



PREFEITURA  
**BLUMENAU**

**SETERB**

Rua 2 de Setembro, 1222 - Itoupava Norte - CEP 89052-003 - Blumenau - SC - Brasil - (47) 3381-7000

OFÍCIO/PRESIDÊNCIA/SETERB N. 699/2016.

Blumenau, 08 de agosto de 2016.

À ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SANTA CATARINA – SUBSEÇÃO DE BLUMENAU  
SR. ROMUALDO PAULO MARCHINHACKI  
PRESIDENTE

Ilmo. Presidente,

Serve a presente para encaminhar cópia das sugestões e apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado, no edital de licitação do transporte coletivo de Blumenau, conforme solicitação feita através do ofício 0424/2016.

Sem mais para o momento, subscrevemos, reiterando protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

  
**CARLOS LANGE**  
**DIRETOR PRESIDENTE DO SETERB**



ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
SECRETARIA GERAL

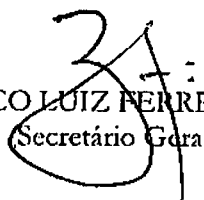
Of. TCE/SEG Nº 11.900/16

Florianópolis, 10 / 08 / 2016.

Senhor Prefeito,

Comunico a V. Exa. que o Exmo. Sr. Relator Conselheiro Julio Garcia, quando da apreciação do Processo nº LCC-16/00299374 - Assunto: Projeto de concessão de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiro. - Origem: Prefeitura Municipal de Blumenau, exarou decisão cuja cópia remeto-lhe em anexo, juntamente com cópia do Relatório DI.C n. 306/2016.

Atenciosamente,

  
FRANCISCO LUIZ FERREIRA FILHO  
Secretário Geral

Exmo. Sr. Of. TCE/SEG Nº 11.900/16 LCC-16/00299374  
Napoleão Bernardes Neto  
Prefeito Municipal de Blumenau  
Praça Vitor Konder, 02 - Centro  
89010-904 - Blumenau - SC

/SLB

<b>PROCESSO Nº:</b>	LCC-16/00299374
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Blumenau
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Napoleão Bernardes Neto
<b>INTERESSADO:</b>	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
<b>ASSUNTO:</b>	Projeto de concessão de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiro.
<b>RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR:</b>	DLC - 306/2016 - Instrução Singular

## 1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de análise preliminar dos procedimentos de planejamento de concessão de serviços públicos, instituído pela Instrução Normativa nº TC-022/2015, encaminhados à esta Corte de Contas pela Prefeitura Municipal de Blumenau no Ofício protocolado nesta Casa em 02/06/2016 (fl. 03), dando conta da intenção de lançar procedimento licitatório cujo objeto é a concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, na modalidade convencional, julgamento pelo menor valor da tarifa associado a pagamento de outorga fixo e valor estimado no fluxo de caixa de R\$ 1.940.533.252,00, referente ao total de receita operacional previsto no decorrer do contrato. Em relação ao valor estimado, o item 18.2 do Edital, tendo por base também as receitas operacionais, apresenta o valor de R\$ 1.844.050.367,00.

Apesar de o julgamento ser pelo menor valor da tarifa, os proponentes não ofertam a tarifa diretamente. Conforme o fluxo de caixa que consta do CD-ROM encaminhado pela Unidade (fls. 22) – ‘Anexo IV - Planilha Fluxo de Caixa Descontado.xlsx’, as proponentes definirão uma Taxa Interna de Retorno – TIR alcatória, mas com máximo definido pela Administração em 9,63 %, e a planilha calcula a tarifa que cobriria os custos e investimentos. Inclusive a receita da Concessão é fictícia, dada a partir da definição da TIR, e não em função do volume de usuários, conforme normalmente é utilizado.

## 2. ANÁLISE

Consta do art. 5º da referida Instrução Normativa nº TC-022/2015 uma lista não exaustiva de documentos e estudos que devem ser encaminhados pelo Poder Concedente a este Tribunal, no prazo mínimo de 60 dias antes da publicação do edital de licitação, consoante com o art. 7º da referida Instrução Normativa.

Na análise dos documentos encaminhados, constantes do CD-ROM a fl. 22, observa-se que foram apresentadas as informações exigidas nos incisos I, II, VI e VII, do art.

5º da IN nº TC-022/2015, visto que os incisos III, IV e V aplicam-se apenas às PPPS. Restou ausente, na mídia apresentada, o “Anexo I.9 - Sistema de avaliação da qualidade do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Blumenau”.

Por sua vez, verificou-se que algumas questões devem ser melhor esclarecidas em função do grande impacto que possuem na formulação das propostas por parte dos licitantes. Tais problemas são listados na sequência.

## **2.1. PLANO DE NEGÓCIOS E FLUXO DE CAIXA**

No que tange ao plano de negócios e ao fluxo de caixa, foram verificados os seguintes aspectos:

(a) necessidade de se rever a forma de cálculo das receitas tarifária, que deve ser obtida a partir da projeção do crescimento do volume de usuários (demanda) multiplicado pelo valor da tarifa. Deve-se considerar o número de passageiros que atualmente utilizam o serviço para fins de estimar-se o valor da tarifa. No entanto, no fluxo apresentado, este parâmetro não está sendo considerado, de modo que os dados da demanda não são aproveitados. Pontuou-se que a receita projetada foi congelada no fluxo de caixa ao longo dos 20 anos de concessão, o que não condiz com a realidade. Deve-se projetar o aumento da receita considerando-se um incremento no número de usuários;

(b) adequar a definição da TIR, que num projeto de concessão é um “dado da saída” e não “de entrada”, e deve ser oriunda das condições do negócio, e não de mera suposição do licitante, oriunda de uma média em quatro negócios, sendo uma bastante dispar das demais, sem levar em conta a data em que foram realizados e as condições locais envolvidas;

(c) prever a metodologia de cálculo do Fator ‘X’ a ser aplicado nos ciclos de reajuste e/ou revisão ordinária, com o fito de repartir os ganhos de produtividade e eficiência ao longo da execução contratual, entre concedente e concessionária, e que possam contribuir para possível redução da tarifa ou aumento inferior ao índice de reajuste, com objetiva definição sobre o modo de cálculo e distribuição dos ganhos de produtividade e eficiência;

(d) analisar a possibilidade de se efetivar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro a partir da fixação da TIR, desde que sejam considerados os ganhos decorrentes de produtividade e da eficiência tecnológica, o aumento ou a redução extraordinária dos custos e/ou despesas da concessionária, bem como as alterações ocorridas no custo de oportunidade do negócio;

(e) justificar os índices utilizados para definição do consumo dos veículos (combustível, lubrificantes, pneus e peças). Demonstrar no Edital de qual fonte os dados foram retirados e considerados;

(f) justificar os valores a título de custos fixos e excluir o salário da Diretoria, que deve ser remunerada pela TIR (lucro). Além disso, também deve ser avaliado a inclusão no fluxo de caixa o valor de R\$ 5.000.000,00 lançado como investimento da concessionária para aquisição de imóvel para garagem a título de terrenos operacionais, pois é bem não reversível, de forma que este investimento seja aquele efetivamente despendido pela concessionária para aquisição do imóvel, devendo a Prefeitura avaliar a pertinência da localização e do valor do imóvel a ser adquirido, ajustando o valor de mercado para o fluxo de caixa da concessão;

(g) estabelecer como se dará a manutenção da TIR da concessão na hipótese de queda ou aumento acentuados na demanda, uma vez que na Matriz de Risco o risco de demanda foi atribuído ao Poder Concedente, quando seria razoável aloca-lo ao setor privado. Pontue-se que o Sistema deve ser autossustentável, e o risco da demanda deve ser atribuído ao concessionário. Sugere-se a adoção de faixas de variação, de modo que dentro de uma determinada faixa o risco é da concessionária, e acima ou abaixo da faixa o risco é repartido;

(h) definir os valores já conhecidos de receitas acessórias, de modo que seja considerada uma previsão genérica destas receitas;

(i) verificar a informação de que todos os valores lançados pelo licitante na Planilha Financeira serão atualizados monetariamente, uma vez que os ativos devem ser reavaliados a preços de mercado, tendo em vista a incidência da depreciação;

(j) justificar os percentuais colocados a título de valor residual para a frota, indicando no Edital/Anexos qual a sua origem e fonte;

(k) corrigir a fórmula do VPL na planilha 'FCD', procedendo-se ao seu ajuste. A TIR do projeto considera que o VPL seja igual a zero R\$ 0,00;

(l) ausência de informações a respeito de quem é a responsabilidade pela manutenção/instalação dos pontos de parada de ônibus (total de 2.600, sendo que 1.300 tem abrigo);

(m) readequar a fórmula para cálculo do reajuste tarifário (Anexo V, item 1.8), que prevê o IPKe em seu denominador, fazendo com que, caso haja diminuição na demanda, o reajuste seja maior, contrário aos princípios da eficiência e modicidade tarifária. Pondere-se que o IPKe pode ser considerado para fins de reajuste, de forma a ser um indicador de eficiência; e

(n) sugere-se que o projeto considere quais os possíveis impactos no sistema de transporte coletivo dos investimentos previstos junto aos três contratos de financiamento em

infraestruturas, principalmente porque podem contribuir positivamente no aumento da demanda.

(o) Avaliar a viabilidade de integrar o sistema executivo ao atual projeto, deixando expresso no edital esta possibilidade;

(p) Corrigir a tabela do Demonstrativo de Resultados do Exercício - DRE (Apuração IR), pois não foi considerada a depreciação (CAPEX operacional – outros), referente bilhagem, garagens etc., para a base de cálculo do IR.

## **2.2. EDITAL**

Em relação à minuta de edital encaminhada a este Tribunal, faz-se as seguintes ponderações para seu aprimoramento:

(a) avaliar exigência de que toda frota, já no início da operação, esteja de acordo com a acessibilidade universal, visto que pode afastar potenciais licitantes, representando possível prejuízo à competitividade;

(b) incluir como bens reversíveis, ao final da concessão, as benfeitorias (melhorias, equipamentos etc.) realizadas nos terminais de integração e estações de embarque;

(c) excluir o pagamento de valor pela outorga, pois a cobrança conspira contra a modicidade tarifária prevista no art. 6º, §1º da Lei 8.987/95 e no art. 8º, VI da Lei 12.587/12 e favorece a atual prestadora dos serviços, que não precisaria desembolsar tal valor, restringindo o caráter competitivo do certame, em detrimento do que está definido no art. 3º I da Lei 8.666/93. Além disso, não se verifica excesso de lucratividade no fluxo de caixa, nem a possibilidade de receitas acessórias de valor expressivo que possibilitem ganho extra à futura concessionária a ponto de viabilizar tal exigência;

(d) abster-se de exigir a comprovação, para fins de habilitação técnica, de ter realizado unicamente serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, o que pode excluir empresas interessadas e qualificadas, ferindo o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, devendo ser ampliado a empresas de transportes interurbano, intermunicipal e fretamento;

(e) abster-se de exigir comprovação de tempo mínimo de experiência dos licitantes, contrariando o art. 30, §5º da Lei nº 8.666/93;

(f) abster-se de exigir a apresentação da garantia da proposta em até 3 dias da sessão de julgamento, contrariando o III do art. 31 da Lei de Licitações (a garantia da proposta deve ser apresentada em conjunto com os demais documentos de habilitação);

(g) ampliar o prazo para esclarecimentos, pois somente em até 10 dias antes da sessão de julgamento é muito exíguo, em atenção à Decisão nº 3.707/2011 (processo nº ELC-11/00478008);

(h) atentar-se para o fato de que o efeito da declaração de inidoneidade é diferente do efeito da declaração de suspensão e impedimento de contratar. No segundo caso, fica impedida apenas a licitante penalizada por algum dos órgãos ou entidades do município licitante, não se comunicando o efeito da sanção aplicada por outro órgão ou entidade de outro município, estado ou União, nos termos do Acórdão nº 3.243/2012, do Plenário do TCU (processo TC-046.782/2012-5); e

(i) prever a obrigatoriedade de prévia solução administrativa de litígio (auto composição, nos termos da Lei Federal nº 13.140/2015).

### 2.3. MINUTA CONTRATUAL

No que toca à minuta contratual encaminhada a esta Corte de Contas, verificou-se o que segue:

(a) ausência das condições para prorrogação contratual (inc. XII do art. 23 da Lei nº 8.987/95), possibilitando a prorrogação pelo tempo necessário com vistas a eventual necessidade de reestabelecimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato;

(b) avaliar a base de cálculo para incidência dos percentuais nos casos de aplicação das sanções administrativas, visto que no caso das multas moratórias o percentual deve recair sobre o valor da parcela inadimplida, com vistas à proporcionalidade de eventuais sanções a serem aplicadas;

(c) inexistência de cláusula a respeito da possibilidade ou não de sub concessão (art. 26 Lei 8.987/95);

(d) inexistência de cláusula a respeito da possibilidade ou não da transferência da concessão (art. 27 Lei 8.987/95); e

(e) inexistência de cláusula definindo como será realizado o cálculo da indenização de investimentos não amortizados (inc. XI, art. 23 da Lei 8.987/95).

### 3. CONCLUSÃO

Considerando que o município de Blumenau pretender lançar edital de licitação para concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, na modalidade convencional, julgamento pelo menor valor da tarifa associado a pagamento de outorga fixo; e

Considerando a Instrução Normativa nº TC-022/2015, a qual estabeleceu procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

A Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

**3.1. CONHECER** o Relatório nº DLC-306/2016, que trata da análise preliminar dos procedimentos de planejamento do projeto para concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros do município de Blumenau, na modalidade convencional, em atenção à Instrução Normativa nº TC-022/2015.

**3.2. RECOMENDAR** ao sr. Napoleão Bernardes Neto, Prefeito Municipal de Blumenau, inscrito no CPF/MF sob o nº 038.738.439-19, com fulcro no §1º do art. 11 da Instrução Normativa nº TC-022/2015, a adoção de providências visando o atendimento das orientações técnicas e apontamentos preliminares, conforme segue abaixo:

**3.2.1. PLANO DE NEGÓCIOS E FLUXO DE CAIXA** – os apontamentos a seguir visam o atendimento à modalidade tarifária prevista no art. 6º, § 1º da Lei Federal nº 8.987/95 (Lei de Concessões) e no art. 8º, VI, da Lei Federal nº 12.587/2012 (Lei da Mobilidade Urbana):

**3.2.1.1.** Rever a forma de cálculo das receitas tarifária, que deve ser obtida a partir da projeção do crescimento do volume de usuários (demanda) multiplicado pelo valor da tarifa;

**3.2.1.2.** Adequar a definição da TIR, que num projeto de concessão é um “dado da saída” e não “de entrada”, e deve ser oriunda das condições do negócio;

**3.2.1.3.** Prever a metodologia de cálculo do Fator ‘X’, a ser aplicado nos ciclos de reajuste e/ou revisão ordinária, com o fito de repartir os ganhos de produtividade e eficiência ao longo da execução contratual, entre concedente e concessionária, e que possam contribuir para possível redução da tarifa, ou aumento inferior ao índice de reajuste, com objetiva definição sobre o modo de cálculo e distribuição dos ganhos de produtividade e eficiência;

**3.2.1.4.** Analisar a possibilidade de se efetivar manutenção do equilíbrio econômico-financeiro a partir da fixação da TIR, desde que sejam considerados os ganhos decorrentes de produtividade e da eficiência tecnológica, o aumento ou a redução extraordinária dos custos e/ou despesas da concessionária, bem como as alterações ocorridas no custo de oportunidade do negócio, de acordo com o § 2º do artigo 9º e inciso V do artigo 29 da Lei de Concessões;



**3.2.1.5.** Justificar os índices utilizados para definição do consumo dos veículos (combustível, lubrificantes, pneus e peças), demonstrando no Edital/Anexos a fonte dos dados;

**3.2.1.6.** Justificar os valores a título de custos fixos e excluir o salário da Diretoria, que deve ser remunerada pela TIR (lucro).;

**3.2.1.7.** Estabelecer como se dará a manutenção da TIR da concessão na hipótese de queda ou aumento acentuados na demanda, uma vez que, na Matriz de Risco, o risco de demanda foi atribuído ao Poder Concedente, quando seria razoável aloca-lo ao setor privado. Sugere-se a adoção de faixas de variação, de modo que dentro de uma determinada faixa o risco é da concessionária, e acima ou abaixo da faixa o risco é repartido;

**3.2.1.8.** Definir os valores já conhecidos de receitas acessórias, de modo que seja considerada uma previsão genérica destas receitas;

**3.2.1.9.** Verificar a informação de que todos os valores lançados pelo licitante na Planilha Financeira serão atualizados monetariamente, uma vez que os ativos devem ser reavaliados a preços de mercado, tendo em vista a incidência da depreciação;

**3.2.1.10.** Justificar os percentuais colocados a título de valor residual para a frota, indicando no Edital/Anexos qual a sua origem e fonte;

**3.2.1.11.** Corrigir a fórmula do VPL na planilha 'FCD', procedendo-se ao seu ajuste;

**3.2.1.12.** Definir expressamente de quem é a responsabilidade pela manutenção/instalação dos pontos de parada de ônibus;

**3.2.1.13.** Avaliar a inclusão no fluxo de caixa o valor de R\$ 5.000.000,00 lançado como investimento da concessionária para aquisição de imóvel para garagem a título de terrenos operacionais, pois é bem não reversível, de forma que este investimento seja aquele efetivamente despendido pela concessionária para aquisição do imóvel, devendo a Prefeitura avaliar a pertinência da localização e do valor do imóvel a ser adquirido, ajustando o valor de mercado para o fluxo de caixa da concessão;

**3.2.1.14.** Readequar a fórmula para cálculo do reajuste tarifário (Anexo V, item 1.8), que prevê o IPKe em seu denominador, fazendo com que, caso haja diminuição na demanda, o reajuste seja maior, contrário aos princípios da eficiência e modicidade tarifária;

**3.2.1.15.** Considerar quais os possíveis impactos no sistema de transporte coletivo dos investimentos previstos junto aos três contratos de financiamento em infraestruturas; a

**3.2.1.16.** Avaliar a viabilidade de integrar o sistema executivo ao atual projeto, deixando expresso no edital esta possibilidade; e

**3.2.1.17.** Corrigir a tabela do Demonstrativo de Resultados do Exercício - DRE (Apuração IR), pois não foi considerada a depreciação (CAPEX operacional – outros), referente bilhetagem, garagens etc., para a base de cálculo do IR.

### **3.2.2. EDITAL DE LICITAÇÃO**

**3.2.2.1.** Avaliar exigência de que toda frota, já no início da operação, esteja de acordo com a acessibilidade universal, visto que pode afastar potenciais licitantes;

**3.2.2.2.** Incluir como bens reversíveis, ao final da concessão, as benfeitorias (melhorias, equipamentos etc.) realizadas nos terminais de integração e estações de embarque;

**3.2.2.3.** Excluir o pagamento de valor pela outorga, pois a cobrança conspira contra a modicidade tarifária prevista no art. 6º, §1º da Lei 8.987/95 e no art. 8º, VI da Lei 12.587/12 e favorece a atual prestadora dos serviços, que não precisaria desembolsar tal valor, restringindo o caráter competitivo do certame, em detrimento do que está definido no art. 3º I da Lei 8.666/93. Além disso, não se verifica excesso de lucratividade no fluxo de caixa, nem a possibilidade de receitas acessórias de valor expressivo que possibilitem ganho extra à futura concessionária a ponto de viabilizar tal exigência;

**3.2.2.4.** Abster-se de exigir a comprovação, para fins de habilitação técnica, de ter realizado unicamente serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, o que pode excluir empresas interessadas e qualificadas, ferindo o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93;

**3.2.2.5.** Abster-se de exigir comprovação de tempo mínimo de experiência dos licitantes, contrariando o art. 30, §5º da Lei nº 8.666/93;

**3.2.2.6.** Abster-se de exigir a apresentação da garantia da proposta em até 3 dias da sessão de julgamento, contrariando o III do art. 31 da Lei de Licitações (a garantia da proposta deve ser apresentada em conjunto com os demais documentos de habilitação);

**3.2.2.7.** Ampliar o prazo para esclarecimentos, pois somente em até 10 dias antes da sessão de julgamento é muito exíguo, em atenção à Decisão nº 3.707/2011 (processo nº ELC-11/00478008);

**3.2.2.8.** Atentar-se para o fato de que o efeito da declaração de inidoneidade é diferente do efeito da declaração de suspensão e impedimento de contratar. No segundo caso, fica impedida apenas a licitante penalizada por algum dos órgãos ou entidades do município licitante, não se comunicando o efeito da sanção aplicada por outro órgão ou entidade de outro município, estado ou União, nos termos do Acórdão nº 3.243/2012, do Plenário do TCU (processo TC-046.782/2012-5); e

**3.2.2.9.** Prever a obrigatoriedade de prévia solução administrativa de litígio (auto composição – Lei Federal nº 13140/2015).

### 3.2.3. MINUTA CONTRATUAL

3.2.3.1. Prever das condições para eventual necessidade de prorrogação contratual (inc. XII do art. 23 da Lei nº 8.987/95);

3.2.3.2. Avaliar a base de cálculo para incidência dos percentuais nos casos de aplicação das sanções administrativas, visto que no caso das multas moratórias o percentual deve recair sobre o valor da parcela inadimplida;

3.2.3.3. Inserir cláusula a respeito da possibilidade ou não de sub concessão (art. 26 Lei 8.987/95);

3.2.3.4. Inserir cláusula a respeito da possibilidade ou não da transferência da concessão (art. 27 Lei 8.987/95);


3.2.3.5. Inserir cláusula definindo como será realizado o cálculo da indenização de investimentos não amortizados (inc. XI, art. 23 da Lei 8.987/95).

**3.3. DAR CIÊNCIA** deste Relatório e da Decisão à Prefeitura Municipal de Blumenau e ao órgão de controle interno do Município.

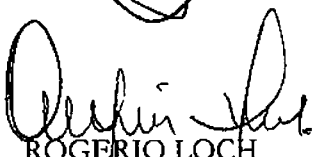
É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 06 de junho de 2016.

  
RODRIGO DUARTE SILVA  
Auditor Fiscal de Controle Externo

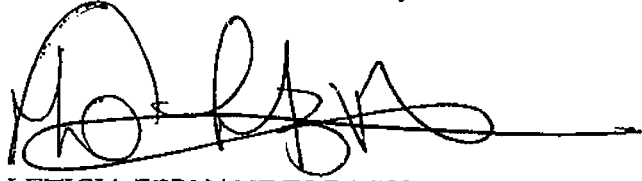
  
AZOR ELACHKAR  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

  
ROGERIO LOCH  
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER  
Coordenadora

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Júlio Garcia.



FLAVIA LETICIA FERNANDES BAESSO MARTINS

Diretora

os presentes autos ao  
mto. de prestação de contas para emissão de  
parecer nos termos do art. 108, inciso II, da  
Lei Complementar nº 202/2000.  
GACJG, 13/10/2016



Conselheiro Julio Garcia  
Relator



**Gabinete do Conselheiro Julio Garcia**

**PROCESSO n°** : LCC-16/00299374  
**UG/CLIENTE** : Prefeitura Municipal de Blumenau  
**RESPONSÁVEL** : Napoleão Bernardes Neto  
**ASSUNTO** : Exame prévio (fase de planejamento) da concessão de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros do município de Blumenau.

**DECISÃO SINGULAR – GC-JG/2016/122**

Trata-se de análise da etapa de planejamento de licitação intentada pela Prefeitura Municipal de Blumenau, visando à concessão do serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros, na modalidade convencional, julgamento pelo menor valor da tarifa associado a pagamento de outorga fixo, atuada com fundamento na Instrução Normativa nº TC-22/2015.

Por meio do Ofício nº CEEPTC 002/2016, enviado em 02/06/2016 (fl. 03), a Comissão Especial de Estudos e Projetos de Transporte Coletivo de Blumenau remeteu a esta Corte de Contas, em cumprimento ao disposto no art. 7º da referida IN nº TC-22/2015, a documentação de fls. 4-24, dentre os quais consta o Decreto que instituiu a referida Comissão Municipal, cópia do Relatório Final elaborado pela Comissão, DVD contendo a minuta do edital e anexos, dentre outros.

O presente processo foi atuado em 03/06/2016, com fundamento no art. 10 da mencionada Instrução (fl. 02), do qual o Prefeito Municipal, Sr. Napoleão Bernardes Neto foi devidamente notificado (fl. 36).

Anteriormente, em 12/05/2016, a Comissão enviara o Ofício nº CEEPTC-1/2016 (fl. 27), noticiando a realização de audiência pública para debater o tema com a população interessada, nos termos exigidos pelo art. 39, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (fls. 28-35).

De acordo com as atas juntadas ao processo às fls. 25-26v e 37-38v, foram realizadas duas reuniões ao longo do mês de junho entre Auditores da Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) desta Casa e integrantes da Comissão especialmente designada para o planejamento da concessão, a fim de que fossem tiradas dúvidas acerca do projeto de concessão apresentado a esta Corte.

Por meio do Relatório nº 306/2016, a DLC pontuou determinadas questões para o melhor deslinde da contratação, sugerindo algumas recomendações ao Prefeito de Blumenau no tocante ao plano de negócios/fluxo de caixa, ao edital de licitação vindouro e às disposições previstas na minuta contratual, conforme se verifica às fls. 39-43v.

Em atenção ao disposto no art. 108, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, para manifestação prévia, efetivada por meio do Parecer nº MPTC/43494/2016 (fls. 44-49).

Em seguida vieram-me os autos conclusos.

É o breve relato.

A Instrução Normativa nº TC-22/2015 estabeleceu procedimentos para controle e orientação referente à etapa de planejamento das concessões administrativas e patrocinadas (PPP) e das concessões comuns, a serem exercidos por esta Corte de Contas.

Consta do art. 5º do marco legal já mencionado uma lista não exaustiva de documentos e estudos que devem ser encaminhados pelo Poder Concedente a este Tribunal, no prazo mínimo de 60 dias antes da publicação do edital de licitação, consoante disposto no art. 7º.

Da análise dos documentos encaminhados, observo que foram apresentadas as informações exigidas no art. 5º<sup>1</sup> incisos I (procedimentos preliminares), II (estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira) e VI (normatização do sistema de fiscalização pelo gestor do processo, com estimativa

<sup>1</sup> Os documentos constantes dos incisos III, IV e V aplicam-se apenas às PPPs, não se aplicando ao presente caso.

de gastos com a fiscalização e monitoramento do contrato). Quanto ao inciso VII (atas das audiências públicas e/ou consultas públicas), observo que o Poder Concedente apenas comunicou a data de realização de audiência pública sem, contudo, encaminhar a respectiva ata (fl. 27). Outrossim, restou ausente na mídia apresentada (DVD) o "Anexo I.9 - Sistema de avaliação da qualidade do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Blumenau", como bem consignado pela área técnica.

Feitos estes registros, observo que o interesse do Município na delegação do serviço público de transporte coletivo de passageiros, mediante concessão, encontra-se devidamente justificado e em consonância com as disposições constitucionais aplicáveis, notadamente os arts. 30, V, e 175, *caput*, da Constituição Federal/1988.

Da mesma forma, assim como assinalado pelo *Parquet* de Contas, entendo que a dimensão territorial e as demais características do Município em questão revelam a coerência da exclusividade pretendida na concessão dos serviços em tela ao particular, "[...] com vistas à compensação das perdas na operação das linhas deficitárias<sup>2</sup> com os ganhos das linhas lucrativas, incrementando a economia de rede para garantir oferta contínua do serviço às áreas periféricas, com modicidade tarifária<sup>3</sup>" (fl. 46).

No que tange à análise do procedimento preliminar da licitação vindoura, estudos e demais documentos apresentados, a DLC identificou algumas questões que devem ser melhor esclarecidas e/ou corrigidas em função do grande impacto que possuem na formulação das propostas por parte dos licitantes e no valor da tarifa a ser praticada, as quais se encontram expostas no Relatório nº DLC-306/2016.

De modo geral, as observações e orientações realizadas pelos Auditores da DLC, com a pertinente contribuição do nosso Ministério Público de Contas, guardam relação com o melhoramento do objeto a ser concedido, estando

<sup>2</sup> Linhas que operam em regiões de baixa densidade populacional e de menor renda, em vias públicas distantes do centro, com precário capeamento (fl. 11).

<sup>3</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos. Direito dos Serviços Públicos. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 289.

em consonância com o necessário controle prévio das concessões públicas a ser exercido pelo Tribunal de Contas, não só em termos de legalidade, mas também quanto aos aspectos de legitimidade e economicidade da contratação, a teor do que dispõe o art. 3º da Instrução Normativa nº TC-22/2015.

Assim, encaminho à unidade fiscalizada as conclusões do Relatório nº 306/2016 da DLC e Parecer nº MPTC/43494/2016 da Procuradoria de Contas para as devidas observações.

Desta forma, considerando o que dispõe a Instrução Normativa nº TC-22/2015, **DECIDO**:

**1. CONHECER** o Relatório nº DLC-306/2016, que trata da análise preliminar dos procedimentos de planejamento do projeto para concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros do município de Blumenau, na modalidade convencional, em atenção à Instrução Normativa nº TC-22/2015.

**2. RECOMENDAR** ao Sr. Napoleão Bernardes Neto, Prefeito Municipal de Blumenau, inscrito no CPF/MF sob o nº 038.738.439-19, com fulcro no parágrafo §1º do artigo 11 da Instrução Normativa nº TC-022/2015, a **verificação dos apontamentos preliminares constantes dos relatórios citados na presente decisão**, conforme segue abaixo:

**2.1. PLANO DE NEGÓCIOS E FLUXO DE CAIXA** – os apontamentos a seguir visam ao atendimento à modicidade tarifária prevista no art. 6º, § 1º da Lei Federal nº 8.987/95 (Lei de Concessões) e no art. 8º, VI, da Lei Federal nº 12.587/2012 (Lei da Mobilidade Urbana):

**2.1.1.** Rever a forma de cálculo das receitas tarifária, que deve ser obtida a partir da projeção do crescimento do volume de usuários (demanda) multiplicado pelo valor da tarifa;

**2.1.2.** Adequar a definição da TIR, que num projeto de concessão é um “dado da saída” e não “de entrada”, e deve ser oriunda das condições do negócio;



2.1.3. Prever a metodologia de cálculo do Fator 'X', a ser aplicado nos ciclos de reajuste e/ou revisão ordinária, com o fito de repartir os ganhos de produtividade e eficiência ao longo da execução contratual, entre concedente e concessionária, e que possam contribuir para possível redução da tarifa, ou aumento inferior ao índice de reajuste, com objetiva definição sobre o modo de cálculo e distribuição dos ganhos de produtividade e eficiência;

2.1.4. Analisar a possibilidade de se efetivar manutenção do equilíbrio econômico-financeiro a partir da fixação da TIR, desde que sejam considerados os ganhos decorrentes de produtividade e da eficiência tecnológica, o aumento ou a redução extraordinária dos custos e/ou despesas da concessionária, bem como as alterações ocorridas no custo de oportunidade do negócio, de acordo com o § 2º do artigo 9º e inciso V do artigo 29 da Lei de Concessões;

2.1.5. Justificar os índices utilizados para definição do consumo dos veículos (combustível, lubrificantes, pneus e peças), demonstrando no Edital/Anexos a fonte dos dados;

2.1.6. Justificar os valores a título de custos fixos e excluir o salário da Diretoria, que deve ser remunerada pela TIR (lucro);

2.1.7. Estabelecer como se dará a manutenção da TIR da concessão na hipótese de queda ou aumento acentuados na demanda, uma vez que, na Matriz de Risco, o risco de demanda foi atribuído ao Poder Concedente, quando seria razoável alocá-lo ao setor privado. Sugere-se a adoção de faixas de variação, de modo que dentro de uma determinada faixa o risco é da concessionária, e acima ou abaixo da faixa o risco é repartido;

2.1.8. Definir os valores já conhecidos de receitas acessórias, de modo que seja considerada uma previsão genérica destas receitas;

2.1.9. Verificar a informação de que todos os valores lançados pelo licitante na Planilha Financeira serão atualizados monetariamente, uma vez que os ativos devem ser reavaliados a preços de mercado, tendo em vista a incidência da depreciação;

2.1.10. Justificar os percentuais colocados a título de valor residual para a frota, indicando no Edital/Anexos qual a sua origem e fonte;

2.1.11. Corrigir a fórmula do VPL na planilha 'FCD', procedendo-se ao seu ajuste;

2.1.12. Avaliar a inclusão no fluxo de caixa o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) lançado como investimento da concessionária para aquisição de imóvel para garagem a título de terrenos operacionais, pois é bem não reversível, de forma que este investimento seja aquele efetivamente despendido pela concessionária para aquisição do imóvel, devendo a Prefeitura avaliar a pertinência da localização e do valor do imóvel a ser adquirido, ajustando o valor de mercado para o fluxo de caixa da concessão;

2.1.13. Readequar a fórmula para cálculo do reajuste tarifário (Anexo V, item 1.8), que prevê o IPKe em seu denominador, fazendo com que, caso haja diminuição na demanda, o reajuste seja maior, contrário aos princípios da eficiência e modicidade tarifária;

2.1.14. Considerar quais os possíveis impactos no sistema de transporte coletivo dos investimentos previstos junto aos três contratos de financiamento em infraestruturas;

2.1.15. Avaliar a viabilidade de integrar o sistema executivo ao atual projeto, deixando expresso no edital esta possibilidade; e

2.1.16. Corrigir a tabela do Demonstrativo de Resultados do Exercício - DRE (Apuração IR), pois não foi considerada a depreciação (CAPEX operacional - outros), referente à bilhetagem, garagens etc., para a base de cálculo do IR.

## 2.2. EDITAL DE LICITAÇÃO

2.2.1. Avaliar exigência de que toda frota, já no início da operação, esteja de acordo com a acessibilidade universal, visto que pode afastar potenciais licitantes;

2.2.2. Incluir como bens reversíveis, ao final da concessão, as benfeitorias (melhorias, equipamentos etc.) realizadas nos terminais de integração e estações de embarque;

2.2.3. Excluir o pagamento de valor pela outorga, pois a cobrança conspira contra a modicidade tarifária prevista no art. 6º, §1º da Lei 8.987/95 e no art. 8º, VI da Lei 12.587/12 e favorece a atual prestadora dos serviços, que não precisaria desembolsar tal valor, restringindo o caráter competitivo do certame, em detrimento do que está definido no art. 3º I da Lei 8.666/93. Além disso, não se verifica excesso de lucratividade no fluxo de caixa, nem a possibilidade de receitas acessórias de valor expressivo que possibilitem ganho extra à futura concessionária a ponto de viabilizar tal exigência;

2.2.4. Abster-se de exigir a comprovação, para fins de habilitação técnica, de ter realizado unicamente serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, o que pode excluir empresas interessadas e qualificadas, ferindo o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93;

2.2.5. Abster-se de exigir comprovação de tempo mínimo de experiência dos licitantes, contrariando o art. 30, §5º da Lei nº 8.666/93;

2.2.6. Abster-se de exigir a apresentação da garantia da proposta em até 3 dias da sessão de julgamento, contrariando o inciso III do artigo 31 da Lei de Licitações (a garantia da proposta deve ser apresentada em conjunto com os demais documentos de habilitação);

2.2.7. Ampliar o prazo para esclarecimentos, pois somente em até 10 dias antes da sessão de julgamento é muito exíguo, em atenção à Decisão nº 3.707/2011 (processo nº ELC-11/00478008);

2.2.8. Atentar-se para o fato de que o efeito da declaração de inidoneidade é diferente do efeito da declaração de suspensão e impedimento de contratar. No segundo caso, fica impedida apenas a licitante penalizada por algum dos órgãos ou entidades do município licitante, não se comunicando o efeito da sanção aplicada por outro órgão ou entidade de outro município, estado ou União,

nos termos do Acórdão nº 3.243/2012, do Plenário do TCU (processo TC-046.782/2012-5); e

2.2.9. Prever a obrigatoriedade de prévia solução administrativa de litígio (auto composição – Lei Federal nº 13.140/2015).

### 2.3. MINUTA CONTRATUAL

2.3.1. Prever as condições para eventual necessidade de prorrogação contratual (inc. XII do art. 23 da Lei nº 8.987/95);

2.3.2. Avaliar a base de cálculo para incidência dos percentuais nos casos de aplicação das sanções administrativas, visto que no caso das multas moratórias o percentual deve recair sobre o valor da parcela inadimplida;

2.3.3. Inserir cláusula a respeito da possibilidade ou não de sub concessão (art. 26 Lei nº 8.987/95);

2.3.4. Inserir cláusula a respeito da possibilidade ou não da transferência da concessão (art. 27 Lei 8.987/95);

2.3.5. Inserir cláusula definindo como será realizado o cálculo da indenização de investimentos não amortizados (inc. XI do art. 23 da Lei nº 8.987/95).

**3. DAR CIÊNCIA** desta Decisão, do Relatório nº DLC-306/2016 à Prefeitura Municipal de Blumenau e ao órgão de controle interno do Município.

Publique-se.

Gabinete, em 27 de julho de 2016.

  
Julio Garcia  
Conselheiro Relator