



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 001 /2008 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 11 de janeiro de 2008.

**Assunto: Manifestação da SEAE para audiência pública da ANTT sobre a Licitação de Linhas do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros que compõem o 7º Plano de Outorga.**

## **1. Introdução**

Este Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias visa apresentar manifestação desta Secretaria para Audiência Pública n.º 072/2007, em realização pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com o objetivo de receber contribuições relativas à Licitação de Linhas do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - TRIIP que compõem o 7º Plano de Outorga, no que se refere aos seguintes aspectos:

- Estudos Técnicos das Linhas (Projetos Básicos);
- Minuta do Edital de Licitação e
- Minuta de Contrato de Permissão.

Sob a égide da promoção à concorrência e valendo-se de mecanismos de incentivo à eficiência, de modo que seja assegurada a justa remuneração pela prestação do serviço, associada à preocupação com a sua qualidade e continuidade, a manifestação ora apresentada por esta Secretaria visa contribuir com o processo de aperfeiçoamento da minuta de Edital de Licitação, e documentos correlatos, apresentada pela ANTT.

O presente Parecer segue a seguinte estrutura: i) introdução; ii) descrição resumida do objeto da Audiência Pública; iii) análise de aspectos concorrenciais e regulatórios; e iv) considerações finais.

## 2. Da Audiência Pública nº 72/2007 da ANTT

A Audiência Pública em tela refere-se à licitação das linhas de TRIIP correspondentes ao 7º Plano de Outorgas, tendo por objeto as minutas do Edital de Licitação e seus respectivos Anexos, que tratam dos seguintes aspectos: descrição do objeto, condições de participação no certame, procedimentos licitatórios, apresentação dos projetos básicos, instrumento de contrato, metodologia de cálculo dos projetos básicos e do coeficiente tarifário indicativo, bem como modelos de documentos a serem apresentados pelos licitantes.

Em resumo, o objeto do Edital é a outorga de permissão de prestação dos serviços públicos de TRIIP de dezenove (19) linhas rodoviárias, não-exclusivos, por conta e risco do permissionário, sendo o critério de seleção de proposta o de menor tarifa. O quadro abaixo apresenta o detalhamento das linhas, segundo natureza do trajeto e viabilidade econômica, elaborado a partir das informações contidas nos projetos básicos elaborados pela ANTT:

**Tabela 1. Descrição das Linhas do 7º Plano de Outorga**

Linhas			Viabilidade Econômica		
Ligação	Tipo	Extensão (km)	Demanda Corrigida <sup>1</sup>	Superavitária (CO<CT) <sup>2</sup>	Deficitária (CO>CT)
1 – Andrelândia (MG)- São Paulo (SP)	Direto	388,94	3.847		(-122,32%)
2 – Campinas (SP)-Juiz de Fora (MG)	Direto	537,17	6.474		(-2,52%)
3 – Capanema (PR)-São Paulo (SP)	Pontos de Seções (22)	1.009,80	15.980,11	(40,46%)	
4 – Cuiabá (MT)-Aripuana (MT) via Vilhena	Pontos de Seções (15)	1.234,34	2.443,42		(-74,59%)
5 – Fortaleza (CE)-Caruaru (PE)	Direto	922,3	61.414,00	(47,30%)	
6 –Foz do Iguaçu (PR) - Vitória do Xingu (PA)	Direto	3.475,90	6,15		(-34.799,68%)
7 – Joinville (SC)-Gramado (RS)	Pontos de Seções (49)	755,20	20.093,26	(35,19%)	
8 – Manaus (AM)-Caracarorai (RR)	Pontos de Seções (02)	642,20	6.572,88	(11,32%)	
9 – Nova Friburgo (RJ) – BH (MG)	Direto	463,30	9.993,02	(17,22%)	
10 – Osório (RS)-Itajaí (SC)	Direto	445,90	303,11		(-2.154,64%)
11 – Panambi (RS)-Querência (MT)	Pontos de Seções (31)	2.978,10	631,94		(-224,30%)
12 – Pedreiras (MA)-Fortaleza (CE)	Pontos de Seções (15)	842,90	9.545,24	(40,24%)	
13 – Pilão Arcado (BA)-São Paulo (SP)	Pontos de Seções (26)	2.183,60	3.946,81	(39,40%)	
14 – Porto Alegre do Norte (MT)-Palmas (TO)	Pontos de Seções (19)	639,30	1.912,66		(-477,79%)
15 – Santa Maria (RS)-Piracicaba (SP)	Pontos de Seções (145)	1491,60	56.679,53	(41,20%)	

<sup>1</sup> Demanda equivalente em passageiros/ano. Nas linhas com seções corresponde ao somatório das demandas corrigidas das seções.

<sup>2</sup> CO = Coeficiente operacional , CT = coeficiente tarifário

16 – São Borja (RS)- Blumenau (SC)	Pontos de Seções (06)	1.177,00	4.180,44	(4,19%)	
17 – São Felix do Xingu(PA)-Teresina (PI)	Pontos de Seções (51)	1.483,70	5.633,95		(-17,64%)
18 – Sarandi (RS)- Balneário Camboriú (SC)	Pontos de Seções (20)	758,20	3.3324,48	(6,50%)	
19 – Senador Canedo (GO) -Carajás (Parauapebas) (PA)	Pontos de Seções (58)	1.556,80	5.336,6	(35,85%)	
	<b>Total</b>			<b>10</b>	<b>09</b>

Elaboração: SEAE, a partir dos dados dos Projetos Básicos anexos da Minuta do Edital.

No quadro acima, observa-se que as linhas a serem licitadas se dividem entre diretas e divididas em seções, superavitárias e deficitárias. Os parâmetros que, uma vez aplicados no modelo de determinação do coeficiente operacional - CO<sup>3</sup>, disposto no Anexo VIII do Edital, indicam essa viabilidade econômica são: demanda corrigida para a linha, extensão, tipo de pavimento, lotação de referência (46 lugares), percurso médio anual<sup>4</sup> de referência (113.672,8 km), e o índice de aproveitamento<sup>5</sup> de referência (61%). Essa viabilidade econômica refere-se ao afastamento do CO em relação ao coeficiente tarifário - CT em vigor. Nesse caso, são utilizados os seguintes CTs, por tipo de pavimento: pavimento tipo I (pavimento asfáltico) – 0,095931 R\$/Km; pavimento tipo II (implantada) – 0,129315 R\$/Km; pavimento tipo III (leito natural) – 0,13649 R\$/Km.

A seguir, são elencados, resumidamente, os demais elementos do Edital que caracterizam o serviço a ser prestado e a licitação:

- a) Tipo de serviço obrigatório– convencional, utilizando ônibus tipo rodoviário com sanitário, no itinerário estabelecido para a linha, atendendo os pontos terminais, bem como seções acessórias autorizadas;
- b) Frota de veículos - idade média de cinco (5) anos, tendo por limite máximo, a idade de dez (10) anos;
- c) Prazo da permissão - quinze (15) anos, prorrogáveis uma vez, por igual período, de acordo com o alcance de metas de desempenho a serem definidas futuramente por Resolução da ANTT;
- d) Modalidade e tipo de licitação – Concorrência, por meio de apresentação de proposta de menor valor tarifário;
- e) Participação no certame – pessoas jurídicas, não se prevendo a participação de pessoas físicas, e vedando a participação de consórcios;
- f) Qualificação técnica para habilitação – experiência na prestação de serviços compatíveis ou quadro profissional com formação técnica e experiência (gerenciamento de empresa do setor de transporte coletivo de passageiros);

<sup>3</sup> O coeficiente tarifário, segundo glossário divulgado pela ANTT (Resolução nº 016, de 23 de maio de 2002, D.O.U de 03 de junho de 2002), define-se como a constante representativa do custo operacional do serviço, calculada por quilômetro, por passageiro, considerada para cada característica de operação, observando-se a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O coeficiente tarifário é único para todas as linhas operadas no setor, sendo a tarifa máxima permitida para cada linha operada ao preço fixado para o serviço, por passageiro, obtido da multiplicação do coeficiente tarifário pela extensão do percurso entre as duas localidades definidas para a linha.

<sup>4</sup> Quilometragem média rodada por cada veículo da empresa na ligação considerada.

<sup>5</sup> O Índice de Aproveitamento Padrão (IAP) corresponde à divisão dos passageiros pagantes em cada seção de uma linha pela oferta de lugares na seção. O IAP total da linha é calculado, por meio da ponderação do fator pela extensão de cada seção.

- g) Receita Extraordinária – auferida pela exploração de serviços acessórios, sendo revertida parcialmente para a modicidade tarifária, descontando-se os custos diretos associados, bem como um percentual de 15% para a remuneração da permissionária;
- h) Reajuste tarifário – com o fim de repor as perdas inflacionárias, de periodicidade anual, tomando por base índices de preços ou preços relativos, ponderados de acordo com a estrutura de custos estabelecida em Resolução da ANTT para a obtenção do coeficiente tarifário utilizado no Plano de Outorga. As alterações na estrutura de custos e receitas decorrentes da implantação de serviços diferenciados ou seções secundárias por iniciativa do permissionário serão consideradas nos reajustes;
- i) Revisão Ordinária – no 5º e no 10º ano para adequar a estrutura de custos da linha;
- j) Revisão Extraordinária – criação, alteração ou extinção de tributos e encargos legais, que comprovadamente impactem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ressalvados os impostos sobre a renda, bem como alterações unilaterais do contrato, por parte do poder público, que afetem o equilíbrio econômico-financeiro inicial, ou quando ocorrer situação que altere esse equilíbrio econômico-financeiro (previsto na minuta contratual);
- k) Projetos básicos – elementos característicos das linhas, como descrição, demanda e viabilidade econômica;
- l) Minuta do Contrato – instrumento da permissão, que vincula o Poder Concedente e a permissionária.
- m) Metodologia de Elaboração dos Projetos Básicos – equações utilizadas para a obtenção dos parâmetros operacionais das linhas;
- n) Metodologia para determinação do coeficiente tarifário indicativo – planilha de custos que toma por base os coeficientes básicos estabelecidos pela ANTT, para cujo preenchimento utiliza-se dos parâmetros operacionais estabelecidos nos projetos básicos. Para o preenchimento da planilha, as licitantes são orientadas a utilizarem seus próprios cálculos, sendo os parâmetros utilizados meramente indicativos.

### **3. Da análise regulatória**

A análise desta Secretaria tem por foco a modicidade tarifária e a eficiência na prestação dos serviços públicos objeto da licitação a ser implementada pela ANTT. Na forma como está prevista a provisão do serviço, outorga de permissão por um prazo determinado e regulação tarifária, os fatores relevantes para a modicidade tarifária e para a eficiência econômica são o potencial competitivo dos agentes pelo mercado, a cada certame licitatório, bem como a modelagem de regulação tarifária. Nesse sentido, a presente análise dos elementos presentes no Edital e nos respectivos Anexos se concentrará em três pontos: condições de entrada, regulação tarifária e fatores restritivos à concorrência.

#### **3.1. Das condições de entrada**

Genericamente, quanto mais fáceis as condições de entrada, e de saída, de uma firma em um determinado mercado, maior o efeito que esse potencial competitivo exerce sobre o comportamento dos agentes econômicos atuantes nesse mercado. Assim, em conjunto com a concorrência existente entre esses agentes atuantes, ocorre uma pressão competitiva dos

potenciais entrantes que disciplinam a prática de fixação de preços e quantidades e, conseqüentemente, o montante de alocação de recursos nessa atividade econômica.<sup>6</sup>

No caso em tela, as condições de entrada referem-se às restrições para a participação no certame licitatório, bem como à própria oportunidade do certame. Assim, quanto mais claro e menos restritivo o objeto da licitação, um maior número de agentes econômicos estará capacitado a competir pela permissão. Adicionalmente, quanto mais freqüentes forem as licitações, maiores oportunidades de competição pelo mercado serão disponibilizadas. Nesse sentido, as restrições do objeto devem se ater ao mínimo necessário para a sua provisão adequada, ditada pela sua natureza intrínseca e padrões mínimos de qualidade. O prazo, por sua vez, é parte integrante de um projeto econômico, devendo-se restringir ao mínimo necessário para a recuperação do capital investido. Assim, elementos como a demanda do mercado, a natureza e a estrutura dos custos (incluídos os de capital), bem como a taxa de remuneração constituem-se nos parâmetros para a definição de um prazo adequado.

### **3.2. Dos outros fatores restritivos à concorrência**

A efetiva concorrência em um mercado pode ser reduzida, ou frustrada, em decorrência de um comportamento colusivo por parte dos agentes econômicos. No caso de uma licitação, a combinação prévia entre os potenciais competidores pode resultar no compartilhamento dos vários itens que compõem o objeto, por meio de rateio, por exemplo, resultando em tarifas propostas mais elevadas. Para se evitar o comportamento colusivo dos agentes, faz-se necessária a eliminação dos fatores que estimulam esse comportamento.

### **3.3. Da Minuta do Edital e seus Anexos**

Neste subitem serão abordados, separadamente, a Minuta do Edital, bem como seus anexos, destacando-se aqueles elementos identificados como relevantes seja para as condições de entrada, seja para a regulação tarifária, seja para a competitividade no certame licitatório.

#### **3.3.1. Da Minuta do Edital**

Inicialmente, deve-se destacar a iniciativa de inversão de fases da licitação adotada na Minuta do Edital. Tal medida, além de representar uma economia processual, potencialmente, atendo-se à análise da documentação habilitatória da licitante cuja proposta foi selecionada, estimula a competitividade no certame, na medida em que foca inicialmente na análise das propostas de preço. Feita essa ressalva, passa-se a análise de alguns elementos que, quer por sua presença, formato que se apresentam ou omissão, reduzem a clareza bem como implicam restrições ao certame.

Em primeiro lugar, sugere-se a inclusão do termo Valor Estimado do Contrato nas definições – Capítulo IV da Minuta do Edital, evidenciando que se trata de um valor de referência estimado no respectivo Projeto Básico, segundo a metodologia utilizada pela ANTT.

Em segundo lugar, a restrição à participação de empresas organizadas em consórcio reduziria o escopo de potenciais concorrentes pela licitação, e, conseqüentemente, o potencial de

---

<sup>6</sup> BAUMOL, WILLIAM J. “Contestable Markets: an uprising in the theory of industry structure”, *American Economic Review* 72 (1) March 1982, pp. 1-15.

redução nas tarifas. Ressalte-se que, a Cláusula Décima Sexta da Minuta do Contrato, que trata da transferência da permissão, prevê, em seu item 61. a “*formação de consórcio de empresas permissionárias*”. Não foram apresentados elementos técnicos e econômicos que justificassem a vedação a participação desses agentes no certame.

Em terceiro lugar, dentre as qualificações técnicas, observa-se a exigência de profissional como reproduzido abaixo, *in verbis*.

*“Subseção III – Da Qualificação Técnica*

*68. A documentação relativa à Qualificação Técnica consiste em:*

*68.2. comprovação de aptidão para o desempenho da atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, comprovada por meio da apresentação de:*

*68.2.2. termo de compromisso firmado:*

*68.2.2.1. pela licitante de manter, durante a vigência do contrato, profissional responsável pela Gerência Geral dos serviços de transporte, que deverá possuir formação superior e experiência profissional mínima de 3 (três) anos em gerenciamento de empresa do setor prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, conforme modelo do Termo de Compromisso I, Anexo II deste Edital;*

*68.2.2.2. pelo profissional indicado pela empresa, comprometendo-se a exercer as atividades de Gerência Geral quando do início da prestação do serviço, conforme modelo do Termo de Compromisso II, Anexo II deste Edital;”*

Na forma como está escrita, essa exigência pode representar uma restrição à participação das licitantes que impliquem impacto na modicidade tarifária desejada, bem como não afasta a possibilidade de conluio. Nesse sentido, sugere-se a substituição do termo Gerente Geral por Responsável Técnico, bem como alternativas de contratação do serviço desse profissional.

*68.2.2.1. pela licitante de manter, durante a vigência do contrato, profissional responsável técnico pelos serviços de transporte, que deverá possuir formação superior e experiência profissional mínima de 3 (três) anos em gerenciamento de empresa do setor prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, conforme modelo do Termo de Compromisso I, Anexo II deste Edital;*

*68.2.2.2. pelo profissional indicado pela empresa, comprometendo-se a exercer as atividades de Responsável Técnico quando do início da prestação do serviço, conforme modelo do Termo de Compromisso II, Anexo II deste Edital*

*68.2.2.2.1. a comprovação do vínculo empregatício desse responsável técnico será feita mediante apresentação, juntamente como o termo de compromisso, de cópia autenticada da Carteira Profissional ou cópia autenticada da ficha de registro de empregados, ou mediante instrumento particular de compromisso de assistência técnica com o respectivo profissional detentor de tal qualificação ou com pessoa jurídica que detenha o referido profissional com os mesmos requisitos. Para os dirigentes da pessoa jurídica, tal comprovação poderá ser feita através de cópia da ata de sua investidura no cargo.*

Em quarto lugar, observa-se uma delegação ampla de discricionariedade à Comissão de Licitação, em especial no que se refere ao exame da inexequibilidade das propostas bem como das garantias apresentadas pelas licitantes. Para uma maior clareza no certame, sugere-se que o Edital estipule claramente os critérios a serem observados e seguidos pela Comissão para o julgamento das propostas bem como das garantias apresentadas.

Em quinto lugar, a definição futura das metas de desempenho a serem alcançadas pela permissionária, no que se refere a prorrogação do contrato, representa um incremento na incerteza contratual quanto a alocação dos riscos. Essa incerteza acaba por ser incorporada a matriz de decisão do potencial competidor, influenciando em sua capacidade competitiva, seja por meio da incorporação de uma margem correspondente a um risco regulatório sobre a sua remuneração desejada, seja pela simples desistência de participação no certame.

### 3.3.2. Dos Projetos Básicos – Anexo I e da Metodologia de Elaboração dos Projetos Básicos – Anexo VIII

Conforme disposto nas definições – Capítulo IV da Minuta do Edital, o projeto básico é um “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a ligação objeto de licitação, elaborado com base nas indicações de estudos preliminares que apontem a respectiva viabilidade técnica e econômica.” Para a elaboração desses projetos básicos, foi utilizada a metodologia apresentada no Anexo VIII, que define as fórmulas a serem utilizadas para o cálculo da frequência semanal por sentido – FSS,<sup>7</sup> do tamanho da frota - FO<sup>8</sup>, do índice de aproveitamento real IAP<sub>real</sub>, bem como a relação entre o percurso médio anual – p<sub>real</sub>. Essas variáveis são aplicadas à fórmula para obtenção do custo operacional real<sup>9</sup> – CO, que, comparado ao coeficiente tarifário geral em vigor – CT, é utilizado para indicar a viabilidade econômica do projeto. As premissas iniciais que determinam, direta ou indiretamente, esse conjunto de variáveis são o índice de aproveitamento de referência – IAP<sub>ref</sub> (61%), o percurso médio anual de referência – PMA<sub>referência</sub> (133.672,8 km), o número de assentos de ônibus – lot<sub>ref</sub> (46 lugares). A seguir são reproduzidas as fórmulas citadas acima, *in verbis*.

“

$$FSS = \frac{DSS}{lot_{ref} IAP_{ref}} ;^{10}$$

<sup>7</sup> De acordo com as dimensões das demandas corrigidas dos projetos básicos em questão, foram obtidas FSS não diárias.

<sup>8</sup> De acordo com as FSS não diárias dos projetos básicos, as frotas são consideradas não diárias.

<sup>9</sup> Custo operacional calculado pela ANTT para cada linha, conforme metodologia apresentada no Anexo IX: Metodologia para Determinação do Coeficiente Tarifário Indicativo para o Serviço Convencional com Sanitário.

<sup>10</sup> Sendo DSS (Demanda Semana por Sentido), TC (Tempo de Ciclo) = 2x {(TVR - Duração da viagem na rodovia) + (TDA - Tempo de deslocamento em acessos) + (TPS - Tempo gasto em paradas) + (TM - Tempo de manutenção)}; ITV= Intervalo entre duas viagens consecutivas

$$FO_{\text{n\~{a}o di\~{a}ria}} = \min \left\{ \frac{TC}{ITV_{\text{n\~{a}o di\~{a}rio}} \Big|_{c/\text{arredondamento a maior}}}, FSS_{\text{n\~{a}o di\~{a}ria}} \right\} ;^{11}$$

$$IAP_{\text{real}} = \frac{DSS}{FSS \times lot_{\text{ref}}}$$
 ;

$$P_{\text{real}} = \frac{PMA_{\text{real}}}{PMA_{\text{refer\~{e}ncia}}}$$
 ;

$$KMA = FSS \times 104 \times Ext$$
 ;

$$PMA_{\text{real}} = \frac{KMA}{FO}$$
 ;

$$CO_{\text{real}} = \left[ \frac{100 - fre}{100 - (pis + cofins + scr)} \right] \times \left[ \left( \sum_{i=1}^4 C_i \right) + \frac{\left( \sum_{i=5}^{13} C_i \right)}{P_{\text{real}}} \right] \times \left( \frac{1}{IAP_{\text{real}} \times LOT} \right) - reaj_{al}$$
 ;

As vari\~{a}veis DSS e Ext s\~{a}o definidas segundo especificidades de cada linha, como a respectiva demanda anual corrigida, obtida a partir da estimac\~{a}o de um fluxo de passageiros, que considera as popula\~{c}o\~{e}s e a renda m\~{e}dia per capita dos munic\~{i}pios, movimento anual de embarques, *dummy* se o munic\~{i}pio \~{e} tur\~{i}stico, taxas de habitantes n\~{a}o naturais dos Estados de origem e destino, bem como a dist\~{a}ncia entre os munic\~{i}pios, e a pr\~{o}pria extens\~{a}o da linha.

Observando-se as f\~{o}rmulas acima, percebe-se que os fatores  $IAP_{\text{ref}}$ ,  $PMA_{\text{refer\~{e}ncia}}$  e LOT s\~{a}o determinantes para a obten\~{c}o\~{a}o da freq\~{u\~{e}ncia semanal de viagens, do tamanho da frota e, conseq\~{u}entemente, do custo operacional. Em particular, os dois primeiros fatores elevam o custo operacional, na medida em que se penalize linhas cuja extens\~{a}o seja inferior \~{a} refer\~{e}ncia e que o percentual adotado para o aproveitamento do ve\~{i}culo seja reduzido em raz\~{a}o da freq\~{u\~{e}ncia de viagens. A t\~{i}tulo de exemplo, a tabela 2 abaixo apresenta resultados comparativos em termos de custo operacional para a linha 1 – Andrel\~{a}ndia/S\~{a}o Paulo, conforme a metodologia utilizada no projeto b\~{a}sico e, alternativamente, desprezando-se o  $IAP_{\text{ref}}$  na f\~{o}rmula do FSS, utilizando os custos b\~{a}sicos da Tabela 1 do Anexo VIII.

---

<sup>11</sup>  $FO_{\text{n\~{a}o di\~{a}ria}} \leq FSS_{\text{n\~{a}o di\~{a}ria}}$

**Tabela 2 – Comparativo para Linha Andrelândia/São Paulo**

	FSS	IAP	Preal	CO	AICT <sup>12</sup>
ANTT	2	40,21%	0,61	0,213277	-122,32%
Alternativo	1	80%	0,3	0,190867	-98,96%

Elaboração: SEAE, a partir dos dados e metodologia apresentados no Projeto Básico da Linha 1 – Andrelândia/São Paulo e do Anexo VIII.

Como se observa acima, no caso da linha 1, a adoção do IAP<sub>ref</sub> implicou em sobreestimação do número de viagens, levando a um incremento dos custos em decorrência da redução do IAP.

Ainda no que se refere ao IAP<sub>ref</sub>, percebe-se que, dada a sua aplicação na fórmula do CO, quanto menor esse índice, maior o coeficiente tarifário requerido para equilibrar a equação. Assim, uma vez que a própria ANTT, no passado, considerou esse fator como um *benchmark*,<sup>13</sup> uma regulação econômica que buscasse a modicidade tarifária e o estímulo à eficiência deveria implicar em um aumento desse índice, e não de sua diminuição. Nesse sentido, reproduz-se, *in verbis*, trecho da argumentação da ANTT.<sup>14</sup>

*“Desta forma, a utilização do IAP como um padrão de produtividade a ser alcançado pelas empresas, e não de um padrão médio de referência, ao longo de todos esses anos, se justifica pelos princípios da eficiência e da modicidade tarifária.”*

À época a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI apresentava pleito de revisão extraordinária reivindicando a revisão dos parâmetros PMA, IAP e remuneração do capital. Quanto ao IAP, questionava o valor de 68%.<sup>15</sup>

Ressalte-se, ainda, a relação entre a frequência de viagens – e o IAP. Conforme exposto no item 3.4.1.4. da Nota Técnica nº 034/SUREF/ANTT/2006, a inadequação da frequência de viagens à demanda existente impactou negativamente o IAP, revelando erro gerencial por parte das permissionárias que afetaram a eficiência do sistema. Como salientado no item 3.4.1.5. da referida Nota Técnica, o IAP é um fator de peso relevante na composição tarifária, sendo que sua redução implicaria um incremento significativo da tarifa. Nesse ponto, cabe o comentário que uma regulação tarifária com foco na modicidade e na eficiência não deveria transferir o custo de ineficiências gerenciais das permissionárias para os usuários por meio da majoração das tarifas. Pelo contrário, se a regulação permite essa transferência por meio de redução do IAP, na verdade o que se observa é a existência de estímulos ao comportamento ineficiente dos permissionários, uma vez que a sua prática contamina a eficiência média do sistema, levando a novos pleitos de revisão.

A utilização da metodologia proposta para a elaboração dos projetos básicos, tendo por parâmetros básicos o equipamento de 46 lugares, um Índice de Aproveitamento de Referência – IAP de 61%, um PMA de referência de 133.672,8 km, e um coeficiente tarifário – CT geral, para todas as linhas, em decorrência de suas especificidades quanto a demanda e extensão resultou em indicadores de viabilidade econômica díspares, muitos deficitários. A linha Foz do Iguaçu-Vitória do Xingu, por exemplo, teria um índice de afastamento tarifário de – 34.799,68%.

<sup>12</sup> Afastamento do índice de Coeficiente tarifário – utilizado pela ANTT para indicar a viabilidade econômica do projeto.

<sup>13</sup> Nota Técnica nº 034/SUREF/ANTT/2006, que tratava da revisão da planilha tarifária. Note-se que a ANTT está adotando o valor de 61% para os projetos básicos em questão.

<sup>14</sup> Op. Cit.

<sup>15</sup> Note-se que a ANTT está adotando o valor de 61% para os projetos básicos em questão.

Analisando o respectivo projeto básico, verifica-se uma extensão de 3.475,90 Km e uma demanda **anual** corrigida de **6,15** passageiros/ano por sentido.

A definição da viabilidade econômica do projeto segundo essa metodologia não se mostra coerente com os estudos de viabilidade econômico-financeira de um projeto como aqueles usualmente divulgados em livros-texto de engenharia econômica. Esta Secretaria entende que o estudo de viabilidade econômica do projeto deveria conter um fluxo de caixa projetado para todo o prazo da permissão, no qual deveriam constar as seguintes informações: base de remuneração coerente com as características e especificidades do mercado alvo, custos operacionais eficientes calculados com base em uma empresa de referência e em conformidade com as metas de qualidade definidas no contrato, demanda projetada para todo o período da permissão, estrutura ótima de capital e custo de capital.

A despeito de se tratar de parâmetros indicativos, conforme exposto na minuta de Edital e seus Anexos, a especificação do projeto básico, nessa forma, e indicando essa viabilidade econômica pode desestimular a participação de licitantes, que estariam incertos, inclusive, quanto à possibilidade futura de realinhamento tarifário.<sup>16</sup> Assim, pode-se esperar uma redução no potencial competitivo do certame, ressaltando-se, inclusive, a assimetria de informações existente, que privilegia o atual operador da linha objeto de licitação, uma vez que esse já detém melhores informações sobre a dimensão do mercado e as especificidades do objeto sob sua prestação.

Por fim, e recorrendo a Lei nº 8.666/93, deve-se salientar que o projeto básico não informa, explicitamente, o valor estimado do contrato limitando-se ao seguinte parágrafo, *in verbis*:

*O valor do contrato será o mesmo do valor estimado para a receita líquida ao longo do período contratual. A receita líquida será estimada em função do coeficiente tarifário proposto, extensão da linha, frequência mínima estabelecida e IAP da planilha tarifária, excluídos os impostos.*

O valor estimado do contrato é uma referência para a licitação, sendo utilizado como parâmetro para julgamento das propostas, superiores ou manifestamente inexequíveis, bem como para a constituição das garantias da proposta e da execução do contrato. Assim, sugere-se que o projeto básico de cada linha deve explicitar o valor do contrato, uma vez que os elementos a serem utilizados para o seu cálculo já se encontram a disposição da ANTT.

### **3.3.3. Da Minuta do Contrato – Anexo VII**

Quanto à autorização de incorporação das chamadas seções secundárias, conceituadas no Edital, conforme expresso nos itens 16 e 17 da minuta do contrato, seria desejável uma maior clareza nas regras de autorização. A sua falta seria prejudicial à concorrência, na medida em que implica modificação do objeto licitado, podendo significar, seja oportunidade para revisão tarifária, seja uma suposta fuga à licitação. A alteração do objeto por meio de incorporação de seções de linhas pode resultar em pleitos para reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes do aumento dos custos correspondentes ao atendimento às novas seções de linhas. A suposta fuga a licitação, por sua vez, pode ser interpretada como uma alteração posterior no fluxo de receitas advindas da permissão cujo montante não tinha como ser antecipado pelo cálculo de receita estimado pelas licitantes para fins de elaboração de sua proposta. Nesse sentido, privilegia-se a

---

<sup>16</sup> A incerteza quanto a esse realinhamento pode resultar em futuras revisões, como será visto posteriormente no subitem que trata da regulação tarifária.

licitante vencedora, em detrimento da modicidade tarifária, uma vez que as possíveis receitas adicionais decorrentes da alteração futura do objeto não seriam incorporadas às propostas iniciais das licitantes, o que poderia resultar em menores coeficientes tarifários. A manutenção desse instituto da seção secundária por parte da ANTT deveria ser acompanhada por uma clara e prévia definição do conjunto de seções passíveis de serem contempladas, bem como os critérios técnicos adotados, como, por exemplo, o raio de quilômetros em torno da seção principal.

Em segundo lugar, a minuta do contrato não ressalta a execução das garantias no caso de intervenção na permissão e de sua rescisão decorrente de pleito da Permissionária. Sugerem-se modificações nos itens 49 e 58, conforme descrito abaixo, para que se contemple essa execução.

49. *A ANTT poderá intervir na permissão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, procedendo à execução das garantias prestadas.*

58. *Na hipótese de descumprimento do contrato pela ANTT, a PERMISSONÁRIA poderá pleitear a rescisão contratual mediante a propositura de ação judicial específica para este fim. Somente após o trânsito em julgado da decisão que avaliar o pedido de rescisão poderá ocorrer a interrupção ou a paralisação dos serviços contratados, como também a aplicação do item 69.*

Em terceiro lugar, mencione-se que, dentre os casos de alteração contratual, não se mencionou a alteração unilateral em decorrência de infração por parte da permissionária. Sugere-se a inclusão do item 73.3 conforme proposta abaixo.

73.3. *Por infração parcial legal ou contratual por parte da PERMISSONÁRIA, de forma unilateral pela ANTT, para garantir o cumprimento do contrato.*

Em quarto lugar, para maior clareza do Contrato, a Tabela 1: Itinerário principal da ligação, Anexo I do Contrato, deve contemplar as seções existentes bem como o seu tipo.

Em quinto lugar, deve-se atentar para a questão da transferência de titularidade, reproduzida abaixo, *in verbis*.

*“ANEXO VII: MINUTA DO CONTRATO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS*

#### *CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA*

#### *DA TRANSFERÊNCIA DA PERMISSÃO E DO CONTROLE SOCIETÁRIO DA PERMISSONÁRIA*

59. *A transferência da titularidade da permissão ou do controle societário da PERMISSONÁRIA depende de prévia anuência da ANTT, sob pena de declaração de caducidade da permissão.*

60. *Para fins de obtenção da anuência de que trata essa cláusula, o pretendente deverá:*

60.1. *atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço;*

60.2. *comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.*

61. Para os fins desta cláusula, serão também consideradas como transferência de titularidade da permissão as transformações societárias decorrentes de cisão, fusão, incorporação e formação de consórcio de empresas permissionárias.”

Quanto à implicação da transferência de titularidade sobre a concorrência no certame, esta Seae entende que a adoção de um limite mínimo de tempo, em anos, seria suficiente para se eliminar possíveis estímulos à práticas colusivas entre as licitantes. Poderia ser adotado, por exemplo, o mesmo posicionamento no Programa da 2ª etapa de concessões rodoviárias, ao tratar da possibilidade da transferência do grupo controlador. O Edital previa a possibilidade de transferência da titularidade do grupo controlador, adotando a redação do item 1.26, c que “(...) a composição do grupo controlador não poderá ser alterada a partir da entrega do envelope de habilitação, sendo vedada a transferência destas ações e dos respectivos direitos, inclusive entre os participantes do Grupo Controlador, até dois anos após a assinatura do contrato de concessão (...).”

Isto posto, esta Seae sugere a estipulação do mesmo prazo para a transferência da titularidade da permissão, sendo vedada nos dois primeiros anos do contrato, não podendo ocorrer nenhuma alteração a partir da entrega do envelope de habilitação, o que traria mais transparência e tentativa de prevenir suposto conluio entre os participantes do certame.

### 3.3.4. Da Metodologia para Determinação do Coeficiente Tarifário Indicativo do Serviço Convencional com Sanitário – Anexo IX

O Anexo IX apresenta a metodologia para preenchimento da planilha de custos, bem como os parâmetros utilizados pela ANTT. O Anexo salienta que esses parâmetros são meramente indicativos, cabendo às licitantes o preenchimento de suas planilhas de custos segundo suas próprias estimativas e aferições. Deve-se ressaltar, contudo, que esses parâmetros constituem a base de referência da ANTT para a análise das propostas, sinalizando, no mínimo, um nível e uma estrutura de custos. Assim, uma sobreestimação dos custos por parte da ANTT seria prejudicial à modicidade tarifária na medida em que estimule sobreestimações das propostas, bem como dificulte a seleção de propostas de coeficientes significativamente inferiores, dependendo do critério a ser utilizado para a definição da inexequibilidade das propostas.

A tabela 3 abaixo apresenta uma simulação de impacto no coeficiente tarifário estimado, em razão de novas estimativas sobre apenas dois itens da planilha de custos: combustível, e remuneração do capital.

**Tabela 3 – Simulação CT – ANTT X Diesel Distribuidor X Remuneração de capital depreciado**

	CT	Δ CT
ANTT	0,99014	0 %
Simulação 1 – diesel grande consumidor	0,96605	-2%
Simulação 2 – Remuneração do capital – depreciação média 5 anos	0,089422	-10%
Simulação 3 = 1 + 2	0,087014	-12%

Elaboração: SEAE.

No que se refere ao combustível, a ANTT utiliza como parâmetro o valor médio ao consumidor final no Brasil em outubro/2007, de R\$ 1,857/l.<sup>17</sup> Ocorre que esse parâmetro refere-se ao preço de revenda pelos postos de combustíveis. A legislação de abastecimento de

<sup>17</sup> Pesquisa de levantamento de preços de combustíveis da Agência Nacional do Petróleo – ANP.

combustíveis em vigor, prevê a figura do grande consumidor, que pode ser abastecido diretamente por distribuidoras de combustíveis como por transportadores-revendedores-retalhistas – TRRs,<sup>18</sup> de forma que não haveria um elo de custos da cadeia de combustíveis a ser remunerado – a revenda. Assim, para o exercício de simulação foi utilizado o preço médio do distribuidor no mês considerado de R\$ 1,657/l. Destaque-se que não se está afirmando que esse é o custo para esse item para uma empresa de transporte coletivo de passageiros. Apenas, buscou-se mostrar que existiria, a princípio, uma margem de redução de custos para essa empresa, em razão de alternativas de suprimento, respeitadas suas especificidades no que se refere à localização e escala de operação. A simulação 1, alterando o custo do combustível, implicou uma redução de 2% no CT.

Quanto à depreciação, a ANTT utiliza como premissa uma situação mais crítica de frota inteiramente nova, a despeito da possibilidade de utilização de uma frota com idade média de 5 anos, e máxima de 10 anos. Assim, tomando por base o método utilizado no subitem 3.4.3.4 da NT n° 34/SUREF/ANTT/2006, aplicou-se um fator de depreciação de 0,2 ao coeficiente básico informado, resultando em um novo custo anual de R\$ 8.722,931259. A simulação 2, alterando o custo da remuneração do capital, implicou em uma redução de 10% no CT. A soma dos dois efeitos, simulação 3, seria de uma redução de 12% no CT.

O exercício acima foi realizado apenas para ilustrar a necessidade de clareza e precisão na estimativa da planilha de custos. Ressalte-se que a planilha de custos do projeto básico será a base a ser invocada para as análises de equilíbrio econômico-financeiro em resposta aos possíveis pleitos de revisão tarifária.

Em particular, no que se refere ao custo da remuneração do capital, seria desejável uma maior clareza da metodologia utilizada para sua estimativa, uma vez que esse tema se relaciona diretamente com o equilíbrio econômico financeiro do contrato. Um contrato desequilibrado pode ser interpretado, assim, como aquele cuja taxa de remuneração do capital diverge da taxa inicialmente pactuada. Outras agências reguladoras como a ANEEL, e a própria ANTT, por meio da NT n° 34/SUREF/ANTT/2006 supracitada, consideram a utilização da metodologia do Modelo de Precificação de Ativos de Capital – CAPM,<sup>19</sup> para se estimar a taxa de remuneração adequada ao capital investido na atividade sob regulação tarifária.

Resumidamente, a utilização desse modelo significa a alocação de determinados riscos ao permissionário, que seriam acrescidos a taxa básica de retorno de um ativo livre de riscos. Uma boa prática regulatória levaria a uma gestão eficiente de riscos, alocando-os ao agente – regulado ou regulador, mais apto a gerenciá-lo. Assim, a transparência na definição da metodologia utilizada para a estimativa da taxa de remuneração é necessária para se evidenciar quais riscos são de responsabilidade do permissionário, uma vez que foram incorporados a sua taxa de remuneração, e quais são de responsabilidade do regulador, constituindo-se em motivo para uma revisão tarifária. A título de exemplo, uma regra que possibilite a revisão tarifária por quaisquer motivos, corresponderia a uma atividade sem riscos, de forma que a taxa de remuneração pactuada deveria ser significativamente reduzida, o que não parece ser o presente caso.

### **3.3.5. Do prazo da permissão e de sua prorrogação**

O presente Edital, na medida em que fixa um prazo para a permissão de 15 anos, prorrogável por igual período, reduz as condições de entrada, na medida em que cerceia a participação dos

<sup>18</sup> Resolução ANP n° 34, de 01/11/2007.

<sup>19</sup> Sigla original em inglês.

potenciais competidores em novos certames licitatórios. Dada a natureza dos ativos envolvidos – predominantemente veículos, que têm um mercado de revenda disponível, bem como do respectivo montante de recursos envolvidos (valor médio considerado para o item veículos – R\$ 411.559,84)<sup>20</sup>, em princípio, o prazo concedido parece demasiado longo. Ressalte-se, ainda, que a adoção uniforme desse prazo mostra-se inadequada às especificidades de cada uma das linhas componentes do plano de outorga, detalhadas nos projetos básicos anexos à minuta do Edital.

Na forma como foi apresentada, a proposta de licitação carece de uma justificativa fundamentada para o prazo estabelecido, bem como de sua prorrogação. Objetivando o atendimento à modicidade tarifária, bem como ao uso eficiente dos recursos econômicos, faz-se necessário um estudo técnico pelo Poder Concedente que conduzisse a prazos de outorga adequados às condições de mercado de cada uma das linhas objeto de licitação. No mínimo, a adoção em tela de exigências de uma idade média para a frota de 5 anos, admitindo-se um máximo de 10 anos, bem como o prazo de depreciação do ativo veículos considerado na planilha de custos estabelecida pela ANTT – 8%/ano, indicam que esse prazo poderia ser menor, algo entre cinco e dez anos, inclusive, admitindo-se, para efeitos de idade média, que parte do ativo já esteja amortizada.<sup>21</sup>

### **3.3.6. Da regulação tarifária**

A regulação tarifária deve ser capaz de viabilizar a adequada provisão do bem nos padrões de qualidade exigidos, com modicidade da tarifa e adequada remuneração do capital investido, mitigando o efeito adverso da falha de mercado.

Tradicionalmente, inclusive na atividade de transportes rodoviários, tem sido utilizada a regra tarifária da remuneração por custos, ou seja, independentemente da trajetória dos custos dos insumos, bem como do montante de recursos investidos pela firma, garante-se, a todo momento, a taxa de retorno definida no momento inicial do contrato. Essa regra tarifária, se, por um lado, não estimula esforços no sentido da redução dos custos, por outro, incentiva o sobreinvestimento de ativos, na medida em que se tem uma rentabilidade garantida, o que seria adverso do ponto de vista da eficiência econômica. Adicionalmente, implica em uma forte assimetria de informações, contrária ao regulador, que teria que mobilizar recursos para o acompanhamento e aferição dos custos incorridos pela firma regulada.

Em parte, com base nesses estímulos adversos mencionados acima, nos últimos anos tem-se generalizado a adoção de regulações tarifárias que incentivem a redução de custos por parte dos agentes. Uma das regras tarifárias mais comuns dentre essa regulação por incentivos é a adoção do preço-teto (*price cap*), em geral, associado a um fator de produtividade (fator X). Uma característica desse tipo de regulação é o estímulo ao comportamento redutor de custos por parte da firma, que, limitada ao limite tarifário, descontado do fator de produtividade, se apropriaria dos resultados de redução de custos, ao menos, parcialmente. Outra característica dessa regulação é a sua simplicidade, importando na menor exposição do regulador à assimetria de regulação, na medida em que o reajuste tarifário seria automático, com base em um índice geral de preços, normalmente um índice de preços ao consumidor – IPC. O momento de reequilíbrio do contrato seria a cada revisão ordinária, quando se adequaria a estrutura de custos, bem como o fator de produtividade as mudanças tecnológicas e de mercado acumuladas no período.

---

<sup>20</sup> Anexo IX da Minuta do Edital.

<sup>21</sup> Caso das empresas atuantes no setor de transporte, em outras atividades, linhas, ou nas mesmas linhas a serem licitadas. Essas últimas, destaque-se, detêm um maior conhecimento do mercado em que atuam.

A fórmula paramétrica estabelecida pela ANTT, adotada para o reajuste tarifário do setor, na medida em que se fundamenta em índices de custo setoriais para o reajuste anual automático, seria interpretada como um exemplo de aplicação do preço-teto. No entendimento desta Secretaria, contudo, essa fórmula não representa, nem possibilita, plenamente, o preço-teto e seus efeitos sobre a busca por eficiência e a modicidade tarifária, na medida em que se considera três elementos: adoção dos índices de custo setoriais, ausência do fator X, a alocação dos riscos.

A adoção de índices de custo setoriais demonstra, ainda, um atrelamento à regulação por custos. Se, por um lado, implica em um mecanismo menos simples de reajuste, que deve acompanhar o comportamento de diversos indicadores, por outro, traz, embutido na fórmula de reajuste, um mecanismo de retroalimentação dos custos contrário à modicidade tarifária, na medida em que esses indicadores são diretamente influenciados pela ação dos agentes regulados. Por sua vez, os parâmetros utilizados para a ponderação do reajuste, com base na estrutura de custos estabelecida na planilha, bem como em fatores como o Índice de Aproveitamento da linha (IAP), careceriam, em princípio, de um estudo mais abrangente, nos moldes da estimativa de uma empresa modelo, conforme aqueles implementados por outras Agências Reguladoras, em particular, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

A menção à ANEEL é fortuita, na medida em que seus estudos quando da estimação de uma empresa modelo no setor de distribuição de energia elétrica contemplaram, inclusive, a definição de padrões de desempenho no que se refere à produtividade e qualidade, possibilitando a inclusão do fator X no mecanismo automático de reajuste tarifário. A ausência do fator X nessa licitação, portanto, além de significar um estímulo a menos a busca por eficiência por parte da firma regulada, não atenderia ao objetivo de se buscar a modicidade tarifária.

No que se refere à alocação dos riscos, a minuta do Edital, em particular a do Contrato, não representa um arranjo adequado à modicidade tarifária e à eficiência econômica, seja pelo horizonte contratual, seja pela falta de clareza em determinados pontos do contrato.

Primeiro, no tocante ao horizonte contratual, recomenda-se a adoção de prazos menores de modo a possibilitar que, em função da experiência adquirida ao longo do prazo de outorga, o Poder Concedente promova a reavaliação das cláusulas contratuais, com uma melhor definição quanto à alocação dos riscos, a definição de parâmetros de desempenho, bem como dos critérios de reajuste e revisão.

Segundo, a indefinição de regras regulatórias que condicionam a execução do contrato, em particular, a definição posterior das metas de desempenho que fundamentarão a prorrogação contratual, representam uma incerteza contratual que pode, em um primeiro momento, afetar a participação dos competidores na licitação, resultando em maior taxa de remuneração desejada e, conseqüentemente, maior tarifa. No futuro, esse risco pode ser transferido aos usuários, seja via aumento de tarifa decorrente de pleito das firma regulada por reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, seja pela fixação de metas de desempenho muito reduzidas, o que implicaria no afastamento indevido de uma nova oportunidade de competição pelo mercado.

Terceiro, a indefinição quanto à alocação de riscos, conforme pode ser vista no item 30.3 da Minuta Contratual, Anexo VII da Minuta do Edital, *in verbis*.

*30. A tarifa contratual será revista, extraordinariamente, para mais ou para menos, conforme o caso, sempre que:*

(...)

*30.3. ocorrer situação que acarrete o desequilíbrio econômico-financeiro das condições de execução deste Contrato.*

Na forma como está escrito, não está claro qual o escopo de riscos que serão alocados à empresa e quais serão alocados ao Poder Concedente, em última instância, ao usuário. Em princípio, quaisquer alterações dos custos podem ensejar um desequilíbrio econômico-financeiro, o que contraria, na prática, o conceito de preço-teto, caracterizado por desequilíbrios entre os períodos de revisões ordinárias. Adicionalmente, cabe recordar do item 3.4.4. acima, no que se refere à formação da taxa de remuneração pactuada no contrato. Uma proteção conforme explicitada nesse item 30.3 supracitada pode ser incompatível com uma taxa de retorno que traga implícita em sua fórmula a remuneração de determinados riscos.

Os únicos riscos claramente alocados ao regulado seriam os de mercado, em decorrência de demanda inferior às estimativas da empresa e do projeto básico. Nesse ponto, contudo, deve-se ressaltar que cerca de 09 dos projetos básicos não são considerados economicamente viáveis pela ANTT, conforme disposto nos Anexos do Edital. Em que pese o cálculo dessa viabilidade econômica estar condicionado à metodologia e aos parâmetros apresentados pela ANTT, bem como referirem-se, tão somente, às diferenças entre o CO de cada linha e um CT geral para o setor, não se pode garantir que esse fato não seria suficiente para possibilitar às reguladas o atendimento a pleitos futuros de realinhamento tarifário, uma vez que seriam linhas “deficitárias”.

A título de exemplo, tomem-se às solicitações de revisão extraordinária encaminhadas pela ABRATI, uma série de itens característicos do negócio, ou seja, direta ou indiretamente determinados pelos próprios regulados já foram objeto de pleito de revisão: percurso morto; IAP; PMA; preços e quantitativos de insumos; gestão administrativa e terceirização. Por sua natureza, esses itens, em princípio, não deveriam ensejar a revisão tarifária dos contratos.

Assim, em coerência com a clara estimação da taxa de remuneração do capital, sugere-se a supressão do item 30.3 da Minuta do Contrato, alocando-se ao Concedente, apenas, aqueles itens característicos de sua atuação como os descritos nos itens 30.1 e 30.2. Adicionalmente, sugere-se que, dentre os itens de risco alocados ao permissionário constem os riscos inerentes ao negócio como o de variação de preços e quantidades de insumos, de gestão administrativa, de terceirização, de relação com empregados e fornecedores, bem como o de obtenção de licenças e autorizações necessárias ao exercício das atividades.

#### 4. Considerações Finais

Diante da análise efetuada no presente parecer, estritamente sob a ótica da advocacia da concorrência e da defesa das melhores práticas regulatórias, verifica-se haver espaço para introdução de incentivos à promoção da concorrência e à eficiência regulatória e econômica. Nesse sentido, propõe-se a avaliação dos argumentos expostos quanto às condições de entrada, à regulação tarifária e aos fatores percebidos como restritivos à concorrência. Resumidamente, recomendam-se os seguintes itens à ANTT:

- a) estabelecer o prazo da permissão, compreendido em um intervalo entre 05 e 10 anos, não prorrogável;
- b) adoção do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, como fator de reajuste anual do contrato, em coerência com a prática regulatória dos contratos do tipo preço-teto, bem como com o mecanismo de estabelecimento das metas inflacionárias adotado pelo Banco Central do Brasil – BACEN;
- c) adequação das revisões ordinárias previstas ao prazo estabelecido em função do item a) acima;
- d) detalhamento expresso das situações que ensejam revisão extraordinária, possibilitando a clara identificação da alocação dos riscos do contrato, e em coerência com os riscos já cobertos pela taxa de remuneração do capital;
- e) supressão do subitem 30.3 da Minuta do Contrato, e a alocação ao permissionário dos riscos inerentes ao negócio como o de variação de preços e quantidades de insumos, de gestão administrativa, de terceirização, de relação com empregados e fornecedores, bem como o de obtenção de licenças e autorizações necessárias ao exercício das atividades;
- f) utilização de metodologia para elaboração de projetos básicos que indique a viabilidade econômica conforme práticas usuais de elaboração e análise de projetos, considerando-se as especificidades e os elementos técnicos e econômicos característicos de cada mercado correspondente a linha objeto da licitação;
- g) realização de estudos, a exemplo das estimativas de empresa modelo elaboradas pela ANEEL, para a posterior definição de um fator X de produtividade a ser repassado aos usuários;
- h) explicitação da metodologia utilizada para a obtenção dos parâmetros utilizados no Anexo IX, em particular, da taxa de remuneração do capital;
- i) possibilitar a participação de consórcios de empresas;
- j) estabelecimento de um prazo mínimo de dois (02) anos para a transferência de titularidade da permissão, como anteriormente adotado para o Programa do 2º Lote de Concessões Rodoviárias;
- k) alteração do subitem 68.2.2.1. da minuta do Edital, substituindo Gerente Geral por responsável técnico.

Por fim, cabe salientar que a interação entre o prazo de permissão de 15 anos e sua prorrogação com os elementos identificados de participação no certame, estimativa dos custos e regulação tarifária seria prejudicial a modicidade tarifária, na medida em que uma planilha de custos sobreestimada e regras que desestimulam a eficiência de gestão da permissionária perdurariam e se acumulariam por um longo período de tempo. Nesse sentido, a definição do prazo não prorrogável de 05 anos seria mais coerente com a situação presente, de forma que a ANTT teria condições de aperfeiçoar as metodologias de elaboração de projetos básicos, remuneração do capital, regras de reajuste e revisão e de mecanismos de incentivo a eficiência como definições de fatores de produtividade.

À consideração superior.

**RICARDO KALIL MORAES**  
Assistente Técnico

**JOÃO GUILHERME DE L. ASSAFIM**  
Assistente Técnico

**DOROTHY HUGUENEY ROMERO**  
Assessora Técnica

**CHRISTIANE MARANHÃO DE OLIVEIRA BARBOSA**  
Coordenadora-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

**ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**  
Secretário de Acompanhamento Econômico, Substituto