



NOTA RECOMENDATÓRIA

Recomendações aos
Tribunais de Contas brasileiros quanto
à fiscalização do serviço de transporte
coletivo urbano por ônibus

Nota Recomendatória Atricon nº 03/2022

Recomendações aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à fiscalização do serviço de transporte coletivo urbano por ônibus.

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON,

CONSIDERANDO que incumbe às Cortes de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do *caput* dos artigos 70 e 71 da Constituição da República;

CONSIDERANDO a competência do poder público para a organização e prestação do serviço público de transporte coletivo urbano por ônibus, prevista nos artigos 30 c/c 175 da Constituição;

CONSIDERANDO as disposições da Resolução Atricon nº 08/2018, relacionadas à temática “Controle externo na gestão da mobilidade urbana”;

CONSIDERANDO a Política Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentada pela Lei Federal nº 12.587/2012;

CONSIDERANDO o papel dos órgãos de controle na fiscalização da regularidade das despesas, no enfrentamento ao desperdício de recursos públicos e no estímulo à transparência e ao exercício do controle social;

CONSIDERANDO a importância de uma padronização dos procedimentos fiscalizatórios no que se refere à seleção, à contratação e ao oferecimento dos serviços de transporte coletivo urbano por ônibus;

CONSIDERANDO o objetivo previsto no artigo 2º, inciso V, do Estatuto da Atricon de estimular a troca de conhecimento entre os membros dos Tribunais de Contas, buscando compartilhar experiências sobre inovações e aperfeiçoamentos científicos, técnicos e de legislação, visando ampliar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública;

CONSIDERANDO a realização de ações de fiscalização pelos Tribunais de Contas que integraram o referido Grupo de Trabalho, apresentando boas práticas;

CONSIDERANDO o Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 06/2022 da Atricon com o objetivo de realizar diagnóstico, no âmbito do Sistema Tribunais de Contas do Brasil, a respeito das dificuldades enfrentadas na prestação do serviço de transporte coletivo urbano por ônibus, propondo medidas consideradas cabíveis para o equacionamento dos diferentes temas apurados;

APRESENTA as seguintes conclusões e recomendações aos Tribunais de Contas acerca da fiscalização do serviço de transporte coletivo urbano por ônibus:

I – CONCLUSÕES

1. Os artigos 70 e 71 da Constituição Brasileira atribuíram aos Tribunais de Contas a competência pela fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos.

2. Assim, o exercício do controle externo abrange a verificação da economicidade nas contratações e eficiência na utilização dos recursos públicos, na busca da prestação efetiva dos serviços públicos, de acordo com os princípios impostos pelo ordenamento constitucional.

3. A prestação do serviço público, indispensável para a satisfação de necessidades coletivas, deve observar princípios tais como os da continuidade e igualdade dos usuários, além da prestação adequada, satisfazendo condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na

sua prestação e modicidade das tarifas, conforme previsto no artigo 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987/1995.

4. No que se refere ao transporte urbano coletivo por ônibus, no cenário atual, a perda de demanda de passageiros tem se agravado com o advento dos transportes por aplicativo, o incentivo ao trabalho remoto, o aumento do número de desempregados decorrente da pandemia de Covid-19, bem como o uso de outros meios de locomoção. Conseqüentemente, diversas cidades têm enfrentado dificuldades na recomposição de custos e em investimentos nos sistemas, resultando em paralisações nos serviços e aumentos recorrentes de tarifas.

5. Destaca-se a importância do planejamento, da implantação e do aperfeiçoamento de políticas e serviços de mobilidade urbana de maneira sustentável, por meio da realização de análises de viabilidade técnico-econômica e de contexto social, haja vista ser o transporte coletivo urbano por ônibus um serviço público de caráter essencial, nos termos do artigo 30, inciso V, da Constituição Federal.

6. A Atricon exerce papel agregador e indutor da uniformização de procedimentos dos Tribunais de Contas, comprometendo-se com o fortalecimento do controle externo e com o aprimoramento da governança, da gestão pública e da proteção ao erário.

7. O Estatuto da Atricon prevê que a Associação tem como um dos seus objetivos estimular a troca de conhecimento entre os Tribunais de Contas, buscando compartilhar experiências sobre inovações e aperfeiçoamentos científicos, técnicos e de legislação, visando ampliar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública; além de coordenar ações sistêmicas voltadas ao aprimoramento e à uniformização dos entendimentos e procedimentos dos Tribunais de Contas do Brasil, resguardando as características das respectivas áreas de jurisdição.

8. Após debates, o Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 06/2022 da Atricon produziu relatório acerca dos seguintes temas que dizem respeito ao transporte coletivo urbano por ônibus: desenho institucional/capacidade

organizacional, competitividade, indicadores de desempenho, modelo tarifário, segregação de funções, gestão da informação, fiscalização efetiva e controle externo.

II – RECOMENDAÇÕES

Pelo exposto, a partir das conclusões delineadas pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Associação, a Atricon RECOMENDA aos Tribunais de Contas brasileiros que:

1. Estabeleçam, em seus planos de fiscalização, a realização de auditorias de conformidade para analisar a execução de contratos de concessão do serviço de transporte urbano coletivo e os procedimentos de reajuste/revisão tarifária, a exemplo das fiscalizações realizadas pelo TCE-ES (processos nºs 00702/2020-1 e 04533/2018-5) e pelo TCM-SP (processos nºs 72.003.825/15-45 e 72.005.852/16-70);

2. Insiram, em seus planos de fiscalização, a realização de auditorias operacionais para aferir a qualidade do sistema de transporte coletivo urbano por ônibus, a sua boa gestão e remuneração, a exemplo das auditorias realizadas pelo TCE-AM (processo nº 3699/2013) e pelo TCE-RS (processo nº 3423-0200/12-0);

3. Promovam e priorizem o controle concomitante dos editais de licitação referentes à concessão de transporte público urbano por ônibus, com vistas a indicar correções oportunas quanto a procedimentos licitatórios inadequados; ao tipo de licitação adotada; a restrições de competitividade; ao modelo tarifário adotado; à necessária segregação de funções entre poder concedente e concessionárias; à gestão da informação e à garantia de acesso, pelo poder concedente, às informações produzidas pelo sistema de transporte coletivo e à fiscalização efetiva dos serviços prestados pelas concessionárias;

4. Destinem setores específicos ou constituam núcleos especializados para a fiscalização de licitações e contratos de concessão de serviço público, notadamente o serviço de transporte urbano, a exemplo do Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão (Profic) do TCE-PR e do Núcleo de Controle Externo de

Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação (NDR), previsto no Regimento Interno do TCE-ES;

5. Viabilizem, em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e com as Escolas de Contas, treinamentos específicos e especializados do seu corpo técnico e de seus membros, a fim de capacitá-los para avaliar a complexidade das modelagens, dos negócios e dos arranjos interinstitucionais que envolvam a prestação dos serviços de transporte urbano;

6. Disponham de pessoal capacitado para avaliar variáveis econômicas e sociais que possam impactar na composição das tarifas, podendo realizar acordos de cooperação técnica com universidades ou entidades de estudos econômicos, quando necessário;

7. Fiscalizem a aderência do Plano Municipal/Regional de Mobilidade ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana, na medida em que os princípios, os objetivos e as diretrizes previstos na Lei Federal nº 12.587/2012 vinculam os demais entes federativos;

8. Fiscalizem a execução e o cumprimento dos planos de mobilidade urbana, a exemplo da auditoria realizada pelo TCM-RJ (processo nº 040/100837/2021), bem como os resultados de programas referentes à mobilidade urbana previstos nos demais instrumentos de planejamento do ente público, a exemplo do trabalho realizado pelo TCM-SP (processo e-TCM nº 5371/2021);

9. Fiscalizem a regulamentação, a composição e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Transporte Público, fomentando atuações integradas com estes órgãos;

10. Fiscalizem a qualidade do planejamento do sistema de transporte coletivo municipal ou regional, buscando aferir a performance da gestão quanto à realização de diagnósticos da demanda, ao estabelecimento do modelo tarifário mais adequado, à fixação de critérios de licitação e aos prazos contratuais, a exemplo da auditoria realizada pelo TCE-PR (Relatório de Fiscalização nº 106/2018-CAUD);

11. Fiscalizem a governança sobre o sistema de transporte coletivo urbano, avaliando a segurança jurídica, os controles financeiro e de desempenho, a realização de pesquisas sobre o serviço prestado e a participação da população na tomada de decisões, a exemplo da auditoria realizada pelo TCE-PR (Relatório de Fiscalização nº 17/2020-CAUD/5a ICE);

12. Fiscalizem se o transporte coletivo é idealizado pelo poder concedente de forma conjunta com outras políticas públicas, promovendo integração, sustentabilidade e maior preservação do meio ambiente, além da criação de retornos para a população e do desenvolvimento de atividades acessórias;

13. Fiscalizem a existência de estrutura administrativa e de tecnologia de informação suficiente para garantir o acesso a dados e informações necessários ao controle dos serviços, bem como de políticas e controles suficientes a fim de garantir a segurança das informações do sistema de transportes e a integridade dos bancos de dados do sistema de bilhetagem eletrônica, conforme Relatório do TCE-PR (Relatório de Fiscalização nº 17/2020-CAUD/5a ICE);

14. Fiscalizem as exigências de capacidade técnico-operacional e econômico-financeira previstas nos editais de licitação, além das estratégias de divisão em lotes do objeto licitado, de modo a evitar restrições à competitividade, em atenção ao artigo 29, inciso XI, da Lei Federal nº 8.987/1995;

15. Fiscalizem a inclusão, pelo poder concedente, no edital e no contrato de concessão: da descrição de todas as condições necessárias à prestação adequada do serviço; da definição dos parâmetros que serão utilizados, pela fiscalização, para aferir a prestação do serviço e das penalidades a serem aplicadas à concessionária em caso de descumprimento contratual e legal, conforme disposto no artigo 18, inciso II, e artigo 23, incisos VII e VIII, da Lei Federal nº 8.987/1995, bem como no artigo 40, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993;

16. Fiscalizem se os editais de licitação preveem prazos baseados em fluxos de caixa e engenharia econômica e se se apresentam compatíveis com o ciclo de utilização dos ativos veiculares, de modo a preservar a contestabilidade dos mercados de

transporte coletivo urbano por ônibus, a competitividade e a economicidade nas contratações;

17. Fiscalizem se as formas de remuneração previstas contratualmente incentivam a produtividade e modicidade tarifária, enfatizando a relevância das receitas alternativas como fonte de remuneração do serviço;

18. Fiscalizem a transparência na divulgação dos contratos firmados e dos documentos que subsidiaram a composição dos preços;

19. Fiscalizem eventuais omissões do poder concedente na questão de gestão e fiscalização da execução dos contratos firmados e do serviço prestado pelas concessionárias, conforme previsão nos artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 8.987/1995;

20. Fiscalizem se os contratos firmados vinculam o pagamento ao desempenho e à qualidade dos serviços prestados, medidos pelos respectivos indicadores, e se preveem desconto pelo não atendimento integral;

21. Fiscalizem, na execução dos contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, o acompanhamento quanto à medição do desempenho e qualidade do concessionário na prestação dos serviços em relação a, no mínimo, os seguintes quesitos: cumprimento e atraso/adiantamento de viagens; lotação; índice de acidentes; interrupção de viagens por falhas mecânicas e satisfação do usuário;

22. Fiscalizem se o edital de licitação e as minutas de contrato prevêem critérios para promover a segregação de funções entre os serviços de operação do transporte e da gestão da receita tarifária, objetivando mitigar riscos de erros, fraudes e conflitos de interesses na autogestão e autorremuneração do TCUO pelos próprios delegatários;

23. Fiscalizem as operações de comercialização da bilhetagem eletrônica e a transparência desses dados que compoem a remuneração paga às operadoras, tal como levantamento realizado pelo TCE-PE (Procedimento Interno nº PI2000327);

24. Fiscalizem se o projeto do Transporte Coletivo Urbano por Ônibus, o edital e as minutas de contrato preveem o devido acesso às informações relativas à fiscalização, planejamento, regulação, arrecadação, operação, remuneração e prestação de informações aos usuários – com vistas a diminuir a assimetria de informações;

25. Fiscalizem a apuração, pelo poder concedente, das manifestações de insatisfação encaminhadas por usuários, conforme previsto no artigo 29, inciso VII, da Lei Federal nº 8.987/1995;

26. Afastem, com base no estabelecido na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal e no artigo 113, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993, a aplicabilidade de leis municipais e estaduais que fixem prazos para a delegação dos serviços, pois os prazos devem derivar dos estudos de viabilidade técnico-econômico, dos princípios da regulação econômica e da teoria dos mercados contestáveis;

27. Adotem e estimulem soluções dialógicas em relação às eventuais controvérsias dizentes com as diferentes etapas dos respectivos processos, na linha do contido na Nota Recomendatória Atricon nº 02, de 24 de agosto de 2022¹;

28. Contribuam com sugestões, estudos e análises técnicas no tocante às discussões relacionadas ao financiamento do transporte coletivo urbano por ônibus e à construção de um arranjo federativo solidário na prestação desses serviços.

Brasília, 16 de novembro de 2022.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente.

¹ Disponível em
<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>.