

ATO DE JUSTIFICATIVA

Licitação da Concessão do Serviço Público Regular Interurbano de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará

O Presidente do Conselho Diretor da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE com fundamento na Constituição Federal, na Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços, na Lei Estadual nº 16.710 de 21 de Dezembro de 2018, que confere à ARCE a competência de promover as licitações para as concessões e permissões de linhas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Ceará, vem através do presente ato apresentar a justificativa da conveniência da concessão do serviço público regular interurbano de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Ceará.

Considerando o vencimento dos contratos oriundos da CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 002/2009/DETRAN/CCC;

Considerando a avaliação do serviço prestado pelas concessionárias dos contratos oriundos da CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 002/2009/DETRAN/CCC;

Considerando as Notas Técnicas NT/CTR/003/2019 e NT/CTR/001/2020;

Considerando o Processo Administrativo Nº 08533797/2019 (CONCORRÊNCIA PÚBLICA 20200001/ARCE/CCC);

Considerando o Processo Administrativo Nº 058838292020 (CONCORRÊNCIA PÚBLICA 20200002/ARCE/CCC);

E, por fim, considerando a necessidade de melhoria contínua na prestação dos serviços públicos, verifica-se a conveniência do presente processo licitatório para a concessão do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, na espécie Serviço

Regular Interurbano, nos termos da Lei Estadual nº 13.094/2001 e do Decreto Estadual nº 29.687/2009, cujo objeto, área de operação e prazo estão detalhados a seguir.

1. FUNDAMENTAÇÃO DA REDE

Diante da necessidade de um planejamento estratégico, tático e operacional para um novo sistema de transporte de passageiros que, além de considerar essa realidade, também fosse um instrumento de sua política para o setor, o Governo do Estado, por meio de sua Secretaria da Infraestrutura (SEINFRA), elaborou o Plano Diretor e Operacional do Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará (PDOTIP-CE).

Com o intuito de implementar as recomendações do PDOTIP-CE e ciente do conflito existente entre operadores regulamentados e clandestinos, o Governo do Estado efetuou uma Pesquisa Quantitativa sobre o Transporte Intermunicipal no Estado em junho de 2007, identificando preferências dos usuários e a forma de atuação dos operadores nas diversas regiões do Estado.

Na mesma época, nos municípios de Sobral, Crateús, Iguatu, Juazeiro do Norte e Aracati, foram realizados os Fóruns Regionais de Transporte Intermunicipal de Passageiros com o objetivo de caracterizar as particularidades e apontar as propostas mais adequadas para cada uma das regiões definidas no PDOTIP-CE, as quais foram consolidadas no último fórum realizado em Fortaleza.

Além do PDOTIP-CE, com foco voltado para o serviço regular interurbano, inclusive o serviço regular interurbano complementar, foi desenvolvido o Estudo de Integração dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que considerou os aspectos físicos, institucionais, operacionais e tarifários da Rede Integrada de Transportes da RMF.

Para detalhamento do modelo do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal Interurbano de Passageiros do Estado do Ceará (STIP-CE), partiu-se da compreensão de que o princípio democrático obriga a Administração Pública a ser responsiva à vontade da

coletividade diretamente afetada pela atividade que se pretende delegar. Assim, em vez de fazer unilateralmente as escolhas discricionárias que juridicamente lhe cabiam, o Governo houve por bem submeter as opções possíveis ao público em diversas audiências públicas. Das manifestações dos vários setores da sociedade, inferiu-se consenso tomado por vinculante.

Com referidas audiências garantiu-se a participação política de todos os interessados e utilizou-se a democracia como critério de decisão. Apresentaram-se, ainda, como instrumento de vanguarda para aperfeiçoamento da legitimidade administrativa no esquadramento do modelo, elidindo qualquer dúvida quanto à validade das escolhas discricionárias apresentadas, porquanto diretamente decorrentes de consenso típico de um autogoverno coletivo.

Então, no ano de 2009, o Governo do Estado do Ceará por meio do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/CE), até então órgão gestor do transporte estadual, publicou o Edital de Concorrência Pública Nº 002/2009/DETRAN/CCC resultando, assim, na assinatura dos contratos de concessão com as seguintes empresas de transporte:

- São Benedito Auto Via Ltda (Contrato nº 76/2009 – 17 de novembro de 2009);
- Fretcar Transportes Rodoviários Ltda (Contrato nº 77/2009 – 17 de novembro de 2009 e Contrato nº 104/2010 – 31 de dezembro de 2010);
- Viação Princesa dos Inhamuns Ltda e Empresa Gontijo de Transportes Ltda (Contrato nº 78/2009 – 17 de novembro de 2009);
- Expresso Guanabara Ltda (Contrato nº 79/2009 – 17 de novembro de 2009, Contrato nº 80/2009 – 17 de novembro de 2009 e Contrato nº 81/2009 – 17 de novembro de 2009);
- Auto Viação Metropolitana Ltda (Contrato nº 82/2009 – 17 de novembro de 2009).

Ao longo dos anos da vigência dos contratos, a operação foi acompanhada através das competências do DETRAN/CE de órgão gestor do sistema e das competências da ARCE de órgão regulador do sistema. No entanto, através da Lei Estadual nº 16.710 de 21 de dezembro de 2018, a gestão do sistema foi transferida para ARCE que em 2019, por ocasião da proximidade do vencimento dos contratos, elaborou relatório técnico (Nota

Técnica CTR/003/2019) visando subsidiar as instâncias decisórias na definição da conveniência e oportunidade de seus aditamentos de acordo com a previsão de renovação dos mesmos conforme item 2.1 do Edital de CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 002/2009/DETRAN/CCC dos contratos com vencimento em 2019.

Salienta-se que além da citada Nota Técnica, outros levantamentos foram realizados de forma a melhorar a compreensão sobre a qualidade da prestação dos serviços bem como sua regularidade.

Na análise da conveniência e oportunidade do aditamento dos contratos foram consideradas condições que, segundo o artigo 43 do Decreto Estadual Nº 29.687/2009, implicariam na possibilidade da declaração de caducidade da concessão por parte do Poder Concedente, das quais destacamos as seguintes situações listadas:

- A transportadora descumprir cláusulas pactuadas ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão ou permissão;
- A transportadora perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido ou permitido;
- A transportadora não efetuar o pagamento do repasse de regulação.

Diante desse contexto, o Governo do Estado do Ceará optou pela renovação do contrato de concessão com a empresa Expresso Guanabara e deu oportunidade para que as demais empresas sanassem as irregularidades apontadas para renovação dos contratos. Entretanto, a empresa Fretcar Transportes Rodoviários Ltda não corrigiu as irregularidades.

Então, no início do ano de 2020, foi publicado o Edital de Concorrência Pública Nº 20200001/ARCE/CCC com o objetivo de se contratar transportadora para prestação do serviço da Área de Operação 2. No entanto, não houve concorrentes para a referida licitação.

Em paralelo a realização da Área de Operação 2, foi elaborado relatório técnico (Nota Técnica CTR/001/2020), nos mesmos moldes da Nota Técnica CTR/003/2019, visando

análise do contrato da Área de Operação 5 (Contrato nº 104/2010) com vencimento em 31 de dezembro de 2020. Após a análise da Nota Técnica, verificou-se a continuidade das irregularidades já constatadas na transportadora na Nota Técnica CTR/003/2019. Então, o Conselho Diretor da Agência decidiu pela não renovação do contrato da Área de Operação 5 e pela realização de licitação conjunta da Área de Operação 2 com a Área de Operação 5.

Diante desse contexto, ainda no ano de 2020, foi publicado o Edital de Concorrência Pública Nº 20200002/ARCE/CCC com o objetivo de se contratar transportadora para prestação do serviço da Área de Operação 2 e da Área de Operação 5. No entanto, a Área de Operação 2 não apresentou interessados novamente e a empresa que concorreu na Área de Operação 5 foi inabilitada.

Desta forma, após a ARCE publicar o Edital de Licitação da Área de Operação 5 e estudar de forma mais aprofundada a Área de Operação 2 (realizando reuniões com operadores e, por conseguinte, aplicando modificações importantes na rede transportes), o Estado promoverá processo licitatório que tem como objeto a concessão do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, na espécie Serviço Regular Interurbano, organizado por área de operação.

A delegação dos serviços deverá se dar mediante concessão com prazo determinado, a fim de garantir mais estabilidade na prestação do serviço e maior segurança para o operador. Como o serviço regular têm características próprias no que se referem ao montante de investimentos necessários para operação, requerendo aporte de capital na aquisição de veículos, instalação de garagens, imobilização em almoxarifado, manutenção de pontos de apoio e agências, sistemas de monitoramento e bilhetagem, deverá ser previsto um prazo de delegação de 08 (oito) anos para este serviço.

Na definição do prazo de 08 (oito) anos para a delegação também foi considerado o final do período contratual das demais áreas de operação em função dos aditamentos realizados em novembro de 2019 com as empresas São Benedito Auto Via Ltda, Viação Princesa dos Inhamuns Ltda, Empresa Gontijo de Transportes Ltda, Expresso Guanabara Ltda e Auto Viação Metropolitana Ltda. Desta forma, todos os contratos, quer sejam

oriundos desta licitação ou oriundos da renovação, se encerram no mesmo período possibilitando ao Poder Concedente analisar e avaliar o sistema como um todo, e decidir pela manutenção do modelo de delegação vigente ou uma nova abordagem para um novo processo licitatório, além de garantir maior eficiência na aplicação dos recursos necessários.

No que diz respeito aos índices de liquidez, tal qual fora adotado na CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 002/2009/DETRAN/CCC, adota-se o valor igual ou superior a 0,7, sob pena de valor superior implicar restrição indevida na competitividade do certame, pois no setor de transportes os investimentos podem ocorrer a qualquer momento, inclusive antes do processo licitatório, a fim de melhorar eventual pontuação na fase de julgamento, o que comprometeria os índices, mas não necessariamente representaria uma problemática na saúde financeira da empresa.

Devido às limitações de participação das transportadoras no certame impostas pelo art. 77 da Lei Estadual nº 13.094/2001 (e alterações) e de acordo com o disposto na FD/PRJ/0147/2020 (PVIR/CTR/0033/2020), foi realizada a análise percentual da participação de mercado das transportadoras que já operam no Serviço Interurbano, assim como da área de operação objeto deste edital:

SERVIÇO	% RECEITA
SERVIÇO REGULAR INTERURBANO COMPLEMENTAR	45,6%
SERVIÇO REGULAR INTERURBANO:	54,4%
ÁREA DE OPERAÇÃO 1 – SÃO BENEDITO AUTO VIA LTDA	7,7%
ÁREA DE OPERAÇÃO 2A – OBJETO DESTA LICITAÇÃO	2,6%
ÁREA DE OPERAÇÃO 2B – OBJETO DESTA LICITAÇÃO	2,3%
ÁREA DE OPERAÇÃO 3 – VIAÇÃO PRINCESA DOS INHAMUNS LTDA E EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA	13,1%
ÁREA DE OPERAÇÃO 4 – EXPRESSO GUANABARA LTDA	9,3%
ÁREA DE OPERAÇÃO 5 – EXPRESSO GUANABARA LTDA	5,1%
ÁREA DE OPERAÇÃO 6 – EXPRESSO GUANABARA LTDA	4,5%
ÁREA DE OPERAÇÃO 7 – EXPRESSO GUANABARA LTDA	6,0%
ÁREA DE OPERAÇÃO 8 – AUTO VIAÇÃO METROPOLITANA LTDA	3,8%

De acordo com a determinação da Lei Complementar Nº 123/2016 nos incisos I e II do art. 3º e da expectativa de receita constante no Anexo II, não será permitida participação de microempresa e empresa de pequeno porte.

O julgamento da licitação do serviço observará os seguintes critérios: melhor proposta em razão da combinação dos critérios do menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado (menor coeficiente tarifário) com o de melhor técnica (maior pontuação em parâmetros técnicos pré-estabelecidos).

Em virtude da crise apresentada no setor de transportes de passageiros devido ao enfretamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19 e da falta de interessados visto editais lançados em 2020, o Conselho Diretor da Agência decidiu por não cobrar valor de outorga de forma a aumentar a atratividade da licitação.

A operação será realizada por ônibus nas ligações radiais e em ligações regionais com características operacionais que justificam a utilização desta tecnologia veicular. Para fins de concessão, o serviço será organizado em área de operação com linhas já estabelecidas (cuja exploração se apresenta como serviço mínimo imprescindível para o básico atendimento dos usuários) e futuras alterações e expansões que se fizerem necessárias ao longo da execução da concessão, a fim de atender às demandas das respectivas populações. Desta forma, será possível o poder concedente, em conjunto com os operadores, promover as adequações necessárias, de modo a melhor ajustar a oferta à demanda.

ii. REDE BÁSICA PROPOSTA

A definição da rede do Sistema Regular Interurbano de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará – STIP-CE baseou-se na associação dos conceitos de áreas de influência dos municípios polos do interior do Estado e dos corredores de acesso à Fortaleza - BRs e CEs, bem como na malha viária que interliga os municípios do Estado, priorizando a política de regionalização em implementação pelo Governo do Estado.

A partir da análise das linhas de desejo de viagens de cada um dos municípios polos socioeconômicos do Estado (Aracati, Baturité, Canindé, Crateús, Crato, Iguatu, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Quixadá, Russas, Sobral e Tauá), definidos nas etapas de diagnóstico e avaliação, por ocasião da elaboração do Plano

Diretor e Operacional do Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará – PDOTIP-CE, e considerando:

- a localização desses polos ao longo dos corredores;
- as vias de acesso que interligam os municípios;
- a viabilidade operacional e o equilíbrio econômico-financeiro do serviço;
- a necessidade de se praticar uma tarifa socialmente justa;
- os princípios de não exclusividade, livre escolha do usuário e competitividade, quando se verificaram economicamente e operacionalmente possíveis de implementação.

No Edital de Concorrência Pública Nº 002/2009/DETRAN/CCC, alguns municípios polos, bem como os municípios sob sua influência, foram agregados em grandes áreas conforme disposição a seguir:

ÁREA	MUNICÍPIO POLO
1	Aracati/Russas/Morada Nova/Limoeiro do Norte
2	Baturité/Quixadá
3	Canindé/Crateús/Tauá
4	Sobral
5	Itapipoca
6	Iguatu
7	Crato/Juazeiro do Norte
8	CRAJUBAR (Crato, Barbalha, Juazeiro do Norte e Missão Velha)

No entanto, após análise das contribuições recebidas na audiência pública da CONCORRÊNCIA PÚBLICA 20200002/ARCE/CCC, verificou-se que as Áreas de Operação 2 e 5 poderiam ser organizadas de forma que os municípios mais próximos de Fortaleza representassem uma área de operação e os municípios mais distantes representassem outra área de operação. Tal divisão se justifica principalmente pela tecnologia veicular utilizada nas linhas e garante uma maior eficiência operacional.

Além disso, por determinação do Conselho Diretor da Arce, a Área de Operação 2 foi subdividida em Área de Operação 2A (Lote 1) e Área de Operação 2B (Lote 2), de modo

que fosse viabilizada a possibilidade de operadores diferentes para linhas a oeste e a sul de Fortaleza. Desta forma, as áreas ficaram definidas conforme disposto a seguir:

ÁREA	MUNICÍPIO POLO
1	Aracati/Russas/Morada Nova/Limoeiro do Norte
2A	Itapipoca
2B	Baturité
3	Canindé/Crateús/Tauá
4	Sobral
5	Quixadá/Amontada
6	Iguatu
7	Crato/Juazeiro do Norte
8	CRAJUBAR (Crato, Barbalha, Juazeiro do Norte e Missão Velha)

Compõem as áreas de operação, além dos municípios atendidos pelas linhas radiais das respectivas áreas de operação, os que estão sob influência dos municípios polos mencionados e dos trechos dos corredores viários internos às áreas. Os corredores viários das áreas de operação correspondem às vias – CEs e BRs – nelas inseridas e utilizadas pelas linhas que ligam os municípios regionais entre si, aos polos, e ao Município de Fortaleza.

Através das considerações realizadas, buscou-se uma maior racionalização da rede com o objetivo de tornar a área de operação objeto desta licitação viável em relação ao atendimento para a população e a rentabilidade para as transportadoras.

Desta forma, a seguir são apresentados os municípios que compõem a área de operação e os corredores viários da área de operação do serviço regular interurbano a ser licitada:

Área de Operação 2A

Municípios Polos: Itapipoca.

Municípios da Área de Operação

Itapipoca, Paracuru, Paraipaba, São Luís do Curu, Trairi, Tururu, Umirim, Uruburetama.

Corredores Principais:

CE-085

BR-222

Área de Operação 2B

Municípios Polos: Baturité, Itapipoca.

Municípios da Área de Operação

Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia, Redenção.

Corredores Principais:

CE-065

CE-060