



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

**RIO GRANDE DO NORTE**

Diretoria de Infraestrutura e Meio Ambiente

## **RELATÓRIO Nº 02/2025-DIA**

[ACOMPANHAMENTO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO  
PARA ADMISSÃO DE CONCESSIONÁRIAS OU  
PERMISSIONÁRIAS DE TRANSPORTES COLETIVOS DO  
MUNICÍPIO DE NATAL/RN]

**Natal/RN**  
**Ano 2025**





# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**RIO GRANDE DO NORTE**

Diretoria de Infraestrutura e Meio Ambiente

## PREÂMBULO

Fiscalização	
Processo no TCE:	002993/2024-TC
Ato Originário:	Plano de Fiscalização Anual (2024/2025), aprovado pela Decisão Administrativa nº. 18/2024-TC (publicada em 08/04/2024 no Diário Eletrônico/TCE-RN)
Dimensão:	Atuação Concomitante
Ação:	Acompanhamento de procedimento licitatório para admissão de concessionárias ou permissionárias de transportes coletivos do Município do Natal (ID 3.15.2023.090.000)
Objeto da Fiscalização:	Análise da documentação referente à concessão para operação e exploração dos serviços de transporte coletivo urbano do Município do Natal/RN
Instrumento:	Acompanhamento (Art.82, Inciso IV da Lei Complementar nº. 464/2012 e Art. 285 do Regimento Interno doTCE/RN).
Conselheiro Relator:	George Montenegro Soares
Ato de constituição	Portaria nº. 11/2025 – SECEX/TCE/RN, publicada no Diário Eletrônico Edição nº 3698, de 17 de janeiro de 2025.

Jurisdicionado	
Poder/Órgão:	Poder Executivo Municipal / Secretaria de Mobilidade Urbana do Município do Natal/RN-STTU
Vinculação Técnica:	Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente (DIA)
Titular do Poder	Paulo Eduardo da Costa Freire (Chefe do Poder Executivo)
Titular Secretaria	Jódia Melo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO****RIO GRANDE DO NORTE**

Diretoria de Infraestrutura e Meio Ambiente

Comissão de Acompanhamento	
Membro (Jadson Anderson Medeiros da Silva)	Auditor de Controle Externo Matrícula : 10.161-3
Membro (Sérgio Jonas da Silva)	Auditor de Controle Externo Matrícula : 9.964-3
Coordenador (Vladimir Sérgio de Aquino Souto)	Auditor de Controle Externo Matrícula ; 9.542-7
Supervisor (José Monteiro Coelho Filho)	Auditor de Controle Externo Matrícula : 9.551-6





## 1. INTRODUÇÃO

1. Dentre as competências institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, destaca-se a de fiscalizar os procedimentos licitatórios e contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta<sup>1</sup>.
2. Na perspectiva do poder-dever de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, este Tribunal dispõe de instrumentos utilizados para execução das atividades fiscalizatórias, dentre os quais encontra-se o Acompanhamento<sup>2</sup>, que visa examinar ao longo de um período de tempo a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.
3. A propósito, as ações fiscalizatórias de acompanhamento encontram-se contempladas na dimensão da atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual (PFA) 2024/2025 deste Tribunal de Contas<sup>3</sup>, aprovado pela Decisão Administrativa nº 18/2024-TC (publicada em 08/04/2024 no Diário Eletrônico/TCE-RN).
4. Nos termos do Art. 14 da Resolução 017/2016 – TCE, a “*atuação concomitante é a fiscalização simultânea que garante a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos, de forma a possibilitar resposta célere, preventiva, tempestiva e efetiva às demandas crescentes e contínuas da sociedade*”.
5. Dentre as ações contempladas no PFA 2024/2025 deste Tribunal, encontra-se a identificada pelo ID 3.15.2023.090.000, cuja fiscalização abrange “*o acompanhamento de procedimento licitatório para admissão de concessionárias ou permissionárias de transportes coletivos do Município de Natal com o intuito de determinar a adoção de medidas corretivas e/ou a adoção de providências, quando identificadas essas necessidades.*”

<sup>1</sup> Art. 1º, inciso XVI da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (LOTCE/RN).

<sup>2</sup> Art. 82, IV da LOTCE/RN.

<sup>3</sup> Art. 11, inciso III da Resolução 017/2016 – TCE



6. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo (SECEX), por meio da Portaria nº 11/2025 – SECEX/TCE/RN, publicada no Diário Eletrônico - TCE em 17/01/2025, instituiu Comissão Técnica com a composição já descrita no preâmbulo deste relatório.

7. Vencida essa abordagem introdutória, passa-se no tópico a seguir à contextualização da presente ação fiscalizatória de acompanhamento.

### 1.1 Síntese dos fatos.

8. Neste Tribunal, em 01/07/2024, foi protocolado o Ofício nº 379/2024 – GP pelo Sr. Álvaro Costa Dias (Prefeito de Natal/RN à época), através do qual foi encaminhado a minuta do edital e seus anexos referentes à licitação do sistema de transporte público de passageiros do Município do Natal/RN, para análise de questões técnicas e legais por parte deste Tribunal de Contas. O referido ofício originou o Processo 002993/2024 – TC que tramita nesta Corte de Contas.

9. Nos termos do ofício supracitado, o Chefe do Executivo Municipal ressaltou que: *“o presente procedimento se fundamenta em estudos técnicos previamente realizados e decorre da necessidade de se enfrentar o grande desafio do Executivo Municipal, que é o gerenciamento do transporte público coletivo, fato este que, aliado aos investimentos em infraestrutura, visa ampliar a oferta de transporte público, melhorar a qualidade da frota de ônibus, estabelecer padrões e metas de qualidade na prestação dos serviços à população, e implantar sistemas tecnológicos de controle operacional e gestão da arrecadação e da melhoria da gestão.”*

10. Após o encaminhamento do edital e seus anexos a este Tribunal de Contas, a Prefeitura de Natal/RN promoveu atividades para ampliar o debate sobre a licitação com a sociedade até o lançamento definitivo do edital, dando transparência ao procedimento de contratação.

11. Dentre estas atividades houve a realização de consulta pública no período de 04 de julho de 2024 até o dia 24 de julho de 2024<sup>4</sup>. A consulta pública constitui-se de instrumento de transparência e participação social, que teve como objetivo colher contribuições e informações que poderão auxiliar na modelagem jurídica, técnica e econômico-financeira do projeto do edital de licitação da concessão do transporte coletivo do Município de Natal/RN.

<sup>4</sup> Ver: <<https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/41243>>, acesso em 11/03/2025.



12. Dando sequência nas etapas dos debates com a sociedade sobre a contratação em tela, a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU) realizou audiência pública na data de 26/07/2024<sup>5</sup>.

13. Os estudos técnicos da modelagem do projeto de concessão do sistema de transporte público de Natal/RN foram realizados pela Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), e neles foi feita a opção de adoção de subsídio tarifário para cobrir o déficit entre a tarifa pública e a tarifa técnica, evitando transferir todo o custo operacional para o passageiro pagante da tarifa.

14. Ocorre que é necessária a previsão legal autorizando o Poder Executivo a conceder o subsídio tarifário, que no caso concreto é da ordem de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) para o exercício de 2025<sup>6</sup>. Sendo assim, o Executivo Municipal de Natal/RN enviou Projeto de Lei nº 721/2024 em 11 de novembro de 2024 para a Câmara Municipal de Natal, porém até o presente momento ainda não foi aprovado pelo legislativo municipal.

## **1.2 Da fiscalização da etapa de planejamento dos projetos referentes a desestatizações.**

15. A este Tribunal de Contas compete fiscalizar, desde a etapa de planejamento da respectiva licitação, as desestatizações realizadas pela Administração Pública do Estado do Rio Grande do Norte e dos Municípios, compreendendo as concessões comuns, parcerias público-privadas e privatizações de que tratam a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a Lei Complementar Estadual nº 740, de 06 de setembro de 2023, bem como a legislação municipal correlata.

15. É importante chamar a atenção de que a manifestação favorável deste Tribunal, durante a etapa de planejamento da licitação, não presume a regularidade do edital e não impedirá o acompanhamento do respectivo procedimento licitatório.

16. Cabe registrar também a relevância do controle concomitante, cujo objetivo primordial é prevenir a realização de atos ou medidas administrativas que possam comprometer a motivação, o planejamento e a vinculação ao instrumento da licitação, bem como a integridade, conformidade, transparência, economicidade, eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade das ações governamentais, dentre outros princípios aplicáveis à defesa do interesse público.

<sup>5</sup> Ver: <<https://agorarn.com.br/ultimas/sttu-audiencia-debate-licitacao-transporte/>>

<sup>6</sup> Ver: <<https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/41364>>



17. O planejamento e a execução da presente ação fiscalizatória de acompanhamento observou os seguintes critérios de seletividade:

- i) Materialidade: importância relativa do objeto, determinada a partir de aspectos quantitativos e/ou qualitativos;
- ii) Criticidade: juízo profissional sobre a suscetibilidade a erros e fraudes de políticas, programas e operações governamentais, realizado a partir de avaliações objetivas e do conhecimento dos auditores sobre a estrutura e o funcionamento de determinada organização e/ou sobre a natureza de determinada atividade;
- iii) Relevância: importância social ou econômica de determinado objeto, tendo em vista os impactos que as políticas, os programas e operações governamentais geram na sociedade;
- iv) Oportunidade: juízo a respeito da adequação entre a ação de fiscalização proposta e o momento da sua realização, tendo em vista os resultados pretendidos e a capacidade operacional da unidade responsável por executar aquela ação;
- v) Valor agregado: potenciais resultados positivos que uma ação de controle externo poderá proporcionar em relação a uma situação-problema.

18. A Prefeitura de Natal disponibilizou o edital e seus respectivos anexos para consulta em seu sítio eletrônico<sup>7</sup>. Contudo, esta equipe de fiscalização, através da Requisição nº 008/2024 – ICE, requisitou documentação complementar necessária para realização da análise econômico-financeira do projeto, em especial as planilhas que compõem os fluxos de caixa, bem como as planilhas anexas de custos da operação dos serviços.

## 2. ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO

16. Nesta seção serão apresentados os achados mais relevantes identificados pela equipe de auditores que assinam este relatório.

17. Desde já, deve-se deixar claro que o objetivo da análise a seguir será contribuir para a melhoria do transporte público coletivo da cidade do Natal. Neste intuito, a análise buscará indicar pontos que merecem melhorias ou que necessitam pronta correção.

<sup>7</sup><https://licitacaotransporte.natal.rn.gov.br/>



18. Ademais, a análise estará sempre focada na proteção do erário público, buscando encontrar possibilidades de reduzir ou evitar a majoração no subsídio público que estará a cargo da municipalidade e servirá para viabilizar a concessão e manter a modicidade tarifária.

19. Esta análise, embora focada na proteção do erário público, não se furtará de apontar equívocos de cálculos que impliquem em onerar o subsídio a cargo da municipalidade, posto ser necessário que os custos previstos para o negócio sejam o mais próximo possível da realidade, sob risco de não se alcançar uma viabilidade real para a prestação dos serviços.

20. Ainda será preocupação desta análise a qualidade na prestação do serviço público licitado, sendo ofertadas algumas sugestões que possam contribuir com a melhoria da qualidade prestada aos usuários. No entanto, esta análise não olvidará que a oferta de mais qualidade ao usuário deve sempre se compatibilizar com a viabilidade da concessão, sendo então necessário ser suportada pelas contas públicas e tampouco comprometer a rentabilidade mínima esperada pelas concessionárias.

21. Desde logo, deve-se reconhecer que na elaboração dos documentos para a contratação em análise houve bastante esforços de todos os envolvidos no sentido de se apresentar um projeto viável, tanto da Prefeitura de Natal quanto da consultoria contratada para a realização dos estudos.

22. Nesta condição, esta análise não terá qualquer intenção de ser inconteste, ao revés, em muitos pontos buscará apenas trazer questões que necessitam de melhor compreensão pelos entes públicos afetos, tentando evidenciar temas que precisam de aprofundamentos e melhor solução para o alcance da melhor mobilidade urbana na cidade do Natal e de maior modicidade tarifária, bem como para uma prestação dos serviços de transporte coletivo mais adequada e eficiente.

23. Em alguns pontos analisados, este trabalho buscará quantificar financeiramente as possíveis melhorias e correções apontadas no intuito de verificar o impacto sobre o subsídio público, buscando sempre a possibilidade de redução desta contraprestação. Para tal, os valores então quantificados serão lançados nas planilhas Excel dos fluxos de caixa dos lotes em contratação, então disponibilizadas a esta Corte de Contas, substituindo-se assim os valores antes existentes pelos novos valores calculados.



24. Tais valores lançados no fluxo de caixa produzirão alterações na taxa interna de retorno<sup>8</sup> (TIR) utilizada para aferir a rentabilidade da concessão. Para corrigir esta TIR então alterada, fazendo-a retornar ao valor calculado do Custo Médio Ponderado do Capital (CMPC ou WACC) será feita a equalização da TIR do projeto mediante correção da tarifa de remuneração, mantendo-se sempre inalterada a tarifa pública proposta pelos estudos realizados.

25. Assim sendo, a redução da tarifa de remuneração ocorrerá unicamente mediante a redução da contraprestação pública, resultando na redução do subsídio então previsto. O valor assim calculado para a redução do subsídio será então informado como uma possível economia para as contas públicas.

26. Esta análise ainda avaliou o mecanismo de controle permanente da qualidade dos serviços, quando foram identificadas algumas falhas ou possibilidades de melhoria na metodologia de avaliação da qualidade da prestação dos serviços de transporte coletivo que serão disponibilizados à população. Neste ponto, foram feitas algumas sugestões para avaliação pelo ente público contratante.

27. Dado o caráter preliminar desta análise, bem como em função da necessidade de se concluir o trabalho em tempo hábil, nem todos os aspectos da contratação serão analisados, tais quais: definições do projeto básico, constituição e custos do consórcio para operação dos sistemas tecnológicos (SPE Tecnologia), custos e especificações dos sistemas eletrônicos embarcados, TIR do acionista (TIR alavancada), dentre outros.

28. Pelas mesmas razões, também não se pretende envidar esforços para se obter documentos que não tenham sido previamente disponibilizados pela prefeitura municipal contratante. Assim, alguns dados considerados nos cálculos serão exatamente aqueles informados nos estudos.

29. Especificamente em relação a TIR do acionista, observa-se que esta taxa alavancada é obtida no fluxo de caixa do acionista, sendo este o agrupamento do fluxo de caixa operacional com o fluxo de caixa de financiamento do projeto. No entanto, não foram encontradas nas planilhas disponibilizadas à esta Corte de Contas o fluxo de caixa de financiamento estimado para o projeto, relativos a cada lote.

30. Sobre os aspectos não analisados, referidos no parágrafo 27, observa-se que poderão ser objeto de auditoria a "*posteriori*", até mesmo durante a execução

<sup>8</sup>Taxa Interna de Retorno (TIR) é uma taxa de desconto hipotética, calculada a partir de uma projeção de fluxo de caixa quando consideramos que seu Valor Presente Líquido (VPL) é igual a zero.



contratual, quando a futura auditoria poderá contribuir com o ente público contratante indicando ajustes que se fizerem necessário. Assim, desde já, propõe-se a Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente (DIA) que verifique a possibilidade desta auditoria.

31. Nestes termos, passa-se a relatar os pontos então observados pela análise da documentação disponibilizada a esta Corte de Contas.

### **2.1 Ausência de apresentação de alternativas a solução proposta.**

32. Analisada a documentação ofertada pela Prefeitura Municipal da Cidade do Natal, constata-se que não há alternativas à modelagem proposta nos estudos contratados. Tal situação mostra-se inadequada em face de não se ofertar à referida prefeitura cenários que possam ser analisados a fim de se verificar qual alternativa poderá trazer maiores ganhos sociais e se mostrar mais viável economicamente ao ente público ao longo dos anos que virão, haja vista que parte dos custos da prestação dos serviços serão arcados via subsídio pela municipalidade.

33. Desde já, deve-se observar que a presente contratação importará em despesas públicas anuais, via subsídio, da ordem de 60 milhões de reais, valor bastante significativo para as contas públicas municipais, sendo que tal montante poderá ser ainda maior, haja vista que, conforme exposto no parágrafo 93 e seguintes, caso a demanda não se realize conforme estimada, a conta para a municipalidade será acrescida para cobrir os déficits produzidos pela menor procura do serviço pela população.

34. Neste aspecto, cita-se o prazo da concessão de 20 anos, que foi a única alternativa apresentada pelos estudos contratados, sendo supostamente o melhor cenário para viabilizar a contratação. No entanto, é necessário afirmar que tal definição relativa a este prazo precisa ser analisada com mais profundidade pela municipalidade contratante, haja vista a complexidade de questões envolvidas na contratação.

35. De pronto, observa-se as incertezas acerca do futuro relativo ao sistema de transporte público, haja vista ser um setor em contínua transformação. Principalmente com o surgimento de novas formas de transporte alternativos, tais quais os transportes por aplicativos, que produzem significativos impactos sobre a demanda do transporte coletivo.



36. Ademais, deve-se ainda mencionar as campanhas e investimentos para uso crescente de meios de transporte mais sustentáveis e menos poluentes, tais quais bicicletas ou veículos elétricos, haja vista que o Brasil, juntamente com outros países, ratificou diversos acordos que versam sobre metas de redução de emissões a curto, médio e longo prazo de gás carbono e outros gases causadores de efeito estufa, além de óxidos de nitrogênio e enxofre.

37. Tal preocupação ambiental inclusive encontra-se positivada na própria lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana<sup>9</sup>, conforme se ver em *verbis*:

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

V - **incentivo** ao desenvolvimento científico-tecnológico e **ao uso de energias renováveis e menos poluentes**;

38. Acerca do tema veículos elétricos, há de se ressaltar que a presente contratação baseia-se exclusivamente na adoção de tecnologia veicular a diesel, em virtude, conforme alegado nos estudos, da inexistência de veículos elétricos atualmente em operação comercial na cidade, bem como em face da complexidade existente em se implantar a operação de veículos elétricos, haja vista que a transição para a eletromobilidade envolve não apenas a aquisição de veículos elétricos, mas a preparação da infraestrutura de recarga, a reorganização dos processos e equipamentos de manutenção, dentre outros.

39. Sobre a questão, de fato, a eletromobilidade no transporte público ainda é tema pouco desenvolvido no país, estando a maioria das cidades brasileiras que adotaram ônibus elétrico no transporte público operando ainda em fase experimental. Ocorre no entanto que há concretas possibilidades de que tal realidade em pouco tempo se imponha de forma inconteste, quando então a transição para a eletromobilidade se fará obrigatória, posto inclusive a possibilidade de imposições por futuras alterações na legislação ambiental, ou mesmo por novas leis sobre o setor, tal qual o Projeto de Lei nº 3.278/2021<sup>10</sup>, que instituirá o marco legal do transporte público coletivo urbano, já aprovado no Senado Federal e em trâmite na Câmara dos Deputados, que em seus comandos preconiza, *in verbis*:

<sup>9</sup> Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012

<sup>10</sup> Ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149920>, e <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2481715>, acessos em 10/02/2025



**Art. 9º** O titular dos serviços é responsável pelo planejamento da rede de transporte público coletivo, englobando:

VIII – **as estratégias programadas e progressivas para a transição energética do transporte público coletivo sem que o eventual aumento de custos recaia sobre os passageiros;**

§ 1º O planejamento do transporte público coletivo deverá estabelecer meta **de redução de emissões de poluentes atmosféricos e gases de efeito estufa decorrentes da queima de combustíveis fósseis para o transporte público coletivo;**

**Art. 11.** São atribuições do titular dos serviços referentes à regulação dos serviços de transporte público coletivo, nos termos do art. 10:

II – promover a melhoria contínua dos padrões de qualidade, desempenho, cobertura do serviço e **redução de emissões de poluentes** e garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e no planejamento e na gestão dos serviços;

**Art. 20.** Os investimentos em infraestrutura de transporte público coletivo deverão priorizar projetos:

V – **que promovam a redução de emissões de poluentes locais e gases de efeito estufa e incentivem a transição tecnológica para fontes mais limpas;**

40. Desta forma, aprovada esta lei, o planejamento, a regulação, e os investimentos em infraestrutura de transporte público coletivo deverão promover a transição energética no sentido de redução na emissão de gases de efeito estufa. Assim, a municipalidade terá dificuldades em manter o contrato objeto da licitação em tela inalterado, sendo forçada a rever seus termos, o que poderá não ser viável, haja vista não ter sido planejado e modelado para isto, conforme comenta-se adiante.

41. Registra-se, por oportuno, que, mesmo na Região Metropolitana de Natal, o ônibus elétrico já é realidade, operando em fase de teste na linha intermunicipal entre as cidades de Parnamirim e Natal<sup>11</sup>.

42. A transição para a eletromobilidade, no entanto, impactará de forma relevante a estrutura de custos operacionais e investimentos, o que exigirá então complexa revisão do equilíbrio econômico financeiro do contrato almejado pela licitação em comento, haja vista, dentre outros motivos, os preços de veículos elétricos encontrarem-se em patamares bastante elevados, bem superiores aos preços de ônibus tradicionais.

<sup>11</sup>Ver: <https://diariodotransporte.com.br/2025/01/07/empresa-trampolim-da-vitoria-comeca-a-testar-onibus-eletrico-no-transporte-coletivo-da-regiao-metropolitana-de-natal-rn-em-janeiro/>, acesso em 06/02/2025.



43. Sobre a questão, desde logo, deve-se alertar para a possibilidade de que tal revisão contratual não seja economicamente viável na presente contratação, haja vista que tais novos custos poderão não ser suportados pela municipalidade, que arcará com subsídio ainda maior, bem como que a futura empresa prestadora do serviço poderá não ter a capacidade para lograr uma transição eficiente para a eletromobilidade.

44. Lembra-se que a presente licitação está modelada para contratar uma empresa com expertise em transporte com tecnologia a diesel, e que tal empresa no futuro, mesmo que consiga a transição para a eletromobilidade, poderá não ser a empresa mais apta para esta nova forma de prestação do serviço. Assim posto, se a municipalidade mantiver este contrato nesta transição energética poderá estar abrindo mão de realizar uma nova contratação com empresa com maior expertise e eficiência no tema ônibus elétrico, e que, nesta condição, poderá ofertar tarifas mais módicas aos usuários, o que impactará obviamente no subsídio a cargo da prefeitura.

45. Ademais, a inserção de ônibus elétricos na prestação dos serviços a ser contratada implicará em serviços não licitados sendo negociados fora de uma licitação. Além de poder suscitar dúvidas jurídicas acerca da adequação legal da alteração contratual, estar-se-ia impossibilitando que outras empresas pudessem apresentar preços mais competitivos para esta nova forma de prestação dos serviços, haja vista ser nítido que haveria alteração do objeto inicialmente contratado.

46. Acrescenta-se que cláusulas contratuais devidamente firmadas, em regra, somente se alteram mediante acordo mútuo, o que poderá ser então obstáculo a futuras alterações na prestação dos serviços em tela.

47. Ainda acerca das incertezas do setor, deve-se apontar a ausência nos estudos acerca das possibilidades de integração intermodal, exigência explícita da já referida lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que no seu primeiro artigo já determina, *in verbis*:

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, **objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte** e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.



48. Adiante, no art. 6º, a referida lei 12.587/2012 informa as diretrizes que orientam a Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre as quais lista-se: a integração entre os modos e serviços de transporte urbano. Tal comando legal é inclusive replicado pelo Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob) da cidade do Natal<sup>12</sup>, que estabelece nos arts. 4º e 8º, *in verbis*:

Art. 4º. São diretrizes deste Plano Municipal de Mobilidade Urbana:

II - Priorização do transporte público coletivo, em detrimento do transporte individual motorizado, promovendo:

g) **Integração entre o sistema de transporte municipal** com cidades circunvizinhas, com o metropolitano, **com o trem urbano e com novos modos de transportes que possam surgir**;

Art. 8º. **Serão prioridades de financiamento para o Plano Municipal de Mobilidade Urbana ações que prezam pela integração dos modos de transporte**, a modicidade tarifária, a garantia da mobilidade urbana, a acessibilidade e a universalidade de acesso aos geométricos urbanos.

49. Desta forma, embora nenhuma integração intermodal esteja prevista nesta contratação, a questão terá que ser enfrentada em um futuro próximo, principalmente tratando-se do transporte coletivo da cidade do Natal, que em muito seria beneficiado com a integração entre o veículo leve sobre trilhos (VLT) e o ônibus urbano, que poderia inclusive contribuir bastante para reduzir os custos operacionais do sistema, haja vista o VLT propiciar interligação entre a zona norte e as zonas centrais da capital.

50. Lembra-se, por oportuno, conforme projeto proposto<sup>13</sup>, que a zona norte é exatamente o lote da licitação em pauta que terá maior tarifa, no valor de R\$ 7,176, superior em 43,3% à tarifa proposta para o Lote Sul que terá uma tarifa de R\$ 5,007. O lote norte será então o grande responsável pelo pesado subsídio a cargo da Prefeitura de Natal, haja vista representar o percentual de 78,2% dos valores projetados de subsídio anual, importando em torno de 47 milhões de reais de valor de subsídio. O Lote Sul importará em apenas 13 milhões de reais.

51. Sobre esse elevado custo do transporte do Lote Norte, registra-se que tal questão deve-se principalmente aos grandes deslocamentos entre a Zona Norte e as zonas centrais da cidade, que produzem muitos quilômetros sem troca de passageiros, haja vista que muitos passageiros embarcam na Zona Norte e somente descem nas áreas centrais de Natal. Tal problema poderia em muito ser melhorado com a

<sup>12</sup>Decreto nº 12.540, de 14 de Junho de 2022, da Prefeitura Municipal de Natal.

<sup>13</sup>Ver Produto 4.2: Modelo de Remuneração e Fluxo de Caixa, p.172.



integração com o VLT, que faria o transporte ao longo destes quilômetros de forma mais ágil, veloz e com menor custo, resultando então, ao fim, em menor subsídio municipal. Desta forma ter-se-ia um transporte com menos impactos negativos sobre as contas públicas.

52. Obviamente, há de se compreender que, no presente momento, talvez, de fato, haja dificuldades intransponíveis para o planejamento de uma integração intermodal. No entanto, não é compreensível que tal situação se perpetue ao longo dos 20 anos da contratação em tela.

53. A almejada integração intermodal em comento exigirá certamente um redesenho da rede de linhas do transporte coletivo ora proposto, com correspondente alteração nos custos da operação do serviço. Assim, caso ocorra, implicará na necessidade de revisão contratual a fim de se alcançar novo equilíbrio econômico financeiro para a prestação do serviço.

54. Acrescenta-se ainda que a eventual implantação de um sistema de integração intermodal ao longo da execução contratual poderá exigir soluções tecnológicas, tais quais as centrais de operações integradas, ou de infraestrutura, tal qual a construção de terminais de integração, de difícil adaptação ao contrato a ser firmado, ou poderá também exigir complexo reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

55. Assim posto, sem qualquer previsão sobre integração intermodal, a presente contratação não se mostra ideal para trazer maiores soluções à mobilidade urbana e à modicidade tarifária, tampouco a melhor reduzir os impactos negativos sobre as contas públicas. Desta forma um contrato demasiadamente longo poderá não ser o mais adequado, pois poderá perpetuar uma situação que já nasce imperfeita ou que terá difícil adaptação contratual caso ocorra uma solução intermodal.

56. Outro ponto importante acerca das incertezas relativas a futura prestação dos serviços ora em contratação, refere-se às dúvidas acerca da demanda real que solicitará o serviço. Tais dúvidas serão tratadas adiante (parágrafos 93 e seguintes), no entanto, desde já, faz-se necessário registrar o impacto que uma eventual frustração de demanda poderá ter sobre o contrato, haja vista que quanto mais longo a vigência contratual mais prejuízos e riscos incorrerá o contratado e a municipalidade, posto o compartilhamento do risco em comento.

57. Nesta condição, o risco de demanda, por si só, já é suficiente para que a prefeitura municipal contratante analise com bastante atenção o prazo de duração do



contrato a ser licitado, tendo em vista que recursos públicos estarão comprometidos e que há um risco real de que esse comprometimento seja maior do que o previsto, o que poderia prejudicar a saúde financeira da municipalidade.

58. Nesta mesma linha, deve-se reconhecer outro risco, a possibilidade de ocorrência de crise fiscal que venha a comprometer a saúde financeira municipal e prejudicar a manutenção do subsídio, seja por queda de arrecadação, seja por aumento de outras despesas municipais.

59. Neste ponto, observa-se que, diferente de contratações mediante Parcerias Público Privada, não há na presente contratação qualquer mecanismo de garantia financeira que possa amparar a manutenção do subsídio, caso o orçamento geral do município encontre-se com dificuldades.

60. Lembra-se, por oportuno, que problemas semelhantes já foram observados em outras concessões existentes no estado do Rio Grande do Norte (RN), cita-se por exemplo o caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, que teve seu contrato rescindido justamente por frustração de demanda<sup>14</sup>, ou ainda o caso do contrato de Parceria Público Privada da Arena das Dunas, que, conforme relatado por representantes desta arena em visita a esta Corte de Contas, em face de supostas dificuldades fiscais do Estado do RN, tem ocorrido atrasos no pagamento das contraprestações devidas.

61. Outro ponto que merece registro, e que necessitará evoluir no futuro, trata-se das receitas acessórias, que são aquelas cujo recebimento decorre da exploração de atividades econômicas relacionadas tangencialmente à execução de um contrato de concessão. São ganhos que o operador auferir por meio da venda de outros serviços, atividades secundárias ao objeto principal da avença, não identificadas com este.

62. Na presente contratação tais receitas se limitarão a veiculação de propaganda nos veículos, nos sistemas de wi-fi e demais equipamentos afetos à operação, autorizados pelo Poder Concedente. Representam valores poucos significativos, da ordem de apenas 2% da remuneração prevista ao longo de todo contrato.

63. Essas receitas extratarifárias tornam-se atualmente cada vez mais necessárias à medida que parte dos custos do sistema são arcados pela municipalidade e comprometem as contas públicas, com risco, inclusive, de não serem suportadas em períodos críticos pelo orçamento público.

<sup>14</sup> Ver: <https://tribunadonorte.com.br/economia/inframerica-vai-devolver-concessao-do-aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante/>, acesso em 06/02/2025.



64. Há, no entanto, espaço para se avançar na geração de receitas para o transporte público municipal. O tema é bastante discutido no país, com várias cidades buscando novas receitas para qualificar o sistema de transporte público sem aumentar a tarifa.

65. Entre as propostas em discussão listam-se: a taxação do transporte por aplicativos, receitas de estacionamentos rotativos, cobranças de modos de transporte menos sustentáveis, a concessão dos abrigos de ônibus para a iniciativa privada, espaços comerciais em terminais e estações, dentre outras.

66. Tal questão é de tamanha importância para a subsistência do transporte coletivo municipal que o já referido Projeto de Lei nº 3.278/2021 se preocupa em ofertar uma lista de possibilidades para financiar as receitas extratarifárias, a saber, *in verbis*:

**Art. 29.** São consideradas receitas extratarifárias aos serviços de transporte público coletivo:

I – receitas de publicidade e direitos de nome nos veículos, terminais, estações, pontos de parada, entre outros;

II – receitas imobiliárias ou de exploração de serviços comerciais nas estações ou em áreas contíguas às infraestruturas de transporte público coletivo;

III – receitas oriundas da cobrança de estacionamento em áreas públicas e da taxação de estacionamentos privados;

IV – receitas decorrentes da cessão de terrenos públicos para construção de garagem;

V – outras receitas definidas em contratos para operação dos serviços de transporte público coletivo e demais serviços correlatos ou em legislação e normas aplicáveis;

VI – oriundas da comercialização de créditos de carbono ou outros mecanismos de compensação ambiental.

67. Adiante, o referido projeto de lei, trata de estabelecer possibilidades tributárias para o financiamento das operações dos serviços de transporte público coletivo, conforme se ver *in verbis*:

**Art. 30.** Para promoção da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços de mobilidade urbana, compete ao titular dos serviços de transporte público coletivo instituir:

II – a cobrança de tributos ou tarifas do organizador ou da plataforma tecnológica de intermediação do serviço pela utilização do sistema viário público por serviços de transporte de passageiros privados, por serviços de transporte de passageiros individuais e por serviços de transporte urbano de cargas;

VII – a cobrança de tributos pela disponibilidade dos serviços de transporte público coletivo, inclusive para pessoas jurídicas;

**§ 1º A receita auferida na forma dos incisos II a VIII deverá ser aplicada obrigatoriamente para o financiamento da infraestrutura e da operação dos serviços de transporte público coletivo e dos modos ativos de transporte.**



68. Assim posto, não há como se negar a importância do tema, que precisa evoluir para a subsistência do transporte coletivo, sendo necessário então uma geração de receita extratarifária que possa contribuir de fato para a prestação do serviço, o que não ocorre na presente contratação, que apresenta valores bastante insipientes.

69. Obviamente, o que está posto na licitação em pauta é o que se mostra factível para o presente momento, no entanto, pensando no custo do subsídio público, não se deve imaginar que tais receitas não devam evoluir, mediante novas alternativas que venham a se mostrar possíveis, que através de regulamentação jurídica se tornem factíveis para adoção pelas cidades brasileiras.

70. Nesta condição, um contrato longo, com regras jurídicas já estabelecidas, poderá ser obstáculo à inclusão destas futuras receitas no custeio da prestação dos serviços. Ademais, dependendo do tipo de receita regulamentada, poderá ocorrer de faltar a empresa contratada expertise ou capacidade para a implantação das ações necessárias a viabilização destas futuras receitas.

71. No aspecto conceitual, do ponto de vista econômico, deve-se observar que o mercado dos serviços de transporte coletivo urbano, segundo estudiosos da área<sup>15</sup>, corresponderia a um mercado contestável, no qual as empresas podem entrar e sair livremente, com baixos custos afundados, quando podem facilmente recuperar seus custos de entrada, caso posteriormente decidam abandonar o setor.

72. A competição no setor se daria para o mercado, nos momentos de entrada nos mercados (ou seja, nos momentos das licitações para a delegação dos serviços), e não no mercado (nas próprias ruas e avenidas em que os ônibus circulam).

73. A premissa básica para a manutenção da contestabilidade ao longo do tempo do serviço de transporte coletivo seria a realização de rodadas sucessivas de licitações para a delegação dos serviços. Para a manutenção da contestabilidade, os contratos decorrentes de licitações deveriam ter prazos curtos para que outras rodadas licitatórias ocorressem e garantissem a manutenção da competitividade.

74. Esta competitividade é então assegurada na medida em que os pressupostos da contestabilidade dos mercados são observados e postos em prática pelo poder concedente dos serviços, para tal os prazos contratuais deveriam ser aproximadamente definidos para equivalerem ao ciclo ótimo de utilização de ativos

<sup>15</sup> SANTOS, Enilson; ORRICO FILHO, Rômulo. Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico. In: ORRICO FILHO, Rômulo; BRASILEIRO, Anísio; SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados. Brasília: L.G.E., 1996, p. 25-42.



veiculares (ou seja, para refletirem o mínimo custo médio de utilização do capital imobilizado em veículos).

75. Assim posto, sabendo-se que a presente contratação estipulou em 12 anos a vida útil<sup>16</sup> dos ativos veiculares (ônibus), presume-se então que esse prazo poderia ser adequado à licitação em pauta.

76. De fato, ponto importante a justificar o prazo de uma concessão refere-se ao tempo de amortização dos investimentos pactuados. Desta forma, uma análise desta questão faz-se necessária para melhor compreensão do problema.

77. Na presente contratação os investimentos iniciais estão orçados, conforme estudos realizados, nos montantes de R\$ 130,5 milhões para o Lote 1, e R\$ 138,0 milhões para o Lote 2. Outros investimentos estão previstos ao longo do contrato, mas tratam-se apenas de reposição de ativos que alcançaram sua vida útil, ou melhor: que completaram seu ciclo de utilização. Assim posto, a análise deve focar nos investimentos iniciais, considerando ainda a otimização dos ciclos de utilização dos ativos.

78. Analisando o Lote 1, que representará 78,2% dos valores do subsídio, verifica-se que os investimentos iniciais em frota importam em R\$ 100,3 milhões, representando 76,9% do total dos investimentos. Todo esse valor será amortizado em 12 anos (leia-se: menos de 13 anos completos), quando alcançará sua vida útil e seu ciclo de utilização.

79. Outros R\$ 13,2 milhões, representando 10,1% do total dos investimentos, refere-se à aquisição do terreno para oficinas e garagem. Tal ativo, porém, não sofrerá depreciação, portanto não há de se falar de tempo de amortização deste investimento. Nesta condição, há de se observar que quanto menor o tempo de concessão melhor será o impacto deste custo no fluxo de caixa, haja vista que maior será o valor presente líquido da alienação deste ativo.

80. Outros R\$ 4,8 milhões, representando 3,7% do total dos investimentos, refere-se à Tecnologia Embarcada e Veículos Auxiliares, tais investimentos estão com vida útil prevista de 5 anos. Sabendo-se que vida útil é preponderantemente conceito econômico, tal vida útil poderia ser ajustada para 6 anos, o que corresponderia então a dois ciclos de utilização destes ativos, se exaurindo em 12 anos.

---

<sup>16</sup> A vida útil de 12 anos nesta contratação é entendida como sendo a idade do veículo com mais de 12 e menos de 13 anos completos.



81. Assim, apenas os investimentos em construções (oficinas e garagem), no valor totalizado de R\$ 8,8 milhões, não completariam sua vida útil (prevista de 25 anos) no prazo de 12 anos, como também não completarão no prazo proposto de 20 anos, quando haverá ainda um valor não amortizado de R\$ 1,7 milhões. No prazo de 12 anos haveria um valor não amortizado de R\$ 4,6 milhões, um acréscimo em relação ao prazo proposto de 20 anos de R\$ 2,8 milhões não amortizados, o que representa então apenas 2,1% do total dos investimentos.

82. Desta forma, a redução do prazo de 20 para 12 anos importaria em um acréscimo no valor não amortizado de apenas 2,1% do total dos investimentos iniciais, demonstrando que há de fato a possibilidade se reanalisar o prazo contratado sem maiores impactos nos valores do subsídio previsto.

83. Sobre a questão, uma preliminar simulação nos fluxos de caixa realizada neste trabalho aponta que o impacto sobre o valor do subsídio poderá ser inferior a 5% do valor então estimado. Tal impacto, no entanto, poderá ser compensado pelas correções de equívocos constatados nos referidos fluxos de caixa, conforme explicado nos parágrafos 171 a 367.

84. Ainda sobre a questão, registra-se que o prazo de 12 anos é o prazo adotado para a licitação do transporte público da cidade de Curitiba<sup>17</sup>, capital do Paraná, atestando assim a sua viabilidade e adequação. Aqui no Nordeste, a cidade de Campina Grande/PB<sup>18</sup>, em 2014, por sua vez, realizou a licitação do transporte coletivo com prazo de 15 anos, desde então operam o sistema de transporte coletivo urbano da cidade, demonstrando que tal prazo é possível e executável.

85. Sobre o tema, acrescenta-se que um contrato com prazo mais curto poderá antecipar em uma segunda licitação melhorias na prestação dos serviços que hoje não se mostram factíveis, com correspondente redução de custos, bem como reduziria os riscos de perda de demanda que, ocorrendo, sobrecarregará o subsídio público a cargo da municipalidade.

86. Ademais, sempre necessário lembrar que contratos de duração muito longa tendem a fomentar o domínio do setor por um número restrito de empresas que detêm os ativos exigidos no processo licitatório e, assim, acabam por minar a competitividade

<sup>17</sup> Ver: [https://www.amep.pr.gov.br/sites/comec/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-03/00\\_edital.pdf](https://www.amep.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2024-03/00_edital.pdf), e <https://www.amep.pr.gov.br/audienciapublicatransp>, acesso em 17/02/2025.

<sup>18</sup> Ver: <https://sttp.campinagrande.pb.gov.br/dois-consorcios-do-sistema-de-transporte-coletivo-de-campina-grande-entrarao-em-operacao-a-partir-desta-quarta-feira/>, acesso em 17/02/2025.



e retardar a inovação tecnológica, com prejuízos para a modicidade tarifária e para a maior eficiência na prestação dos serviços.

87. Contratos mais longos representam barreiras à entrada de novas empresas no mercado, favorecendo o surgimento de monopólios ou de oligopólios cartelizados, possibilitando que estes atuem para obter uma margem de lucro maior sobre a prestação dos serviços. Assim, contrariando os pressupostos dos mercados contestáveis, não haveria incentivos para as empresas buscarem operar sempre com preços mínimos a fim de inibirem futura concorrência.

88. Contratos de operação mais curtos, por sua vez, facilitam a avaliação, a gestão dos riscos e a previsibilidade de custos – fatores que podem atrair mais empresas, conferindo mais competitividade ao processo licitatório. Com contratos de menor duração, a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano terá mais flexibilidade para responder as mudanças advindas com o tempo e acompanhar as novas tendências para o setor.

89. Por fim, sobre o tema, deve-se ter em mente que esta será a primeira experiência da Prefeitura de Natal na licitação de concessão de transporte público, quando, obviamente, por falta de expertise, poderão ocorrer falhas nas soluções adotadas, quando então somente na execução contratual serão percebidas. Um contrato muito longo poderá perpetuar essas falhas por muitos anos, haja vista que alterações contratuais nem sempre são fáceis, necessitando muitas vezes de difícil acordo mútuo.

90. Com a toda a exposição da problemática então tratada, não se pretende neste trabalho criticar os estudos e soluções propostas para a licitação em pauta, haja vista que deve-se reconhecer que tais soluções são as factíveis para o presente momento, bem como que houve bastante esforços de todos os envolvidos no sentido de se apresentar um projeto viável.

91. No entanto, é necessário reconhecer que a presente contratação não oferta perspectivas reais para temas importantes como a eletromobilidade, integração intermodal, receitas alternativas significativas, dentre outras questões, bem como que não apresenta qualquer mecanismo de garantias financeiras que possam socorrer o contrato em face de crise fiscal ou proteger a municipalidade e o concessionário contra frustrações de demanda.

92. Nesta situação, se mostra inconteste a necessidade de se rediscutir o prazo da contratação, posto que um prazo longo poderá servir para perpetuar um contrato



incapaz de atender exigências futuras para a prestação dos serviços, ou de apresentar soluções reais para dificuldades financeiras na execução do contrato oriundas de crises fiscais do município ou de baixa procura pelo serviço.

## 2.2 Incertezas em relação aos riscos previstos para a concessão.

93. Analisando a matriz de risco elaborada para a presente contratação, constata-se que alguns riscos precisam ser melhor observados. Destacando-se, desde já, o risco de demanda, que será compartilhado entre o poder concedente e o futuro concessionário, por meio de um mecanismo de bandas de demanda.

94. O mecanismo de compartilhamento do risco de demanda utilizará como métrica o IPK, Índice de Passageiros Equivalentes por Quilômetro, ou seja, a razão entre o número de passageiros equivalentes<sup>19</sup> e a quilometragem ponderada do conjunto de linhas definidas para o lote de concessão mensurados no intervalo de um semestre.

95. Embora o compartilhamento do risco de demanda seja de fato adequado, haja vista que impor riscos demasiados às concessionárias implica em gerar incertezas que sobrecarregarão a tarifa ofertada para a prestação dos serviços, deve-se perceber que, caso tal demanda não esteja adequadamente projetada, haverá graves riscos de que a municipalidade venha a arcar com subsídios em valores bastante superiores ao então previstos.

96. O subsídio está previsto em 60 milhões de reais ao ano, o que já representará um desafio as contas públicas municipais. Valores ainda maior, no entanto, poderão ser exigidos caso a procura pelo serviço não ocorra como projetada.

97. O problema identificado por este corpo técnico no risco de demanda refere-se exatamente à projeção de demanda que consta nos estudos elaborados, que estima o número de passageiros equivalentes mensais em 3.586.399, totalizados para os dois lotes a serem licitados. Esse número é mantido constante ao longo dos 20 anos da concessão, não se projetando qualquer tendência para tal demanda, nem de crescimento nem de decréscimo.

<sup>19</sup>Medida financeira de passageiros que corresponde àquele que realiza o pagamento do valor da tarifa pública para um determinado deslocamento, resultado da divisão entre a receita de uso e a tarifa pública.



98. Os cálculos para se obter essa demanda projetada não foram encontrados nos documentos apresentados, desta forma tais cálculos não serão analisados neste trabalho. Em documento constante dos estudos, foi descrita a metodologia utilizada, que informa<sup>20</sup>, *in verbis*:

Da parte da demanda, utiliza-se as matrizes de viagens coletadas pelo processamento do sistema de bilhetagem eletrônica e de monitoramento.

A validação final dos modelos foi feita com a aplicação sucessiva da matriz de demanda na rede de simulação codificada, comparando-se os dados dos resultados obtidos dos fluxos alocados coerentes e próximos aos dados de calibração da Rede de Simulação.

A montagem da Rede de Simulação foi feita com a utilização da ferramenta de planejamento denominada *Transcad*.

Para a distribuição da demanda do sistema opcional, como critério de distribuição realizou-se uma correlação dos itinerários das linhas opcionais com os itinerários das linhas regulares. Dado que o perfil de embarques e desembarques é conhecido do sistema regular, procedeu-se pela adoção do mesmo perfil para as linhas opcionais.

99. Apenas com a descrição da metodologia, sem os cálculos que resultaram na demanda projetada, não é possível avaliar a exatidão do valor apresentado. Desta forma, esta análise observará apenas o resultado dos estudos que definiram o número de passageiros equivalentes mensais em 3.586.399.

100. A tarifa vigente no ano de 2024 para o transporte público de Natal utilizou para seu cálculo o número mensal de passageiros equivalentes no montante de 3.019.642,50. Tal valor é 16% menor do que o valor estimado para a licitação em tela, e, ademais, se referia à média de apenas três meses do ano de 2023, respectivamente julho, agosto e setembro, por outro lado não considerava os passageiros transportados pelo transporte alternativo.

101. Assim, iniciando a análise, deve-se observar que, conforme últimos dados disponíveis para tal demanda, referente ao ano de 2023<sup>21</sup>, a demanda mensal média ocorrida foi de 2.800.099 para o denominado Serviço Tipo Regular (STPPO – Serviço de Transporte Público de Passageiro por Ônibus) e de 372.000 para o Serviço Opcional (SOTPP – Serviço Opcional de Transporte Público de Passageiro). Totaliza-se então uma demanda mensal para o ano de 2023 de 3.172.099 passageiros equivalentes.

<sup>20</sup> Ver Produto 4.1 – Relatório Técnico para apresentação da Rede Futura do transporte público coletivo da cidade do Natal a ser delegada por meio de Concessão – Rev. 01, p. 78 e 110.

<sup>21</sup> Produto 4.1 – Relatório Técnico para apresentação da Rede Futura do transporte público coletivo da cidade do Natal a ser delegada por meio de Concessão – Rev. 01, p. 36 e 55.



102. Assim posto, a demanda projetada pelos estudos para a contratação é 13,1% maior do que última demanda real verificada. Nestes termos a contratação em tela já se inicia projetando uma demanda que não se constata no presente momento.

103. A esta preocupação acrescenta-se o histórico decrescente da demanda do transporte público na cidade do Natal. A tabela 01 mostra os números de passageiros totais e equivalentes que demandaram o transporte coletivo de Natal de 2012 a 2023.

Tabela 1 - Histórico de demanda em Natal dos últimos 8 anos

ANO	DEMANDA TOTAL	DEMANDA EQUIVALENTE
2012	127.641.870	91.396.325,50
2013	124.482.037	90.579.002,50
2014	114.992.626	87.573.045,50
2015	110.999.208	81.268.847,50
2016	106.272.950	71.180.603,50
2017	99.196.624	66.600.929,50
2018	93.563.088	63.915.175,50
2019	87.948.725	59.743.464,50
2020	45.733.801,00	32.941.440,00
2021	47.948.593,00	35.658.325,13
2022	56.262.663,00	39.112.185,41
2023	49.565.601,00	33.601.186,00

Fonte: Dados STTU<sup>22</sup>.

104. Sobre a Tabela 1, observa-se que os anos de 2020 a 2022 foram prejudicados em face aos impactos da pandemia da Covid-19, que em muito reduziu a demanda pelo transporte coletivo no período, assim não devem ser considerados na análise.

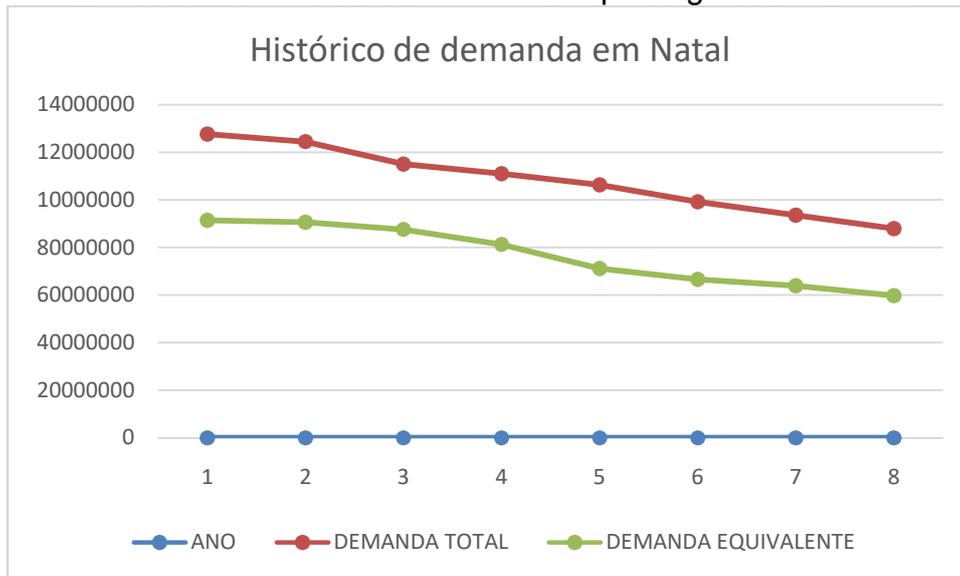
105. Analisando a Tabela 1, constata-se que a demanda pelo transporte público em Natal de 2012 a 2019 apenas decresceu ao longo destes anos a uma taxa em torno de 5% ao ano. O que indica que projetar crescimento pode ser um grande equívoco desta contratação.

106. Para melhor compreender esse histórico, exibe-se o Gráfico 1 que mostra como a demanda de passageiros totais e a demanda de passageiros equivalentes se comportaram de 2012 a 2019.

<sup>22</sup>Produto 4.1 – Relatório Técnico para apresentação da Rede Futura do transporte público coletivo da cidade do Natal a ser delegada por meio de Concessão – Rev. 01, p. 33.



Gráfico 1 – Histórico de demanda de passageiros em Natal



Fonte: elaborado pelos autores.

107. Analisando o Gráfico 1, de pronto é possível observar que as linhas da demanda de passageiros totais e a linha de demanda de passageiros equivalentes são bastante simétricas, mantendo uma equidistância quase uniforme, o que permite deduzir que não foram as gratuidades ou as meia-passagens que prejudicaram a demanda equivalente, e sim a menor procura por parte da população pelo serviço de transporte coletivo.

108. Também é possível observar que as linhas de demanda entre 2012 e 2019 decrescem de forma constante e quase linear, o que permite inferir trata-se de uma clara tendência do serviço prestado. Aliás, essa tendência também é observada no próprio ano de 2023, que mesmo sem os efeitos da pandemia apresentou valores ainda menores de demanda.

109. Por oportuno, registra-se que uma projeção de demanda para 2023 a partir da tendência verificada entre 2012 a 2019, resultaria em uma demanda maior do que a informada na Tabela 1, mas tal fato é explicado pela menor cobertura de transporte na cidade após a pandemia.

110. As causas para tal declínio de demanda são conhecidas, destacando-se a entrada no mercado dos transportes por aplicativo, principalmente do “uber moto”, que, tal qual o mototaxi, apresenta preços bem competitivos com o transporte coletivo. Os transportes por aplicativo oferecem deslocamentos porta a porta, indo buscar o usuário em casa e deixando no exato local de destino, sendo isso um grande diferencial, que



muitas vezes mostra-se compensar o valor maior a pagar por este transporte individual.

111. Ademais, a própria insegurança pública vivenciada nas grandes cidades brasileiras, inclusive em Natal, prejudica a procura pelo transporte coletivo e favorece os transportes individuais, tais quais os transportes por aplicativo, prejudicando ainda mais a demanda pelos ônibus urbanos.

112. Também contribui para tal declínio o crescimento da motorização individual, impulsionada por políticas nacionais de isenções fiscais e de facilidade de crédito para a aquisição de automóveis e, principalmente, de motocicletas, mais acessíveis a população de baixa renda, exatamente aquela população que mais demanda o transporte público.

113. Outra causa que ainda merece destaque é a decadência de centros geradores de tráfego, que resultam em menor demanda de transporte. Especificamente em Natal, têm-se a situação dos bairros da Cidade Alta e da Ribeira, que já não possuem mais o mesmo poder de atração de outrora, quando muitos atravessavam a cidade inteira para trabalho, compras ou serviços nestes centros.

114. Especificamente em relação a Natal, deve-se ainda observar a própria redução da população da cidade, quando de 2010 a 2022, a cidade, conforme censos do IBGE, sofreu uma queda de 6,52%<sup>23</sup> em sua população, perdendo mais de 50 mil habitantes.

115. A maioria dessas causas são problemas nacionais, não sendo então provável que ações do município logrem êxito em reverter a situação posta. Assim sendo, a contratação em curso irá enfrentar estes problemas, e, como consequência, terá então a demanda pelo serviço afetada.

116. Há no entanto que reconhecer que também contribui para a menor procura pelo serviço as poucas ações relativas à melhorias na infraestrutura de transporte público, com destaque especial as calçadas e abrigos de passageiros. Afinal, aguardar o ônibus sob sol quente ou debaixo de chuva em nada contribui para agrandar e atrair usuários.

117. Sobre tal questão, no entanto, a contratação em tela não apresenta qualquer solução, não sendo conhecida no presente momento qualquer ação ampla, para toda a cidade, no intuito de melhorar a vida dos usuários do transporte público,

<sup>23</sup> Ver: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/06/28/populacao-em-natal-rn-e-de-751300-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml>, acesso em 13/02/2025.



especificamente em relação aos abrigos de ônibus e as suas rotas até as paradas de ônibus.

118. Em verdade, sequer a Rede Meta projetada, que será a evolução da Rede de Transição que inicialmente entrará em operação, está garantida, haja vista que dependerá de investimentos em infraestrutura para implantação de terminais estruturais e terminais comuns, para os quais, no entanto, não há qualquer certeza que existirão os recursos necessários a tais investimentos.

119. Sobre tal questão, observa-se, por oportuno, que tal problema é corriqueiro na história da cidade, haja vista que, conforme registrado nos autos do processo 3612/2020-TC<sup>24</sup>, mesmo obras que tiveram o objetivo de melhorar a infraestrutura para o transporte público, tal qual as intervenções nas Avenidas Capitão Mor Gouveia e Jerônimo Câmara, falharam em ofertar calçadas e abrigos adequados para as paradas de ônibus.

120. Os estudos realizados para a contratação justificam a maior demanda prevista em virtude da nova rede de transporte alcançar áreas não cobertas atualmente, o que obviamente significaria aumentar a demanda ora existente. Ocorre no entanto que tal justificativa não considera a tendência observada de declínio da procura pelo transporte público. Tampouco é proposta qualquer medida efetiva para reverter essa tendência que parece consolidada.

121. Sobre a questão, registra-se que uma projeção de demanda para o ano de 2025 a partir da tendência verificada entre os anos de 2012 a 2019, resultaria em uma demanda significativamente menor do que a proposta para a presente contratação.

122. Desta forma, eventual ganho de passageiros pela melhor cobertura do transporte público poderia ser facilmente anulada pela menor demanda geral pelo serviço, quando, embora aumente a demanda em algumas áreas específicas que serão novamente cobertas pelo serviço, na cidade como um todo a procura pelo serviço continuaria reduzindo.

123. Outro ponto que merece ser rebatido é o de que o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda utilizará como métrica o IPK (Índice de Passageiros Equivalentes por Quilômetro), o que permitiria então que, caso o número de passageiros equivalente reduzisse, bastaria reduzir a produção quilométrica que a relação entre passageiros equivalentes e produção quilométrica continuaria igual.

<sup>24</sup> Ver evento 10, Informação nº 036/2021-ICE



Nada alteraria então a banda de demanda, e assim não haveria qualquer impacto sobre o subsídio a cargo do município.

124. Ocorre, no entanto, que não é tão simples reduzir a produção quilométrica, haja vista que suprimir linhas da rede de transporte ou reduzir sua extensão não seria possível, pois iria desconfigurar a própria rede, deixando parte da população sem acesso ao transporte público, bem como as populações que deixassem de ser atendidas também deixariam de utilizar o sistema. Assim haveria menos produção quilométrica mas também menos passageiros, ou melhor: a relação em nada melhoraria.

125. Assim posto, a solução seria então reduzir o número de viagens programadas, reduzindo a frequência entre elas, o que significaria mais tempo entre duas viagens consecutivas. Tal solução também tem seus óbices, haja vista que aumentaria o tempo dos passageiros aguardando nas paradas, bem como ter-se-ia ônibus mais lotados, o que, obviamente, serviria como desestímulo à população para continuar utilizando o transporte público.

126. Sobre a questão, lembra-se que um dos principais problemas apontados pelos usuários do sistema de transporte público, conforme noticiado na mídia<sup>25</sup>, é o longo tempo de espera dos passageiros nas paradas e os ônibus lotados.

127. Desta forma, é óbvio que reduzir o número de viagens programadas contribuiria para afastar o usuário do transporte público, gerando-se então um círculo vicioso, quando a redução da produção quilométrica também implicaria na redução de passageiros, o que impossibilitaria que a relação passageiros equivalentes/produção quilométrica não sofresse redução. Assim então, seria inevitável a alteração da banda de demanda e conseqüente acréscimo sobre o subsídio público.

128. Nesse sentido, outro risco merece destaque, é o próprio risco de subsídio, a cargo do poder concedente, quando, por queda de demanda, poderá ocorrer dos valores previstos no orçamento público municipal para custear a remuneração da concessionária serem insuficientes e, por tal, o município não tenha recursos para honrar a dívida.

<sup>25</sup>Ver site: <https://agorarn.com.br/ultimas/deixa-muito-a-desejar-reclamam-usuarios-sobre-transporte-publico-em-natal/> , acesso em 11/02/2025.



129. Sobre a questão, lembra-se, conforme comentado no parágrafo 59, que nenhum mecanismo de garantia foi instituído para amparar a manutenção do subsídio, caso o orçamento geral do município encontre-se com dificuldades. Assim posto, há o risco real de que o município não tenha a receita necessária para o custeio dos serviços e remuneração da concessionária.

130. Caso o risco de subsídio venha a ocorrer, faltando recursos para o município custear a remuneração da concessionária, outro risco poderá também ocorrer, é o risco de taxas de juros durante o período de operação e manutenção, a cargo da concessionária, é o risco dos custos financeiros durante a prestação dos serviços serem maiores do que aqueles estimados.

131. Tal situação ocorrerá em virtude da percepção de risco da empresa concessionária pelo mercado financeiro, resultando em um aumento imediato do custo de financiamento para a cobertura do déficit de arrecadação ou para novos investimentos.

132. Com dificuldades de obtenção de financiamento, outros riscos poderiam também ocorrer, tal qual o risco de obsolescência e inovação técnica e tecnológica, quando o contratado, sem recursos para tal, poderia não conseguir realizar os investimentos para manter o serviço atualizado tecnologicamente.

133. Desta forma, uma avaliação incorreta da demanda prevista para esta contratação poderá resultar na materialização de uma série de riscos em cadeia, tornando difícil a execução da prestação dos serviços.

134. Assim, por tudo ora exposto, mostra-se a importância de se avaliar com a máxima precisão qual será a demanda de passageiros equivalentes. Tal avaliação deve se realizar com bastante prudência, considerando inclusive a possibilidade constatada de decréscimo de procura do serviço no futuro, haja vista as várias causas expostas, inclusive a redução da própria população da cidade.

135. Sobre a demanda apontada pelos estudos para a contratação em tela, há dúvidas se foram considerados todos os aspectos envolvidos, principalmente os relativos a perda de demanda que se verifica no histórico da cidade nos últimos anos.

136. Recomenda-se então que, já tendo-se os dados de demanda do ano de 2024, sejam reavaliadas as premissas adotadas e os cálculos realizados na determinação da demanda projetada, considerando a demanda observada em 2024 e a tendência que se projeta com os dados então atualizados.



### **2.3 Falhas nos mecanismos de controle permanente da qualidade dos serviços.**

137. Em contratos de concessões é de fundamental importância para a qualidade na prestação dos serviços contratados o estabelecimento de mecanismos de controle permanente da qualidade, ferramenta necessária tanto às ações de planejamento e adequação dos serviços, quanto à apuração dos índices de qualidade que darão direito à integral remuneração à concessionária.

138. Na presente contratação, esse mecanismo se materializa mediante o Sistema de Avaliação Permanente da Qualidade, que tem como objetivo a busca contínua e permanente da melhoria da qualidade dos serviços de transporte coletivo disponibilizados à população. Esse sistema está baseado no cálculo de um valor que expressa uma avaliação dos serviços prestados pela empresa concessionária, combinando vários atributos relacionados à atividade operacional e aos recursos empregados na sua execução.

139. A avaliação é feita mediante indicadores que avaliam os principais aspectos relacionados a boa prestação dos serviços. Esses indicadores ao fim se combinam mediante fórmulas matemáticas próprias para produzir um índice que servirá para o cálculo da remuneração da concessionária.

140. Sobre este índice, desde logo, deve-se apontar a primeira das várias falhas constatadas no sistema de avaliação proposto. De pronto, registra-se que, embora as minutas do edital e do contrato, bem como o Anexo IV – Mecanismos de pagamento da remuneração, façam referência a um índice denominado Índice de Qualidade do Serviço (IQS), que incidiria sobre a receita de remuneração da concessionária, que estaria então descrito no Anexo II do edital, tal anexo, então denominado “Mecanismos de controle permanente da qualidade do serviço de transporte público coletivo de Natal”, não faz qualquer referência ao IQS.

141. Em verdade, o referido Anexo II apresenta o Sistema de Avaliação Permanente da Qualidade, que estaria então baseado no cálculo de um valor denominado de Nota Geral de Qualidade de Serviço de Transporte Coletivo – NGQ. Não sendo feita no entanto qualquer menção ao IQS, e muito menos como este se relacionaria com a NGQ. Tal situação obviamente requer pronta correção para a realização do certame licitatório.



142. De toda sorte, sendo a NGQ supostamente a nota do mecanismo que fará a avaliação da prestação dos serviços, passa-se a sua análise. Tal nota é formada a partir de indicadores de avaliação, que passam a ser apreciados na sequência.

143. Os indicadores que vão compor a Nota Geral de Qualidade de Serviço são os seguintes: Fator de Cumprimento de Frota, Fator de Cumprimento das Viagens Programadas, Fator de Regularidade da Operação, Fator de Reclamações dos Usuários, Fator de Sinistros de Trânsito, Fator de Observância de Normas de Trânsito, Fator de Conservação da Frota e Fator de Satisfação do Usuário com o serviço prestado.

144. Os indicadores Fator de Cumprimento de Frota (FCFo), Fator de Cumprimento das Viagens Programadas (FCV) e Fator de Regularidade da Operação (FRO) alcançarão notas máximas se cumprirem, respectivamente: 98% da frota prevista, 96% das viagens programadas, e, para o FRO, se tiverem apenas 10% de desvios das viagens previstas. Assim avaliados, tais indicadores não exigirão, para alcançar a nota máxima, 100% de cumprimento nos pontos mensurados, o que permitirá então que parte das linhas de ônibus não cumpram os quesitos observados pelos indicadores, aceitando que algumas viagens se realizem de forma insatisfatória.

145. Assim posto, como avaliam as linhas de ônibus como um todo, o sistema de avaliação proposto permitirá que eventuais linhas deficitárias ou pouco rentáveis sejam deliberadamente prejudicadas e compensadas pelo fiel cumprimento das linhas viáveis. Ou melhor, a concessionária poderia decidir não atender perfeitamente aquelas linhas pouco rentáveis, pois não haveria qualquer prejuízo a sua remuneração, haja vista que atendendo as demais linhas, mais lucrativas, ainda assim alcançaria a nota máxima.

146. Assim sendo, para evitar o risco de ocorrer tal conduta deliberada, no intuito de aumentar de forma indevida a lucratividade da concessão, com prejuízo para a prestação do serviço, deveria haver percentuais mínimos exigidos para cada linha individualmente, sob pena de punição, a fim de que todas as linhas, mesmo as deficitárias, tenham a mesma atenção do operador dos serviços.

147. Em relação especificamente ao Fator de Cumprimento das Viagens Programadas e ao Fator de Regularidade da Operação, o cálculo destes fatores, conforme estabelecido no sistema de avaliação, não serão realizados para as faixas horárias em que venha a ocorrer eventos de tráfego, bloqueios da via e eventos de qualquer



natureza, que impliquem em tempos excessivos de operação dos ônibus de determinadas linhas.

148. O cálculo destes fatores também não serão realizados para as faixas horárias em que houver impedimento da operação dos ônibus por qualquer natureza, em situações alheias às concessionárias, a exemplo de greves, manifestações, enchentes ou bloqueios.

149. Tais regras supra expostas para o cálculo dos referidos fatores, no entanto, não são razoáveis, haja vista que implica em desobrigar o adequado cumprimento e regularidade das viagens de todas as linhas da rede, mesmo aquelas que não foram afetadas pelos eventos prejudiciais à operação dos ônibus. Obviamente, o cálculo dos referidos fatores deveria desconsiderar apenas as linhas efetivamente prejudicadas.

150. O Fator de Reclamações dos Usuários é calculado mediante o quociente da soma da quantidade de reclamações imputadas às concessionárias pela soma da quantidade de passageiros transportados com registro nos validadores dos ônibus, sendo o valor expresso por “reclamações por cem mil usuários”.

151. Ocorre que o fator avalia apenas a quantidade de reclamações, sem considerar a sua gravidade. Desta forma, o fator iguala todas as reclamações sem qualquer distinção. O ideal, se possível, é que houvesse uma ponderação para cada tipo de reclamação, com pesos maiores para as mais gravosas.

152. Também seria útil, se possível, que, para as reclamações extremamente gravosas, houvesse, mesmo que de forma amostral, a possibilidade de apuração da queixa com conseqüente punição a empresa.

153. O cálculo do Fator de Sinistros de Trânsito é calculado a partir das informações dos registros de sinistros de trânsito fornecidos pelas próprias concessionárias.

154. Tal condição, por óbvio, não se mostra adequada, haja vista o conflito de interesse gerado, posto que caberá à própria contratada informar que ela não atendeu ao exigido para este fator.

155. É visível os risco das empresas atuarem para tentar omitir os sinistros de trânsito nos quais se envolveram. Não é provável que queiram contribuir para baixar a nota que prejudicará a sua própria remuneração.

156. Indaga-se porque as ocorrências registradas pela própria STTU, no exercício de fiscalização de sinistros de trânsito, não serão utilizadas. Seria algo similar ao que já está previsto para o cálculo do Fator de Observância de Normas de Trânsito.



157. Observa-se que, em muitos sinistros de trânsito, é corriqueiro que os agentes de mobilidade da STTU tomem conhecimento do fato, seja porque atuaram para disciplinar o tráfego perturbado pelo acidente, desobstruindo a via, por exemplo, seja porque foram chamados por uma das partes envolvidas, que tentavam obter o Boletim de Ocorrência de Trânsito, seja porque simplesmente passavam ou estavam presentes no local.

158. Ademais, a STTU possui o Departamento de Fiscalização de Trânsito – DFT, a quem cabe, conforme informado no site da Secretaria<sup>26</sup>, atender as ocorrências de acidentes de trânsito sem vítimas, organizando e mantendo dados estatísticos sobre os acidentes. Nestes termos, o DFT poderia atuar no registro de informações fornecidas pelos agentes de mobilidade acerca de sinistros envolvendo os ônibus.

159. O fato é que a STTU precisa estudar as possibilidades de dispor de dados próprios para confrontar as informações ofertadas pela concessionária. Caso contrário, o Fator de Sinistros de Trânsito poderá não ter utilidade, em face da sonegação de informações pelas concessionárias.

160. O Fator de Manutenção e Conservação da Frota é calculado a partir das informações de notificações emitidas pela fiscalização da STTU relacionadas ao estado de conservação do veículo. No entanto, não há nenhuma punição se a empresa não atender a notificação.

161. O ideal, se possível, é que houvesse um agravante caso a situação não fosse prontamente resolvida, haja vista que tal fator implica no conforto e segurança das viagens, bem como poderá ser mais vantajoso economicamente manter a frota má conservada e perder pontos com isso do que enfrentar os gastos da manutenção adequada.

162. O Fator de Satisfação do Usuário com o serviço prestado será calculado semestralmente mediante os resultados de uma pesquisa a ser realizada pelo verificador independente com uma amostra de usuários do serviço de transporte coletivo. As amostras serão distribuídas de forma proporcional por linha, considerando a quantidade de passageiros, assim as linhas que terão maior peso na seleção da amostra serão exatamente as linhas mais rentáveis.

<sup>26</sup> Ver: <https://www.natal.rn.gov.br/sttu/fiscalizacao>, acesso em 13/02/2025.



163. Nesta condição, as linhas com menor demanda, e por tal menos rentáveis, terão proporcionalmente menor peso neste fator, o que induziria a concessionária a ser mais displicente nestas linhas, reduzindo a qualidade da prestação a fim de viabilizar os custos. O ideal, se possível, era que fosse exigido um nível de satisfação mínimo para todas as linhas, a fim de exigir maior diligência do contratado em toda a rede.

164. Ao fim da avaliação de todos os indicadores informados no parágrafo 143, é calculado o Fator Global de Qualidade (FGQ), que trata-se de uma simples média ponderada das notas parciais de cada indicadores. A média ponderada é feita mediante pesos aplicados a cada indicador.

165. Então, calculado o FGQ, finalmente é calculada a Nota Geral de Qualidade (NGQ), mediante a seguinte fórmula:

$$NGQ = 100 - \frac{(90 - FGQ) \times 100}{90}$$

166. Sobre tal metodologia de avaliação, registra-se que todos os indicadores foram calibrados com nota máxima igual a 100 e nota mínima igual a 60, ou melhor: por pior que tenha sido a avaliação do indicador, no mínimo a nota 60 estará garantida.

167. Nesta condição, independente dos pesos utilizados na ponderação, o Fator Global de Qualidade (FGQ) será no mínimo igual a 60.

168. Assim sendo, se entrarmos na fórmula da Nota Geral de Qualidade (NGQ) com o valor de 60 para o FGQ, obtêm-se 66,67, este será então o menor valor possível para a NGQ.

169. Ocorre, no entanto, que, conforme a metodologia deste sistema de avaliação, para a prestação do serviço ser classificada como “Nível de operação insuficiente”, pior conceito previsto por esta metodologia, o valor da NGQ terá que ser menor ou igual a 60, valor que, conforme parágrafo acima, jamais será obtido. Assim, conforme a metodologia adotada, por pior que seja, nunca haverá nível de operação insuficiente na prestação dos serviços de transporte.

170. Obviamente tal procedimento de cálculo precisa ser revisto com atenção adequada. Assim, desde já, recomenda-se que antes da licitação tal metodologia seja corrigida.



#### 2.4 Impropriedades nas minutas do Edital, do contrato e de outros documentos.

171. Da leitura dos documentos colocados à disposição desta Corte de Contas, relativos à contratação em comento, é possível pontuar algumas impropriedades que necessitarão de adequação para a realização do certame licitatório.

172. Inicialmente, conforme já comentado no parágrafo 140, lembra-se que, embora as minutas do edital e do contrato, bem como o Anexo IV – Mecanismos de pagamento da remuneração, façam referência a um índice denominado **Índice de Qualidade do Serviço (IQS)**, que incidiria sobre a receita de remuneração da concessionária, que estaria então descrito no Anexo II do edital. Tal anexo não faz qualquer referência ao IQS.

173. A questão acima já foi tratada nos parágrafos 140 e seguintes, não havendo razões para maiores explicações.

174. Outra questão observada na minuta do edital foi a **ausência de coeficientes e índices econômicos** para avaliação objetiva da regularidade financeira dos balanços das licitantes.

175. Nos termos do art. 62 da Lei 14.133/2021: “A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação [...].”

176. A habilitação econômico-financeira é útil para comprovar a aptidão econômica do licitante para assumir as obrigações decorrentes da futura contratação, devendo ser apurada de forma objetiva, por meio de coeficientes e índices econômicos previstos no edital, os quais devem estar devidamente justificados no processo licitatório<sup>27</sup>.

177. A cláusula 17.12 da minuta do edital, que trata da Qualificação Econômico-Financeira, indicou a documentação contábil a ser apresentada pelos licitantes, no entanto não foram indicados os coeficientes e índices econômicos nos termos da legislação de regência.

178. A doutrina de Marçal Justen Filho<sup>28</sup> aborda o tema em questão: “*A Lei prevê que a avaliação da capacidade econômico-financeira será apurada mediante a aplicação de índices e coeficientes sobre os dados constantes da documentação contábil. A questão é usual no âmbito de auditoria e Ciência da Administração.*”

<sup>27</sup> Lei 14.133/2021, art. 69.

<sup>28</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, fl.889.



179. Segue nessa mesma linha a jurisprudência dominante:

“A boa situação econômico-financeira de uma empresa pode ser comprovada, por meio da aplicação de **coeficientes e índices** previstos no edital sobre os dados apresentados nas demonstrações contábeis. Normalmente são exigidos os índices de Liquidez geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC)<sup>29</sup>.”

“Estabeleça, quando da elaboração dos editais de licitação, critérios claros e objetivos para aferir a qualificação dos licitantes, especialmente no tocante à comprovação da boa situação econômico-financeira por meio de **índices contábeis**, prevista no art. 31, §5º, da Lei nº 8.666/1993 (*omissis*).” (Acórdão 3667/2009 - Segunda Câmara/TCU).

“Utilize, nos editais que elaborar, **critérios objetivos**, usualmente adotados em Contabilidade, para aferir a qualificação econômico-financeira das licitantes.” (Acórdão 1519/2006 – TCU - Plenário).

“A **exigência de comprovação de índices contábeis mínimos** pretende aferir se o licitante tem a mínima capacidade financeira para suportar os compromissos assumidos com a Administração Pública, caso o objeto da licitação lhe seja adjudicado. (TJ/SP, AC nº 994.06.169332-1, Rel. Des. Osvaldo de Oliveira, j. em: 28.04.2010).”

180. Em que pese o art. 69 da Lei 14.133/2021 prevê que a habilitação econômico-financeira deve ser comprovada de forma objetiva por coeficiente e índices econômicos previstos no edital, o entendimento doutrinário e jurisprudencial é no sentido de que a depender do objeto contratado e da situação fática que ensejou a contratação, a Administração terá certa discricionariedade para definir, a partir do objeto a ser contratado, quais parâmetros são mais adequados para que seja comprovada a aptidão econômica do licitante e, a fim de comprová-los, exigir a devida documentação.

181. De outro bordo, apesar de possuir certa discricionariedade, a exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes é, via de regra, um dever da Administração, não se tratando de mera formalidade. Sobre a questão segue entendimento do TCU:

“6. Como salientado nos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público, reproduzidos no relatório que precede este voto, a jurisprudência e a doutrina são razoavelmente consensuais no entendimento de que **a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração.**”

<sup>29</sup> Licitações e Contratos (Orientações e Jurisprudência do TCU). 5ª Edição, Pg. 580.



“7. Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, **a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrario sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas.** (Acórdão 891/2018 TCU/Plenário).

182. No caso da contratação ora em análise, que trata de concessão cujo objeto possui natureza complexa e é de grande porte financeiro, com valor estimado em torno de R\$ 5,1 bilhões, que corresponde à remuneração a ser percebida pela concessionária durante o prazo da concessão<sup>30</sup>, é razoável que o Poder Concedente empreenda toda a cautela necessária na análise da situação econômico-financeira, com vistas ao total adimplemento da obrigação contratada.

183. Em contratação com objeto semelhante, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de Sergipe assim se posicionou:

“A **ausência de índices contábeis**, portanto, representa riscos na avaliação da capacidade técnica e operacional da empresa, sendo por isso mesmo que a unidade de instrução destacou como temerária a contratação sem o referido ponto de segurança. Ainda sobre o tema, a **ausência de índices contábeis para avaliação da regularidade financeira** também é computada como barreira no prosseguimento regular da licitação, representando grave risco de dano ao erário”. (Denúncia – Cautelar. Concorrência Pública 01/2024 (Concessão do Transporte Público da Região Metropolitana de Aracaju). Parecer 405/2024 do Ministério Público de Contas de Sergipe (Processo 7843/2024)”.

184. O Poder Concedente deve se cercar de medidas que contribuam para que se avalie, de maneira objetiva, se os licitantes possuem lastro econômico-financeiro suficiente para realizar os investimentos ao longo da vigência da concessão. Dentre as possíveis medidas cabíveis encontra-se a exigência no edital de coeficientes e índices econômicos, devidamente justificados no processo licitatório, nos termos do art. 69 da Lei 14.133/2021, uma vez que se trata de uma concessão de grande vulto e com extenso prazo contratual.

185. Diante do exposto, entende esta equipe de auditoria que o Poder Concedente deve tomar todas as medidas legais cabíveis visando à demonstração da aptidão

<sup>30</sup> Termo de Referência, fl. 34.



econômica do licitante, evitando a participação de empresas sem qualificação econômico-financeira adequada para a execução do objeto, levando à contratação de licitante incapaz de executar a avença, com consequente não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas no contrato.

186. Outra questão refere-se ao **não estabelecimento para o consórcio de acréscimo exigido de licitante individual** para a habilitação econômico-financeira sem justificção.

187. O cláusula 8 do edital em análise permite a participação de pessoa jurídica em consórcio. Veja-se como o tema é tratado na Lei 14.133/2021:

“Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio [...].”

188. O instrumento convocatório em sua cláusula 17.12.3, ao tratar do capital social/patrimônio líquido mínimo exigido para a Qualificação Econômico-Financeira, nos termos do art. 69, § 4º da Lei 14.133/2021<sup>31</sup>, não prevê nenhum acréscimo da exigência para o licitante reunido na forma de consórcio, inexistindo qualquer justificativa para essa omissão, contrariando, portanto, a expressa previsão legal do art. 15, § 1º da Lei 14.133/2021, abaixo transcrito:

“Art. 15, § 1º. O edital deverá estabelecer para o consórcio **acrécimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual** para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.”

189. “A ideia por trás dessa norma é impor a avaliação mais consistente da parte econômico-financeira do todo das empresas consorciadas, já que não se está avaliando apenas uma ou outra e nem se tem uma só contabilidade, portanto, isso tem sentido de mais resguardo para a Administração”<sup>32</sup>.

190. Diante do exposto, entende esta equipe de auditoria que o Poder Concedente não cumpriu com o dever legal imposto nos termos do art. 15, § 1º da Lei 14.133/2021, sendo necessário incluir no edital o acréscimo exigido no referido dispositivo, salvo fundamentada justificativa.

<sup>31</sup> Art 69, § 4º “A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-dez-31/licitacoes-contratos-novas-definicoes-consorcios-licitacoes-lei-141332021/>> acesso em 14/01/2025.



191. Também deve-se apontar falhas na **inadequação orçamentária da contratação**. Como é sabido, a adequação orçamentária deve ser observada desde o planejamento das contratações públicas. O art. 18 caput da Lei 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias.

192. Segundo o art. 18, II da Lei 14.133/2021, a fase de planejamento compreende a definição do objeto para o atendimento da necessidade por meio de termo de referência. O mesmo diploma legal considera termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter como um dos parâmetros e elementos descritivos a adequação orçamentária.<sup>33</sup>

193. Da análise da minuta do edital e seus anexos, observa-se que o Poder Concedente, além de não revelar a fonte do recurso financeiro, também não discriminou a dotação orçamentária específica para fazer frente ao subsídio tarifário, item componente da receita de remuneração da concessionária nos termos da cláusula 15.11.2 do instrumento convocatório.

194. Constata-se que apenas existe uma informação genérica de realização de despesa mediante dotação própria (cláusula 20.5 da minuta do contrato/anexo VIII), e uma vaga menção de futura inclusão das obrigações de pagamento na lei orçamentária (cláusula 10.1, “ii” do anexo VIII). Vejamos:

“10.1. **Condições Prévias para a Emissão da Ordem de Início**. Após a assinatura do CONTRATO, o PODER CONCEDENTE deverá cumprir as condições abaixo indicadas, para que a ORDEM DE INÍCIO possa ser emitida:

- (i) [...]
- (ii) Inclusão nas leis orçamentárias do MUNICÍPIO (PPA, LDO e LOA), das obrigações atinentes aos pagamentos dos SUBSÍDIOS, no prazo máximo de **90 (noventa) dias após a assinatura do CONTRATO.**”

“20.5. As despesas com SUBSÍDIO serão suportadas pelas dotações própria que lhes serão destinadas pelo PODER CONCEDENTE.”

195. Vale lembrar que não encontra amparo legal a formalização de qualquer contrato sem que haja disponibilidade orçamentária e, quando o prazo ultrapassar o exercício

<sup>33</sup> Art. 6º, inciso XXIII, “j” da Lei 14.133/2021.



financeiro, terá que haver a prévia inclusão da despesa no PPA. A falta de indicação dos créditos orçamentários pode resultar na nulidade do contrato<sup>34</sup>.

196. Não pode o Poder Concedente incluir em data posterior à assinatura do contrato a dotação orçamentária que custeará a despesa com subsídio tarifário, uma vez que o art. 92 da Lei 14.133/2021 informa, como cláusula necessária em todo contrato, o estabelecimento do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa. Veja-se:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

III - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica”.

197. Não é demais lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual<sup>35</sup>.

198. Essa preocupação no trato do planejamento orçamentário nas contratações públicas há muito é destacado pelo Tribunal de Contas da União. Vejamos:

“É irregular a realização de licitação sem indicação precisa dos recursos orçamentários necessários e suficientes (arts. 167, II, da CF/88, e 7º, § 2º, e 8º da Lei 8.666/1993)”. (Acórdão 956/2010 – TCU – Plenário).

“O comando contido no inciso III do § 2º do art. 7º da Lei nº8.666/1993 impõe a previsão de recursos orçamentários para fazer frente às despesas com a execução do objeto licitado a serem incorridas no exercício financeiro em curso. Caso sua execução se estenda aos exercícios subsequentes, faz-se necessária a previsão das respectivas

<sup>34</sup> Lei 14.133/2021. Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Lei 14.133/2021. Art.150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

<sup>35</sup> LRF, art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;



despesas no plano plurianual do ente responsável por seu financiamento” (Acórdão n.º 2456/2012-Plenário).

199. Diante de todo o exposto, esta equipe de auditoria entende que a concorrência pública em análise (concessão para operação e exploração dos serviços de transporte coletivo urbano de Natal/RN), no estágio em que se encontra, não possui adequação orçamentária, uma vez que as despesas referentes ao custeio do subsídio tarifário não estão previamente previstas nas leis orçamentárias, com a devida classificação funcional programática e categoria econômica. Isso significa que, antes de qualquer contratação, deve haver uma previsão clara e específica de onde os recursos financeiros serão originados, sendo essencial para garantir a transparência e a responsabilidade fiscal, evitando-se, por sua vez, o comprometimento de recursos que o Poder Concedente não possui ou não pode assegurar.

200. Mudando de tema, o edital da licitação menciona as **receitas financeiras**, definindo ser as receitas oriundas de aplicações financeiras da concessionária, informando, na Cláusula 15.11.1, que tal receita irá compor a remuneração da concessionária. No entanto, em momento algum, estas receitas são consideradas para efeitos de quantificação ou utilização nos fluxos de caixa propostos para o certame, não havendo qualquer referência a tal receita no plano de negócio de referência (Anexo V do Edital).

201. Sobre a questão, o Anexo IV do Edital, denominado Mecanismo de Pagamento da Remuneração, estabelece que a remuneração das Concessionárias será realizada diariamente, pela receita decorrente de pagamento em espécie da tarifa e receita de venda decorrente de bilhetes eletrônicos, com base no percentual de uso do mês anterior. Adiante, tal anexo informa que o gerenciamento da receita de uso será realizado pelo Consórcio-TEC, através de contas vinculadas a mesma e destinadas exclusivamente à gestão econômica e financeira da receita proveniente da venda antecipada de créditos de viagem e que poderá ser auditada pelo poder concedente a qualquer tempo.

202. Assim posto, cria-se a possibilidade de duas receitas financeiras, a primeira refere-se às vendas antecipadas de créditos de viagem, quando os valores recebidos estarão sob responsabilidade da SPE Tecnológica (Consórcio-TEC) até o repasse as empresas operadoras do transportes coletivo quando do uso do crédito pelo usuário.



Obviamente tais valores deverão estar em aplicações financeiras até o repasse às operadoras.

203. O segundo momento é decorrente do faturamento diário das empresas ao longo do mês, quando os pagamentos da maioria das despesas das empresas, tal qual mão de obra, somente ocorrerão no fim do mês ou no início do mês seguinte. Entre o recebimento das receitas tarifárias de uso e o pagamento das despesas de operação há um espaço de tempo no qual as verbas também poderão estar em aplicações financeiras.

204. Sobre a questão, explica-se, de forma simplificada, que a prestação de serviços de transporte público de passageiros, caracteriza-se pelo fato de parte da receita tarifária ser recebida a vista ou antecipadamente, geralmente no início do mês, quando a prestação dos serviços e consequentes despesas apenas ocorrem ao longo do mês, podendo inclusive somente ocorrerem no mês seguinte. Desta forma, cria-se a possibilidade para as receitas financeiras, em virtude de aplicações financeiras no período entre o recebimento das receitas e a ocorrência efetiva das despesas.

205. No Anexo IV do Edital (Mecanismo de Pagamento da Remuneração), na cláusula 4.1.2, é definido que as receitas financeiras, caso venham a ocorrer, serão objeto de controle financeiro específico e revertidas integralmente ao reequilíbrio da tarifa de remuneração dos lotes na licitação, mediante redução do percentual recolhido pelas referidas concessionárias.

206. Sobre a questão, observa-se que a demanda prevista é de 3.586.399 passageiros equivalentes mensais e a tarifa de uso é no valor de R\$ 4,50. Haverá então uma receita mensal no sistema, arrecadado diretamente pelas concessionárias e pelo Consórcio-TEC, no montante de R\$ 16,14 milhões, valores significativos que deverão estar em aplicações financeiras até seu efetivo dispêndio.

207. Apenas para efeitos estimativos, em uma análise superficial, se considerarmos que o montante acima referido seja arrecadado de forma constante e uniforme ao longo do mês, quando a cada dia entrasse nas contas do sistema a fração de 1/30 do valor total, ter-se-ia que o prazo médio de aplicação de todas as entradas seria então de 15 dias, metade do mês. Considerando uma taxa de aplicação de pelo menos 1% ao mês, ter-se-ia algo então em torno de 0,5% para a metade do mês, haveria então um rendimento relativo às aplicações financeiras da ordem de R\$ 81 mil mensais, que resultaria então em valores ao longo do ano, para os 12 meses, da ordem de um



milhão de reais, que serviriam para reduzir o subsídio público, contribuindo assim para as contas públicas municipais.

208. Obviamente, para a correta estimativa das receitas financeiras, outras considerações possivelmente se farão necessárias, mas o simplório cálculo do parágrafo anterior serve a demonstrar que os valores serão importantes e devem ser considerados.

209. Ainda sobre a questão, apenas a título exemplificativo, observa-se que, em contratos com a administração pública, quando a situação é inversa, quando primeiro ocorre o desembolso financeiro da contratada para somente depois a empresa ser ressarcida pelo poder público, tais quais nos contratos de empreitada para obras viárias, tal empresa, nesta condição, faz jus a receber no BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) um percentual relativo exatamente às despesas financeiras incorridas. Sendo, por exemplo, tal despesa financeira, nos termos do BDI proposto pelo DNIT<sup>36</sup> (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), em percentual superior a 1% no período de um mês.

210. Desta forma, é justo e necessário que, ocorrendo a arrecadação financeira antes do desembolso, o resultado financeiro decorrente seja revertido para o transporte público a fim de reduzir os valores a cargo da administração pública concedente da prestação dos serviços em tela.

211. A título ilustrativo, ratificando os cálculos do parágrafo 207, se for considerada tal receita financeira nos fluxos de caixa dos lotes em contratação, mantendo-se as demais condições da planilha, com a tarifa pública inalterada e a TIR igual ao WACC, conforme explicado nos parágrafos 23 e seguintes, tem-se uma redução do subsídio público antes previsto da ordem de R\$ 1,0 milhão ao ano, o que representaria então um montante em torno de R\$ 20 milhões de economia para as contas públicas ao longo do prazo da concessão.

212. Assim sendo, consoante termos do edital e demais documentos acima referenciados, sabendo-se que tais receitas ocorrerão de fato, indaga-se porque não há qualquer estimativa nos estudos realizados para estas receitas financeiras, haja vista servirem para redução do subsídio público.

<sup>36</sup> Ver: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/bdi/bdi-sicro/anexo-bdi-sicro\\_2025-selic-13-25.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/bdi/bdi-sicro/anexo-bdi-sicro_2025-selic-13-25.pdf), acesso em 21/02/2025.



213. Ademais, tal estimativa serviria para orientar futuras auditorias do poder concedente sobre as referidas receitas, bem como contribuiria para modicidade tarifária do serviço e para a maior transparência da presente contratação.

214. Nesta condição, recomenda-se que tal questão seja melhor avaliada pelo ente público contratante, a fim de, se possível, incluir estas receitas financeiras nos fluxos de caixa referência para a licitação.

215. A **cláusula 5.2** do edital informa que o prazo contratual será prorrogado, uma única vez, por novo “período de [•] ([•]) anos”. Obviamente, precisa-se informar com a devida precisão esse prazo para a licitação, haja vista não necessariamente corresponder a um período igual ao contratado, bem como por impactar na atratividade do contrato. Não dispondo desta informação, tal questão não foi apreciada nesta análise, mas fica a recomendação para o ajuste no texto.

216. Na **cláusula 5.2.2**, o edital traz uma condição assim definida: “A concessionária estiver operando os serviços de maneira adequada, assim compreendida a operação que não tenha obtido conceito inferior a “bom” em nenhum dos quesitos do IQS nos últimos 5 (cinco) anos de operação”.

217. Ocorre que o Anexo II do edital, então denominado “Mecanismos de controle permanente da qualidade do serviço de transporte público coletivo de Natal”, não faz qualquer referência a um conceito “bom”, tendo, em verdade, como referência os conceitos: “Nível de excelência, Nível de boa operação, Nível de operação regular e Nível de operação insuficiente”. Recomenda-se que o texto seja melhor definido.

218. A **cláusula 7.3.11** do edital simplesmente repete a cláusula 7.3.7, não se mostrando útil a repetição. Recomenda-se que o texto seja adequado.

219. Falta informar na **cláusula 17.12.3** do edital o percentual exigido do capital social em relação ao valor dos investimentos. Não dispondo desta informação, tal questão não foi apreciada nesta análise, mas fica a recomendação para o ajuste no texto.

220. Na minuta do contrato, a **cláusula 20.4.1**, informa que “O resultado encontrado no IQS incidirá sobre o SUBSÍDIO, podendo gerar a sua redução em até 4% (quatro por cento)”. Tal cláusula encontra-se em conflito com a redação do Anexo IV – Mecanismos de Pagamento da Remuneração, que no item IV - Remuneração, informa a fórmula da Remuneração Operacional Efetiva, assim definida:

$$ROE_n = (PEq_n * TR_n) * (IQS_{n-1})$$



221. Pela fórmula o IQS incide sobre toda a remuneração, tampouco há qualquer limite em até 4% sobre o subsídio. Ademais, tal limite não faz qualquer sentido, haja vista que o subsídio representa da remuneração total apenas 36,45% no Lote 1, e somente 9,88% no Lote 2. Desta forma, se a referida cláusula 20.4.1 estivesse certa, no Lote 2, por exemplo, o máximo que se reduziria a remuneração da empresa pela má prestação dos serviços seria no percentual de 0,40%, valor inútil a induzir a empresa a se esforçar para prestar um bom serviço.

222. Ademais, a cláusula 20.4.1 apresenta uma tabela que nada informa. Obviamente tal cláusula precisa ser corrigida, assim fica a recomendação.

223. Também na minuta do contrato, a **cláusula 25.3** trata da Revisão Trienal da prestação dos serviços, informando que “A cada 03 (três) anos, contados da ORDEM DE INÍCIO, haverá revisão do CONTRATO”. Sobre esta cláusula, recomenda-se que seja alterada para determinar que a primeira revisão ocorra já ao fim do primeiro ano, haja vista que, por se tratar de uma experiência nova da administração municipal, bem como da complexidade da contratação, é provável que equívocos ocorram. Assim sendo, já ao fim do primeiro ano poderão ser feitos os ajustes que se fizerem necessários.

224. Na minuta do contrato, **cláusula 26.1**, não é apresentada a fórmula paramétrica que reajustará anualmente a tarifa de remuneração. Obviamente, para a licitação, precisa-se expor tal fórmula. Não dispondo desta informação, tal fórmula não foi apreciada nesta análise. Recomenda-se porém a adequação do texto.

225. No documento Anexo I.3 - Caderno Técnico com elementos de projeto básico, no **Item 2.4**, está informado que: “Além das características compulsórias definidas pelas normas técnicas, serão considerados itens obrigatórios nos veículos vinculados à concessão:

- [...];
- ar-condicionado em todos os veículos da frota 0 km incorporados na frota no início da operação e ao longo da renovação;
- [...]”



226. Ocorre que, diferente do estabelecido no texto, na planilha de investimento em frota constante nos documentos relativos aos fluxos de caixa propostos para a contratação, não há a previsão de ônibus com ar-condicionado. Tal questão precisa ser melhor definida para a licitação, haja vista impactar por um lado na qualidade e conforto do transporte que será prestado, mas por outro lado servirá a aumentar o subsídio público, posto que onerará tanto os investimentos em frota como o consumo de combustível.

227. Nestes termos, recomenda-se analisar a melhor combinação entre oferta de maior conforto no transporte coletivo, mediante disponibilização de ar condicionado nos ônibus, e o comprometimento das contas públicas.

228. Lembra-se que o desejado em uma concessão de serviço público é a viabilidade do negócio para ambas as partes, tanto para o poder concedente quanto para o concessionário, garantindo-se ao usuário uma adequada prestação do serviço sem comprometer a sustentabilidade econômica da concessão.

229. Assim posto, é sempre necessário avaliar se uma determinada melhoria na prestação do serviço é de fato vantajosa para o contrato de concessão, haja vista que a observância da relação custo/benefício é sempre necessária para o sucesso do projeto.

## **2.5 Inconsistências nos fluxos de caixa referência para a licitação.**

230. Entre os documentos colocados à disposição desta Corte de Contas, relativos à contratação em comento, encontra-se um arquivo em Excel em formato de planilha que exhibe os cálculos dos fluxos de caixa utilizados como referência para a licitação ora analisada. Tais fluxos foram analisados neste trabalho, verificando-se algumas inconsistências que são a seguir relatadas.

231. A aba **Premissa Financeiras**, onde se realizou a projeção dos cálculos do custo de capital próprio, mediante o modelo *Capital Asset Pricing Model*<sup>37</sup> (CAPM), e do Custo Médio Ponderado do Capital (CMPC ou WACC), foi analisada mediante um novo cálculo comparativo realizado por estes auditores conforme exibido na Tabela 2.

---

<sup>37</sup>Modelo de Precificação de Ativos de Capital.


**Tabela 2 – Cálculo do Custo Médio Ponderado do Capital (CMPC ou WACC)**

Custo de capital (Ke)			Fonte
Taxa livre de Risco	6,12%	Rf	US T-bond 10 anos, média geométrica 50 anos
Beta desalavancado	0,52	Bd	ECONOMÁTICA
Equity	30,00%	E	Consideração documentos da licitação
Dívida	70,00%	D	Consideração documentos da licitação
Dívida/Equity	233,33%	R=D/E	Calculado
Imposto sobre a Renda	34,00%	t	Tributação vigente
Beta alavancado	1,32	Ba	Calculado (Fórmula de Hamada)
Rm (retorno mercado)	11,10%	Rm	Damodaran (média geométrica 50 anos)
Prêmio de Risco Mercado	4,98%	Rm-Rf	Calculado
Prêmio de Risco País	3,67%	Rp	Damodaran (Jul 2024, base Moodys)
Ke Real R\$	16,37%	Rf+(Ba*(Rm-Rf))+Rp	Calculado
Custo da Dívida antes de Impostos	9,13%	Kd	Consideração documentos da licitação
CMPC (WACC)	9,12%	$Kd*(1-t)*D/(E+D) + Ke*E/(E+D)$	Calculado

Fonte: elaborado pelos autores.

232. O cálculo exibido na Tabela 2 utilizou outra metodologia, bem como alguns dados de outras fontes, considerou no entanto a mesma estrutura de capital e o mesmo custo do capital de terceiros do cálculo dos fluxos de caixa utilizados como referência para a licitação.

233. O valor obtido foi bastante semelhante ao constante nos fluxos de caixa analisados, com diferença de apenas 0,03%. Tal pequena diferença deve-se a diferenças de metodologias e ao fato do cálculo do capital próprio não ter utilizado o exato mesmo período do cálculo dos fluxos de caixa propostos para a licitação, haja vista não ter sido conhecido.

234. Assim, sem se aprofundar mais no tema, passa-se à próxima questão.

235. A aba **Premissas Tributárias** informa a tributação incidente na presente contratação, em vários aspectos.

236. De pronto, aponta-se um equívoco na alíquota da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) que é informada no valor de 1%. Analisando os fluxos de caixa propostos para o certame, constata-se que tal percentual é utilizado no cálculo dos tributos devido ao INSS.

237. Tal equívoco deve-se ao fato que nos termos da Lei 12.546/2011, art. 7º-A, a alíquota correta seria, até o ano de 2024, de 2% (dois por cento).

238. Ademais, em virtude das alterações legislativas da Lei 14.973/2024, que estabeleceu regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e



8º da Lei nº 12.546/2011, tal alíquota precisará ser alterada conforme este regime de transição<sup>38</sup>, que estabeleceu o retorno da contribuição previdenciária gradativamente sobre a folha de pagamento de pessoal.

239. Recomenda-se, portanto, a adequação do cálculo da contribuição previdenciária conforme estabelecido no regime de transição imposto pela Lei 14.973/2024.

240. Acerca das alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), registra-se que tais alíquotas estão informadas no percentual igual a zero. Tal consideração porém está correta, pois encontra fundamento na lei 12.860/2013, art. 1º, que estabelece, *in verbis*:

Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da prestação de serviços de transporte público coletivo municipal de passageiros, por meio rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário.

241. A aba **Premissas Complementares** informa para o preço do diesel (combustível) o valor de R\$ 4,057, sendo tal valor o resultado do preço do diesel da tabela da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, no valor informado de R\$ 5,122, menos o valor de R\$ 1,0645. Este último valor corresponde a isenção do ICMS sobre o valor deste combustível<sup>39</sup>. Dadas as constantes alterações na legislação tributária estadual, recomenda-se que seja devidamente verificada a manutenção desta isenção.

242. A aba **Variáveis** apresenta o cálculo das despesas dos custos variáveis. Nesta aba é constatado um pequeno equívoco no cálculo das despesas com Peças e Acessórios, haja vista que no cálculo da média do coeficiente de consumo anual de peças e acessórios, em função da idade dos ônibus, não foram considerados os ônibus com idade de 12 anos.

243. Há também equívoco no referido coeficiente relativo aos ônibus com idade de 10 anos, haja vista apontar um valor de 12%, quando, segundo a metodologia desenvolvida pela ANTP em 2017<sup>40</sup>, tal valor deveria ser 10%.

<sup>38</sup> Ver Lei 12.546/2011, art. 9º-A.

<sup>39</sup> Ver Produto 4.2: Modelo de Remuneração e Fluxo de Caixa, p. 108.

<sup>40</sup> Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 97.



244. Assim sendo, a coluna “% do Valor de Veículo Novo” que informa o valor de 0,0001286%, deveria informar o valor de 0,0001301%. Fica então a recomendação para reverem este cálculo.

245. Em relação aos lubrificantes, foi adotado para o consumo deste item, em relação ao consumo de combustível, o percentual de 3%. A metodologia desenvolvida pela ANTP em 2017<sup>41</sup> aponta para um percentual na faixa de 2,4% a 2,9%.

246. A metodologia desenvolvida pelo GEIPOT, por sua vez, indica um percentual variando de 4% a 6%. A planilha tarifária vigente no ano de 2024 em Natal, seguindo o GEIPOT, adotava o percentual de 4%.

247. Assim posto, diante dos percentuais possíveis, mostra-se adequado o percentual adotado para a presente contratação.

248. Ainda nesta aba, o consumo de combustível do miniônibus é informado no valor de 2,786 Km/L, correspondendo então a um consumo de 0,3589 L/Km. Tal consumo de diesel mostra-se distinto da metodologia desenvolvida pela ANTP em 2017<sup>42</sup>, que informa um coeficiente de consumo para o miniônibus em uma faixa de 0,30 L/Km a 0,34L/Km, com valor médio então de 0,32 L/Km, inferior ao consumo adotado no cálculo.

249. Sobre a questão, observa-se que não foram encontrados nos documentos disponibilizados a esta Corte de Contas qualquer justificativa para a adoção do consumo de diesel constante na aba em tela, não sendo assim explicado porque não foi adotado os valores constantes nas metodologias então existentes.

250. Caso adotado o valor médio de 0,32 L/Km, conforme a metodologia da ANTP-2017, corrigindo-se esses valores nos fluxos de caixa elaborados para a contratação, conforme explicado nos parágrafos 23 e seguintes, haverá uma redução no subsídio anual que será pago pela municipalidade da ordem de R\$ 850 mil, representando assim ao longo de toda a concessão uma economia para as contas públicas da ordem de R\$ 17,0 milhões.

251. Recomenda-se portanto que seja verificada a adequação do coeficiente de consumo adotado no cálculo.

252. A aba **Investimento em Frota**, apresenta o cálculo dos valores relativos aos investimentos em ônibus. Nesta aba é constatado um equívoco no cálculo do referido

<sup>41</sup> Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 91.

<sup>42</sup> Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 89.



investimento. Trata-se de que são previstos no cálculo, de forma igualmente distribuída, a aquisição ou disponibilização de ônibus com idade desde zero até idade de 8 anos, o que corresponde então a uma idade média da frota de 4 (quatro) anos.

253. Ocorre, no entanto, que conforme anexo do Edital, especificamente o Anexo I.3 – Caderno Técnico com Elementos de Projeto Básico (página 82), está definido que os veículos deverão ter idade máxima de fabricação de 12 (doze) anos e deverá ser mantida ao longo da concessão, a idade média de 6 (seis) anos.

254. Ademais, no Anexo V, Plano de Negócios de Referência – Estudo de Viabilidade (página 21), foi estabelecida a premissa técnica de que os veículos terão idade máxima de até 12 anos, considerando-se que veículos novos a um ano completo serão contabilizados como tendo zero anos, veículos com mais de um ano completo e menos de dois anos completos serão contabilizados como tendo um ano e assim sucessivamente.

255. Nestes termos, a média da frota de 4 (quatro) anos, com idade máxima de 8 (oito) anos, é uma consideração equivocada no cálculo, que, como consequência, eleva bastante o valor do investimento em frota.

256. Em face das considerações equivocadas comentadas acima, os cálculos dos investimentos em frota resultaram nos montantes supervalorados de R\$ 100,3 milhões para o Lote 1 e R\$ 106,5 milhões para o Lote 2.

257. Tais valores entram no fluxo de caixa do projeto no primeiro trimestre do ano 1 da concessão, e assim, dado o efeito temporal destes valores, possuem muita relevância no cálculo da taxa interna de retorno (TIR). O resultado então no fluxo de caixa é a elevação da tarifa de remuneração e consequente aumento do subsídio público devido.

258. Corrigindo-se tal equívoco, adotando-se então uma idade dos ônibus de até 12 anos, com idade média da frota de 6 anos, têm-se, refazendo-se os cálculos, valores menores para o investimento em frota, precisamente nos montantes de R\$ 78,5 milhões para o Lote 1 e R\$ 83,4 milhões para o Lote 2.

259. Obviamente, tal equívoco tem impacto no fluxo de caixa do projeto. Corrigindo-se os valores de investimento em frota nos lotes 1 e 2, têm-se novos valores de taxas internas de retorno (TIR), sendo estas maiores do que o CMPC (WACC) calculado para o projeto.



260. Para retornar as taxas internas de retorno ao valor do CMPC, reduz-se as tarifas de remuneração antes previstas. Com esta redução, mantendo-se a tarifa pública inalterada, conforme explicado nos parágrafos 23 e seguintes, tem-se uma significativa redução do subsídio antes previsto, da ordem de R\$ 7,7 milhões de reais ao ano, o que representaria algo em torno de R\$ 155 milhões ao longo do prazo da concessão.

261. Tais valores são bastante significativos e mostram a urgente necessidade de revisão dos cálculos antes da licitação, haja vista que importantes valores do erário público podem ser indevidamente comprometidos em face de equívocos nas planilhas de cálculo dos fluxos de caixa do projeto.

262. Obviamente, como vem sido relatado neste trabalho, equívocos em outros cálculos também precisarão de correção. Somente depois de todas as correções será possível saber qual será o real valor do subsídio público necessário para viabilizar esta contratação, mas desde já, em face do importante impacto da correção dos valores dos investimentos em frota sobre o valor do subsídio, é bastante nítida possibilidade que a contratação ocorra com menos comprometimento das contas públicas municipais.

263. Também em face das mesmas considerações erradas relativas a idade média da frota e idade máxima dos ônibus, também há equívocos no cálculo dos valores relativos à alienação dos ativos referentes a frota, especificamente relativo aos valores do encerramento contratual, que obviamente precisam ser refeitos

264. Ainda nos cálculos relativos à alienação da frota, outro equívoco foi constatado, refere-se a não considerarem que parte da frota antiga será ônibus tipo Euro 5, com preço menor do que o tipo Euro 6.

265. Assim, nos fluxos de caixa, mesmo em valores reais, haverá valores anuais de alienação de ativos relativos a frota distintos, nos primeiros anos, em torno da metade do tempo da concessão, haverá a alienação de ônibus tipo Euro 5, e, nos demais anos finais da concessão, haverá a venda de ônibus Euro 6.

266. Ressalta-se que parte da frota, a mais antiga, será de ônibus Euro 5, portanto inicialmente os ônibus alienados serão estes, que possuem preços distintos do Euro 6.

267. Sobre a questão, explica-se que, conforme relatado no Anexo V – Plano de Negócios de Referência – Estudo de Viabilidade (página 21), apenas a partir de 2023, tornou-se obrigatória a fabricação de veículos com tecnologia PROCONV 8, ou também denominado Euro 6.



268. Ainda no cálculo da alienação dos ativos referentes a frota operacional, especificamente relativo aos valores do encerramento contratual, também há erro no percentual de depreciação considerado no cálculo, primeiro porque tal percentual já estava definido na planilha igual a 7,5% ao ano.

269. Segundo porque foram considerados para o cálculo do percentual médio de depreciação apenas os ônibus com idade máxima de 8 anos, resultado também do equívoco sobre a idade máxima da frota.

270. Ademais, como terceiro equívoco, consideraram no cálculo do percentual médio de depreciação da frota ônibus que não existirão na frota prevista para a concessão, tais quais os ônibus articulados.

271. Diante das questões ora narradas, relativas à planilha Investimento em Frota, recomenda-se que sejam revisitados os cálculos para os ajustes e correções que se fizerem necessárias.

272. A aba **Investimento em Infra** informa no cálculo da depreciação média anual das construções uma taxa de depreciação de 4%, correspondendo então a uma vida útil das construções de 25 anos, coerente com o indicado na metodologia desenvolvida pela ANTP em 2017<sup>43</sup> para a vida útil das edificações.

273. Ocorre, no entanto, que nas planilhas dos fluxos de caixa, no item: Alienação de Ativos, o cálculo para o valor da alienação final, referente especificamente à infraestrutura, considera para terreno o valor integral, sem qualquer desvalorização, consideração então adequada, e, para as construções, é calculado um valor final considerando uma vida útil de 50 anos. Distinto assim da consideração constante na aba em comento.

274. Em face de tal inconsistência, recomenda-se que sejam revisitados esses cálculos, adotando-se uma única vida útil para as planilhas comentadas.

275. A aba **Pessoal Operacional** apresenta as planilhas referentes aos custos com a mão de obra diretamente envolvida com as operação da prestação dos serviços, tais quais motoristas, manobreiros, mecânicos, dentre outros.

276. Tal aba informa um Fator de Utilização dos motoristas no valor de 2,51. Tal fator é importantíssimo para o cálculos dos custos com motoristas, que são uma das

<sup>43</sup>Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 103.



principais despesas da presente contratação, representando um valor em torno de 22% do valor de toda remuneração prevista para as receitas tarifárias e acessórias ao longo da concessão, o que importará então nos dois lotes da licitação no montante de mais de 1,1 bilhões de reais gastos apenas com motoristas.

277. Desta forma, tal fator de utilização precisa ser corretamente definido, pois possui impacto significativo nos valores previstos para a contratação. Porém, apesar de sua importância, não se encontrou nas planilhas disponibilizadas à esta Corte de Contas o cálculo deste fator de utilização, que deveria ter sido determinado em planilha própria, especificamente na planilha Fator de Utilização de Pessoal de Operação.

278. Observa-se que, em documento elaborado para a licitação, especificamente o Produto 4.2 - Modelo de Remuneração e Fluxo de Caixa, (página 113), é informado que *“optou-se por manter o fator de utilização conforme a planilha tarifária vigente”*.

279. Ocorre, no entanto, que a referida planilha tarifária vigente já é conhecida desta equipe de auditores, quando, em auditoria anterior, também não foi encontrada a planilha que deveria informar mediante cálculos próprios o Fator de Utilização dos motoristas. Ou melhor, está se adotando um valor que não se conhece a sua base científica e metodológica para lhe respaldar confiabilidade.

280. Sobre a questão, observa-se que outras capitais brasileiras adotam para o cálculo da tarifa do transporte coletivo vigente em seus limites municipais valores do fator de utilização de motorista em números menores, significando que o valor de 2,51 pode estar excessivo, o que servirá a contribuir para o maior comprometimento das contas públicas municipais, que estará então arcando com um subsídio maior e, nesta condição, indevido.

281. A Tabela 2, a seguir, mostra os valores do referido fator de utilização praticados em outras capitais brasileiras.

Tabela 2 - Fator de Utilização dos Motoristas

CAPITAIS BRASILEIRAS	FATOR DE UTILIZAÇÃO DOS MOTORISTAS
São Paulo	2,2400
Curitiba	2,2800
Porto Alegre	2,2088
Fortaleza	2,2800

Fonte: Anexo V – Plano de Negócios de Referência (página 115).



282. Sobre a questão, os estudos produzidos argumentam que as empresas possuem diferentes políticas de jornada e horas extras, de forma que a apuração do número absoluto de funcionário sem que se considere os demais condicionantes fatalmente resultaria em erro na estimativa do número correto de funcionários<sup>44</sup>.

283. Diante desta situação, desde logo, recomenda-se que seja confeccionada a planilha Fator de Utilização de Pessoal de Operação tão logo seja possível, a fim de garantir transparência ao processo e resguardar os recursos públicos que estarão envolvidos.

284. Ainda em relação ao cálculo dos custos com motoristas, deve-se questionar o percentual adotado para os encargos sociais. No entanto, tal tema será tratado adiante no parágrafo 317 e seguintes, quando será analisada a aba encargos sociais.

285. A aba Pessoal Operacional, ora analisada, ainda trata dos custos com o pessoal responsável pela manutenção da frota de ônibus, informando os profissionais envolvidos, a relação profissional/veículo, e o custo mensal desta relação.

286. Analisando tal custo de pessoal de manutenção, observa-se que representam o percentual de 21,5% dos custos com motoristas. Na planilha tarifária vigente no ano de 2024, o custo de pessoal de manutenção representava apenas 15,20% dos custos com motoristas, conforme se exhibe na Tabela 3.

Tabela 3 – Relação custos manutenção / motoristas na planilha tarifária de 2024

	Motoristas	Manutenção	% manutenção/ motorista
Custo por veículo (R\$/veículo)	9.758,53	1.483,10	15,20%

Fonte: planilha tarifária vigente em 2024

287. Desta forma, tal custo relativo cresceu 41,5% em comparação aos custos da planilha tarifária de 2024, representando assim, na presente contratação, uma elevação significativa dos custos relativos ao pessoal de manutenção.

288. Tal acréscimo, desde logo, gera indagações, haja vista que contraria um dos objetivos mais esperado em uma concessão, que é a maior eficiência do setor privado no desempenho das operações quando lhe é dado as condições necessárias para planejar seus investimentos e a melhor forma de prestar o serviço.

<sup>44</sup> Produto 4.2 - Modelo de Remuneração e Fluxo de Caixa, (página 113).



289. Explica-se que a administração pública ao decidir prestar um serviço público através do setor privado, mediante uma concessão de longo prazo, o faz porque, nesta condição, tal setor poderá realizar a prestação com maior eficiência, resultando em menores custos e mais qualidade do serviço para o usuário.

290. Hoje o serviço é prestado mediante permissões precárias, quando as incertezas decorrentes deste modelo contratual impossibilitam as empresas de se organizarem para o alcance de uma maior eficiência.

291. Cita-se, por exemplo, para o caso em discussão, possíveis investimentos em equipamentos para as garagens das empresas que reduzam o trabalho manual e propiciem maior produtividade, resultando, por consequência, em redução do tamanho da equipe de manutenção. Ter-se-ia assim trabalhos mais produtivos e menores custos com a manutenção da frota.

292. No presente caso, o que se vê é o contrário, quando embora se garantindo as empresas a possibilidade de investimentos em garagens (oficinas) mais eficientes, não há redução de custos, e sim significativo aumento de custo.

293. Acrescenta-se que a possibilidade propiciada às futuras concessionárias de planejarem seus investimentos em frota, em face da garantia de que terão tempo suficiente para recuperarem estes investimentos, permitirá as empresas planejar e dispor de ônibus mais novos e melhores, que exigirão então menos manutenção, e, portanto, deveria resultar em menor custo de equipe de manutenção.

294. Ademais, a concessão planejada reduzirá o número de empresas que operam no transporte público para apenas duas. Hoje operam várias empresas, em torno de 6 no transporte regular e tantas outras no transporte opcional.

295. Assim posto, com esta redução de empresas operando no sistema, deveria ocorrer um significativo ganho de escala, que reduziria então vários custos fixos, tais quais os relativos aos serviços de manutenção, exatamente porque haveria melhor utilização e aproveitamento do pessoal de manutenção.

296. Indaga-se então: onde está a maior eficiência esperada pela concessão dos serviços, que oferecerá garantias para as empresas planejarem seus investimentos?

297. Igualmente indaga-se: onde está o ganho de escala esperado pela redução de empresas na prestação do serviço, que permitirá às empresa melhor utilização dos seus recursos?



298. Assim sendo, desde já, não se mostra razoável tal acréscimo nos custos com as equipes de manutenção, haja vista não ser o esperado para esta concessão.

299. Em relação a referida planilha vigente em 2024, parte da elevação dos custos em relação proporcional aos gastos com motoristas, deve-se ao fato do pessoal de manutenção na presente contratação ter sido considerado em relação a frota total, incluindo-se a frota reserva, enquanto que na planilha vigente em 2024 a consideração era diretamente em relação a um percentual dos gastos com os motoristas, que se referiam apenas a frota operante.

300. Sobre tal alteração, de fato, não mostra-se razoável considerar igualmente os gastos com pessoal de manutenção tanto para a frota operacional quanto para a frota reserva. Haja vista que a frota reserva atua apenas substituindo a frota operacional, não sendo então um novo ônibus na linha.

301. Explica-se que a frota reserva, também denominada frota funcional, é aquela constituída por veículos destinados à substituição daqueles retirados da operação por quebras, avarias, vistorias ou necessidade de manutenção preventiva<sup>45</sup>. Desta forma, tal frota atua no lugar dos ônibus já previstos para o serviço, estes, por sua vez, já remuneram a equipe de manutenção.

302. Ainda neste tema, analisando a planilha elaborada para a presente contratação, buscando-se uma solução mais adequada, constata-se que estar sendo dimensionada para o Lote 1 da licitação uma equipe de manutenção composta de 146 profissionais, referente a 220 veículos, já para o Lote 2, a equipe será composta de 155 profissionais, referente a 233 veículos.

303. A metodologia desenvolvida pela ANTP em 2017<sup>46</sup> estabelece uma equipe de manutenção de 91 profissionais para atender uma frota entre 122 a 178 veículos, com ponto médio então de 150 veículos.

304. Partindo do ponto médio acima referido de 150 veículos, têm-se que o Lote 1 e o Lote 2 apresentam frotas maiores nos percentuais de 46,7% e 55,3% respectivamente. Aplicando-se estes percentuais sobre a equipe de manutenção prevista pela metodologia da ANTP, referente a 91 profissionais, têm-se o correspondente a 133 profissionais para o Lote 1 e 141 profissionais para o Lote 2. Assim, correlacionando-

<sup>45</sup> Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 29.

<sup>46</sup> Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 137.



se à metodologia da ANTP, as equipes de manutenção seriam menores do que as projetadas para esta contratação.

305. Ademais, deve-se ter em mente o já mencionado ganho de escala, haja vista que, quanto maior a frota, mais eficiente será a utilização e o aproveitamento do pessoal de manutenção. Assim, uma simples correlação linear mostra-se equivocada, sendo esperado valores ainda menores dos que os referidos no parágrafo acima, sendo então ainda mais nítido que a equipe está superdimensionada.

306. Sobre tal ganho de escala, a própria metodologia da ANTP (2017) apresenta dados que servem a uma melhor compreensão da questão. Ao definir o tamanho da equipe de manutenção, a metodologia da ANTP o faz por faixa de tamanho das empresas, utilizando como medida de grandeza o tamanho da frota da empresa.

307. Desta forma, a metodologia da ANTP (2017), para o número de profissionais para a equipe de manutenção, apresenta os dados exibidos na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Relação profissionais de manutenção por tamanho da frota

Faixa da empresa	FROTA VEÍCULOS	Ponto Médio	Pessoal Manutenção	Relação Pessoal Manutenção/Frota
1	10 a 22	16	12	0,750
2	23 a 45	34	25	0,735
3	46 a 78	62	41	0,661
4	79 a 121	100	66	0,660
5	122 a 178	150	91	0,607

Fonte: ANTP (2017), elaborada pelos autores.

308. Na Tabela 4 é possível observar que a relação profissionais de manutenção pelo tamanho da frota decresce a medida que a frota cresce, representando exatamente o ganho de escala que se é então esperado pela maior eficiência no aproveitamento do pessoal de manutenção.

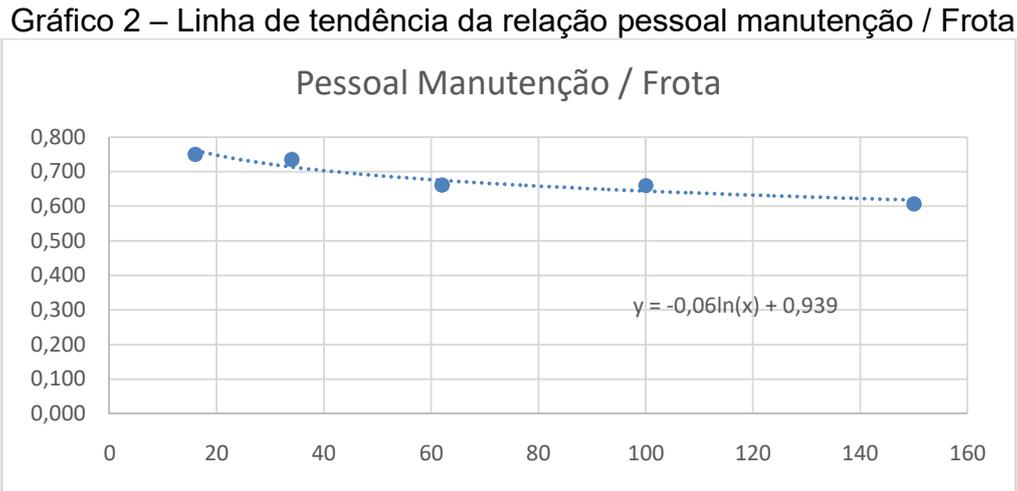
309. Ainda sobre a Tabela 4, observa-se que a relação profissionais de manutenção pelo tamanho da frota, para uma frota de 150 veículos, é igual a 0,607. Na presente contratação, conforme as planilhas elaboradas, tal relação, para frotas ainda maiores, é no valor de 0,6632, demonstrando assim que há excessos no tamanho da equipe de manutenção.

310. Para se encontrar um valor mais adequado para a relação profissionais de manutenção / tamanho da frota, pode-se lançar mão de um gráfico de tendência, que permita a extrapolação das relações pessoal manutenção / frota ofertadas pela metodologia da ANTP para as frotas previstas para a presente contratação.



311. Tal gráfico é elaborado a partir dos dados da Tabela 4, correlacionando o número médio de veículos por faixa de empresa com a respectiva relação pessoal manutenção / Frota.

312. O Gráfico 2, a seguir, exibe a linha de tendência gerada pelos dados ofertados, bem como a fórmula logarítmica que expressa essa linha de tendência.



Fonte: elaborada pelos autores.

313. Conforme Gráfico 2, aplicando a fórmula logarítmica que expressa a linha de tendência gerada, extrapola-se para as frotas da contratação em tela a relação pessoal manutenção / Frota nos valores de 0,594 para o Lote 1 e 0,591 para o Lote 2, o que representa para os dois lotes uma soma total de 268 profissionais. Tais valores são significativamente menores do que o constante na presente contratação, que, como já dito, é no valor de 0,6632, o que representa 301 profissionais. Nesta condição, há a possibilidade de se reduzir o tamanho da equipe em torno de 33 profissionais.

314. Sobre tais valores, importa registrar que são compatíveis com valores praticados em outras capitais brasileiras, tais quais São Paulo, Curitiba e Recife, que adotam respectivamente os valores de 0,564; 0,580 e 0,520<sup>47</sup>.

315. Nestes termos, adotando-se os valores ora propostos nas planilhas dos fluxos de caixa, mantendo-se as demais condições da planilha, com a tarifa pública inalterada e a TIR igual ao WACC, conforme explicado nos parágrafos 23 e seguintes, haverá uma redução nos gastos com o subsídio público municipal da ordem de R\$ 1,34 milhões ao ano, representando assim, ao longo de toda a concessão, uma economia para as contas públicas municipais da ordem de R\$ 26,8 milhões.

<sup>47</sup> Ver produto 4.2 - Modelo de Remuneração e Fluxo de Caixa, p. 114.



316. Recomenda-se, portanto, que seja verificada a adequação da relação pessoal de manutenção / Frota então adotada no cálculo.

317. A aba **Encargos Sociais e Benefícios** informa a composição dos encargos sociais que incidirão sobre a remuneração do pessoal operativo e administrativo que estarão envolvidos na prestação do serviço de transporte público e na SPE Tecnológica.

318. Nesta aba, há de se indagar a razão da presença do item “Provisionamento” na composição dos encargos sociais, haja vista não ser conhecida a base legal ou trabalhista para justificar este item na referida composição. Tampouco é encontrado nos documentos disponibilizados a esta Corte qualquer justificativa para a sua inclusão nos encargos sociais.

319. Ademais, tal item não existia na composição dos encargos sociais da planilha tarifária vigente no ano de 2024. Assim, a sua inserção na planilha proposta para a licitação é uma inovação desta planilha que serve a onerar os custos com a mão de obra envolvida na futura prestação dos serviços.

320. Desta forma, tal componente dos encargos sociais adotado para a contratação mostra-se preliminarmente indevido, devendo ser incluído na planilha tarifária apenas se for devidamente demonstrada a razão para sua inserção. Caso contrário, recomenda-se que tal item seja retirado da composição dos encargos sociais.

321. Registra-se, por oportuno, que, retirando-se este item da composição dos encargos sociais e mantendo-se as demais condições da planilha, com a tarifa pública inalterada e a TIR igual ao WACC, conforme explicado nos parágrafos 23 e seguintes, tem-se uma redução do subsídio público antes previsto da ordem de R\$ 680 mil ao ano, o que representaria então um montante em torno de R\$ 13,6 milhões de economia para as contas públicas ao longo do prazo da concessão.

322. Outro elemento da composição dos encargos sociais que gerou indagações foi o adicional noturno, haja vista não ter sido encontrado o cálculo para este percentual.

323. Explica-se que o percentual do adicional noturno para o pessoal operacional, por exemplo, pode ser calculado para a partir do quadro de horário das linhas de ônibus previsto para a concessão. Sabendo-se o horário das linha e a duração das viagens, pode-se sem maiores dificuldades calcular com exatidão, por exemplo, o percentual do adicional noturno dos motoristas. Tal cálculo poderia inclusive se utilizar da planilha do cálculo do fator de utilização.



324. Sobre a questão, os estudos produzidos para a concessão argumentam que “Os encargos [...] incorporam o adicional noturno estipulado nos termos da Convenção Coletiva de Trabalho”<sup>48</sup>. A referida convenção coletiva não foi encontrada nos documentos fornecidos a esta Corte de Contas, assim não foi analisada a argumentação exposta.

325. De toda sorte, considerando que as convenções coletivas de trabalho são comumente alteradas, recomenda-se que seja verificada se a condição exposta na argumentação acima transcrita mantêm-se em vigor, caso contrário seja corrigida, se tiver sido simplesmente alterada, ou, caso não haja nenhuma regulamentação sobre o tema em vigor, seja feito os cálculos necessário para obtenção do exato percentual do adicional noturno.

326. A aba **Seguros** informa os custos com seguros, especificamente a garantia de execução contratual, o seguro obrigatório (veículo / ano), seguro de responsabilidade civil (veículo / ano) e o seguro patrimonial.

327. Analisando esta aba, constata-se impropriedades no cálculo da garantia de execução contratual, haja vista que, conforme verificado na análise dos fluxos de caixa dos lotes 1 e 2, o cálculo desta garantia é realizado em função da remuneração recebida ao longo de toda concessão, ou melhor sobre todos os valores decorrentes tanto da arrecadação da tarifa de uso, bem como de todos os valores recebidos a título de contraprestação pecuniária, incluso a compensação por banda de IPK, além dos valores faturados nas receitas acessórias.

328. Ocorre, no entanto, que nos termos da minuta do edital licitatório, cláusula 22.1.5 está estabelecido que, *in verbis*:

22.1.5.O valor da GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO a ser recolhida deverá ser no importe de R\$ [•] ([•]) para o LOTE 01 e R\$ [•] ([•]) para o LOTE 02, **correspondente ao percentual de 5% (cinco por cento) do VALOR DOS INVESTIMENTOS estimados de cada LOTE**, na DATA BASE DO CONTRATO.

329. A minuta do contrato, por sua vez, na cláusula 33.1, ratifica a minuta do edital, nos seguintes termos, *in verbis*:

33.1. Instituição de Garantia de Execução do Contrato. Para garantir o fiel cumprimento das obrigações que serão assumidas pela CONCESSIONÁRIA quando da assinatura do CONTRATO, no prazo de até [•] ([•]) dias úteis antes da assinatura do CONTRATO, a

<sup>48</sup> Ver produto 4.2 - Modelo de Remuneração e Fluxo de Caixa, p. 114.



CONCESSIONÁRIA deverá apresentar ao PODER CONCEDENTE o comprovante de que prestou a GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, referentemente às obrigações contratuais, **no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do VALOR DOS INVESTIMENTOS**

330. Ainda nos termos da minuta do edital, está definido na cláusula 1.2 que o valor dos investimentos *“É o valor correspondente à soma dos investimentos previstos para serem realizados pela CONCESSIONÁRIA, durante todo o prazo da CONCESSÃO, trazidos a valor presente”*.

331. A minuta do contrato, na cláusula 2.2, simplesmente repete a definição acima para o valor dos investimentos, ratificando então o estabelecido na minuta do edital que o valor dos investimentos refere-se a valor presente de todos os investimentos, ou melhor: são valores descontados a uma taxa de juros apropriada, no caso a própria taxa interna de retorno (TIR).

332. Nestes termos, a garantia de execução contratual deve incidir obrigatoriamente sobre o valor dos investimentos, que deve ser considerado a valor presente na data base do contrato. Assim é um equívoco o cálculo realizado sobre a remuneração total prevista para a execução contratual.

333. Tal equívoco tem consequências financeiras relevantes, haja vista que a base de cálculo para garantia de execução contratual para o Lote 1, considerada no montante de R\$ 2,53 bilhões, deveria no entanto ser de apenas R\$ 0,24 bilhões. Ou melhor: uma grandeza dez vezes menor.

334. Para o Lote 2, a base de cálculo para a garantia em comento foi considerada no montante de R\$ 2,59 bilhões, porém deveria ser de apenas R\$ 0,26 bilhões.

335. Ainda sobre a questão, lembra-se, por oportuno, conforme demonstrado nos parágrafos 252 e seguintes, que há um equívoco no cálculo do investimento em frota, que se encontra com valores excessivos. Corrigindo tal erro, reduz-se o valor dos investimentos em valor presente, o que por óbvio reduz ainda mais a base de cálculo para as garantias de execução contratual.

336. Corrigindo-se o valor da base de cálculo da garantia de execução contratual nos fluxos de caixa dos lotes em contratação, corrigindo-se também os valores de investimento em frota, mantendo-se as demais condições da planilha, com a tarifa pública inalterada e a TIR igual ao WACC, conforme explicado nos parágrafos 23 e



seguintes, tem-se uma redução do subsídio público antes previsto da ordem de R\$ 1,2 milhões ao ano, o que representaria então um montante em torno de R\$ 24,5 milhões de economia para as contas públicas ao longo do prazo da concessão.

337. Pelo exposto, recomenda-se que seja revisado o cálculo da garantia de execução contratual, conforme o estabelecido nas minutas do edital e do contrato.

338. As abas **Quadro Administrativo** e **Serviços de Terceiros** tratam dos custos com os profissionais que compõem o quadro administrativo da empresa e das despesas com serviços terceirizados, respectivamente. Os serviços terceirizados são, em regra, trabalhos relativos a administração da empresa prestados por uma empresa prestadora de serviços de mão de obra especializados.

339. Embora as abas referidas no parágrafo anterior sejam duas abas distintas, serão analisadas conjuntamente, posto que referem-se a despesas relativas à administração das empresas concessionárias.

340. Analisando tais despesas administrativas somadas, observa-se que representam o percentual de 32,9% dos custos com motoristas. Na planilha tarifária vigente no ano de 2024, as despesas com a administração representava apenas 11,82% dos custos com motoristas, conforme se exhibe na Tabela 5.

Tabela 5 – Relação despesas administrativas/ motoristas na planilha tarifária de 2024

	Custos Motoristas	Pessoal Administrativo	% despesas administrativas / custos com motoristas
Custo por veículo (R\$/veículo)	9.758,53	1.153,52	11,82%

Fonte: planilha tarifária vigente em 2024

341. Embora a metodologia utilizada para a confecção da planilha tarifária vigente no ano de 2024 seja distinta da metodologia utilizada para a contratação em pauta, a diferença de percentuais é muito elevada, sendo quase 3 vezes maior na planilha elaborada para a licitação em pauta.

342. Nestes valores, tal custo relativo cresceu 178,2% em comparação aos custos da planilha tarifária de 2024, representando assim, na presente contratação, uma significativa elevação dos custos relativos às despesas administrativas com mão de obra.



343. Tal acréscimo gera alguns questionamentos, haja vista que a concessão ora analisada reduzirá o número de empresas que operam no transporte público para apenas duas. Hoje, como já dito anteriormente, operam várias empresas, em torno de seis no transporte regular e tantas outras no transporte opcional.

344. Assim posto, com esta redução de empresas operando no sistema, deveria haver algum ganho de escala, que reduziria então vários custos fixos, tais quais os relativos às despesas administrativas com mão de obra, exatamente porque haveria melhor aproveitamento do pessoal necessário à administração das empresas.

345. Explica-se, por exemplo, que onde hoje há, somente no transporte regular, seis diretores financeiros para a prestação dos serviços em tela, um para cada empresa que opera atualmente na cidade, haverá apenas dois depois da licitação. Onde hoje há, somente no transporte regular, seis gerentes de recursos humanos, um para cada empresa operante, haverá apenas dois após a contratação em pauta.

346. Ainda como exemplo, a composição da equipe do setor de compras que compra diesel para 60 veículos hoje, será a mesma que comprará para 220 veículos depois da licitação. E assim será, em regra, nos diversos setores administrativos.

347. Desta forma, é óbvio que algum ganho de escala deveria ocorrer. No entanto, não se vislumbra onde estará o ganho de escala esperado pela redução de empresas na prestação do serviço, que permitirá às empresas melhor utilização do seu pessoal administrativo.

348. Assim sendo, como já dito, embora se reconheça que a planilha tarifária vigente em 2024 utilizava outra metodologia, evidencia-se que alguns excessos podem existir nos custos ora em análise, bem como que a formação do quadro do pessoal administrativo pode não ter considerado adequadamente os ganhos de escala esperados pela redução do número de empresas operando na cidade.

349. Ademais, analisando a composição do quadro administrativo e a planilha dos serviços terceirizados previstos para a contratação, observa-se preliminarmente um excesso relativo aos custos com gerência e assessoria jurídica que servirão as futuras empresas contratadas.



350. Para tais custos, está previsto no quadro administrativo da empresa uma equipe formada por um gerente jurídico, um advogado pleno e um auxiliar administrativo. Haverá ainda uma assessoria jurídica prestada por serviços de terceiros.

351. Todo esse aparato jurídico custará mensalmente por cada lote licitado o valor de R\$ 52.305,73, ou R\$ 104.611,46 para os dois lotes. Tal equipe equivale a pelo menos três profissionais graduados em direito remunerados mensalmente pelo contrato em tela. A Tabela 6 a seguir exibe a composição deste custos mensais por cada lote licitado.

Tabela 6 – Composição dos custos mensais com gerência e assessoria jurídica

Gerente Jurídico	Advogado Pleno	Auxiliar administrativo	Assessoria Jurídica
R\$ 19.453,00	R\$ 14.455,00	R\$ 3.398,00	R\$ 15.000,00

Fonte: documentos e planilhas disponibilizadas ao TCE-RN

352. Poderia até ser discutido a possibilidade da empresa possuir um advogado remunerado pelo contrato de concessão para assessorar a administração da empresa nas questões jurídicas e eventualmente atuar em algum processo. Porém, três profissionais mostra-se “*a priori*” sem qualquer justificativa.

353. Desde logo, questiona-se a criação de uma gerência jurídica, remunerando um cargo de gerente, apenas para tratar das questões jurídicas da empresa, haja vista tal trabalho não se mostrar como uma atividade relevante para o bom desempenho da empresa na prestação dos serviços. Será, principalmente, um mero trabalho de assessoria a direção da empresa, longe de se configurar como uma unidade de coordenação de trabalhos ou de direção da empresa para as operações necessárias à realização dos serviços contratados.

354. Acrescenta-se que tal departamento jurídico terá apenas dois profissionais subordinados, um advogado pleno e um auxiliar administrativo, ou melhor: haverá um gerente, com custo elevado, para gerenciar apenas dois empregados.

355. Ademais, indaga-se qual a razão para esta equipe jurídica, equivalente a pelo menos três profissionais graduados em direito, em uma empresa de transporte coletivo. Nos estudos realizados para a licitação, não foi encontrada qualquer explicação ou justificativa para a composição do quadro jurídico das futuras empresas concessionárias.



356. Pensando sobre a indagação, vislumbra-se então os vários processos na quais a empresa poderá ser demandada e necessitará se defender, tais quais as ações trabalhistas, multas de trânsito, sanções administrativas por infrações contratuais, ações cíveis de danos a terceiros, dentre outros.

357. Ocorre, no entanto, que muitas destas demandas processuais serão em face de ilícitos ou irregularidades cometidas pelas próprias empresas, de sua única e exclusiva responsabilidade. Assim sendo, não se mostra razoável que o contrato de concessão remunere os gastos jurídicos das empresas para estas se defenderem de ilícitos e irregularidades por elas praticados.

358. A título de exemplo, imagina-se que a empresa receba uma justa punição do ente público contratante por uma infração contratual cometida pela empresa na prestação dos serviços contratados. Esta empresa então irá contestar a punição mediante um advogado remunerado pelo próprio ente contratante.

359. Igualmente, se a empresa deixar deliberadamente de honrar direitos trabalhistas e vier a ser demandada na justiça do trabalho, terá advogados pagos pelo contrato de concessão para prestar sua defesa perante o processo trabalhista.

360. Nestes termos, não se mostra justo que a defesa da concessionária por ilícitos e irregularidades por ela cometidos seja custeada pelos usuários do transporte coletivo e tampouco pelo cofre público contratante.

361. Ademais, reforçando, as questões ora tratadas, registra-se que a metodologia desenvolvida pela ANTP em 2017<sup>49</sup>, não inclui na composição do quadro administrativo de empresas de transporte coletivo qualquer gerência ou departamento jurídico. Em verdade sequer inclui qualquer profissional do direito no quadro administrativo da empresa. Comprovando que gerência ou departamento jurídico não são necessários para o desempenho das atividades da empresa na prestação dos serviços.

362. Igualmente, a licitação do transporte público da cidade de Curitiba, conforme material disponibilizado na internet<sup>50</sup>, também não inclui no quadro administrativo das

<sup>49</sup>Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. ANTP, 2017, p. 136/137.

<sup>50</sup>Ver: [https://www.amep.pr.gov.br/sites/comec/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-03/04\\_anexo\\_iv\\_-\\_calculo\\_tarifario.pdf](https://www.amep.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2024-03/04_anexo_iv_-_calculo_tarifario.pdf) p. 29/30, acesso em 10/03/2025.



empresas que prestarão os serviços de transporte coletivo qualquer unidade jurídica, tampouco inclui qualquer profissional do direito.

363. Assim, pelo exposto, mostra-se nítido que a inclusão de tais gastos relativos a despesas com equipe jurídicas são preliminarmente indevidos, haja vista não serem relevantes para a boa prestação dos serviços, bem como pelo altos custos que representarão para as contas públicas, conforme mostrado a seguir.

364. Sendo retirados os valores relativos a gerência e assessoria jurídica das planilhas dos fluxos de caixa propostos para a licitação, mantendo-se as demais condições da planilha, com a tarifa pública inalterada e a TIR igual ao WACC, conforme explicado nos parágrafos 23 e seguintes, haverá como resultado uma redução nos gastos com o subsídio público municipal da ordem de R\$ 1,46 milhões ao ano, representando assim, ao longo de toda a concessão, uma economia para as contas públicas municipais da ordem de R\$ 29,2 milhões.

365. Recomenda-se então, que caso não haja a devida justificativa para tais gastos, que seja revisado o quadro administrativo com a alteração da equipe relativa à gerência e assessoria jurídica.

366. Observa-se, por oportuno, que a inclusão indevida destes gastos com gerência e assessoria jurídica são uma das razões que explicam porque não se constata na presente contratação qualquer ganho de escala, embora, obviamente, em virtude da redução de empresas na prestação do serviço de transporte coletivo na cidade, permitindo a melhor utilização do seu pessoal administrativo, deveria ter resultado em menores custos relativos.

367. Por fim, ainda sobre o ganho de escala, recomenda-se que o ente público contratante analise mais detalhadamente a composição do quadro administrativo e dos serviços de terceiros então elaborada para a licitação, considerando, no entanto, o eventual ganho de escala que será propiciado pela redução do número de empresas operando na cidade.

368. Nestes termos, por todo exposto, termina-se a presente análise, passando-se as conclusões e proposições.



### 3. CONCLUSÕES

369. Por tudo então exposto, em face de toda análise realizada, o presente Relatório expõe as seguintes conclusões:

- a) Há a necessidade de se ofertar alternativas à modelagem proposta nos estudos contratados, especificamente relativas ao prazo contratual, haja vista que o prazo proposto mostra-se demasiadamente longo em face de questões que precisam evoluir na mobilidade urbana da cidade, tais quais: eletromobilidade, integração intermodal e receitas acessórias, bem como por todas as incertezas relativas a futura prestação dos serviços ora em contratação, que poderão inclusive onerar o subsídio público, comprometendo os cofres municipais e criando dificuldades para a concessão, conforme exposto nos parágrafos 32 a 92;
- b) Em face dos riscos envolvidos, faz-se necessário revisão ou aprofundamento dos estudos na estimativa de demanda para a concessão, que deve observar os últimos dados disponíveis do ano de 2024, bem como avaliar a tendência que se projeta para o futuro, a fim de confirmar ou rever a demanda estimada, conforme exposto nos parágrafos 93 a 136;
- c) Há falhas no Sistema de Avaliação Permanente da Qualidade que necessitam ser revisados e corrigidos, tanto referentes aos indicadores individualmente como ao cálculo da nota final, NGQ e/ou IQS, conforme exposto nos parágrafos 137 a 170;
- d) As minutas do Edital, do contrato e de outros documentos elaborados para a licitação apresentam impropriedades que precisam ser corrigidas, com destaque para a inadequação orçamentária da contratação e a ausência de estimativa para as receitas financeiras, dentre outras, conforme exposto nos parágrafos 171 a 229;
- e) Há equívocos e inconsistências nos cálculos realizados para a elaboração dos fluxos de caixa de referência para a licitação, importando em valores que onerarão a contraprestação pública ao longo da concessão, em montantes que podem representar mais de R\$ 286 milhões em toda concessão, que importarão assim em valores que podem alcançar o montante de R\$ 14,3 milhões a serem suportados anualmente, via subsídio, pelos cofres públicos municipais, conforme exposto nos parágrafos 230 a 368.


**4. PROPOSIÇÕES**

370. Diante de tudo relatado, nos termos do art. 1º, incisos II, VII, XVI; art. 82, IV; da Lei Complementar Estadual 464/2012, esta equipe de auditoria **propõe** os seguintes **encaminhamentos**:

- I. O conhecimento do presente relatório pelo Eminentíssimo Relator;
- II. A recomendação à Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente (DIA) para que verifique a possibilidade de futura auditoria no sistema de transporte coletivo da cidade do Natal a fim de contribuir com o ente público contratante em ajustes que possam melhorar a execução contratual em seus diversos aspectos, conforme exposto neste relatório;
- III. O encaminhamento do presente Relatório ao Excelentíssimo Prefeito da cidade do Natal/RN, o Senhor Paulo Eduardo da Costa Freire, para conhecimento e, querendo, adotar as medidas que entender necessárias;
- IV. O encaminhamento do presente Relatório à Ilustríssima Secretária de Mobilidade Urbana da cidade do Natal/RN, a Senhora Jódia Melo, para conhecimento e devida avaliação acerca das recomendações e questões tratadas no presente relatório, para, querendo, adotar as medidas que entender necessárias.

À consideração superior.

Natal (RN), 12 de março de 2025.

*(Assinado Digitalmente)*

Sérgio Jonas da Silva  
Auditor de Controle Externo  
Matricula 9964-3

*(Assinado Digitalmente)*

Vladimir Sérgio de Aquino Souto  
Auditor de Controle Externo  
Matricula 9542-7