



Confederação Nacional dos Usuários de Transportes Coletivos  
Rodoviários, Ferroviários, Metroviários, Hidroviários e Aéreos

OFICIO/CONUT Nº 08/2017.

Brasília, 17 de março de 2017.

Junte-se ao processado do

MPP de 2017  
nº 752, de 2016.

Em 8/15/17

*MSB*

*Senadora  
Regina Sousa*

Ao Excelentíssimo Senhor

**SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA**

PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

Brasília – DF

Senhor Senador,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Pronunciamento do Dr. José Felinto, Presidente licenciado da CONUT – Confederação Nacional dos Usuários de Transportes Coletivos, em Audiência Pública na Comissão Mista da Medida Provisória 752/2016, enviado ao Digníssimo Doutor MICHEL TEMER – Presidente da República.

Sem mais para o momento, colocamos nossa Confederação a Vossa disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

C/cópias para os Senhores:

Deputado Rodrigo Maia – Presidente da Câmara dos Deputados;

Ministra Cármen Lúcia - Presidente do Supremo Tribunal Federal STF

Dr. Rodrigo Janot – Procurador-Geral da República do Brasil;

Dr. Eliseu Padilha - Ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Dr. Maurício Quintella Malta Lessa - Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil e

Dr. Jorge Luiz Macedo Bastos – Diretor Geral ANTT

Atenciosamente,

JOSE FELINTO

Presidente Licenciado



## PRONUNCIAMENTO SOBRE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros constitui-se como serviço público, devido à sua natureza essencial na vida das pessoas. Por esta razão está inserido como tal na Constituição Federal de 1988, bem como assim explicitado nas leis regulamentadoras das Concessões 8.987/95 e 9045/95 e demais instrumentos supervenientes.

Portanto, pelo alcance social que tem é o serviço devidamente descrito como público e não simplesmente como mera atividade econômica. O transporte público é direito do cidadão e obrigação do Estado. Destarte, cabe a ele oferecê-lo adequadamente e com destaque nos seguintes aspectos: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, generalidade, cortesia e modicidade tarifária.

De modo geral temos um ordenamento jurídico suficiente nos aspectos de regulamentação dos serviços. Entretanto, o problema mora nos detalhes. Aí é que a esperteza dos interessados sempre prevalece. Enxertos regulamentares menores suplantaram mandamentos constitucionais e legais em algum momento da história da atividade. Cite-se como exemplo, a manutenção dos privilégios e a sobrevida nos contratos das permissionárias com a edição do Decreto número 2.521, de 20 de março de 1998 sobre o então antigo Decreto 952. As empresas mantiveram o status *quo* sob a condição de futuramente se submeterem a licitação total, fato que jamais ocorreu.

O contexto histórico se constitui em heranças advindas século XX e transpostas ao século XXI, numa parceria de conluíus dos poderes ditos concedentes com os permissionários. Engendrou-se um esquema misto de interesses promíscuos juntando o público e o privado de modo nada republicano. O segmento se organizou e prosperou no modelo de cartel sob a complacência e chancela do Estado. São fatos e retratos reais que remanescem e persistem ad perpetuum.

Continuam nesse espectro as autorizações, permissões e concessões num regime de camaradagem nos moldes das capitânias hereditárias dos tempos coloniais. Jamais houve licitação pública transparente para estabelecer um regime saudável concorrência entre empresas, a bem dos usuários. Muito menos se alterou significativamente o modelo em qualquer tempo para trazer avanços tecnológicos e operacionais. Houve, sim, medidas protelatórias, paliativas e maquiadoras da realidade.

Questões centrais como modicidade tarifária nunca receberam transparência e **exatoria nos cálculos. Mistérios e caixas pretas são intocáveis e delibera-se** somente entre o poder concedente e os empresários. A composição dos

custos traduz-se em planilhas cumulativas de insumos e preços que beneficiam somente às empresas, em detrimento dos usuários. O sistema nunca foi auditado externamente e muito menos se permitiu a fiscalização dos usuários.

A qualidade dos serviços também é algo a ser destacado. A maioria da frota é antiga, tanto no aspecto de vida útil como na tecnologia. Os ônibus na esmagadora maioria são composições montadas em cima de chassi de caminhão, sem ar refrigerado, mictórios, entre outros itens de conforto aos usuários. A questão da segurança é deixada de lado em aspectos operacionais e de apoio nos casos de sinistros pela falta de seguro de indenização e assistência a acidentados. Há uma defasagem significativa nos aspectos tecnológicos pela ausência de investimentos e adequação aos novos tempos. Sem concorrência e fixação de níveis de padrão de frota, a mesmice e a degradação dos serviços prosperam para desalento dos usuários.

Necessita o seguimento de um reordenamento profundo e estrutural urgentes. Um plano nacional de transportes que vise atender especialmente todos os estados da federação com qualidade e eficiência. Questões centrais devem ser levadas em conta como: um regime de concorrência entre empresas por licitações públicas, evitando a cartelização;

Frequências e horários flexíveis por demanda; Criar infraestrutura de apoio, terminais e integrações; Vida útil dos veículos para cinco anos; Padronização de frota por qualidade, entre outras.

Acrescente-se a tudo isso que se faz primordial que haja participação ampla dos usuários, atendendo aos mandamentos constitucionais e legais da tripla participação na gestão dos serviços: Poder Público, Operadores e Usuários. A qualidade e a transparência devem ser prioridade de todos os envolvidos, agindo em equilíbrio e harmonia.

O interesse público e o desenvolvimento do País são os parâmetros e os objetivos a serem perseguidos por todos. É hora de agir e realizar. Obrigado!

Bom dia a todos.

Esta audiência se traduz em mais uma jornada no embate que a sociedade e o "pedágio" vêm travando ao longo dos anos.

Jornada esta desigual, diga-se de passagem, porquanto o tecnicismo dos julgados e o seu apego literal à jurisprudência dominante fazem dela, da jornada, na maioria das vezes, apenas perda de energia e o fortalecimento cada vez maior do entendimento, equivocado, dos julgadores, acerca desta questão.

Se os Senhores se derem ao trabalho de viajar por este Brasil afora, percorrendo estradas sob pedágio, irão verificar incoerências óbvias no que concerne a tarifas. A simples observação visual será suficiente

para demonstrar que rodovias muito semelhantes, de categoria muito próxima, submetem o usuário a tarifas rigorosamente distintas, sendo, algumas, cinco, seis, até mais vezes maior o pedágio de uma, do que de outras tantas.

Por que isto?

Existem razões de natureza técnica, consagradas nos contratos de concessão, e existem outras que o cidadão, usuário, permanecerá na dúvida pelas três décadas que normalmente vigem no prazo de duração dos contratos celebrados.

Os eventuais pedidos de esclarecimento sobre tarifas, a solicitação de cópia de um contrato, de cópia de uma medição ou fatura,

se transformam em batalhas jurídicas que se estendem ao longo dos anos. O que as concessionárias ou as agências reguladoras têm a esconder?

A licitação das concessões em geral, particularmente das rodovias, deveria estar pautada por critérios simples, de fácil entendimento, e de "termos de referência" claros e objetivos.

Se o licitante recebe um trecho de rodovia em boas condições, para manter, cuidar, fiscalizar e realizar melhorias, ele parte de uma situação de fato e conhecida. As obras a serem realizadas podem ser mensuradas, inclusive no tocante a custos; a manutenção também pode ser estimada, sem problemas, e o fluxo atual de usuários pode ser apurado, bem como estimado

o crescimento vegetativo deste mesmo fluxo e o eventual acréscimo decorrente de questões extraordinárias, mas também passíveis de aferição.

Em linhas gerais e, em apertada síntese, a tarifa é a resultante destes parâmetros, com o acréscimo, ao preço, do lucro que se pretende obter no negócio. Logo, repetindo, tudo se resume em custo mais o famigerado BDI, tão

mal explicado nas propostas de preços oferecidas por empreiteiras em licitação em geral, mas que se resume no lucro propriamente dito.

Mas, Senhores.

Seriam as concessões de rodovias de natureza tão especial e impenetrável no tocante ao valor da proposta a ser ofertada pelos licitantes?

Não, não são.

As propostas são simples, as obras e serviços são corriqueiros e estão amparadas em técnicas tradicionais, inclusive no que tange a pontes e viadutos.

O valor do pedágio, levando-se em conta também e principalmente o prazo contratual, de décadas, poderia ser mais baixo?

Sim, poderia.

Então, por que não o é ?

Aí, meus Senhores, teremos que nos reportar, com cautela, às origens das licitações das concessões que estão em vigor pelo Brasil afora.

Os governos costumam ser mudos, mas não são cegos. Às vezes estão até mesmo a um passo além das eventuais dificuldades.

Assim, para sabermos as origens dos preços praticados nos pedágios

devemos, preliminarmente, mapear os grupos que disputaram essas concorrências.

Quais são esses grupos, que empresas são essas, quais são os seus sócios, e de quantas licitações participaram e em que lotes e de quais rodovias.

Esse mapeamento será suficiente para jogar luzes sobre o preço das tarifas, principalmente quando se observa, nas licitações, a participação de empresas estrangeiras, que não se afinam com os grupos dominantes neste segmento. Este exemplo pode ser verificado na BR 116, que nasce em Minas Gerais sob o nome de Rodovia Fernando dias, e que se estende pelo sul do País com a denominação de Rodovia Regis Bittencourt. Este talvez seja o pedágio mais barato do Brasil.

Isto posto, meus Senhores, sem querer penalizar a quem quer que seja, até porque este não é o nosso papel, devemos chamar à atenção para as consequências dos efeitos, perversos, da Medida Provisória 752/2016, “ que dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências”.

Por que efeitos perversos?

Porque a Medida Provisória em tela não leva em consideração a experiência adquirida com os contratos celebrados, não atina para a realidade do cálculo das tarifas e nem protege os processos licitatórios dos vícios que se tornaram recorrentes e impunes.

Quando a Medida Provisória fala em “prorrogação contratual”, deveria levar em conta o histórico dos fatos ocorridos, quer seja do ponto de vista físico, no tocante a serviços e obras, quer seja do ponto de vista financeiro.

Esta avaliação do histórico é relevante, porque pode suportar duas vertentes de entendimento: a primeira, elevando preços praticados, e a segunda, trazendo para baixo os preços que estiverem fora da realidade. A segunda, diga-se de passagem, deverá ser a recordista nesta empreitada.

Esta proposta tem amparo no procedimento, legal e jurídico, do “realinhamento de preços por desequilíbrio econômico e financeiro” do contrato.

Sublinha-se, por oportuno, que os empreiteiros estão acostumados a se valer da regra ora citada para elevar os preços em meio da execução de obras e serviços; contudo, a regra existe tanto para fazer subir, quanto para fazer cair, porque “o pau que bate em Chico, também bate em Francisco”. Prosseguindo, se a Medida Provisória dá abrigo à prorrogação de contratos, então, que se aproveite a oportunidade para se restabelecer, mediante novos parâmetros, o equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, levando-se em conta o custo das intervenções aos mesmos inerentes, e, em especial, o lucro auferido, que deverá estar contido pelos paradigmas constitucionais de modicidade, pelos quais deve a coisa pública ser pautada.

Sobre isto, os Senhores poderiam ponderar que a Medida Provisória 752/16 reza que “ caberá ao órgão ou à entidade competente apresentar estudo técnico que fundamente as vantagens das prorrogações do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento”.

Ora, missão delicada esta, de fundamentar as vantagens de uma prorrogação de contrato, em detrimento de nova licitação. Que os corajosos pareceristas de plantão arquem com as consequências.

O País vive momento de frágil credibilidade nas suas instituições, porquanto fatos ora tornados públicos expõem os matizes da maioria das contratações de obras e serviços públicos, nas quais prevalecia farta distribuição de favores e benesses.

Segundo recentes declarações de honorável membro da oligarquia da construção pesada, a distribuição de agrados a agentes públicos começou, no seu grupo econômico, há mais de 40 anos, consubstanciando-se em atividade cotidiana e afinada com a cultura dominante no universo da política e das licitações .

Logo, se o País adentra um novo cenário, escancara à execração as práticas indevidas e se propõe a mudar, para melhor, a relação do poder público com as empresas privadas, este é o momento de, também no tocante às concessões em geral, zerar a conta e partir para novas concorrências, mediante novos parâmetros e com a adoção de novos preços.

Afinal, reiteramos, por que prorrogar contratos oriundos de obscuro período ora revelado ?

A Medida Provisória 752/16, como está claro, não atende o interesse da sociedade. Argumentos legais e jurídicos para sustentá-la não faltarão aos interessados, de dentro e de fora do governo. Da maneira como está,

simplesmente corrobora os vícios do passado e ignora o momento histórico pelo qual o Brasil atravessa, com a penalização do passado e a promessa de mudança.

O nosso papel, hoje, nesta oportunidade, não se presta ao parlatório de firulas jurídicas, nem tampouco a alimentar contraditório teatral com frases de efeito e citações eruditas.

Estamos aqui, de forma coloquial, como a sociedade aprecia, apenas para apontar, aos Senhores, que a solução das concessões está apenas na realização de novas licitações, inclusive com a abertura para empresas estrangeiras, licitações estas realizadas com transparência, ampla publicidade e voltada para a tão desejada economicidade.

E, isto, simples assim.

Bom dia a todos e obrigado pela atenção.

**Prezado Senador Ataídes Oliveira, presidente desta Comissão Mista.**  
**Prezado Deputado Sérgio Souza – Relator e Senhores Congressistas,**  
**membros da Comissão.**

Em primeiro lugar os nossos agradecimentos, em meu nome, em nome da CONUT e em nome dos milhões de passageiros do transporte coletivo no país, em todas as suas modalidades.

É extremamente honroso o convite que recebi para participar como expositor nesta Audiência, o mais elevado fórum de discussão quando se trata dos rumos a serem dados ao

desenvolvimento da infraestrutura de rodovias, portos, ferrovias e do transporte aéreo nacional com seu impacto direto sobre os usuários que a CONUT representa.

Quando se fala da situação do transporte coletivo no Brasil, do alto custo que pesa no bolso de quem se utiliza de qualquer meio de transporte neste país, da precariedade que há em certas regiões, da falta de segurança e dos desconfortos, dos acidentes vitimando ou incapacitando cidadãos por este Brasil afora, não se pode deixar de contextualizar este serviço público essencial dentro do modelo nacional de concessões.

Para exemplificar, tomo o transporte rodoviário interestadual. São mais de 150 milhões de passageiros, transportados anualmente em 5 milhões de viagens em estradas, às vezes precárias, outras pedageadas, contando com a infraestrutura de parádouros e rodoviárias de todos os tipos, com impacto direto no custo das passagens.

Apesar da importância desse serviço o modelo de seleção dos prestadores do serviço e o acompanhamento pelo Órgão Regulador é ainda bastante falho.

Os preços das passagens são obtidos, grosso modo, tomando-se os custos totais incorridos pelo

transportador com a aquisição de ônibus, manutenção, pessoal, insumos, tributos, distancias percorridas, tudo rateado pelo número de passageiros transportados. Este modelo leva o Órgão Regulador se valer quase que exclusivamente de informações fornecidas pelos próprios transportadores, o que prejudica, em muitos casos, a acurácia do modelo.

Soma-se a este dado, o fato de uma grande maioria das linhas serem operadas de forma exclusiva, sem renovação há muitos anos, o que dificulta a modernização da frota e a incorporação de novas tecnologias.

Já a Medida Provisória de nº 752/2016, ao permitir a prorrogação e a relicitação de contratos de concessão, objetiva, em seus próprios termos, reparar problemas surgidos no processo de concessão ocorridos em importantes setores da infraestrutura e dos serviços públicos.

Senhores, isto indica que o atual modelo de concessões, licitações, editais e respectivos contratos não conseguiu atingir os objetivos esperados. Por isso requer correção de rumos.

Uma melhor infraestrutura colocada à disposição de usuários, sendo eles empresários ou privados, é fundamental para a redução do

Custo Brasil, fator que está aí, a travancar o desenvolvimento do nosso País. É urgente a retomada dos investimentos nestas áreas.

Entretanto, a par do seu meritório propósito, penso, que da forma como está sendo proposta, esta nova legislação é insuficiente para atingir o objetivo a que se propõe. Nos parece que estamos frente a uma repetição do modelo que reclama por mudanças. Traz, inclusive, certo sombreamento quantos às responsabilidades dos atuais concessionários quanto ao não cumprimento de suas obrigações contratuais.

Digo isto porque não se encontram dentre as medidas propostas, dispositivos que introduzam as mudanças profundas, necessárias de serem implementadas no atual procedimento das licitações, consolidado pelos atuais contratos de concessões.

Podemos dizer que se reproduzem problemas históricos do atual modelo, que levou à deterioração da malha ferroviária, limitou o transporte por trens a linhas metropolitanas, ocasionou o encarecimento das tarifas aéreas e portuárias e a elevação dos preços das passagens em todas as modalidades do transporte coletivo.

A obrigação do poder concedente em proceder nos estudos técnicos que garantam a viabilidade econômico-financeira do empreendimento, descendo a detalhes do cronograma físico-financeiro e estimativas de receitas, custos e despesas operacionais. Fica sob a responsabilidade do concedente estabelecer custo de obras e operação, receitas, custo de capitais e até o lucro do explorador do serviço, o que enseja, como se tem visto aos borbotões,

costumeiros pedidos de "revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos", sob a égide de que alguma previsão não se concretizou, ocasionando redução no lucro previsto.

Estas "revisões", sempre embasadas em dados contratuais, acabam por onerar, mais uma vez, os usuários finais. Por óbvio, em sentido contrário, quando o lucro é maior do que o esperado, não surge esta discussão.

Ora senhores congressistas, ninguém melhor que o próprio empreendedor proponente, especializado na área considerada, para verificar do seu interesse na exploração do serviço sob licitação.

Cabe ao empresário a avaliação dos valores a serem investidos, quanto ao lucro que pretende auferir e ao risco que se dispõe a correr, liberando o poder concedente da garantia do lucro sem risco, pois ao

final e ao cabo, quem acaba pagando é sempre o usuário ou o consumidor brasileiro.

Seria o caso de reduzirem-se as exigências do projeto levado a licitação, limitando os estudos a avaliações preliminares, meramente indicativas, deixando o detalhamento dos projetos para aqueles que se habilitarem no processo licitatório, dando assim oportunidade ao surgimento de soluções técnicas mais criativas, que venham a incorporar avanços tecnológicos e redução de custos.

Por que deveria o poder concedente estabelecer, só a título de exemplo, qual o material a ser

empregado na pavimentação de rodovias e o seu custo? Bastariam as exigências de disponibilidade e da qualidade da pista. Caso o concessionário venha a empregar materiais inadequados, os custos de manutenção serão suportados exclusivamente por ele, assim como poderá ser penalizado pela indisponibilidade da via.

Da mesma forma, não se vislumbram medidas que visem a responsabilizar, de forma mais rígida, aqueles agentes privados que deixam de cumprir com compromissos assumidos contratualmente, trazendo prejuízos ao erário e mais uma vez aos usuários dos serviços, que pagam pela sua utilização em

condições precárias. Ao contrário, como dito, parece que se tem uma diluição das responsabilidades.

Trago, portanto, a preocupação dos usuários desses serviços concedidos, com a adoção procedimento arbitral de solução de conflitos resultantes da execução dos contratos firmados. Fica a dúvida se, juntamente com a celeridade na solução do litígio, esta providência viria a atender ao interesse público.

Levanta-se esta questão por estar sendo adotada a mediação, também, privada, para dirimir questões entre o interesse público, representado na maioria das vezes pelas Agências Reguladoras e interesses privados.

Nos parece um excesso de poder transferido aos agentes de Órgãos Reguladores, que ficam aptos a transigir em bens e direitos públicos, sem que tenham mandato para isto e sem a intervenção do poder judiciário.

Neste particular, a garantia do fiel cumprimento contratual, nos permitimos propor a incorporação da exigência da apresentação de dois seguros, nos editais e respectivos contratos das futuras concessões, sejam elas fruto de licitações, prorrogações ou relicações.

O primeiro seguro visando garantir a afetiva assinatura do contrato pelo vencedor da licitação, coibindo a prática da adjudicação aos segundo

ou terceiro colocados no processo licitatório. É o chamado Bid Bond.

O segundo, objetivando a operacionalização do contrato, ao longo de toda a concessão, aos custos e com a realização das obras e melhorias contratadas. Trata-se do internacionalmente conhecido Performance Bond.

Tais instrumentos, de larga aplicação em contratos internacionais, e mesmo aqui no Brasil em algumas obras de maior vulto, como o caso do Metrô de São Paulo, são previstos na Lei das Licitações e portanto passíveis de serem exigidos, vez que esta permite ao licitante exigir garantias do

prestador do serviço ou executor das obras.

Como dito seria o caso de inserir-se nos editais a exigência de um seguro-garantia a fim de assegurar que o vencedor assinará o respectivo contrato e uma segunda garantia objetivando o cumprimento das condições pactuadas.



## Confederação Nacional dos Usuários de Transportes Coletivos Rodoviários, Ferroviários, Metroviários, Hidroviários e Aéreos

A participação de um ente segurador, com responsabilidade sobre o cumprimento das cláusulas contratuais e o atingimento de metas, com poderes de fiscalização e garantidor da exatidão das medições, funciona como intermediário na relação entre contratante e contratado, afastando a indesejada

cooptação do agente público pelo poder econômico do prestador de serviço.

Os casos de fraudes em medições e na qualidade dos materiais empregados em obras e serviços públicos dados à execução por privados estão cotidianamente nas páginas dos jornais.

Vossas Excelências estão diante de um momento decisivo para a melhoria dos procedimentos de concessão de serviços e obras públicas com reflexos diretos nos custos suportados pelos usuários finais, nossos representados.

Feitas estas rápidas considerações, espero que tenhamos contribuído para o aperfeiçoamento da norma sob análise.

**SENADO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DA MESA

Brasília, 27 de abril de 2017.

Senhor José Felinto, Presidente da Confederação Nacional dos Usuários de Transportes Coletivos Rodoviários, Ferroviários, Metroviários e Aéreos – CNUT,

Em atenção ao OFÍCIO/CONUT Nº 08/2017 encaminhado a esta Secretaria-Geral pela Presidência do Senado, informo a Vossa Senhoria que sua manifestação foi juntada ao processado da Medida Provisória nº 752, de 2016, que "*Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências.*", conforme tramitação, disponível no endereço eletrônico <http://www25senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127644>.

Atenciosamente,

  
*Luiz Fernando Bandeira de Mello*  
Secretário-Geral da Mesa

