


# Norte Rebelo Advogados Associados S/S

Registro OAB-RS nº 1.578

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE  
LICITAÇÃO

EDITAL DE CONCORRÊNCIA 06/2017

CONCESSÃO PARA OPERAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS  
DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NA ZONA  
RURAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS/RS

Recbi em 06/02/18,  
às 11:00 hs.  
  
Charles Pereira  
Assessoria Jurídica  
Secretaria de Planejamento e Gestão  
11.195.95.137

VIAÇÃO NOSSA SENHORA CONQUISTADORA LTDA [Doc. 2], com sede na rua Leopoldo Broad, nº 2875, bairro Três Vendas Pelotas/RS em Pelotas, CNPJ 93.433.118/0001-94, por seu representante legal ALMIR KOPERECK, na condição de licitante, apresenta

## IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

ao Edital já identificado, pelos seguintes fundamentos.

### I. Legitimidade ativa

- 1) A Impugnante é natural interessada na concorrência em questão, por ser uma das atuais prestadoras do serviço público de transporte coletivo urbano, executando suas tarefas com qualidade, há muitos anos, tendo inclusive realizado a visita técnica.



## II. Sobre a questão dos índices de avaliação da qualificação econômico-financeira

- 2) A Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação econômicas **devem ser as indispensáveis ao cumprimento do contrato**, *infra*:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**"

- 3) De outra banda, e Lei nº 8666/93 fixa a necessidade de estarem os índices contábeis **devidamente justificados no processo administrativo**, conforme o texto abaixo reproduzido:

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de **índices contábeis** previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação** que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação."

- 4) Já o Edital traz a seguinte exigência a título de qualificação econômico-financeira, sem qualquer justificação prévia:



# Norte Rebelo Advogados Associados S/S

Registro OAB-RS nº 1.578

15.5.1 - A documentação relativa à qualificação econômico-financeira será constituída por:

15.5.1.1 - Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da Lei, que comprovem a boa situação financeira da **LICITANTE**, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados pelo Índice Geral de Preços – IGP-M, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data estabelecida para a entrega da **DOCUMENTAÇÃO**, que comprovem a boa situação financeira da empresa, cujos índices mínimos aceitáveis serão apurados pela aplicação das seguintes fórmulas:

$$\text{Liquidez Geral} = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Ativo Não Circulante}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}} \geq 01 \text{ (um)}$$

$$\text{Liquidez Corrente} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} \geq 01 \text{ (um)}$$

$$\text{Solvência Geral} = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}} \geq 01 \text{ (um)}$$

- 5) Ocorre que no caso de empresas de transporte coletivo de passageiros, devido ao constante endividamento para **financiamento de frota e a não existência de vendas futuras**, os índices econômicos, como liquidez corrente, liquidez geral **são usualmente abaixo de 1**.
- 6) Para manter este índice elevado a empresa, contraditoriamente, não poderia renovar a frota, pois aí não teriam passivo, o que seria uma exigência descabida e contrária ao interesse público.
- 7) Como é de conhecimento da Administração, todos os atuais operadores do transporte urbano, que são naturais interessados nesta licitação do transporte rural, **fizeram relevantes investimentos em renovação de frota e em sistemas embarcados** para cumprir a exigência de seu contrato de concessão.
- 8) Com isto, sendo estes investimentos financiados, tem-se um expressivo valor na rubrica de Passivo Circulante e Passivo não Circulante, que fazem baixar o valor do ILC e do ILG, **sem que isto significa que a empresa não tenha capacidade econômico-financeira, pois a receita da concessão gera os recursos para pagar tais financiamentos**.
- 9) Por esta razão, devem ser revistos estes indicadores de qualificação econômico-financeira, **sob pena de alijar uma grande quantidade de interessados da licitação**.

# Norte Rebelo Advogados Associados S/S

Registro OAB-RS nº 1.578

## III. Sobre a interferência do sistema de transporte rural no sistema urbano

- 10) O sistema de transporte urbano foi recentemente licitado, sendo que o contrato de concessão traz uma série de obrigações aos operadores, como renovação de frota, implantação de sistema de bilhetagem com identificação biométrica, sistema de localização da frota com GPS, monitoramento por câmaras entre outros.
- 11) Estes relevantes investimentos, em uma época de tendência de queda de demanda, motivada por fatores que descabem aqui comentar, fazem com que o equilíbrio econômico-financeiro deste serviço seja muito tênue. **Ou seja, qualquer redução adicional de demanda pode inviabilizar o sistema urbano;**
- 12) Recorda-se que o sistema urbano **opera sem qualquer subsídio**, enquanto o sistema ora licitado, o rural, receberá relevante aporte, como segue:

### **5. REMUNERAÇÃO DA CONCESSÃO**

5.1 - As receitas necessárias para remunerar os encargos da concessão e a **CONCESSIONÁRIA** advirão basicamente da cobrança de **TARIFA PÚBLICA** e de receita extra tarifária complementar, proveniente de recursos do orçamento municipal, assim denominada **SUBSÍDIO TARIFÁRIO**.

- 13) Já o Anexo II do Edital define que a tarifa pública do sistema rural, aquela paga pelo usuário, será equivalente à tarifa pública paga no sistema urbano, indicando que **o subsídio será de aproximadamente 50%**, *infra*:

### **4.1 POLÍTICA TARIFÁRIA**

Política Tarifária consiste nos critérios a serem seguidos pelo **PODER CONCEDENTE** no estabelecimento de tarifas públicas, objetivando assegurar um serviço adequado.

Pelos critérios econômicos, deve-se garantir a justa remuneração do capital investido e manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;

Pelos critérios sociais, deve-se incentivar o melhoramento dos serviços existentes e garantir a expansão, atenuando as disparidades na distribuição da renda e na parcela do custo total do usuário.

Para o Sistema de Transporte Público Rural de Passageiros está definido um nível tarifário equivalente ao do Sistema Urbano sobre o qual serão aplicados os descontos previstos.

- 14) Evidentemente não seria crível permitir que o sistema rural, que opera **com** subsídio, desviasse passageiros do sistema urbano, que opera **sem** subsídio. Se isto ocorrer, haverá uma dupla perda:

# Norte Rebelo Advogados Associados S/S

Registro OAB-RS nº 1.578

- a) para os operadores do transporte urbano, que perderão passageiros que farão deslocamentos dentro do Município nos ônibus rurais;
  - b) para o próprio Município, que estaria dando subsídio para os operadores rurais fazerem transporte urbano, ao invés da destinação originalmente prevista.
- 15) Poderia criar-se uma situação absolutamente kafkiana, pois uma empresa do sistema rural poderia transportar o passageiro urbano sem nada cobrar-lhe, pois ainda assim teria uma remuneração equivalente à tarifa urbana atualmente praticada.
- 16) Recorda-se que o sistema rural opera com ônibus rodoviários e faz menos paradas dentro dos limites urbanos. Assim, se o valor da tarifa usuário for o mesmo nos dois sistemas, por mais que se tenha fiscalização, será extremamente convidativo para o usuário deslocar-se dentro dos limites urbanos utilizando o sistema rural.
- 17) Destarte, é relevantíssimo que o Edital e seu projeto básico, desde logo, estabelecem regras para evitar esta possível concorrência predatória entre os sistemas rural e urbano.
- 18) Entende-se ser necessário separar as paradas urbanas das rurais, além de fixar-se a tarifa usuário do sistema rural em um patamar um pouco maior que a do sistema urbano, para evitar esta evasão de demanda.

## IV. Pedido

- 19) Pelo exposto, diante da necessidade de ajustar o Edital às regras da Lei nº 8987/95 e, subsidiariamente, as da Lei nº 8.666/93, requer digno-se Vossa Senhoria de:
- a) acolher a presente impugnação, que tem o intuito de aprimorar o certame licitatório, determinando a suspensão desta Concorrência Pública, a fim de corrigir o Edital para depois republicá-lo;
  - b) caso não acolhida tal impugnação, **submetê-la à autoridade superior.**

Termos em que esperam deferimento.

Pelotas, 6 de fevereiro de 2018.

  
VIAÇÃO NOSSA SENHORA CONQUISTADORA LTDA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Concorrência nº 06/2017 (Concessão Transporte Público - Rural) – SEPLAG/SMTT

**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÕES**  
**ATA DE REUNIÃO Nº 04**

Aos oito dias do mês de fevereiro de dois mil e dezoito, às dezesseis horas, reuniu-se Comissão Especial de Licitações, designada pela Portaria nº 006, de 07 de março de 2017, para julgar a Impugnação ao Edital de Licitação, conforme preceitua este no item 11.1, realizada pela licitante Viação Nossa Senhora Conquistadora Ltda, referente à Concorrência nº 06/2017 - Contratação de Empresa para Operação dos Serviços Públicos de Transporte Coletivo de Passageiros na zona rural, do Município de Pelotas/RS, sob o regime de Concessão. Considerando que parte do teor Da Impugnação é de ordem técnica, participou do Julgamento o Secretário Municipal de Transporte e Trânsito Sr. Flávio Modaffar Al Alam.

A Impugnação da licitante Viação Nossa Senhora Conquistadora Ltda, versa basicamente sobre dois itens, os índices de avaliação da qualificação econômico-financeira e sobre a interferência do sistema de transporte rural no sistema urbano.

Primeiramente quanto aos índices adotados para avaliação da qualificação econômico-financeira segue em anexo parecer. Quanto a interferência do sistema de transporte rural no sistema urbano, passamos a expor através de tópicos para melhor elucidar a questão:

**Quanto à possível concorrência entre as linhas urbanas e rurais**

Conforme esclarecimento anterior, realmente haverá sobreposição de itinerários urbanos e rurais na zona urbana do município, principalmente nas principais avenidas que ligam a zona central aos acessos à zona rural (Fernando Osório e Duque de Caxias), representando um pequeno percentual do itinerário. Estas sobreposições não nos parecem representar qualquer inconveniente à operação, uma vez que o volume de viagens ofertado pelo sistema rural é muitas vezes inferior ao ofertado pelo urbano, e que a concorrência além de improvável, não será significativa. Apenas para fins de comparação, o sistema urbano possui 220 veículos e o rural está previsto para operar com 16 veículos, sem considerar que um veículo rural realiza de duas a três viagens por dia, em quanto um veículo urbano realiza em média 10 viagens diárias. Cabe ressaltar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Concorrência nº 06/2017 (Concessão Transporte Público - Rural) – SEPLAG/SMTT

que as concessões de nenhum dos sistemas, tanto urbana quanto rural, não possuem exclusividade no transporte dos passageiros, o que não justificaria a restrição de embarque/desembarque em qualquer região do município.

**Quanto à possível situação “kafkiana”, onde a empresa operadora do transporte rural não cobre a passagem do passageiro urbano a fim de produzir uma concorrência predatória ao transporte urbano**

Neste caso, parece que o cenário criado pelo impugnante não parece nada real, uma vez que seria de difícil operacionalização, já que ao longo do trecho o operador teria que identificar os passageiros que seriam beneficiados pela gratuidade indevida e criar um mecanismo de fraude ao sistema de bilhetagem eletrônica para que, embora não pagasse a tarifa constasse no sistema de bilhetagem como pagante. Cabe lembrar que o subsídio tem como base de cálculo os passageiros pagantes. Como vemos, esta hipótese se alicerça em duas fraudes, uma no sistema de bilhetagem e outra no descumprimento do contrato, uma vez que é obrigação do operador cobrar o valor da tarifa, estabelecido pelo poder público, dos usuários. A constatação destas infrações certamente acarretaria na imposição de penalidades ao operador.

**Quanto aos possíveis prejuízos decorrentes da concorrência ao operador do sistema urbano**

Como o objetivo de evitar que fatos desta natureza possam causar um prejuízo ao operador, o contrato de concessão do transporte coletivo urbano estabelece mecanismo de reequilíbrio sempre que o índice de passageiros por quilômetro apresentar uma redução de 3%, mecanismo este que numa eventualidade de perda de passageiros do sistema urbano para o rural seria capaz de restabelecer o equilíbrio econômico do contrato.

**DA DECISÃO**

Diante do exposto, esta Comissão Especial de Licitações julga IMPROCEDENTE a impugnação interposta pela licitante Viação Nossa Senhora Conquistadora Ltda, sendo mantidas as condições e exigências descritas no instrumento editalício, com a manutenção da data de recebimento dos envelopes da proposta.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

---

Concorrência nº 06/2017 (Concessão Transporte Público - Rural) – SEPLAG/SMTT

---

Após isso, a Comissão encerrou a reunião. E, nada mais a constar, foi lavrada a presente ATA, que após lida e aprovada, vai assinada pelos presentes neste ato.

Roberto Ramalho  
Presidente

Luciano Gomes  
Membro

Camila Pereira  
Membro

Pablo Dias Crespi  
Membro

Sr. Flávio Modaffar Al Alam  
Secretário Municipal de Transporte e Trânsito





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE PELOTAS  
SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

**PARECER SOBRE O INDICE DO TRANSPORTE COLETIVO**  
**DA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS**

O artigo 31, § 5º da lei de Licitações 8.666/1993, assim retrata:

“ A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação “.

Com base neste preceito legal, passamos a realizar uma ampla pesquisa e análise técnica a fim de basear os índices que nortearão o processo licitatório do Transporte Coletivo da Zona Rural de Pelotas.

Entre os principais elementos que nortearam nosso estudo, está o Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que, ao analisar o sistema urbano de Porto Alegre apresenta, entre outros, os índices de Liquidez Geral e do Endividamento, comparando os mesmos com valores médios dos sistemas de longo curso e do próprio sistema metropolitano. Com base principalmente nos estudos do TCE, que faz uma análise detalhada das empresas de transporte urbano de Porto Alegre, entendemos que para Pelotas o índice de Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Solvência Geral devem ser no mínimo de 1,00. O entendimento é de que tal índice é adequado para as avaliações da capacidade financeira das empresas de transporte coletivo do Município de Pelotas, demonstrando uma situação EQUILIBRADA, com boa situação de capitalização.

Por outro lado, ao se exigir índices neste patamar mínimo, se opta por garantir que as empresas não enfrentem problemas futuros ao renovar sua frota, pois estarão aptas a contrair empréstimos para renovação da mesma, que não comprometam sua boa situação financeira.

Ao se exigir índices iguais a 1 ou superiores, estamos garantindo que tal empresa possua condição de honrar com todos os seus compromissos, pois terá valores tanto no ativo circulante, como no ativo não circulante, capazes de honrar com seus compromissos tanto em curto, quanto em longo prazo. Também no tocante a solvência geral, estaremos com uma margem de segurança significativa, visto que o ativo total, onde se inclui o ativo imobilizado, que contém o registro da frota atualizado, nos dá condições de avaliar se a empresa poderá honrar com todas as suas dívidas caso precise lançar mão de todos os seus bens e disponibilidades.

As empresas ao fazerem renovação da frota poderão ter um passivo circulante e não circulante muito alto, porém isto não significa que as mesmas, embora tendo um índice



UGP - Fls. 184

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE PELOTAS  
SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

equilibrado de liquidez, possam ter uma capacidade financeira inferior a outra empresa que não renova a frota há mais de 10 anos.

A avaliação usual de desempenho de "viabilidade" de médio e longo prazo dos pagamentos de compromissos já assumidos figura num índice mínimo igual a 1. Se estiver abaixo de 1, indica problemas de liquidez.

Normalmente, os índices, cujos cálculos são elaborados através da comparação entre valores dos ativos e passivos, sem levar em consideração a peculiaridade desses ativos, e como esses passivos serão pagos e o ramo a que pertencem os balanços analisados. No entanto, estamos nos baseando num amplo levantamento que avalia a capacidade e peculiaridade do tipo de serviço que ora se licita, principalmente levando-se em conta trabalhos elaborados pela AGERGS e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Um amplo trabalho feito por auditores do Tribunal de Contas do Estado do RGS no "Processo nº 3423-0200/12-0, Ordem de Auditoria 08/2012", concluem também por este caminho de total complexidade em análises deste índices nas empresa de transporte coletivo, sem no entanto deixar de reforçar nosso entendimento de que os índices seguros para analisar o desempenho das empresas de transporte municipal do Estado não seja inferior a 1,00, tanto para liquidez corrente, liquidez geral e solvência geral.

INDICE DE LIQUIDES CORRENTE:

$$\frac{\text{ATIVO CIRCULANTE}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE}}$$

INDICE DE LIQUIDEZ GERAL:

$$\frac{\text{ATIVO CIRCULANTE} + \text{ATIVO NÃO CIRCULANTE}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$$

SOLVÊNCIA GERAL:

$$\frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$$

Pelotas, RS, 27 de dezembro de 2017.

Otoni Sergio Xavier  
CO-CRCES 47.594

Claudio Ivan Lopes Viana  
CONTADOR GERAL  
CRC-RS 050.024