pelas adjudicatárias da concessão, de estruturas societárias específicas para a execução do contrato de concessão, na medida do possível na legislação brasileira. Tal recomendação afeta o processo de habilitação, na medida em que o ideal é exigir das concorrentes a apresentação, para habilitação, dos modelos de ato constitutivo ou ato de solicitação de abertura de filial das estruturas societárias que serão constituídas, conforme o

caso, para assinatura do contrato de concessão assim como de uma carta de compromisso das concorrentes com os modelos submetidos para habilitação.

Caberá a apresentação de modelos de atos constitutivos, assim como o compromisso com a efetiva constituição de sociedade a partir de tais modelos, para concorrentes que se habilitarem como: i) sociedades empresárias constituídas no Brasil, de acordo com as leis brasileiras; e ii) pessoas jurídicas reunidas em consórcio.

Em ambos os casos, recomenda-se solicitar desse tipo de concorrente a constituição de uma sociedade anônima, ou por ações, conforme as regras da Lei n.º 6.404/1976. Para fins de fiscalização financeira, a forma de prestação de contas das sociedades por ações tende a ser mais padronizado e fácil de verificar que a de outros tipos societários possíveis para empresas no Brasil, por conta das regras da Lei n.º 6.404/1976 e das interpretações disponíveis na literatura sobre o tema. Além disso, a constituição da sociedade por ações para fins de assinatura do contrato de concessão com o Município de São José dos Campos deve se dar exclusivamente para atender o objeto do contrato de concessão. Dessa forma, o balanço dessa sociedade por ações constituída vai refletir apenas as informações financeiras pertinentes ao projeto licitado pela cidade.

Seguindo as regras da Lei Federal n.º 6.404/1976, as concorrentes reunidas em consórcio constituirão uma sociedade por ações comum, com dois ou mais acionistas, no caso de terem concorrido em consórcio. Já as sociedades empresárias brasileiras que tenham concorrido isoladamente constituirão uma sociedade por ações na forma de subsidiária integral, conforme o artigo 251 e seguintes da Lei Federal n.º 6.404/1976. O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI) compila o procedimento para constituição de ambos os tipos de sociedade por ações no mesmo manual.<sup>28</sup>

Para o caso de concorrentes que se habilitem isoladamente e sejam empresa estrangeira, com ou sem instalação no Brasil, aplica-se outras regras, pois a Lei n.º 6.404/1976, permite

---

<sup>28</sup> BRASIL; Presidência da República; Secretaria de Governo; Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa; Departamento de Registro Empresarial e Integração. Manual de Registro - Sociedade anônima, Alterado pela Instrução Normativa DREI nº 40, de 28 de abril de 2017. Alterado pela Instrução Normativa DREI nº 50, de 11 de outubro de 2018, Alterado pela Instrução Normativa nº 56, de 12 de março de 2019, Alterado pela Instrução Normativa nº 60, de 26 de abril de 2019, Alterado pela Instrução Normativa nº 66, de 6 de agosto de 2019, Alterado pela Instrução Normativa DREI nº 67, de 30 de setembro de 2019, Alterado pela Instrução Normativa DREI nº 69, de 18 de novembro de 2019. Alterado pela Instrução Normativa DREI nº 71, de 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs\\_EM\\_VIGOR/ANEXOS\\_2020/Anexo\\_III\\_IN\\_38-2017\\_Manual\\_de\\_Registro\\_SA\\_-\\_alterado\\_pela\\_IN\\_71.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/ANEXOS_2020/Anexo_III_IN_38-2017_Manual_de_Registro_SA_-_alterado_pela_IN_71.pdf)>. Acesso em: 15 junho 2020.

a constituição de sociedade por ações subsidiária integral apenas por sociedades empresárias constituídas no Brasil. Nesse caso, a empresa estrangeira que já tenha funcionamento no Brasil deverá se comprometer, na habilitação, com a abertura de filial em São José dos Campos com o fim específico de executar o contrato de concessão,<sup>29</sup> mantendo registros contábeis separados para essa filial para fins de fiscalização. A empresa estrangeira com instalação prévia no Brasil deverá, também, no ato de habilitação na licitação se fazer representar por procurador com poderes suficientes para sua representação no certame, incluindo poderes para receber citação, e atendendo a forma da Instrução Normativa DREI nº. 7, de 5 de dezembro de 2013.

Já no caso de empresas estrangeiras sem instalação prévia no Brasil, caberá o envio do ato de deliberação para instalação no Brasil nos moldes da Instrução Normativa DREI nº. 7, de 5 de dezembro de 2013, com autorização suficiente para que a filial a ser aberta no Brasil execute o contrato de concessão, com exclusividade e com a manutenção de registros contábeis separados, se a concorrente estrangeira vier a vencer o certame. Nesse caso, o ato de deliberação deve ser acompanhado de procuração para representante no Brasil com poderes suficientes para representar a empresa no processo de licitação e na forma da Instrução Normativa DREI nº. 7, de 5 de dezembro de 2013, assim como de compromisso de que a autorização para instalação de filial no Brasil, em São José dos Campos, com o fim exclusivo de executar o contrato de concessão, será efetivamente realizada nos moldes do ato de deliberação apresentado na habilitação para que a empresa estrangeira nessas condições vencedora do certame venha a assinar o contrato de concessão.

A Tabela 4.1, abaixo, resume a estrutura societária que cada tipo de concorrente terá de adotar se vier a ter o objeto da concessão para si adjudicado ao fim da concorrência:

**Tabela 4.1. Estrutura societária exigida e documentos relacionados para habilitação e contratação por tipo de concorrente.**

Tipo de concorrente	Estrutura societária exigida	Documentos de habilitação	Documentos para assinatura do contrato
---------------------	------------------------------	---------------------------	--

<sup>29</sup> Ver regulamento para abertura de filial de empresa estrangeira já instalada no Brasil na Instrução Normativa DREI nº. 7, de 5 de dezembro de 2013. Ver também o manual do DREI para os atos de filial de empresa estrangeira no Brasil: BRASIL; Presidência da República; Secretaria de Governo; Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa; Departamento de Registro Empresarial e Integração. Sociedade estrangeira - Autorização para atos de filial de sociedade empresária estrangeira. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/MANUAIS/MANUAIS\\_2020/EMPRESA\\_ESTRANGEIRA\\_NO\\_BRASIL\\_-\\_Portugu%C3%AAs\\_-\\_vers%C3%A3o\\_mar20.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/MANUAIS/MANUAIS_2020/EMPRESA_ESTRANGEIRA_NO_BRASIL_-_Portugu%C3%AAs_-_vers%C3%A3o_mar20.pdf)>. Acesso em: 15 junho de 2020.

<b>Consórcio</b>	Sociedade por ações comum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de atos constitutivos</li> <li>- Compromisso de constituição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prova da sociedade por ações constituída</li> </ul>
<b>Sociedade empresária brasileira</b>	Sociedade por ações subsidiária integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de atos constitutivos</li> <li>- Compromisso de constituição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prova da sociedade por ações subsidiária integral constituída</li> </ul>
<b>Empresa estrangeira com instalação no Brasil</b>	Filial em São José dos Campos com finalidade exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromisso de instalação</li> <li>- Procuração nos moldes do DREI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prova da autorização para funcionar no Brasil</li> <li>- Prova do registro da instalação da filial em São José dos Campos</li> </ul>
<b>Empresa estrangeira sem instalação no Brasil</b>	Filial em São José dos Campos com finalidade exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ato de deliberação válido</li> <li>- Compromisso de pedido de autorização para instalação</li> <li>- Procuração nos moldes do DREI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prova da autorização para funcionar no Brasil</li> <li>- Prova do registro da instalação de filial em São José dos Campos</li> </ul>

Elaboração própria.

## 5 Observações sobre o PL 7.063

Esta seção visa apresentar as principais alterações previstas no substitutivo ao Projeto de Lei n.º 7.063/2017 (PL 7.063), o qual pretende revogar a Lei de Concessões e a Lei n.º 11.079/04 (Lei de Parcerias Público-Privadas), consolidando-as em um único diploma legal. O PL 7.063 está em pauta na Câmara dos Deputados desde 2017 e ganhou atenção notória em agosto de 2019, quando foi instalada uma Comissão Especial no Congresso com o objetivo de modernizar a legislação brasileira sobre concessões e parcerias público-privadas. No total, foram apensados à matéria oito projetos de lei e, a partir, destes documentos foi proposta pela comissão uma Lei Geral de Concessões.

Escolheu-se discutir esse diploma legal, na atual fase do projeto, pois, apesar da baixa probabilidade de que ele seja analisado no Plenário da Câmara dos Deputados no contexto da pandemia do coronavírus, o PL 7.063 resume alguns pontos obscuros da legislação atual que o modelo de licitação proposto visou sanar. A seguir, serão apresentadas as principais alterações propostas que podem ter relação com a proposta do Centro de Política

e Econômica do Setor Público (CEPESP/FGV) para o município de São José dos Campos apresentada neste relatório.

## **1 Modalidades de concessões**

O PL 7.063, no seu artigo 5º, consolida as concessões patrocinada e administrativa em uma única modalidade: a "concessão em parceria", conforme explicado no quadro abaixo:

<b>Modalidade</b>	<b>Formas de remuneração da prestação de serviço público</b>
Concessão comum	Contraprestação pecuniária cobrada dos usuários.
Concessão em parceria	Contraprestação pecuniária da Administração Pública, podendo ser acrescida de contraprestação pecuniária cobrada dos usuários.

No caso, a concessão em parceria é consolidada em conceito único para substituir as modalidades de concessão administrativa e patrocinada de que trata atualmente a Lei de Parcerias Público-Privadas. O projeto, por sua vez, sempre situou o modelo de licitação proposto como uma concessão comum, já que a política tarifária da prefeitura de São José dos Campos trabalha com a preferência de não oferecer subsídio. Assim, como o PL 7.063 não propõe mudança substantiva no conceito de concessão comum, mesmo se aprovado, esse ponto não teria impacto na presente proposta, que estaria conforme ao novo marco legal.

## **2 Proteção de dados**

O artigo 13 do projeto de lei, ao caracterizar no caput o que é um serviço adequado, indica entre as condicionalidades a necessidade de proteger os dados pessoais dos usuários de serviços públicos. O texto destaca ainda que tal proteção deve atender ao disposto na Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Mais adiante, ao discorrer sobre os direitos e as obrigações dos usuários, o projeto de lei apresenta o direito do usuário permanecer em sigilo, em caso de denúncia por

irregularidade na prestação do serviço público, sendo tal informação exclusiva aos órgãos de controle interno e externo (art. 17, parágrafo único).

A proposta do projeto para São José dos Campos, no geral, trabalha com uma modelagem de serviços em compliance com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Além disso, o modelo de edital de transportes proposto faz referência a regulamento sobre dados pessoais que a prefeitura irá lançar a partir dos padrões da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e que deverá ser seguido por todos os participantes do sistema de transporte público da cidade, incluindo empresas concessionárias.

### **3 Encargos do Poder Concedente**

A Lei de concessões pontua que:

#### **Lei Federal n.º 8.987/1995**

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

À esta cláusula, o PL 7.063 adiciona o direito do Poder Concedente ter acesso ao "inventário e o registro dos bens vinculados à concessão" (artigo 15 do projeto de lei).

Ademais, o artigo 30 da Lei de Concessões também prevê que a fiscalização será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente - ou entidade a ele conveniada - e, periodicamente, por uma comissão mista composta por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários. Essa disposição permanece no PL 7.063, com o acréscimo de que o poder concedente pode contratar serviços de apoio à fiscalização das concessões e que o custeio de tal serviço pode ficar a cargo da concessionária (artigo 15, parágrafos 2º e 3º do PL 7.063).

O edital proposto e explicado neste relatório não regula o uso de serviços de apoio para a fiscalização do contrato que tenham custos imputados às concessionárias de transporte. Vindo o PL 7.063 a se tornar lei, de toda forma, não existe óbice à inclusão desses custos, via regulamentação municipal e, possivelmente, de aditivo contratual, no contrato de concessão.

### **4 Encarregados do poder público**

O artigo 31, inciso V da Lei de Concessões estabelece que incumbe à concessionária:

**Lei Federal n.º 8.987/1995**

Art. 31. Incumbe à concessionária:

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis.

A redação final desta cláusula é alterada pelo PL 7.063, para constar como transcrito a seguir:

**PL 7.063/2017**

"permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis, bem como ao inventário físico e ao registro dos bens vinculados à concessão".

A medida é uma tentativa de conferir base legal para um tipo de documento que os editais e contratos de concessão, no geral, já pedem das concessionárias, nem sempre tendo o poder público sucesso na sua plena obtenção. No modelo de edital proposto, as regras de estruturação societária recomendadas têm o propósito de tornar o registro contábil das concessionárias de São José dos Campos mais simples de ser verificado, no mesmo sentido da reforma proposta pelo PL 7.063 nesse sentido.

## **5 Política Tarifária**

Atualmente, a Lei de Concessões permite que as tarifas sejam diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes dos distintos segmentos de usuários, como foi explorado no segundo tópico deste relatório. A esta cláusula, o PL 7.063 inclui a possibilidade dos preços públicos e das contraprestações pecuniárias também serem diferenciadas em tais casos, conforme a redação a seguir:

**PL 7.063/2017**

Art. 23. As tarifas, preços públicos e contraprestações pecuniárias poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

No mesmo sentido, enquanto a Lei de Concessões permite que os contratos prevejam mecanismos de revisão das tarifas, o PL 7.063/2017 propõe, no artigo 24, que existam também mecanismos de revisão de preço público e contraprestações pecuniárias, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

Tais mudanças consistem em esforço para que as regras de fixação de preço e de revisão sejam padronizadas entre concessões comuns e concessões em parceria. Como essa padronização segue as regras já aplicáveis às concessões comuns, tal alteração legislativa não teria impacto na proposta de licitação do projeto para São José dos Campos.

## **6 Receitas acessórias**

No caso de "empreendimentos alternativos, complementares e acessórias, ou de projetos associados pela concessionária", o PL 7.063 permite no artigo 30 que a exploração tenha um prazo de vigência superior ao do contrato de concessão.<sup>30</sup> No modelo de concessão proposto pelo projeto para São José dos Campos, a fixação do plano de negócios para a exploração de receitas alternativas deve ser feita em fluxo de caixa paralelo, deve definir o prazo previsto e as possibilidades de continuidade no curso do contrato de concessão da exploração da receita alternativa. Por ato autorizativo regulamentar, o município deve aprovar o plano de negócios relativo às receitas alternativas caso a caso, incluindo nesse ato de autorização também o percentual da exploração da receita que vai ser revertido para a cidade. Caso o PL 7.063 venha a ser aprovado no curso do contrato de concessão, o município poderá autorizar a exploração dessas possíveis receitas acessórias por prazo que ultrapasse o prazo da concessão se assim for conveniente, possivelmente sem a necessidade de aditivo contratual.

## **7 Acordo tripartite**

Outra possibilidade apresentada no PL 7.063/2017 é a celebração de acordos tripartites entre financiadores, o poder concedente e a concessionária. Este dispositivo tem o "objetivo de assegurar a plena execução do contrato e a preservação dos interesses dos financiadores" (art. 50). A medida parece relevante, tendo em vista que o preço das tarifas de transporte é cada vez mais alto para os usuários, não contando o financiamento do setor de transporte público com apoio federal sistemático, e nem sendo possível hoje aos municípios tomarem dívida diretamente para lidar com a questão. Não fica claro, no entanto, no texto do projeto de lei, como esse acordo tripartite seria operacionalizado na prática.

## **8 Licitação - PMI e MIP<sup>31</sup>**

No capítulo XXI - "Da Licitação", o PL 7.063, no artigo 91, apresenta a possibilidade da Administração Pública solicitar à pessoa física ou jurídica a apresentação de projetos,

---

<sup>30</sup> A pesquisa não mostrou esta possibilidade nas leis 8.987/95 e 11.079/2017.

<sup>31</sup> Atualmente esses procedimentos são regulamentados por decreto. Exemplo: [Decreto nº 8428/2015](#) - regula PMI no âmbito federal.

estudos, levantamentos, entre outros, que subsidiem a estruturação de empreendimentos que são objeto de concessão. Este suporte ocorre por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

Quando tal suporte é provocado pela pessoa física ou jurídica de direito privado, intitula-se Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), a qual submete-se às mesmas regras do PMI (art. 97 do PL 7.063/2017).

Como explorado no Produto 18 do projeto, recomenda-se que São José dos Campos tenha uma regulação permanente para fins realizar PMIs e aceitar MIPs. Essa prática já é possível e empreendida por outros entes federativos mesmo sem a autorização de uma lei federal ordinária como propõe o PL 7.063, que apenas a consolidaria.

## **9 Meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias**

O projeto de lei em questão prevê meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, no capítulo XIX, tais como conciliação, mediação, comitê de prevenção e resolução de disputas e arbitragem (art. 173 do PL 7.063).

Especificamente em relação à arbitragem, o documento prevê que esta seja utilizada em contratos que versem sobre direitos patrimoniais disponíveis, podendo ser submetidas à arbitragem controvérsias relacionadas a: inadimplemento das obrigações contratuais, reequilíbrio econômico-financeiros do contrato, interpretação das regras de redistribuição de riscos, fixação do valor de indenização e rescisão do contrato de concessão pela concessionária (art. 176 do PL 7.063/2017). Ademais, vale mencionar que o PL prevê que as regras de direito que sustentarão a decisão da corte arbitral serão sempre a legislação brasileira (art. 177, II do PL 7.063/2017).

Em relação ao Comitê de Prevenção e Resolução de Disputas, ele é proposto no PL para solucionar controvérsias de natureza técnica ou econômico-financeira (art. 179). O comitê será composto por ao menos três membros, com conhecimento técnico sobre o objeto do contrato, sendo permitida a indicação como membro de uma pessoa com conhecimento jurídico (art. 180). O Comitê poderá ter natureza revisória, adjudicatória ou híbrida (art. 182).

Em relação à adoção da arbitragem, essa não foi uma recomendação do projeto para o modelo de licitação proposto. Apesar dos problemas técnicos que causas relacionadas a contratos de concessão tendem a encontrar na apreciação judicial, o uso da arbitragem ainda é pouco documentado no Brasil, seja no âmbito de contratos públicos ou contratos privados. Ademais, procedimentos arbitrais costumam demandar custos que o PL 7.063 não

ajuda a operacionalizar e que outras experiências de arbitragem, por sua pouca transparência, tornam difíceis de mensurar.

## **10 Garantias oferecidas para a Administração Pública**

O PL 6.073 adiciona, no seu artigo 41, às garantias já previstas na Lei de Parcerias Público-Privadas<sup>32</sup>, as seguintes garantias:

VI - instituição de conta vinculada de natureza privada, gravada ou não como patrimônio de afetação e gerida por instituição financeira não controlada pelo poder concedente;

VII - direito de preferência em rateio de tarifas, preços públicos, taxas ou outras receitas públicas em serviços prestados concomitantemente de forma direta e indireta pelo Poder Público;

VIII - garantia real sobre bens e direitos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista;

IX - contratação de mútuo exclusivamente para esta finalidade;

X - cessão de créditos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista, ressalvada a parcela dos créditos de receitas tributárias que pertencem ou que devem ser partilhadas com outros entes federativos;

XI - instituição de conta vinculada de natureza privada para depósito da outorga e outros valores devidos à Administração Pública ao longo da exploração do serviço, cujos valores somente poderão ser movimentados em situações específicas previstas no contrato;

Como o modelo proposto para a concessão de São José dos Campos se baseia nas regras para as concessões comuns, e não de concessão administrativa ou patrocinada, tal alteração legal não teria impacto no modelo de licitação proposto para São José dos Campos.

## **11 Revisão dos editais**

Entre as cláusulas obrigatórias do contrato de concessão de acordo com o PL 7.063 é necessário que haja as condições, a forma e a periodicidade das revisões ordinárias do

---

<sup>32</sup> Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

- I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;
- II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- VI – outros mecanismos admitidos em lei.

contrato (art. 101, XX). Como destacado no voto do seu relator, esta é uma inovação do PL 7.063/2017 em relação às Lei de Concessões e à Lei de Parcerias Público-Privadas, o qual coloca como regra ter um procedimento de revisão ordinária dos contratos de concessão.

Como o procedimento da revisão ordinária já é obrigatório para os contratos de concessão de serviço público de transporte coletivo de passageiros por força da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tal mudança do PL 7.063 não teria impacto no modelo proposto no projeto para a licitação de São José dos Campos.

## **6 Conclusão**

O presente relatório buscou tornar transparentes e justificar as escolhas jurídico-econômicas eleitas para modelar o edital de licitação para a concessão do novo sistema de transporte público coletivo da cidade de São José dos Campos. Tais escolhas foram feitas considerando principalmente a Política Nacional de Mobilidade Urbana que trouxe mudanças ao marco legal federal aplicável às licitações de serviços de transporte público de passageiros. As escolhas também se amparam na proposta de rede apresentada no Produto 6, no modelo de fluxo de caixa a ela aplicável exposto no Produto 13 e na projeção de cenários futuros apresentada no Produto 14.

A forma de remuneração da concessão foi inicialmente justificada esclarecendo tanto a opção pela diferenciação das tarifas aplicadas ao usuários para acomodar os diferentes tipos de serviços previstos na rede proposta, como a opção por diferenciar a tarifa pública da tarifa de remuneração anualmente reajustável e passível de revisões ordinárias e extraordinárias. A tarifa de remuneração marcará o critério menor preço do certame que incentiva a redução do valor da tarifa pública, aquela de fato cobrada do usuário, sempre respeitando as regras de isenção e os descontos tarifários quando aplicáveis.

Na sequência, detalhou-se os motivos que justificaram a escolha do prazo da concessão e as premissas para renovação de frota. Estas nortearão a construção do plano de frota para que seja condizente com a modelagem econômico-financeira de referência. O processo de habilitação das concorrentes na licitação, mediante a qualificação econômico-financeira, qualificação jurídica e qualificação técnica foram igualmente explicadas, bem como discorridas as recomendações sobre as condições para a assinatura do contrato pelas concorrentes vencedoras do certame.

Por fim, foram tratados tópicos relevantes inseridos no PL 7.063 que ao enfrentar algumas obscuridades existentes na legislação atual, igualmente auxiliou critérios de escolhas pontuais que acabaram incorporadas no modelo de licitação ora proposto para o município de São José dos Campos.