

## **ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE EM LICITAÇÕES DO TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS APLICADA AO ESTADO DE PERNAMBUCO**

**Josally Arruda**  
**Anísio Brasileiro**  
**Mauricio Andrade**

Universidade Federal de Pernambuco

### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo analisar os fatores que determinaram a anulação, em fevereiro de 2019, do Edital de Concorrência 01/2014 do Sistema de Transportes Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco (STCIP-PE), pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE). O foco desta análise reside no possível comprometimento da competitividade do edital, para isso, o modelo de auditoria proposto por Rolim (2007) para o Transporte Intermunicipal Coletivo de Passageiros por Ônibus (TIPO) foi tomado como referência. No artigo são descritas características do edital que inibem a competitividade como barreiras à entrada de novos licitantes, escolha do tipo de concorrência e critério de seleção da melhor proposta, duração do contrato, entre outras. Os resultados apresentados neste trabalho corroboram com a decisão do TCE-PE de anular o certame pois há elementos insuficientes para o incentivo de uma competição justa, que garantam respeito aos princípios da competitividade, isonomia e economicidade.

### **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the factors that determined the cancellation, in February 2019, of the Notice of Competition 01/2014 of the Pernambuco State Inter-municipal Collective Passenger Transportation System (STCIP-PE), by the Court of Auditors (TCE-PE). The focus of this analysis is to investigate possible barriers to the competitiveness on the bidding process. To this end, an audit model proposed by Rolim (2007) for the Collective Intercity Transport of Bus Passengers was taken as a reference. The article describes characteristics of the public notice that may inhibit competitiveness, like barriers to the entry of new bidders, choice of the type of competition and selection criteria for the best bid, duration of the contract, among others. The results presented in this paper corroborate the decision of the TCE-PE to null the process because there are insufficient elements to encourage a legitimate competition, which meet the principles of competitiveness, isonomy and efficiency.

### **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo tem por objetivo analisar os fatores que determinaram a anulação, em fevereiro de 2019, do edital de Concorrência 01/2014 do Sistema de Transportes Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco (STCIP-PE), pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE). O foco de nossa análise reside no possível comprometimento da competitividade do Edital e, para isso, tomaremos como referência o modelo de auditoria proposto por Rolim (2007) para o Transporte Intermunicipal Coletivo de Passageiros por Ônibus (TIPO). Assim, o artigo se insere no quadro teórico da Economia da Regulação e do papel do Estado na provisão das infraestruturas e nos serviços de transporte, aqui entendido como serviço público a ser ofertado pelo Estado ou delegado à iniciativa privada através de processos licitatórios (artigo 207 da Constituição Federal do Brasil), devendo para isso observar parâmetros de competitividade em seus editais (Orrico Filho e Santos, 1996; Santos, 2000).

No caso em análise, o edital foi lançado pela Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI), empresa pública estadual que tem como função gerir o STCIP-PE, com vistas a corrigir a falta de regulação do sistema que era operado por empresas privada sem contrato, ferindo os princípios do artigo 14 da Lei Federal 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Esse edital de licitação foi lançado em abril de 2014 e, mesmo antes de sua publicação, já era alvo de análise por

parte do TCE-PE. Naquele momento, o tribunal instaurou um processo de auditoria especial para acompanhar a licitação e apontou 27 irregularidades que geravam “graves falhas que restringiam a competitividade, ensejavam potenciais prejuízos ao erário, não observavam a legislação vigente e tinham potencial de causar grandes transtornos à população quando da prestação de serviços” (Acórdão T.C. nº 029/2017). Portanto, à luz da Teoria da Regulação (Santos, Aragão et al, 2000) serão analisadas as possíveis falhas do Edital que inibem a competitividade, usando para isso o modelo de auditoria proposto por Rolim (2007) e Rolim, Santos e Brasileiro (2011).

O artigo contém essa introdução, além de segunda seção sobre o papel do Estado na provisão dos serviços de transportes, de terceira que apresenta o método para análise da competitividade do Edital, de uma quarta seção onde são discutidos os resultados da aplicação do modelo de auditoria e, por fim, na quinta sessão serão expostas as conclusões e colocadas as referências bibliográficas.

## **2. PAPEL DO ESTADO NA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES**

O tema da competitividade na regulação de transporte rodoviário de passageiros faz parte de uma temática mais ampla: o papel do Estado na economia, nas infraestruturas e nos transportes. A intervenção do Estado na economia embora seja um fato permanente na civilização moderna, apresenta variações ao longo do tempo relativas à motivação, abrangência e intensidade. Isso devido também à permanente redefinição do papel do Estado na sociedade no contexto das flutuações cíclicas e das transformações produtivas da economia. A história mostra um caráter cíclico da intervenção estatal na economia que se redefine em função das ideologias dominantes em cada época e que corresponde à natureza cíclica da dinâmica capitalista (Santos, 2000).

Segundo Santos e Orrico Filho (1996), o papel do Estado na economia seria o de promover o desenvolvimento econômico e regular os desequilíbrios do mercado. Os objetivos da presença do Estado na economia são assim definidos: 1) fomento e estabilização do crescimento; 2) redistribuição de renda, estes dois em busca de aperfeiçoar o mecanismo do livre comércio e 3) garantia da maximização da utilidade pública voltada para evitar ou corrigir desvios na alocação ótima de recursos, quando o mercado se afasta da concorrência perfeita. Assim, a intervenção do Estado, a chamada regulação econômica, visa corrigir as falhas de mercado, buscando a maximização da eficiência do mercado.

Historicamente, o Estado moderno assumiu duas orientações nesses mais de cinco séculos desde o fim do feudalismo e da Idade Média: a liberal e a social. O estado liberal tem seus alicerces nas ideias do capitalismo e limita-se a intervir nos campos social e econômico com estímulo à auto-regulação, surge assim a ideia de uma administração com ênfase no mercado. Por outro lado, o estado social surge em momentos de crise do capitalismo, para reduzir desajustes socioeconômicos e a regulação estatal se faz necessária para restringir a ação da livre iniciativa (Giffone Neto, 2002).

Até os anos 1930 o Estado brasileiro experimentava uma excessiva dependência de capital privado. Só com o fim da 1ª República, a crise financeira mundial de 1929 e ao cenário político da Revolução de 1930 no Brasil é que o governo brasileiro encontrou a oportunidade de conduzir o desenvolvimento econômico nacional. Os investimentos na industrialização continuariam sendo feitos por particulares nacionais e estrangeiros, cabendo ao Estado prover

infraestrutura física e financeira. Para dar suporte ao desenvolvimento fabril, o Estado precisava oferecer infraestrutura, serviços públicos e matéria-prima considerada estratégica como ferro, aço e posteriormente petróleo. Necessitou ainda investir na malha viária para distribuição da produção além dos entornos territoriais imediatos das indústrias, além de fornecer crédito estatal para investimentos privados. O Brasil experimentou um crescimento acelerado da industrialização, graças à ação coordenadora e planejadora do Estado (Santos,2000).

No fim da década de 1960 a falta de insumos básicos e bens de capitais nacionais que dessem subsídio à produção crescente de bens de produção somada à crise do petróleo de 1973 no âmbito internacional, reduziram bruscamente a produção da indústria brasileira, evidenciando que o modelo intervencionista já não atendia às necessidades do mercado. A crise do petróleo de 1979 acabou por aprofundar a crise econômica brasileira, o aumento dos juros no mercado internacional fez a dívida externa nacional crescer vertiginosamente. O governo em transição para o Estado de direito centrava-se em administrar a dívida pública (Santos, 2000). Na década de 1980 o Brasil “conheceu substancial atraso no desenvolvimento econômico e mais de uma década de completa estagnação” (Gifone Neto, 2002). Na chamada década perdida, incremento dos níveis de desemprego, redução nos investimentos, déficit fiscal, crescimento da inflação culminaram em deterioração infraestrutural, financeira, tecnológica e social do país.

Seguindo a tendência mundial, o Estado brasileiro reduziu sua presença na economia adotando como base tendências liberais. Ações que buscavam a desregulamentação da atividade econômica, a redução da máquina estatal, abertura aos mercados internacionais, privatização de companhias estatais e de concessionárias de serviços públicos e participação privada em investimento em infraestruturas foram tomadas no início dos anos 1990 para atrair capital privado interno e externo (Benjó, 1999). No processo de desestatização no Brasil o Estado focou em privatizar empresas industriais e serviços públicos, com o objetivo de reduzir déficit orçamentário e despesas públicas. No quadro atual de crise econômica e social os serviços públicos e de transportes se deterioraram, em particular nos transportes coletivos. É nesse contexto que torna-se essencial realizar processos licitatórios para, tanto atender ao quadro legal do país estabelecido pela Constituição, quanto melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Para isso, é imprescindível a realização de licitações onde as empresas sejam obrigadas a competir entre si, apresentando indicadores de quantidade e de qualidade que propiciem serviços adequados à população. Será analisado como esses aspectos essenciais da economia da regulação aparecem (ou não) no edital em análise.

### **3. METODOLOGIA**

O método utilizado para fazer a análise do Edital de Concorrência 01/2014 foi o modelo proposto por Rolim (2007), que indica boas práticas regulatórias para o TIPO - Transporte Intermunicipal Convencional de Passageiros por Ônibus. O trabalho de dissertação de Rolim foi desenvolvido com o propósito de ser empregado por Tribunais de Contas em auditagens sobre o setor (Rolim, 2007) e foi escolhido para ser usado neste trabalho pois busca apontar parâmetros para boa regulação econômica no setor. Para Rolim (2009) “as licitações poderiam contribuir para uma melhoria no serviço, por meio de indução de necessidade permanente de busca por melhor eficiência e redução de custos operacionais” para que os usuários sejam os maiores beneficiários do processo. Como o edital estudado foi alvo de análise de um Tribunal de Contas que decidiu por sua anulação, é interessante aplicar o proposto por Rolim para

verificar a possível falta de competitividade apontada como um dos fatores para a decisão deste Tribunal.

O modelo foi construído “pela incidência de parâmetros considerados como boas práticas regulatórias advindos da Regulação Econômica, sobre os *guidelines* da *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) para auditagens sobre Regulação Econômica” (Rolim, 2009). O foco deste artigo é a possível falta de competitividade no Edital, por isso a atenção será voltada para os aspectos relativos à competição. Na tabela 1 a seguir, são apresentados os critérios para a boa regulação do setor TIPO com relação à competitividade, segundo Rolim (2007).

**Tabela 1: Critérios para uma boa regulação**

Seções dos <i>Guidelines</i>	<i>Guideline</i> da INTOSAI	Parâmetros da regulação econômica	A prática regulatória será considerada boa ou adequada se:	
5- Desenvolvendo a competição	20- Redução de monopólio e de dominação de mercado	N - estrutura competitiva	Houver indução à verificação quanto a práticas anti-competitivas pelo viés da dominação dos mercados. Nas linhas com mais de uma operadora, deveria haver verificação quanto a eventuais abusos de poder econômico.	
		21 – Promoção da escolha do consumidor	D - Direitos dos usuários	Os usuários forem esclarecidos sobre os seus direitos e deveres relacionados à prestação de serviço, sobre as diversas possibilidades de acesso aos serviços, sobre preços, alternativas de fornecedores e uso dos serviços e como ter acesso a essas possibilidades.
	Q – Segmentação da oferta		A oferta for diversificada e não se permitir a formação de monopólios. Para isso as delegações dos serviços (regulares, suplementares e associados) não deveriam ser feitas de forma única. A boa prática corresponderia ao desmembramento vertical.	
	R – Agrupamento dos serviços		Evitar que um só operador fique responsável por determinada área geográfica.	
	22- Combate à práticas anti-competitivas	M – Barreiras à entrada e formas de acesso ao mercado	M – Barreiras à entrada e formas de acesso ao mercado	Reduzir as barreiras à entrada no mercado e permitir que o maior número de potenciais interessados possam se habilitar nas licitações.
			N – Estrutura competitiva	Estabelecer a competição para o mercado, resultante de práticas licitatórias do tipo <i>competitive tendering</i> . Quando conveniente e possível poderia ser permitida a competição no mercado, através do desmembramento horizontal, com a fragmentação de linhas e horários entre vários operadores, ao invés de um só.
		O – Forma de contratação e delegação dos serviços	O – Forma de contratação e delegação dos serviços	Os serviços decorrem de permissões (e não de concessões, haja vista as barreiras à entrada no mercado que essas estabelecem), precedidas de licitações, fundamentadas nas leis federais 8.987/1995 e 9.074/1995, e complementadas, no que couber, pela lei federal 8.666/1993 e suas diversas alterações.
			P - Prazo de duração dos contratos	Os ciclos licitatórios se repetirem após prazos contratuais pequenos. A experiência sueca recomenda prazos entre três e cinco anos, podendo

			atingir o máximo de sete anos, nesse prazo incluindo-se eventuais prorrogações vinculadas a análises de desempenho. A <i>European commission</i> (2001) também recomenda prazos de cinco anos para contratos decorrentes de processos licitatórios.
--	--	--	---

Fonte: Rolim (2007)

#### 4. RESULTADOS

Essa seção sintetiza as análises do Edital de Concorrência 01/2014 para a concessão dos Mercados (MTI) do Sistema de Transportes Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco (STCIP-PE) desenvolvidas de acordo com o modelo de auditoria descrito na seção anterior. Será feita uma descrição do sistema licitado assim como o marco regulatório da empresa pública responsável pela licitação e da agência regulatória do estado, para em seguida serem mostrados os resultados da aplicação do modelo ao edital.

O modelo foi criado para análise de boas práticas na regulação do TIPO com propósito inicial de ser empregado por Tribunais de Contas em auditorias ou por outras instituições envolvidas na gestão do setor (Rolim, 2009). Por isso foi escolhido para análise os aspectos que podem ter levado ao comprometimento da competitividade do edital.

##### 4.1. Caracterização e regulamentação do sistema analisado

O estado de Pernambuco conta com uma empresa pública que tem função legal de planejar, gerir e fiscalizar o serviço do TIPO. A Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI) é responsável também por licitar e delegar os serviços e é vinculada à Secretaria de Infraestruturas e Recursos Hídricos do estado. Existe ainda a Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), vinculada ao gabinete do Governador, que tem o papel de regular o Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros e de fixar as tarifas de transporte intermunicipal com proposta realizada pela EPTI.

A criação da EPTI foi autorizada pela Lei 13.254/07 que inicialmente vinculou a empresa pública à Secretaria das Cidades que posteriormente foi vinculada à Secretaria de Infraestruturas e Recursos Hídricos. A ARPE foi criada pela lei 11.742/00 com alterações posteriores e se constituiu como uma autarquia especial, responsável pela regulação dos serviços públicos delegados pelo Estado, inclusive o transporte intermunicipal de passageiros.

O Edital de Concorrência 001/2014 apresenta dados de 2012 que apontam 74 mil passageiros em um dia típico de operação e 130 linhas distribuídas de acordo com o tipo de serviço, dados apresentados na Tabela 2. Na Tabela é possível observar que a maioria das viagens é de serviço urbano (62,5%). O projeto básico da licitação apresenta ainda, conforme Tabela 3 a seguir, a distribuição das linhas com relação a sua extensão em intervalos de quilometragem. A extensão média das linhas é de 136 km e 75% das linhas tem extensão de até 136 km. A operação antes da licitação era feita por 15 empresas com 548 carros, que tinham idade média de 7,4 anos. É relevante observar que ao final da licitação apenas 3 licitantes (sendo 2 empresas isoladamente e um consórcio de 2 outras empresas) saíram vencedores e operam o sistema. Os dados sobre a quantidade de carros, de linhas e passageiros efetivamente transportados pelas empresas vencedoras do certame não constam em suas páginas na internet e não foram disponibilizadas por outros meios.

**Tabela 2:** Divisão das linhas do STCIP

Tipo de serviço	Linhas	% Total de Linhas
Convencional	37	28%
Executivo	10	8%
Leito	1	1%
Urbano	80	62%
Não Informado	2	2%
Total	130	100%

Fonte: Edital de Concorrência nº 001/2014, EPTI

**Tabela 3:** Distribuição de linhas em operação por intervalos de quilometragem

Quartil	Intervalos de Extensão	Linhas em Operação
1	Até 41 km	30
2	Entre 41 e 74 km	35
3	Entre 74 e 136 km	33
4	Maior que 136 km	32
Total		130

Fonte: Edital de Concorrência nº 001/2014, EPTI

## 4.2 Resultados da aplicação do modelo ao caso de Pernambuco

### 4.2.1. Guideline 20

#### 4.2.1.1 Parâmetro N: Estrutura Competitiva

Algumas boas práticas podem ser encontradas no edital como a vedação de participação de pessoas jurídicas integrantes de um mesmo grupo econômico em mais de um consórcio ou isoladamente (se já fizer parte de um consórcio), o que evita a concentração de mercado. A permissão de praticar tarifas promocionais é considerada uma boa prática desde que não implique abuso de poder econômico. O edital autoriza essa prática desde que não provoque concorrência desleal entre ligações de mercados diferentes.

A penalidade de declaração de inidoneidade da empresa concessionária é prevista no edital, em caso de condenação por fraude no recolhimento de tributos, prática de atos ilícitos que frustrem os objetivos da licitação e declaração de caducidade, nada declara sobre essa penalidade no caso de prática de abuso de poder econômico ou de infração às normas de defesa da concorrência, o que não indica boa prática regulatória. No edital não há menção às leis que regulam a repressão do abuso ao poder econômico, nem dispositivos que assegurem a verificação de práticas anticompetitivas.

### 4.2.2. Guideline 21

#### 4.2.2.1 Parâmetro D: Direitos do usuário e forma de controle social

O edital traz um capítulo específico intitulado “Regras de Convivência”, que lista as responsabilidades do poder concedente (Estado de Pernambuco), das concessionárias e os direitos e deveres dos usuários, o que constitui boa prática de regulação. No item que inclui os

direitos dos usuários existe um subitem que declara ser direito do usuário receber informações do poder concedente e da concessionária sobre as características dos serviços, como horários, tempo de duração da viagem, pontos e tempos de parada, localidades atendidas, tipo de veículo, preço de passagem entre outras, mas peca por não descrever por que meios essas informações seriam prestadas. Apesar de estar descritos nos direitos dos usuários, a obrigação de fazê-lo não está descrita entre as responsabilidades do poder concedente e das concessionárias, o que pode causar confusão entre direitos e obrigações das partes.

#### 4.2.2.2 *Parâmetro Q: Segmento de oferta*

Não há dispositivos específicos no edital que inibam a formação de monopólios. Apenas um dos segmentos de serviço do transporte intermunicipal de passageiros, o subsistema estrutural foi licitado (os outros subsistemas são o complementar e o especial). O edital não prevê desmembramento vertical dos elementos da cadeia produtiva, ao contrário, inclui no serviço-fim atividades como bilhetagem. Já a construção e administração dos terminais fica a cargo da EPTI. O desmembramento vertical seria uma boa prática regulatória pois aumentaria o número de possíveis operadores, buscando a competição e a eficiência com redução dos custos de operação.

#### 4.2.2.3 *Parâmetro R: Agrupamento dos serviços*

O edital define 3 grandes áreas denominadas Mercados de Transporte Intermunicipal (MTI). A divisão levou em consideração, segundo o edital, características das 12 regiões de desenvolvimento do estado e define os MTI como áreas geográficas contínuas de agrupamento de municípios. O modelo de organização da concessão adotado é a divisão por área geográfica em contrassenso com o que regula a boa prática. O edital, inclusive, destaca que esse modelo foi adotado para evitar a superposição de serviço por diferentes delegatários, com o objetivo de unificar a operação para facilitar a gestão do sistema.

#### 4.2.3. *Guideline 22*

##### 4.2.3.1 *Parâmetro M: Barreiras à entrada e formas de acesso ao mercado*

A escolha do regime de contratação por concessão é a primeira barreira à entrada pelas características intrínsecas dessa espécie de delegação visto que a concessão só admite licitantes pessoas jurídicas, excluindo assim pessoas físicas.

O edital apresenta ainda inúmeras barreiras à entrada de novos operadores. A forma de avaliação das propostas atribui “notas técnicas” para cada empresa de acordo com 6 critérios, a saber: a) idade média da frota; b) percentual de aproveitamento do pessoal operacional que trabalha atualmente no serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros de PE; c) volume na operação de serviço público de transporte coletivo de passageiros em passageiros x quilometro (PKT); d) experiência na operação de serviço público de transporte coletivo de passageiros; e) prazo de disponibilidade da frota total exigida; f) prazo para disponibilidade de garagens e instalações. A nota atribuída entre 0 e 100 seria resultado do somatório das notas obtidas em cada item acima caracterizado.

O item “a” não é barreiras à entrada direta, mas atribui nota maior a quem tiver frota com idade média menor que 4 anos e zero para aquelas cuja frota tenha idade média entre 4,5 e 5 (idade média máxima exigida no edital). O item “b” cria várias camadas de barreiras, pois há exigência de que já se disponha de pessoal operacional, que esse pessoal já trabalhe em transporte coletivo intermunicipal e que esse transporte seja realizado em Pernambuco. Um

licitante que só opere na Região Metropolitana de Recife não poderia participar, assim como uma em empresa que faça transporte intermunicipal coletivo de passageiros em Minas Gerais, ou ainda uma nova empresa que não trabalhe com transporte ainda, limitando os concorrentes às empresas que já operam o sistema. Esse item é uma forte barreira. O item “c” exige que o licitante já opere em serviços de transporte coletivo de passageiros pois dá pontuação de acordo com o volume de passageiros por quilometro (PKT) produzidos anualmente. Essa primeira barreira confere privilégios para as empresas que já tinham uma fatia maior do mercado antes do edital pois estas teriam maior PKT. Esse item está baseado em outro dispositivo presente nas exigências de qualificação técnica, que é a comprovação de capacidade operacional através de atestados que certifiquem que a empresa transportou pelo menos 50% do PKT previstos para cada mercado, por ano, por no mínimo 5 anos consecutivos. Acrescido a isso há a possibilidade de, em caso de consórcio, o PKT das empresas ser somado. O item “d” pontua com nota maior as empresas que operam serviço público de transporte coletivo de passageiros há mais tempo, atribui nota zero a empresa que tem menos de 6 anos de experiência e nota máxima a empresa com mais de 10 anos de experiência, criando barreiras a empresas com pouco tempo de mercado. Os itens “e” e “f” são barreiras para empresas pequenas que teriam dificuldade para disponibilizar frota e garagem em curto tempo principalmente por que garagens de ônibus demandam áreas de grandes dimensões, difíceis de encontrar mesmo em cidades do interior. Essa barreira privilegia as empresas que já tem garagens, ou seja as empresas que já operam o sistema.

O que se pode destacar da forma de avaliação escolhida pelo edital e descrita acima é que as barreiras levam à manutenção das empresas que já operam o sistema, com privilégios para as empresas maiores e consórcios. Mesmo uma empresa menor e que já opere no sistema, teria grandes barreiras à entrada.

Outra barreira à entrada considerável é o tamanho e a quantidade dos lotes. A divisão dos lotes, segundo o edital, levou em consideração as características do estado e de suas regiões de desenvolvimento, abrangendo características econômicas, geográficas, sociais. Foram concebidos 3 lotes, sendo 2 dos lotes de tamanho e complexidade comparáveis (porém grandes) e um terceiro lote de grande extensão. O tamanho dos lotes inibe a entrada de empresas menores que não teriam como arcar com os custos de entrada como instalação de garagem e compra de ônibus dentro das especificações de idade média de praticamente metade da idade média praticada antes do edital.

#### *4.2.3.2 Parâmetro N: Estrutura Competitiva*

Em relação à regulamentação quanto à necessidade de licitação prévia, este edital é a concretização deste regulamento. O mesmo define que a forma de escolha do vencedor se dá com critério de menor valor de tarifa do serviço público aliado a melhor técnica, o que não configura boa prática regulatória, visto que o ideal seria apenas o de menor valor de tarifa. Somado a isso a concessão é dada em caráter de exclusividade, impedindo a entrada de novas empresas que poderiam disputar o mercado com possível redução de tarifas, beneficiando o usuário. O edital também não prevê fragmentação de linhas e horários, principalmente por que a divisão do objeto foi feita por áreas geográficas. As características do edital não estimulam a competição nesse sentido.

#### *4.2.3.3 Parâmetro O: Forma de contratação e delegação do serviço*

Como neste artigo a análise é do edital de concorrência, a imposição do artigo 175 da CF/88



de processo licitatório prévio foi obedecida. O regime de contratação escolhido foi o de concessão, o que não seria boa prática regulatória visto que por ser uma espécie de delegação mais exigente, em caso de necessidade de extinção do contrato (qualquer que seja o motivo) o procedimento é mais complexo que em caso de delegação por permissão, e as compensações aos contratados é maior.

Outro aspecto que se pode observar quanto ao edital é que existe uma cláusula, no modelo de contrato, sobre transferência da concessão e controle societário do concessionário. Nessa cláusula, permite-se que haja a transferência do contrato e do controle societário do concessionário, sob pena de declaração de caducidade da concessão. A cláusula traz inúmeras condições para que o pretendente obtenha essa anuência como atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias para assumir a responsabilidade sobre os serviços, o que caracteriza uma boa prática de regulação segundo o modelo de auditoragem adotado.

#### 4.2.3.4. *Parâmetro P: Prazo de duração do contrato*

O prazo contratual definido no Edital é de 20 anos, podendo ser prorrogado em caráter especial se for necessário reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato. O prazo é longo (excede em muito o recomendado pela experiência sueca e pela *European Commission*), conforme destaca Rolim (2007), além de não haver exigência de cumprimento de indicadores de desempenho para garantir a manutenção dos contratos. A prática regulatória não é considerada adequada.

## 5. CONCLUSÕES

O edital de licitação analisado neste trabalho foi inicialmente lançado em 2014 e antes mesmo de sua publicação o TCE-PE instaurou um processo de auditoria especial para acompanhar a licitação e apontou irregularidades no edital. Publicado em janeiro de 2017 o Acórdão T.C. nº 029/2017 – Primeira câmara determinou entre outras providências que os contratos já assinados fossem aditados, mesmo com evidências de restrições à competitividade. Em junho do mesmo ano uma empresa de transportes, 3ª interessada no processo de auditoria especial, interpôs Recurso Ordinário atacando o Acórdão T.C. nº 029/2017. Neste novo processo o recorrente apontou aspectos de natureza técnica do edital que levariam a conclusão inevitável de restrição de competitividade do certame. No que tange à competitividade o relator destacou que as irregularidades no edital “afrontam os princípios da competitividade, da isonomia, da economicidade e da publicidade”, declarando seu voto pela anulação do edital. Em fevereiro de 2019, após votação do pleno do tribunal, o Acórdão T.C. nº 223/2019 determinou que o edital fosse anulado assim como os contratos dele decorrentes.

De início foi apresentado o método desenvolvido por Rolim (2007) para analisar a qualidade das práticas regulatórias relacionadas ao TIPO no edital. O modelo de auditoragem proposto por Rolim “não tem a pretensão de esgotar todos os aspectos da Regulação Econômica do TIPO”, conforme explica o autor, mas se mostrou válido para esta análise pois o certame tem como objetivo licitar o sistema de TIPO em Pernambuco. A Tabela 4 a seguir, sintetiza os resultados que obtivemos na análise do edital, é possível observar que o edital apresenta poucas práticas regulatórias adequadas aos parâmetros estudados, indicando poucos elementos de competitividade.

**Tabela 4:** Análise do Edital de acordo com modelo de auditoragem proposto por Rolim (2007)

Seções e <i>Guidelines</i> da INTOSAI	Parâmetro	Prática regulatória adequada?
20 – Redução de monopólio e de dominação de mercado	N	Parcialmente
21 – Promoção da escolha do consumidor	D	Parcialmente
	Q	Não
	R	Não
22 – Combate a práticas anticompetitivas	M	Não
	N	Não
	O	Não
	P	Não

Diversas foram as evidências encontradas no estudo detalhado do edital, que evidenciam restrições de competitividade: barreiras à entrada impedem que concorrentes de fora do estado de Pernambuco possam concorrer, dificultam a permanência de pequenas empresas locais e incentivam a formação de consórcios, que não tem restrição de número de participantes, além de lotes muito grandes que demandariam investimento inicial alto, passando pela escolha do tipo de concorrência e critério de seleção da melhor proposta e pelo tempo muito longo de contrato, entre outras. Fica comprovado pelos estudos realizados que o edital não incentiva a competitividade, ao contrário, cria impedimentos para tal. Os resultados apresentados neste trabalho corroboram com a decisão por parte do TCE-PE de anular o certame. Não há elementos de incentivo à competitividade suficientes para uma competição justa, que garanta respeito aos princípios da competitividade, isonomia e economicidade. A falta de competitividade num edital de licitação de quase 4 bilhões de reais é motivação suficiente para a anulação do mesmo.

Para o novo edital, uma das exigências do Acórdão T.C. nº 223/2019, é necessária análise prévia para que os fatores que incentivam a competitividade sejam preservados, que as correções sugeridas pela GLIC sejam atendidas antes de liberar um edital novo para os concorrentes, com objetivo de evitar insegurança jurídica entre os licitantes e o poder concedente e para que o certame busque oferecer um melhor serviço público ao usuário, beneficiário direto da política pública.

Como sugestão para futuros trabalhos pode-se analisar o papel dos grupos de interesse, atores sociais e das ações de *advocacy* presentes no processo de construção, formulação e de aplicação de editais de licitações de transporte de passageiros por ônibus. Essa análise de atores e redes sociais se insere nos estudos de sociologia econômica, em crescente expansão no Brasil. Pode-se ainda analisar os processos licitatórios sob o ponto de vista das políticas tarifárias propostas. É de suma importância que os princípios do serviço público estabelecidos pela Constituição Federal sejam cumpridos pelos Poderes Públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benjó, I. (1999) *Fundamentos de economia da regulação*. Thex Editora, Rio de Janeiro, 141 páginas.
- BRASIL (1995) Lei nº 8.987, 13 de fevereiro de 1995.
- BRASIL (1988) Constituição Federal do Brasil, 05 de outubro de 1988.
- Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal – EPTI (2014) *Edital de Concorrência 01/2014 para a delegação dos Mercados de Transporte Intermunicipal – MTI, integrantes do Subsistema Estrutural do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco – STCIP/PE, por meio de concessão*.
- Gifoni Neto, G. (2002) *Instituições Regulatórias do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros: o Caso das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras*. Dissertação de mestrado. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Rolim, F.A.O (2007) *Tribunais de contas e a regulação do Transporte Intermunicipal de Passageiros por Ônibus TIPO*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Rolim, F.A.O (2009) *Competitividade na regulamentação do transporte rodoviário de passageiros: uma análise à luz de um modelo de auditoria*. Transportes, v. XVII. Rio de Janeiro, p. 14-26.
- Rolim, F. A. O.; Santos, E.; Brasileiro, A. (2011). *Resultados Recentes de Licitações para Delegação de Serviços de Transportes de Passageiros por Ônibus: uma Análise à Luz da Competitividade*. VII Congresso Brasileiro de Regulação. Brasília.
- Santos, E. (2000) *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. Tese de doutorado. Programa de Engenharia de Transportes, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Santos, E. e Aragão, J. (2000) *Transporte em tempo de reforma: Ensaio sobre a problemática*. LGE Editora, Brasília. 511 páginas.
- Santos, E. e Orrico Filho, R. D. (1996) *Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico*. In: Orrico Filho, R.D.; A. Brasileiro; E. Santos e J. Aragão (orgs.) *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. L.G.E., Brasília, p. 25-43 Tese de doutorado. Programa de Engenharia de Transportes, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Tribunal de Contas de Pernambuco, TCE/PE (2017) *Acórdão TC Nº 029/2017 – Primeira Câmara. Auditoria Especial para acompanhamento do Processo Licitatório nº 001/2014 – Concorrência nº 001/14, que trata da Concessão dos Mercados de Transporte Intermunicipal – MTI*. Disponível em [http://www2.tce.pe.gov.br/processosJoomla/processos/consulta\\_processo.asp?ITHcprc=14085653](http://www2.tce.pe.gov.br/processosJoomla/processos/consulta_processo.asp?ITHcprc=14085653). Acesso em 01/07/2019.
- Tribunal de Contas de Pernambuco, TCE/PE (2019) *Acórdão TC Nº 223/2019 – Tribunal Pleno. Recurso Ordinário contra Acórdão TC Nº 029/2017 – Primeira Câmara*. Disponível em [https://www2.tce.pe.gov.br/processosJoomla/processos/consulta\\_processo.asp?cprc=17249892&digito=5&ITHcprc=17249892&Submit=Ok](https://www2.tce.pe.gov.br/processosJoomla/processos/consulta_processo.asp?cprc=17249892&digito=5&ITHcprc=17249892&Submit=Ok). Acesso em 01/07/2019.