

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

- 1. Conceitos fundamentais**
- 2. Regulamento do Transporte Público Local**
- 3. Escolha do tipo de licitação**
- 4. A importância do projeto básico**
- 5. Determinação do valor da tarifa**
- 6. Gratuitades**
- 7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional**
- 8. Outras formas de receita**
- 9. Prazo e prorrogação**
- 10. Bilhetagem eletrônica**
- 11. Revogação/Anulação**



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

O serviço público e a Constituição da República de 1988:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Definição do serviço público:

- fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais;
- atividades essenciais à coletividade;
- regime de direito público;
- postas à disponibilidade dos indivíduos;
- prestação direta pelo Estado;
- prestação indireta (delegação aos particulares).



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Marçal Justen Filho^[1] assevera que a definição de serviço público é aplicável a toda atividade prestada pelo Estado, ou por quem lhe faça às vezes, destinada a assegurar o atendimento às necessidades diretamente relacionadas com a dignidade da pessoa humana.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

O serviço de transporte público municipal na Constituição da República:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial;*

- serviço público de natureza essencial;
- prestação direta (Estado) ou indireta (delegação);

Lei n. 8.987/1995: estabelece normas gerais para a concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito de todos os entes federados.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Características do serviço de transporte coletivo municipal:

- essencialidade;
- relação com a dignidade da pessoa humana;
- perecível: produção e o consumo ocorrem concomitantemente: o assento não ocupado gera o mesmo gasto que aquele utilizado;
- demanda sazonal: há horários de pico e horários ociosos;
- usuários principalmente da classe “B” e “C”;
- ausência de subsídios (a rigor);
- existência de benefícios diversos para a sociedade.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Concessão/Permissão

Atualmente, a diferenciação entre concessão e permissão é sutil:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - **concessão de serviço público**: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante **licitação, na modalidade de concorrência**, à **pessoa jurídica ou consórcio de empresas** que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

(...)

IV - **permissão de serviço público**: a delegação, a **título precário, mediante licitação**, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à **pessoa física ou jurídica** que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Supremo Tribunal Federal (ADI n. 1.491-DF): afastou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, diante do caráter contratual da primeira.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

José dos Santos Carvalho Filho conclui que ambos os institutos:

- 1) são formalizados por contratos administrativos;
- 2) têm o mesmo objeto: a prestação de serviços públicos;
- 3) representam a mesma forma de descentralização: ambos resultam de delegação negocial;
- 4) não dispensam licitação prévia;
- 5) recebem, de forma idêntica, a incidência de várias particularizações desse tipo de delegação, como supremacia do Estado, mutabilidade contratual, remuneração tarifária etc.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Lúmen Júris. Rio de Janeiro: 2008. P. 373.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Duas insignificantes diferenças entre a concessão e a permissão:

1. fato de a permissão poder ser contratada com pessoa física;
2. precariedade do instituto permissão, a qual indica que a Administração Pública poderá, a qualquer momento, desfazer livremente o contrato com o particular, sem direito à indenização.

Entretanto, é preciso levar em consideração os princípios da razoabilidade e a vedação ao enriquecimento ilícito.

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. **Regulamento do Transporte Público Local**
3. Escolha do tipo de licitação
4. A importância do projeto básico
5. Determinação do valor da tarifa
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Do regulamento do transporte público municipal

Lei Municipal – Decreto

Decretos Autônomos

Desnecessidade de lei autorizativa:

Lei nº 9.074/1995, *verbis*:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, **dispensada a lei autorizativa** nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e **nos já referidos na Constituição Federal**, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da [Lei nº 8.987, de 1995](#).

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. **Escolha do tipo de licitação**
4. A importância do projeto básico
5. Determinação do valor da tarifa
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação

Delegação do serviço de transporte público:

- CONCESSÃO (por intermédio de concorrência);
- PERMISSÃO (a modalidade licitatória depende do valor, art.23 da Lei n. 8.666/1993).



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Critérios de julgamento da Lei n. 8.987/1995:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

- I. o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II. a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III. a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
- IV. melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V. melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI. melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou
- VII. melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Inaplicabilidade da Lei n. 8.666/1993 quanto à escolha dos critérios para a licitação da prestação de serviços públicos.

Vedação à criação de novo critério.

- O que defende o Ministério Público de Contas:

A única escolha capaz de promover o serviço de transporte público local adequado, eficiente e módico, sobretudo em consonância com a conjuntura atual dos municípios brasileiros é a licitação consubstanciada no tipo menor tarifa.

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. Escolha do tipo de licitação
4. **A importância do projeto básico**
5. Determinação do valor da tarifa
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Fonte legal: Art. 18. da Lei n. 8987/1995 c/c art. 6º da Lei n. 8666/1993.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - **conjunto de elementos necessários e suficientes**, com nível de precisão adequado, **para caracterizar a obra ou serviço**, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que **assegurem a viabilidade técnica** e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório (Art. 7º, § 2º).

O edital indicará, obrigatoriamente, local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico (Art. 40, inc. IV).

O projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante. (Art. 40, § 2º, I)

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. Escolha do tipo de licitação
4. A importância do projeto básico
5. **Determinação do valor da tarifa**
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Formas usuais de se determinar o valor da tarifa:

- utilização de *custos médios*, em que há pré-fixação da tarifa, a qual deve abranger a cobertura dos custos totais da operação, mais uma taxa de retorno sobre o capital investido;
- regulação do *preço limite*, em que o poder concedente fixa a tarifa máxima, abrindo a competição regulada pelo oferecimento do menor preço ao usuário, a um padrão mínimo de qualidade.

Adoção da licitação do tipo menor tarifa – fixação do preço máximo aceito pelo Poder Concedente, a ser encontrado mediante a elaboração de cálculos com os custos fixos e variáveis da operação.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

-O que defende o Ministério Público de Contas:

A única escolha capaz de promover o serviço de transporte público local adequado, eficiente e módico, sobretudo em consonância com a conjuntura atual dos municípios brasileiros é a licitação consubstanciada no **tipo menor tarifa**.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Também as propostas das empresas devem ser elaboradas e apresentadas mediante planilhas abertas (pessoal, exceto diretoria; bens imóveis, tais como garagem; bens móveis: frota, máquinas e equipamentos; insumos).

Nessas matrizes devem ser evidenciados todos os tributos, encargos sociais, depreciação, manutenção da frota etc.

Carlos Pinto Coelho Motta:

O valor tarifário (“menor tarifa”) deve ser estabelecido com base em custos relacionados em planilha aberta (insumos, encargos, tributos, salários e outros elementos componentes), **para que o julgamento possa efetivamente refletir o preço de mercado.** (Destacou-se)

MOTTA. Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Concessões, Permissões e Parcerias*. Del Rey. Belo Horizonte: 2007. P. 81.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Vantagens da planilha aberta:

Permite que o ente público avalie anualmente a realidade de possíveis desequilíbrios ocorridos com o passar do tempo, através da apuração no mercado dos itens que compõem os custos das empresas, atendendo plenamente os arts. 18 e 23, IV da Lei nº 8.987/1995 c/c art. 40, XI, primeira parte, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XI - **critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção**, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Fixação da tarifa através do parâmetro de custos médios e não pelo custo real induz os agentes econômicos à ineficiência e à sonegação de informações, sem que eventuais ganhos de eficiência em relação à média estabelecida pelo Poder Concedente repercutam na modicidade da tarifa.

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. Escolha do tipo de licitação
4. A importância do projeto básico
5. Determinação do valor da tarifa
6. **Gratuidades**
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Das gratuidades

Isenções. Compensações.

Como não há controle quantitativo do número de utilizações gratuitas, a estimativa do benefício da gratuidade compõe o valor da tarifa como custo, que é arcado pelos demais usuários (pagantes) do serviço de transporte público local.

Essa compensação contraria o princípio da modicidade tarifária e da dignidade da pessoa humana, pois exclui os que mais necessitam do sistema de transporte público coletivo.

Isenção deve ser custeada pelo Poder Público. ADI 3768/DF.

Há que constar nos editais.

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. Escolha do tipo de licitação
4. A importância do projeto básico
5. Determinação do valor da tarifa
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Pagamento da outorga: valor entregue pelo concessionário ao Poder Concedente, em virtude da delegação do serviço (Lei nº 8.987/1995, art. 15, II).

Deve ser interpretado à luz do princípio da modicidade tarifária e do interesse público primário.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Desvantagens da exigência de pagamento da outorga:

- a receita destina-se eminentemente aos cofres públicos, enriquecendo o ente (interesse público secundário), em detrimento de uma tarifa mais módica.
- se não existir o ônus de pagar ao Município o importe pela delegação, pode o concessionário oferecer menor tarifa, dada a redução de custos.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Tribunal de Contas da União:

Quanto à definição do preço mínimo de outorga a ser definido em edital, o critério metodológico definido – Fluxo de caixa Descontado a Valor Presente – é compatível com a avaliação de negócios empresariais, de modo que a determinação contida no subitem 8.2.1.2 da Decisão nº 427/2002 – TCU – Plenário foi atendida. Porém, **vale registrar que o valor da outorga impactará no valor da tarifa a ser cobrada do usuário, comprometendo, em última instância, o critério de modicidade de tarifas, expresso no art. 6º da Lei nº 8.987/95, haja vista que o permissionário, ao efetuar sua proposta na licitação, procede ao ajuste entre o valor de outorga e o preço de tarifa. Desse modo, todo o acréscimo ao valor de outorga oferecido é compensado no valor da tarifa onerando, por conseguinte, o usuário dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.** Devido a isso, a ANTT informou que passará a fixar o valor de outorga a ser cobrado, simbolicamente, em R\$1,00 (um real), permitindo, dessa maneira, que a competição entre os licitantes ocorra em função do menor valor da tarifa ofertado (acórdão 865/2003 TCU)



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Custo de Gerenciamento Operacional ou “Taxa de Gerenciamento”

Criação de tributo da espécie taxa, vinculada à fiscalização e gerenciamento a ser realizado pelo Poder Concedente em face do serviço concedido.

Costuma ser cobrada sem previsão legal.

Ainda que a “taxa de gerenciamento” fosse prevista em lei, padeceria de vício de inconstitucionalidade, por incidir sobre base de cálculo própria de imposto (serviço), em afronta direta ao § 2º do artigo 145 da Constituição da República .

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. Escolha do tipo de licitação
4. A importância do projeto básico
5. Determinação do valor da tarifa
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. **Outras formas de receita**
9. Prazo e prorrogação
10. Bilhetagem eletrônica
11. Revogação/Anulação

Das outras formas de receita

Lei 8.987/1995:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, **poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.**

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e **conterá, especialmente:**

VI - **as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados.**



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Autorização legal para que o edital estabeleça a possibilidade de receitas alternativas, complementares ou de projetos associados, com vistas à cobrança de tarifas módicas é um **poder-dever da Administração**.

No caso, exige-se , no mínimo, a exploração da atividade de **publicidade** associado ao transporte coletivo.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Para o Tribunal de Contas da União, é cláusula obrigatória:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Salvador que, nos futuros procedimentos licitatórios para concessão de serviços públicos em que haja repasse de recursos públicos federais: [...]

9.2.13. **inclua no edital e no contrato** de concessão a possibilidade de realizar revisão tarifária, por solicitação do poder concedente, para que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, incluindo **avaliações dos recursos relativos a fontes acessórias e complementares de receita**, nos termos dos arts. 9º, 11, 23, inciso IV, e 29, inciso V, da Lei n. 8.987/1995;

[AC-2065-45/06-P](#) Sessão: 08/11/06 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO - AUDITORIA DE CONFORMIDADE - INICIATIVA PRÓPRIA (Destacou-se)

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

- 1. Conceitos fundamentais**
- 2. Regulamento do Transporte Público Local**
- 3. Escolha do tipo de licitação**
- 4. A importância do projeto básico**
- 5. Determinação do valor da tarifa**
- 6. Gratuitades**
- 7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional**
- 8. Outras formas de receita**
- 9. Prazo e prorrogação**
- 10. Bilhetagem eletrônica**
- 11. Revogação/Anulação**



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Fixação do prazo. Razoabilidade. Amortização dos custos. Não há prazo legal.

Prorrogação. Interesse público primário.

O interesse público a ser contemplado na eventual prorrogação deve retratar a primazia do interesse do jurisdicionado sobre aquele da Administração – interesse público primário. Aliás, a referida prorrogação não deve ser condicionada tão-somente ao interesse público primário, pois deve restar cabalmente comprovado que tal ato assegurará menor preço de tarifa do que a realização de novo procedimento licitatório. **A eventual prorrogação deve, ainda, ensejar a revisão da tarifa, a fim de expurgar a parcela correspondente à amortização do investimento já efetuada.** Esta é a interpretação que melhor se coaduna com os princípios da supremacia do interesse público pelo privado e da modicidade tarifária.

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

1. Conceitos fundamentais
2. Regulamento do Transporte Público Local
3. Escolha do tipo de licitação
4. A importância do projeto básico
5. Determinação do valor da tarifa
6. Gratuitades
7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional
8. Outras formas de receita
9. Prazo e prorrogação
10. **Bilhetagem eletrônica**
11. Revogação/Anulação



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Necessidade de se propiciar um sistema de controle do serviço de transporte público urbano que permita obter informações precisas e tempestivas sobre o número de usuários pagantes, os horários de pico e ociosidade, lotação etc.

É comum a previsão de que a empresa deve implantar ou se submeter a um sistema de bilhetagem eletrônica.

Bilhetagem eletrônica = elemento essencial do controle da Administração Pública sobre o concessionário.

Compensação do benefício da gratuidade conferida pelo poder público a grupos como os idosos, estudantes, menores de determinada idade etc.

Subsidiar a manutenção do equilíbrio econômico financeiro.

Exemplo: Poder Executivo do Estado do Espírito Santo na concessão da Terceira Ponte, que liga Vitória a Vila Velha, gerido pela SECONT – Secretaria de Estado de Controle e Transparência.

Concessão de transporte público municipal na visão do Ministério Público de Contas

- 1. Conceitos fundamentais**
- 2. Regulamento do Transporte Público Local**
- 3. Escolha do tipo de licitação**
- 4. A importância do projeto básico**
- 5. Determinação do valor da tarifa**
- 6. Gratuitades**
- 7. Pagamento da outorga. Custo de Gerenciamento Operacional**
- 8. Outras formas de receita**
- 9. Prazo e prorrogação**
- 10. Bilhetagem eletrônica**
- 11. Revogação/Anulação**



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Da revogação/anulação do certame

Cláusula que confere ao Poder Concedente o direito de a seu exclusivo critério, a qualquer tempo, revogar ou anular o procedimento licitatório, sem indenização ao particular: ilegalidade.

A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Resguarda-se o direito reparação por perdas e danos, quando restarem comprovados prejuízos advindos do ato revogatório ou anulatório.



CONGRESSO

A LEI 8.666/93 E O TCEMG

Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. **ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA.** CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. GARANTIA DO DIREITO ADQUIRIDO E DO ATO JURÍDICO PERFEITO. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, **respeitados os direitos adquiridos.** Súmula 473/STF. **Processo administrativo e garantia da ampla defesa.** Inobservância. Agravo regimental não provido. **RE 342593 AgR / SP - SÃO PAULO** DJ 14-11-2002 (Destacou-se)
Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal