



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Art. 18, I, Lei nº 14.133/2021)

Estudo Técnico Preliminar para contratação emergencial, pela Prefeitura Municipal de São João del-Rei, de empresa especializada para a operação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros na Zona Urbana, em caráter temporário e com pagamento por quilometragem rodada, visando à continuidade do Programa Tarifa Zero e à preservação da regularidade da prestação do serviço até a conclusão do processo licitatório definitivo.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo subsidiar a continuidade e o aperfeiçoamento do sistema de transporte coletivo gratuito no Município de São João del-Rei, no âmbito do Programa Tarifa Zero, concebido como política pública orientada à inclusão social, à sustentabilidade e ao fortalecimento do direito à cidade.

O Programa Tarifa Zero, instituído pela Lei Municipal nº 6.188/2025 e implementado a partir de junho de 2025, consolidou-se como uma das mais importantes políticas públicas no Município. Em poucos meses de execução, apresentou resultados significativos tanto na ampliação do número de passageiros transportados quanto na melhoria perceptível da qualidade do sistema.

A gratuidade no transporte coletivo urbano mostrou-se capaz de promover inclusão social, reduzir custos para os usuários, dinamizar a economia local e



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

incentivar o uso do transporte coletivo como alternativa eficiente e ambientalmente sustentável em relação ao transporte individual. Trata-se, portanto, de uma política pública inovadora e estruturante, que já se encontra em pleno funcionamento e cujos impactos positivos justificam sua manutenção e aperfeiçoamento.

Para viabilizar a implementação inicial do Programa, o Município adotou duas estratégias complementares: a contratação emergencial de empresa para a operação provisória e a preparação de um processo licitatório regular destinado à outorga da operação em caráter definitivo. Essa modelagem permitiu ao Município iniciar imediatamente a execução da política pública, ao mesmo tempo em que se estruturava um procedimento mais amplo e competitivo, em consonância com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O planejamento inicial contemplava a realização do processo licitatório, iniciado em maio de 2025, com sessão prevista para o dia 01.07.2025, e conclusão estimada ainda no mês de julho, para que o licitante vencedor iniciasse a operação no prazo de 90 (noventa), prorrogáveis por igual período, mediante justificativa.

Contudo, às vésperas da sessão, o processo licitatório foi suspenso por decisão judicial em caráter liminar proferida pela 2ª Vara Cível da Comarca de São João del-Rei nos autos nº 5006614-90.2025.8.13.0625, devido a questionamentos sobre o objeto da licitação e a modalidade eleita pelo Município.

Posteriormente, por decisão administrativa, visando dar celeridade à realização do processo licitatório, evitando que o processo judicial atrase a conclusão deste, o Município passou a trabalhar na alteração do modelo de execução dos serviços, substituindo a locação anteriormente planejada pela concessão dos serviços.

Devido a complexidade deste novo modelo e a necessidade de alterações, não houve tempo hábil para conclusão dos estudos, preparação dos documentos



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

preliminares necessários à abertura do processo licitatório para a concessão e a realização desta antes do encerramento do contrato emergencial atualmente celebrado, o que demandaria ou sua prorrogação ou a realização de um novo contrato emergencial, visando garantir a continuidade destes serviços essenciais até a realização do processo licitatório definitivo.

A opção pela celebração de um novo contrato emergencial, em detrimento à simples prorrogação do ajuste anteriormente firmado, justifica-se pela necessidade de promover alterações substanciais no objeto, nos requisitos técnicos do serviço e nas obrigações contratuais.

Tais mudanças foram identificadas ao longo dos últimos meses de execução e resultam da experiência prática adquirida, revelando pontos que demandam reestruturação para assegurar maior racionalidade administrativa, eficiência operacional e melhor adequação às necessidades reais da população usuária. Ao redefinir parâmetros e responsabilidades, busca-se corrigir fragilidades observadas, introduzir mecanismos de maior controle e transparência e alinhar a prestação do serviço às diretrizes do Programa Tarifa Zero, garantindo sua continuidade de forma mais eficaz, segura e em consonância com o interesse público.

Entre as principais mudanças destaca-se a separação da execução dos serviços de transporte coletivo entre as linhas da Zona Urbana e aquelas da Zona Rural e Distritos, medida que será incorporada ao processo licitatório definitivo.

Essa divisão justifica-se pelas diferenças operacionais e logísticas existentes entre os dois contextos. Ao estabelecer essa distinção, o Município busca tornar a execução contratual mais eficiente, equilibrar economicamente a prestação do serviço e garantir maior qualidade e regularidade no atendimento de todas as regiões.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Com estas modificações, o planejamento foi remodelado para que as contratação dos serviços ocorra da seguinte forma:

a) Procedimento Licitatório Regular (foco principal): contempla a realização de processo competitivo, na modalidade concorrência (eletrônica), para a seleção da empresa que assumirá a operação em caráter definitivo, sob o regime de concessão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conforme os critérios estabelecidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

b) Contratação Emergencial dos serviços para a Zona Urbana: visa evitar a descontinuidade da prestação do serviço público essencial de transporte coletivo, com vistas à implementação inicial do Programa Tarifa Zero, mediante operação provisória e contratualmente delimitada.

c) Contratação Emergencial dos serviços para a Zona Rural e Distritos: visa evitar a descontinuidade da prestação do serviço público essencial de transporte coletivo, com vistas à implementação inicial do Programa Tarifa Zero, mediante operação provisória e contratualmente delimitada.

O foco principal do plano de estruturação do Programa Tarifa Zero continua sendo a seleção de empresa qualificada, com experiência comprovada e capacidade técnica, operacional e econômica para executar os serviços de transporte coletivo gratuito de forma satisfatória no Município de São João del-Rei.

A seleção da empresa operadora será realizada por meio de procedimento licitatório transparente e competitivo, em consonância com os princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de modo a assegurar a prestação contínua, eficiente e segura do serviço público.

A futura contratada deverá atender aos requisitos definidos no termo de referência, demonstrando aptidão para gerenciar frota adequada, empregar



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

tecnologia de monitoramento, garantir acessibilidade e assegurar a qualidade no atendimento à população, considerando as especificidades geográficas, sociais e logísticas do município.

Contudo, para alcançar como resultado final a implementação eficaz do Programa Tarifa Zero com qualidade é imprescindível que se conceda à empresa contratada, vencedora do certame licitatório, um prazo razoável para o início de suas operações. Esse período de transição é essencial para que a operadora possa mobilizar os recursos necessários, estruturar sua base logística, adquirir ou alocar a frota de veículos, contratar e treinar pessoal, estabelecer pontos de parada e ajustar a malha viária às particularidades do município.

Insta destacar que a exigência de um prazo adequado não representa mera formalidade, mas sim uma condição técnica e operacional indispensável para garantir que a prestação do serviço ocorra com qualidade, segurança e regularidade desde o início. A ausência dessa etapa comprometeria a efetividade do Programa Tarifa Zero e poderia acarretar transtornos à população, justamente no momento em que se busca fortalecer o direito à mobilidade e ampliar o acesso aos espaços e oportunidades urbanas em São João del-Rei.

Com isso, a adoção da fase emergencial justifica-se pela necessidade de evitar a descontinuidade do serviço, que estava sendo executado de forma precária, sem qualquer amparo contratual, o que trazia insegurança jurídica às partes e precariedade não somente à relação, mas também aos serviços prestados.

Assim, a contratação emergencial configura-se como a medida técnica e juridicamente mais adequada no cenário atual para assegurar a continuidade do serviço essencial de transporte coletivo sem interrupções, resguardando o interesse público e a efetividade da política de gratuidade tarifária e revelando-se medida indispensável e proporcional, com busca pela proposta mais vantajosa em termos de menor valor por quilômetro rodado, conforme cotações de mercado obtidas.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

A presente decisão está fundamentada em levantamento de dados técnicos e econômicos acerca do setor de transporte coletivo, com ênfase nas especificidades operacionais do Município. Esses estudos embasaram tanto a definição do escopo mínimo necessário para a fase inicial quanto a modelagem da futura contratação regular.

Durante o período de vigência do contrato emergencial, será possível ainda promover ajustes operacionais na rede de linhas, nos horários e na estrutura do sistema, de forma a adaptar gradualmente a operação à nova política de gratuidade tarifária. De forma simultânea, estará em andamento o processo licitatório regular, com vistas à formalização do contrato definitivo, conforme disposto na Lei nº 14.133/2021.

Ambos os momentos são partes integrantes de uma única política pública, planejada de forma coordenada para garantir a continuidade, a expansão e a qualificação progressiva do serviço de transporte coletivo gratuito em São João del-Rei, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e interesse público.

2 NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO (Art. 18, § 1º, I, Lei 14.133/2021)

2.1 Justificativa da contratação:

A prestação do serviço público de transporte coletivo é dever constitucional do Município, conforme dispõe o artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal, que atribui às municipalidades a responsabilidade pela organização e execução dos serviços públicos locais. Este serviço é essencial para garantir a mobilidade urbana, o acesso pleno aos espaços da cidade e a promoção da dignidade e inclusão social da população.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Os estudos preliminares conduzidos pela empresa especializada contratada para auxiliar o Município nas questões técnicas relacionadas ao transporte público indicavam que o sistema de transporte coletivo de São João del-Rei transportava, antes da implementação do Programa Tarifa Zero, cerca de 150.000 (cento e cinquenta mil) passageiros pagantes por mês, com uma quilometragem operacional média de 108.000 km (cento e oito mil quilômetros) mensais, distribuídos em 16 (dezesesseis) linhas regulares e 40 (quarenta) sublinhas. De acordo com estes estudos, historicamente, o sistema chegou a alcançar uma demanda superior a 400.000 (quatrocentos mil) passageiros por mês, demonstrando uma queda significativa no volume de usuários nos últimos anos.

Essa retração da demanda estava diretamente associada a múltiplos fatores, dentre eles a redução da oferta de viagens, a concorrência de modais alternativos, e a ineficiência operacional gerada pela sobreposição de linhas, que ocasiona percursos excessivamente longos, deslocamentos indesejados e sobrecarga de corredores específicos. O diagnóstico técnico também revelou que muitos trajetos, seguindo a lógica da cobrança tarifária ao usuário, apresentavam baixo potencial de rentabilidade, o que comprometia a sustentabilidade financeira e operacional do sistema.

Importa destacar que a realidade física e urbanística de São João del-Rei, caracterizada por um sistema viário irregular e descontínuo, forte presença de patrimônio histórico, relevo acidentado e limitações estruturais, impõe desafios significativos à mobilidade urbana. Esses fatores são agravados pelo crescimento da frota de veículos particulares, circulação conflitante no centro histórico, planos semaforicos ainda defasados, descontinuidade da malha viária e excesso de dispositivos redutores de velocidade. Tal cenário impacta diretamente a qualidade do serviço de transporte coletivo e demanda soluções progressivas, adaptadas à morfologia urbana local e às especificidades do município.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Neste contexto, visando buscar uma solução efetiva a estes problemas, o Município de São João del-Rei, desde o dia 23 de junho de 2025, implementou o Programa Tarifa Zero, que visa promover a democratização do espaço urbano, ampliando o acesso ao transporte público. Para tanto, foi aprovada a Lei Municipal nº 6.188, de 21 de maio de 2025, que definiu as bases desta política, possibilitando sua implementação; o Município realizou contratou emergencial dos serviços e iniciou a execução do Programa, de forma simultânea à abertura do processo licitatório definitivo, que, contudo, foi suspenso por decisão judicial.

O Programa trouxe mudanças significativas no sistema de transporte coletivo de São João del-Rei, que, certamente, têm impactado na vida da população são-joanense. Após a implementação do Programa Tarifa Zero, o sistema de transporte coletivo de São João del-Rei passou a transportar entre 350.000 (trezentos e cinquenta mil) a 400.000 (quatrocentos mil) passageiros por mês, com uma quilometragem operacional de cerca de 170.000 (cento e setenta mil) quilômetros mensais. O sistema contou com um expressivo acréscimo de linhas e horários que ampliaram o acesso da população a este serviço.

Tais dados evidenciam que efetivamente o Programa Tarifa Zero tem representado uma política pública transformadora, capaz de restabelecer a atratividade do transporte coletivo, fomentar o desenvolvimento urbano sustentável, reduzir desigualdades sociais e garantir que todos os cidadãos de São João del-Rei tenham assegurado o seu direito de ir e vir com dignidade, segurança e gratuidade. Trata-se, portanto, de uma medida planejada, estruturante e indispensável à promoção do bem-estar coletivo e à construção de uma cidade mais acessível, integrada e inclusiva.

Neste contexto, o que se busca através desta contratação é possibilitar a continuidade do Programa Tarifa Zero, como resposta concreta aos desafios identificados e às obrigações constitucionais do Município, até a realização do processo licitatório definitivo.



2.2 Justificativa da contratação emergencial:

Como já destacado no capítulo inicial deste estudo (1. Considerações Iniciais), a implantação definitiva do Programa Tarifa Zero no Município de São João del-Rei será precedida da realização de um procedimento licitatório (agora na modalidade concorrência), nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com vistas à seleção de empresa capacitada para a prestação regular e qualificada do serviço de transporte coletivo gratuito. Essa licitação observará os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, transparência e busca pela proposta mais vantajosa à administração pública, sendo conduzida de forma a garantir ampla participação e assegurar que a contratada atenda plenamente aos requisitos técnicos e operacionais exigidos pelo novo modelo de mobilidade urbana.

Porém, diante da necessidade de garantir a continuidade ininterrupta da operação do sistema de transporte coletivo durante o período de estruturação e conclusão do novo processo licitatório definitivo, faz-se imprescindível a contratação emergencial ora proposta.

Tal contratação emergencial fundamenta-se no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que autoriza a celebração de contratos emergenciais para garantir a continuidade dos serviços essenciais. O contrato emergencial terá vigência de até 120 (cento e vinte) dias, prorrogáveis por igual período, desde que justificado, lapso temporal necessário para a conclusão do processo licitatório definitivo e início da operação regular pela vencedora do certame.

O prazo de 120 (cento e vinte) dias, revela-se tecnicamente necessário para a finalização de todas as etapas do processo licitatório regular, incluindo a fase de seleção e julgamento das propostas, a habilitação da empresa vencedora e a posterior formalização contratual. Insta destacar que, devido a mudança para o regime de concessão, que exige a modalidade concorrência, os prazos do processo



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

licitatório são mais amplos, o que demanda o aumento do prazo estimado em relação ao contrato anterior.

Ademais, esse período é essencial para que a futura contratada possa mobilizar os recursos operacionais indispensáveis à execução do serviço, como a aquisição ou adaptação da frota, o recrutamento e treinamento de pessoal, a instalação de infraestrutura de apoio e a adequação às diretrizes técnicas do Programa Tarifa Zero.

Trata-se, portanto, de um prazo compatível com as exigências administrativas, operacionais e legais para uma transição segura e eficiente entre a contratação emergencial e a prestação definitiva dos serviços.

Neste contexto emergencial, a presente contratação direta observa rigorosamente os princípios constitucionais e administrativos da legalidade, continuidade do serviço público, vantajosidade, moralidade e interesse público. A adoção paralela do contrato emergencial e do processo licitatório regular garante uma transição segura, responsável e eficiente até a formalização do contrato definitivo, assegurando o pleno funcionamento do transporte coletivo gratuito no Município de São João del-Rei.

Por fim, insta destacar que durante a vigência do contrato emergencial, será possível continuar, de forma gradual e planejada, a promover as melhorias operacionais do sistema, tais como ajustes iniciais de rotas, reforço nos horários de maior demanda e coleta sistemática de dados operacionais e de demanda dos usuários, o que já está sendo realizado desde a implementação do Programa.

Ante o exposto, a contratação emergencial encontra respaldo técnico e legal, configurando-se como medida necessária para que o Município cumpra sua obrigação constitucional de ofertar transporte público com qualidade, regularidade e continuidade. Ademais, esta contratação emergencial possibilita a continuidade do



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Programa Tarifa Zero, assegurando que o serviço seja oferecido sem descontinuidade, fundamentado em dados reais e análises técnicas robustas.

2.3 Descrição sintética dos serviços:

O objetivo da presente contratação é assegurar a continuidade da prestação do serviço público de transporte coletivo gratuito no Município de São João del-Rei/MG, no âmbito do Programa Tarifa Zero, durante o período de transição até a conclusão do processo licitatório definitivo para concessão dos serviços.

O serviço a ser contratado consistirá na operação completa do transporte coletivo urbano de passageiros, abrangendo as linhas que compõem o sistema municipal, mediante disponibilização de frota de veículos, motoristas, abastecimento e manutenção, com remuneração calculada por quilômetro rodado.

Trata-se de medida provisória e excepcional, destinada a garantir a regularidade do serviço essencial de mobilidade urbana, prevenindo a sua descontinuidade e resguardando o interesse público, durante o período de transição até a conclusão do processo licitatório definitivo e ingresso do licitante vencedor.

Durante a vigência deste contrato emergencial, a execução dos serviços compreenderá a operação das rotas da zona urbana definidas pela Prefeitura Municipal, com a disponibilização da frota necessária, devidamente caracterizada conforme a identidade visual do Programa Tarifa Zero, bem como a execução integral da gestão operacional, incluindo o fornecimento de motoristas, a manutenção preventiva e corretiva dos veículos, o abastecimento, a organização de pessoal de apoio e o controle dos itinerários estabelecidos pela Administração.

A empresa contratada será responsável pela disponibilização da frota e dos motoristas, bem como pela gestão operacional completa, incluindo abastecimento,



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

manutenção dos veículos, gerenciamento do pessoal e controle rigoroso dos itinerários.

A Prefeitura Municipal de São João del-Rei, por meio da Secretaria de Segurança e Mobilidade, exercerá a supervisão e fiscalização permanentes, com base em relatórios técnicos e sistemas de monitoramento, assegurando que sejam observados os parâmetros de segurança, regularidade, conforto e economicidade definidos no Termo de Referência.

A remuneração da contratada será realizada com base no quilômetro efetivamente rodado, aferido por mecanismos de rastreamento e controle validados pela Administração, a partir de relatórios e documentos apresentados pela operadora. A contratada deverá fornecer todas as informações técnicas necessárias à fiscalização contratual e adotar as medidas indispensáveis ao cumprimento das rotas, dos horários e dos padrões mínimos de qualidade exigidos.

2.4 Benefícios da contratação:

A contratação emergencial para a execução do transporte coletivo gratuito no âmbito do Programa Tarifa Zero trará benefícios imediatos e estruturais para o Município de São João del-Rei.

Inicialmente, permitirá a continuidade e regularização de um serviço essencial, que estava sendo prestado de forma precária e sem respaldo contratual, conferindo segurança jurídica à relação entre o Poder Público e a operadora e garantindo a prestação do serviço sem interrupções ou riscos à população usuária.

Além disso, a adoção da gratuidade tarifária promoverá significativos avanços em termos de inclusão social, equidade territorial e democratização do acesso aos espaços urbanos, reduzindo desigualdades no direito à mobilidade, sobretudo entre os cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A universalização do



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

transporte público sem cobrança direta ao usuário estimula o uso coletivo em detrimento do transporte individual, contribuindo para a redução do número de veículos nas vias urbanas, do congestionamento e da emissão de poluentes, com efeitos positivos sobre a saúde pública e o meio ambiente.

A execução contratual em caráter emergencial também permitirá ao Município coletar dados operacionais reais, ajustar rotas e horários, identificar gargalos e demandas reprimidas, além de experimentar inovações operacionais de forma planejada e monitorada, servindo como base concreta para a estruturação do modelo definitivo de concessão. Dessa forma, a contratação emergencial assume papel estratégico na preparação técnica e institucional para o novo sistema de transporte, com foco em qualidade, eficiência, controle público e transparência.

Por fim, a remuneração com base em quilometragem efetivamente rodada, aliada à fiscalização sistemática e à adoção de mecanismos de verificação e controle, garante economicidade ao erário e alinhamento entre os interesses públicos e a execução contratual. O Programa Tarifa Zero, que tem sido implementado com responsabilidade, planejamento e transição gradual, tem proporcionado um salto de qualidade na mobilidade urbana do município, consolidando-se como instrumento transformador da cidade e da vida cotidiana de seus habitantes.

2.5 Impacto da não implementação:

A não implementação da contratação emergencial para a continuidade do serviço de transporte coletivo gratuito traria consequências diretas e graves à população de São João del-Rei, bem como impactos operacionais, financeiros e legais à Administração Pública.

O principal risco é a descontinuidade abrupta de um serviço público essencial, que comprometeria o direito fundamental à mobilidade urbana e restringiria o acesso



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

da população a este serviço essencial, com prejuízos desproporcionais às camadas mais vulneráveis da sociedade.

A paralisação do sistema de transporte afetaria negativamente o funcionamento da cidade como um todo, gerando aumento da circulação de veículos particulares, agravamento do tráfego urbano, crescimento das emissões de poluentes e estímulo à atuação de modais alternativos irregulares, cuja ausência de regulação compromete a segurança dos usuários.

Em síntese, a não implementação da contratação emergencial comprometeria a execução de uma política pública estruturante, colocaria em risco a prestação de um serviço essencial e geraria instabilidade social e institucional. A contratação, portanto, não é apenas conveniente: é absolutamente necessária e inadiável.

3 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (Art. 18, § 1º, II, Lei 14.133/2021)

A presente contratação emergencial não consta do Plano de Contratações Anual (PCA) do exercício vigente, uma vez que decorre da implantação de política pública instituída somente no ano de 2025, por força de lei municipal recentemente aprovada (Lei Municipal nº 6.188, de 21 de maio de 2025).

Trata-se, portanto, de demanda superveniente e imprevisível à época da elaboração do PCA, cuja natureza emergencial está devidamente caracterizada nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Ainda assim, a contratação será formalmente registrada nos sistemas de controle interno e nos instrumentos de planejamento orçamentário subsequentes, observando-se os princípios da legalidade, transparência, motivação e interesse público. Ademais, será inserida no PCA para o ano de 2026.

4 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (Art. 18, § 1º, III, Lei 14.133/2021)



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

A adoção de critérios objetivos de julgamento, aliados à exigência proporcional e fundamentada de qualificação técnica e econômico-financeira, visa garantir a seleção de fornecedores aptos a assegurar a continuidade e a qualidade do serviço de transporte coletivo, tanto na contratação emergencial quanto no futuro processo licitatório.

4.1 Natureza da contratação / Modalidade licitatória sugerida:

Contratação de serviço de natureza comum, sugerindo-se, de forma imediata, a dispensa de licitação para contratação emergencial e, futuramente, a realização de procedimento licitatório na modalidade concorrência.

4.2 Vigência:

A vigência do contrato para a contratação emergencial será de 120 (cento e vinte) dias, a contar do início da execução do contrato, prorrogáveis por igual período, desde que justificado, limitada, todavia, ao tempo estritamente necessário à conclusão da concorrência para concessão e à mobilização da nova contratada.

4.3 Requisitos técnicos:

A prestação dos serviços de transporte coletivo deverá observar a disponibilização dos veículos em quantidade e nos itinerários definidos pela Administração, iniciando-se apenas após autorização formal. Os veículos devem estar licenciados, em boas condições de uso, abastecidos e em conformidade com normas de segurança, trânsito e acessibilidade, com manutenção preventiva e corretiva garantida pela contratada, que também deve providenciar a substituição imediata de veículos inoperantes.

A frota mínima exigida para a Zona Urbana é de 28 (vinte e oito) veículos,



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

com 10% (dez por cento) de reserva técnica, sendo ao menos 70% (setenta por cento) composta por ônibus de carroceria longa e acessíveis. A idade média dos veículos não pode ultrapassar 15 (quinze) anos, e todos devem seguir o padrão visual institucional. Os veículos devem possuir catracas para contagem de passageiros, tacógrafos com registros diários, e sistema de rastreamento por GPS com acesso integral e em tempo real pela Prefeitura.

Todos os veículos devem ser entregues com motoristas formalmente contratados, uniformizados e habilitados, cumprindo rigorosamente as normas de trânsito e conduta. A contratada será responsável por garantir atendimento cortês e seguro aos usuários, devendo substituir imediatamente os profissionais em caso de falhas de conduta ou desempenho.

A contratada deverá ainda dispor de infraestrutura para guarda e apoio logístico dos veículos, manter sistema de monitoramento funcional, fornecer relatórios operacionais e assumir integralmente os custos com combustível, manutenção, seguros e eventuais multas, isentando a Administração de quaisquer ônus decorrentes da execução contratual.

Os requisitos técnicos serão pormenorizados no Termo de Referência.

4.4 Critério de seleção do contratante:

Dada a situação excepcional que justifica a contratação emergencial nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e as características do serviço a ser prestado de acordo com o Programa Tarifa Zero, será adotado como critério de escolha da proposta mais vantajosa o menor preço por quilômetro rodado, compatível com os parâmetros técnicos e operacionais previamente definidos pela Administração Pública.



5 ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES PARA CONTRATAÇÃO (Art. 18, § 1º, IV, Lei 14.133/2021)

Item	Especificação	Quantidade estimada
01	Contratação emergencial de empresa especializada para a operação do serviço público de transporte coletivo de passageiros no Município de São João del-Rei/MG para a Zona Urbana, abrangendo a execução das linhas que compõem o sistema municipal, em caráter temporário e visando à continuidade do serviço essencial até a conclusão do certame licitatório definitivo	123.679,06 km

5.1 Justificativa para as quantidades estimadas

A estimativa da frota, da quilometragem e dos custos associados à execução do serviço de transporte coletivo gratuito (Programa Tarifa Zero) no município de São João del-Rei foi fundamentada nas tabelas operacionais vigentes, com base nos estudos técnicos elaborados pela consultoria especializada contratada e nas alterações e modificações empreendidas desde o início do Programa pela Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade.

Para a operacionalização do serviço na Zona Urbana, está sendo considerada uma frota de 28 (vinte e oito) veículos, dimensionada para atender todas as linhas urbanas com um acréscimo de 10% (dez por cento) de reserva técnica, de modo a garantir a continuidade da operação mesmo diante de eventuais manutenções corretivas ou imprevistos. Esse dimensionamento assegura a regularidade da prestação do serviço, fundamental no atendimento imediato da população.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

A quilometragem mensal estimada, havia sido calculada em 151.685,840 km (cento e cinquenta e um mil, seiscentos e oitenta e cinco quilômetros e oitocentos e quarenta metros), a partir da extensão das linhas e da frequência diária de viagens. Esse valor incluía uma margem de quilometragem improdutiva, relacionada a deslocamentos técnicos (garagem, início de linha e fim da linha, por exemplo), compondo o custo real da operação e garantindo um planejamento mais fiel às necessidades do serviço. Cumpre destacar que esta quilometragem estimada não destacava as linhas urbanas e rurais.

Para fins de modelagem dos custos, adotou-se a seguinte estrutura:

- a) Custos variáveis: combustíveis, lubrificantes, ARLA 32, pneus, peças de reposição, obrigações ambientais, entre outros;
- b) Custos fixos: veículos, equipamentos de garagem, infraestrutura de apoio, sistemas de bilhetagem e controle (mesmo que simplificados), e pessoal (operacional, manutenção, administrativo e direção);
- c) Despesas gerais e administrativas: segurança patrimonial, serviços públicos (água, energia, comunicação), manutenção predial, seguros, softwares, assessorias técnicas, licenças e tributos.

A partir dessa estrutura de referência, chegou-se ao valor estimado de preços por quilômetro rodado, que representa uma estimativa de mercado, utilizada para fins de planejamento e composição orçamentária neste Estudo Técnico Preliminar (ETP), e poderá ser ajustado a partir das propostas efetivamente apresentadas durante o processo de contratação emergencial, sempre fundamentado no princípio da vantajosidade para a Administração Pública.

Desde o início do Programa, tais estimativas têm sido reavaliadas continuamente pela fiscalização técnica do Município, que tem realizado ajustes com



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

base nos dados operacionais reais, bem como nas necessidades de ampliação das linhas, dos horários ou da cobertura geográfica.

Inicialmente foi estimado que o acréscimo representaria 165.000 km (cento e sessenta e cinco mil quilômetros) mensais, número redimensionado após o início do Programa para 170.000 km (cento e setenta mil quilômetros) mensais, a partir das alterações já realizadas.

Neste cenário, foi identificado que as linhas urbanas representam 123.679,06 km (cento e vinte e três mil, seiscentos e setenta e nove quilômetros e seis decâmetros mensais), enquanto as linhas rurais representam cerca de 46.320,94 km (quarenta e seis mil, trezentos e vinte quilômetros e noventa e quatro decâmetros mensais), sendo este o montante estimado para as contratações.

6 LEVANTAMENTO DE MERCADO (Art. 18, § 1º, V, Lei 14.133/2021)

O levantamento de mercado visa assegurar que a contratação emergencial seja pautada por critérios objetivos e alinhada à realidade do setor, de modo a garantir a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Para tanto, foram adotadas metodologias diversas para aferição de preços praticados e identificação de alternativas disponíveis, conforme descrito a seguir:

6.1 Metodologia Utilizada:

Para o levantamento das alternativas disponíveis no mercado, foram adotadas as seguintes fontes de pesquisa:

a) Consultas a municípios que já implementaram políticas de gratuidade tarifária ou modelos operacionais por subsídio público, a fim de identificar parâmetros de eficiência, composição de custos e soluções adotadas para garantir a



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

continuidade do serviço. Inclusive, foram realizadas visitas técnicas nos Municípios de Ibirité e Mariana para tomar conhecimento sobre os serviços implementados.

b) Referência a bases de dados públicas e contratos vigentes em municípios de porte semelhante, extraídos de fontes oficiais, como portais de transparência, sistemas de controle externo e o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, para balizar a análise comparativa dos valores cotados.

6.2 Situação de Mercado

As consultas realizadas demonstram a existência de ampla oferta de empresas capacitadas técnica e economicamente para a prestação dos serviços de transporte coletivo, inclusive com experiência na operação de sistemas por quilometragem subsidiada.

Há, contudo, uma limitação relevante relacionada ao tempo necessário para que as empresas contratadas possam estruturar e iniciar efetivamente a operação do serviço, considerando as etapas imprescindíveis de mobilização de recursos, aquisição ou disponibilização de frota, contratação de pessoal e adequação logística.

Ao levantar contratos de outros Municípios, foi possível identificar que, em geral são concedidos prazos entre 90 (noventa) e 180 (cento e oitenta) dias para que uma nova empresa inicie a operação. Tem-se como exemplo o Município de Campinas-SP, que está realizando nova licitação para concessão dos serviços prevendo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para início das operações¹, mesmo prazo utilizado pelo Município de Cuiabá-MT que, no ano de 2019, na licitação realizada concedeu o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para início das operações². Em outro exemplo que envolve apenas a locação de veículos, o Município de São José

1 <https://www.campinas.sp.gov.br/noticias/121787/voce-sabia-licitacao-do-transporte-coletivo-preve-a-concessao-de-dois-lotes>.

2 <https://www.cuiaba.mt.gov.br/noticias/prefeito-assina-contrato-para-concessao-do-transporte-coletivo-na-segunda-feira-23>.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

dos Campos-SP estabeleceu prazo de entrega de até 18 (dezoito) meses para entrega da frota completa de veículos locados³.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer que o cenário de necessidade de imediata solução para o sistema de transporte público do Município de São João del-Rei conduz a um cenário de maiores restrições do mercado. Essa limitação decorre da necessidade de mobilização ágil de frota, estrutura de apoio e equipe qualificada, o que restringe o universo de operadores aptos a prestar os serviços com capacidade plena de execução desde o início da operação.

Assim, para o contrato emergencial, a disponibilidade do mercado para prestação dos serviços apresenta restrição considerável.

6.3 Alternativas analisadas sobre a forma de implementação do Programa Tarifa Zero

No processo de definição da solução mais adequada para garantir a continuidade do serviço de transporte coletivo gratuito no Município de São João del-Rei, diversas alternativas foram tecnicamente analisadas, considerando-se critérios de viabilidade operacional, custo, prazo de implementação, impacto na estrutura administrativa municipal e aderência à política pública do Programa Tarifa Zero.

Destaco que este ponto foi revisto a partir da perspectiva decorrente do Mandado de Segurança autuado sob o nº 5006614-90.2025.8.13.0625 da análise das alternativas, em relação à contratação mediante locação (modelo anteriormente idealizado) e a concessão dos serviços.

As opções avaliadas foram as seguintes:

³ <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2025/02/13/resultado-de-licitacao-para-sao-jose-dos-campos-alugar-onibus-eletricos-sera-anunciado-nesta-quinta-feira.ghtml>



6.3.1 Prestação direta pelo Município (municipalização integral):

A hipótese de municipalização plena da operação foi considerada, mas rapidamente afastada diante de sua inviabilidade prática e orçamentária, ao menos para implementação imediata ou de curto prazo.

A execução direta pelo Município exigiria a criação de estrutura própria para aquisição e manutenção da frota, gestão de motoristas e equipes operacionais, implantação de garagem, oficina, almoxarifado, centro de controle operacional, GPS e monitoramento em tempo real.

A ausência de corpo técnico especializado e a necessidade de criação de uma estrutura de pessoal ainda inexistente (seja pela realização de concurso público, pela contratação temporária ou pela terceirização dos serviços) tornam esta alternativa incompatível para implementação imediata ou a curto prazo.

Com isso, o modelo não se mostra eficiente do ponto de vista da escala de operação, da capacidade de inovação tecnológica e da flexibilidade de gestão exigidas para atender de forma eficaz a uma rede em reestruturação.

Contudo, trata-se de uma alternativa que pode ser considerada em médio ou longo prazo, especialmente se o Município desejar assumir maior controle sobre o sistema de transporte coletivo e internalizar gradualmente as etapas operacionais, desde que haja planejamento estratégico, disponibilidade orçamentária e capacidade técnica instalada.

A municipalização poderia permitir maior alinhamento entre as políticas públicas de mobilidade e a execução direta dos serviços, além de garantir flexibilidade regulatória e controle social mais efetivo.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei

Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Para tanto, seria necessário um processo estruturado de transição, com investimentos em frota própria, capacitação de servidores, estruturação institucional e aquisição de tecnologias adequadas, o que exige estudos aprofundados de viabilidade técnica, econômica e jurídica.

Assim, embora inaplicável no cenário atual, a prestação direta pelo Município pode ser vislumbrada como uma diretriz futura de política pública, a ser analisada com base em evidências e experiências acumuladas ao longo da implantação do Programa Tarifa Zero.

6.3.2 Realização do processo licitatório na modalidade pregão e contratação emergencial de empresa especializada de forma simultânea

Esta era a alternativa considerada mais adequada, segura e eficiente para garantir a continuidade e a regularização dos serviços de transporte coletivo no Município de São João del-Rei é a realização simultânea do processo licitatório com prazo razoável para início da operação, atendendo aos ditames da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e contratação emergencial dos serviços, nos termos do art. 75, inciso VIII, da mesma lei.

Contudo, como houve decisão liminar suspendendo o processo licitatório instaurado, sendo o principal argumento a análise de que a descrição dos serviços se aproximava ao contexto de uma concessão, e pelo fato de que aguardar um desfecho do processo judicial poderia atrasar de forma excessiva a realização do processo licitatório definitivo, o Município decidiu por rever administrativamente a sua posição para realizar uma concessão dos serviços públicos.

6.4 Alternativas analisadas sobre o modelo de remuneração do contratado

No processo de estruturação da contratação para a execução do serviço de transporte coletivo gratuito no Município de São João del-Rei, impõe-se, igualmente,



a análise criteriosa quanto ao modelo de remuneração do prestador de serviços, elemento essencial para assegurar a sustentabilidade contratual e o equilíbrio econômico-financeiro da operação. Esta análise foi realizada em momento anterior à elaboração do próprio projeto de lei que criou o Programa em âmbito municipal, tendo em vista a necessidade de previsibilidade orçamentária pelo Município, todavia, cumpre reproduzi-la no presente estudo:

6.4.1 Remuneração com base em tarifa técnica por usuário

Uma das primeiras hipóteses avaliadas no processo de definição do modelo de remuneração foi a adoção de tarifa técnica por passageiro transportado, sistema no qual o Município repassaria à contratada um valor fixo por usuário embarcado, calculado com base em uma tarifa de equilíbrio que considerasse os custos operacionais do serviço. Tal modelo é amplamente utilizado em contratos de concessão nos quais há cobrança de tarifa dos usuários, sendo a tarifa técnica a referência para cálculo de eventuais subsídios públicos em caso de desequilíbrio entre receita e custo.

Essa alternativa apresentou, em um primeiro momento, compatibilidade conceitual com sistemas tradicionais de transporte coletivo remunerados pela demanda atendida.

No entanto, quando aplicada ao contexto do Programa Tarifa Zero, a proposta revelou-se inadequada sob diversos aspectos. Primeiramente, a gratuidade integral ao usuário inviabiliza o uso de mecanismos de controle convencionais, como catracas, bilhetagem embarcada ou bloqueios tarifários, os quais são essenciais para a aferição precisa e segura do número de passageiros. A tentativa de replicar esse controle em ambiente de acesso livre exigiria o uso de soluções tecnológicas complexas, dispendiosas e suscetíveis a manipulações, como contadores ópticos de fluxo ou sensores embarcados, cujos dados nem sempre são confiáveis para fins contratuais e de fiscalização financeira.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Além disso, esse modelo cria incentivos distorcidos à operação, uma vez que a remuneração passa a depender da quantidade de embarques, independentemente da qualidade, da regularidade ou da necessidade social do deslocamento. Isso pode resultar na superposição de linhas de alta demanda, no aumento artificial do número de embarques e na manutenção de rotas desnecessárias ou redundantes, apenas para maximizar o faturamento, sem atender efetivamente ao interesse público. Em um sistema estruturado com foco na universalização do acesso e na racionalidade da rede, como se propõe com o Programa Tarifa Zero, esses comportamentos são contraproducentes.

Sob o ponto de vista da gestão pública e do controle orçamentário, a adoção desse modelo comprometeria a previsibilidade da despesa municipal, já que os repasses variariam de acordo com o volume de passageiros transportados, um fator de difícil estimativa e de natureza volátil, especialmente em momentos de oscilação econômica, sazonalidade ou alterações operacionais. Isso impõe riscos relevantes à responsabilidade fiscal do ente público e dificulta a elaboração de políticas de expansão ou reestruturação da rede com base em parâmetros de eficiência e equidade.

Por fim, deve-se considerar que o modelo de tarifa técnica pressupõe um sistema de arrecadação tarifária ativa, mesmo que o valor seja subsidiado integralmente, o que confronta diretamente o princípio da gratuidade adotado pelo Município no Programa Tarifa Zero.

Diante de todos esses fatores, operacionais, técnicos, orçamentários e conceituais, a alternativa de remuneração com base em tarifa técnica por usuário foi considerada incompatível com os objetivos do Programa Tarifa Zero e com o interesse público local, sendo integralmente descartada como modelo principal para a contratação dos serviços de transporte coletivo gratuito em São João del-Rei.



6.4.2 Remuneração por frota disponibilizada (número de veículos)

Considerou-se também a hipótese de pagamento baseado na frota disponibilizada, isto é, na quantidade de veículos postos à disposição do Município para a execução do serviço, independentemente da quilometragem percorrida ou da carga operacional efetiva. Esse formato apresenta como principal atrativo a simplicidade de controle contratual e a previsibilidade orçamentária, pois fixa previamente os custos com base em um número determinado de unidades em operação, o que facilita a programação financeira da Administração.

Todavia, a ausência de vinculação entre o pagamento e a efetiva produção de serviço útil à população compromete a eficiência do modelo. Ao remunerar apenas a disponibilidade dos veículos, sem considerar a extensão dos trajetos, o tempo de operação ou o número de atendimentos realizados, esse formato pode induzir à ocorrência de ociosidade na rede, com veículos circulando em rotas mal dimensionadas, horários inadequados ou em frequência desnecessária, apenas para justificar a permanência da frota contratada em operação formal.

Esse risco se acentua no contexto específico de São João del-Rei, cujo sistema viário apresenta características desafiadoras, como topografia acidentada, trechos históricos com restrição de tráfego e demanda geograficamente fragmentada. Nessas condições, é fundamental que o modelo de remuneração estimule a flexibilidade e o ajuste dinâmico da rede às reais necessidades da população. A remuneração apenas pela frota não oferece incentivos adequados à racionalização de rotas, à otimização dos horários de pico ou à redistribuição de recursos conforme a demanda.

Diante disso, o modelo de pagamento com base exclusiva na frota disponibilizada foi considerado incompatível com os objetivos estratégicos do Programa Tarifa Zero, que exige eficiência, adaptabilidade e controle de desempenho da operação.



6.4.3 Remuneração por horas de disponibilidade dos veículos

Outra alternativa considerada foi a remuneração com base na quantidade de horas disponibilizadas pela contratada para a operação do serviço de transporte coletivo, independentemente da quilometragem percorrida ou da quantidade de passageiros transportados. Esse modelo, aplicado em algumas localidades para contratos de locação de veículos com motorista, busca remunerar o tempo em que os veículos estão à disposição da Administração, com ou sem circulação efetiva.

Inicialmente, essa proposta apresentou como vantagem a simplicidade operacional e contábil, facilitando o planejamento do contrato e o controle da despesa pública, especialmente em contextos com grande variação de demanda. Ademais, poderia permitir uma gestão mais flexível dos serviços em horários de pico e entropicos, viabilizando o reforço de frota em períodos de maior movimentação sem comprometer o equilíbrio financeiro da contratada.

No entanto, sob o ponto de vista da eficiência e da compatibilidade com os objetivos do Programa Tarifa Zero, o modelo por horas demonstrou-se limitado. A ausência de vinculação direta com a produção efetiva de serviço (isto é, com o deslocamento real dos veículos ao longo da rede) reduz os incentivos à otimização dos recursos e ao uso racional da frota. Em contextos urbanos com topografia acidentada e rede em transição — como é o caso de São João del-Rei —, esse modelo poderia induzir a ineficiências, com veículos tecnicamente em operação, mas com baixa produtividade em termos de cobertura territorial e atendimento da população.

Adicionalmente, a fiscalização da "hora efetivamente disponibilizada" exige sistemas complementares de controle (como telemetria ativa e validação presencial), o que eleva o custo de fiscalização e aumenta o risco de divergência de interpretação contratual, especialmente na ausência de critérios normativos bem definidos. Dessa forma, a alternativa de remuneração por horas, embora válida em alguns arranjos



institucionais específicos, foi considerada inadequada como critério principal de pagamento para o modelo de transporte gratuito pretendido pelo Município.

6.4.4 Remuneração por quilometragem rodada (modelo proposto)

Dentre os modelos analisados, a remuneração por quilometragem efetivamente rodada foi a alternativa considerada mais adequada para o contexto técnico, orçamentário e institucional do Município de São João del-Rei. Esse modelo já é adotado em diversas cidades brasileiras que implementaram programas de transporte coletivo com tarifa zero, e se caracteriza por um critério objetivo de pagamento, no qual a contratada recebe proporcionalmente à distância percorrida pelos veículos em operação, aferida por sistemas de rastreamento eletrônico (como GPS), validados por auditoria técnica e fiscalização do ente contratante.

A principal vantagem dessa modalidade reside no alinhamento entre remuneração e entrega efetiva do serviço, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados em função da produção real de quilometragem útil à população. Isso incentiva o operador a otimizar rotas, evitar trajetos desnecessários e cumprir a programação com regularidade e cobertura adequada, sob pena de impacto direto em sua receita. Ao mesmo tempo, permite que a Administração Pública tenha controle transparente e verificável da execução contratual, com dados objetivos sobre o cumprimento da malha operacional, facilitando a fiscalização e a prestação de contas.

Do ponto de vista orçamentário, o modelo proporciona maior previsibilidade financeira para o Município, uma vez que a quilometragem contratada pode ser planejada de acordo com a demanda estimada e ajustada em períodos regulares, conforme autorizações técnicas, sem necessidade de aditivos contratuais onerosos. Além disso, a remuneração por quilômetro rodado dissocia o custo do serviço da arrecadação tarifária (inexistente no modelo de gratuidade), tornando o contrato



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

compatível com o regime jurídico do subsídio público direto e com o planejamento da despesa na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual.

Do ponto de vista jurídico e institucional, a remuneração por quilometragem está em plena conformidade com os princípios da eficiência, da economicidade, da transparência e da supremacia do interesse público, consagrados na Constituição Federal e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Esse modelo também evita os riscos relacionados a critérios subjetivos e as distorções operacionais da remuneração por frota ou por passageiro embarcado.

Por todas essas razões, a remuneração por quilometragem rodada representa a alternativa mais técnica, segura e alinhada aos objetivos do Programa Tarifa Zero, assegurando a prestação eficiente do serviço público de transporte coletivo gratuito, com flexibilidade para ajustes operacionais, transparência na gestão contratual e sustentabilidade fiscal para o Município de São João del-Rei.

6.4.5 Remuneração com base em modelos mistos

Por fim, foi considerada a possibilidade de adoção de um modelo misto de remuneração, combinando diferentes critérios para o pagamento ao prestador de serviços. Essa estrutura híbrida é adotada em algumas cidades como instrumento de refinamento contratual e controle de qualidade, especialmente em sistemas mais maduros e estáveis de transporte público.

O modelo misto apresenta, em tese, vantagens relevantes, como a possibilidade de distribuir os riscos entre as partes, estimular a melhoria contínua do serviço e promover um alinhamento mais complexo entre eficiência operacional, qualidade percebida pelo usuário e cumprimento de metas públicas.

Contudo, a implementação de um modelo misto requer elevado grau de maturidade institucional, capacidade técnica instalada e acúmulo de dados confiáveis



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

sobre o desempenho da rede. No caso específico de São João del-Rei, a adoção imediata de uma estrutura remuneratória composta por múltiplas variáveis se mostraria precipitada e arriscada, sobretudo diante do atual estágio de reorganização do sistema, da ausência de indicadores históricos consolidados e da necessidade de estabilizar a operação com base em parâmetros simples, auditáveis e previsíveis.

Dessa forma, o modelo misto de remuneração não será adotado neste primeiro momento. Recomenda-se que ele seja reavaliado futuramente, após a maturação do Programa Tarifa Zero, com base na experiência acumulada, na capacidade de monitoramento técnico da Administração e na identificação de eventuais limitações do modelo atualmente proposto. Caso se verifique, ao longo da execução contratual, a necessidade de ajustes estruturais no mecanismo de pagamento, o Município poderá considerar a introdução gradual de componentes adicionais de desempenho ou eficiência, mediante previsão em novos instrumentos contratuais e com o devido respaldo legal e técnico.

7 ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (Art. 18, § 1º, VI, Lei 14.133/2021)

7.1 Levantamento de preços:

Na pesquisa de preços a partir da análise de contratos com outros municípios, foram levantados os seguintes valores:

Município	Valor por quilômetro rodado	Valor total mensal para 123679,06 km
Alvorada-RS	R\$ 7,99	R\$ 988.195,69
R\$ 1.204.634,04	R\$ 9,74	R\$ 1.204.634,04
R\$ 1.194.739,72	R\$ 9,66	R\$ 1.194.739,72
R\$ 1.477.964,77	R\$ 11,95	R\$ 1.477.964,77
R\$ 1.109.401,17	R\$ 8,97	R\$ 1.109.401,17



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

R\$ 983.248,53	R\$ 7,95	R\$ 983.248,53
R\$ 894.199,60	R\$ 7,23	R\$ 894.199,60
R\$ 989.432,48	R\$ 8,00	R\$ 989.432,48
R\$ 1.195.976,51	R\$ 9,67	R\$ 1.195.976,51

Insta destacar, como limitação deste levantamento, que cada Município apresenta um contexto específico de número de habitantes, densidade populacional, extensão territorial, configuração urbana, demanda por deslocamentos e características socioeconômicas da população. Esses fatores influenciam diretamente na estruturação do sistema de transporte coletivo, na definição da malha viária, na frequência das linhas e, sobretudo, nos custos operacionais do serviço.

Municípios com maior dispersão geográfica ou com baixa densidade demográfica, por exemplo, tendem a apresentar custos por passageiro mais elevados, dada a necessidade de percorrer maiores distâncias com menor ocupação média dos veículos. Por outro lado, cidades mais compactas e com demanda concentrada podem alcançar maior eficiência econômica. Dessa forma, os parâmetros adotados por outras localidades devem ser interpretados com cautela, sem transposição automática, considerando-se as peculiaridades estruturais e operacionais do Município de São João del-Rei.

8 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (Art. 18, § 1º, VII, Lei 14.133/2021)

A solução proposta para a implantação do Programa Tarifa Zero e a manutenção da regularidade do transporte coletivo em São João del-Rei compreende a adoção de uma estratégia integrada, estruturada em duas frentes complementares: (i) a contratação emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, e (ii) a realização paralela do processo licitatório regular, com prazo razoável para início da operação definitiva. Tal abordagem assegura não apenas a continuidade imediata do serviço público essencial de



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

transporte, mas também a transição organizada e juridicamente segura para o novo modelo gratuito de mobilidade urbana.

A contratação emergencial visa a continuidade da operação provisória das linhas urbanas do sistema municipal de transporte coletivo, por meio de empresa especializada, com disponibilização de frota, motoristas, combustível, manutenção e suporte logístico, sendo a remuneração calculada por quilometragem rodada. Essa solução garante a imediata prestação do serviço à população, evitando a descontinuidade abrupta dos serviços de transporte público coletivo, que causaria graves impactos sociais, econômicos e institucionais, sobretudo em prejuízo das camadas mais vulneráveis da sociedade que dependem integralmente do transporte público.

Após a experiência prática acumulada nos últimos meses de execução do Programa Tarifa Zero, foi identificada a possibilidade de estruturar a prestação do serviço de forma segmentada, distinguindo o transporte coletivo da Zona Urbana e aquele da Zona Rural e Distritos.

Essa divisão busca conferir maior eficiência à gestão operacional, considerando as diferenças de densidade populacional, extensão das rotas, custos de operação e frequência exigida em cada realidade. A separação contratual permite ao Município adotar estratégias mais adequadas para cada contexto, otimizando o uso de recursos, facilitando o controle da qualidade do serviço e garantindo que tanto a população urbana quanto a rural sejam atendidas de forma regular, eficiente e compatível com suas necessidades específicas.

Durante a vigência do contrato emergencial, a Administração Municipal continuar a realizar, com apoio técnico especializado, adaptações dinâmicas na malha de linhas, horários, pontos de parada e padrões operacionais, com base em indicadores de desempenho e dados de demanda coletados.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Paralelamente, a condução do processo licitatório regular permitirá ao Município selecionar, com critérios transparentes e competitivos, a operadora definitiva do serviço, garantindo a observância plena dos princípios da legalidade, da economicidade, da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa. O contrato emergencial, portanto, não é um substituto do certame definitivo, mas um instrumento excepcional e necessário para viabilizar a transição técnica e institucional entre modelos, sustentando com segurança jurídica a efetivação do Programa Tarifa Zero.

O prazo de vigência do contrato emergencial será definido com base na estimativa de tempo tecnicamente necessário para a conclusão do processo licitatório regular e a efetiva mobilização da nova contratada, observando-se os limites previstos no art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Admite-se a prorrogação por igual período, desde que devidamente fundamentada, se persistirem as condições que ensejaram a dispensa emergencial.

Assim, estará sendo adotada uma abordagem responsável e tecnicamente planejada, conciliando os princípios da continuidade do serviço público, da eficiência administrativa e do interesse público, ao mesmo tempo em que proporciona segurança jurídica e previsibilidade na implantação de uma das mais relevantes políticas públicas de mobilidade urbana já planejadas pelo Município de São João del-Rei.

9 PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO (Art. 18, § 1º, VIII, Lei 14.133/2021)

9.1 Parcelamento ou não da contratação:

No presente caso, após revisão desta questão, decorrente da experiência prática desde a implementação do Programa, indica-se o parcelamento da



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

contratação em dois lotes distintos, correspondentes à execução dos serviços de transporte coletivo na Zona Urbana e na Zona Rural/Distritos do Município de São João del-Rei.

9.2 Justificativa:

A decisão pelo parcelamento decorre da experiência prática acumulada desde a implementação do Programa Tarifa Zero, em junho de 2025, que revelou diferenças significativas entre as condições de operação do transporte coletivo urbano e do transporte realizado em áreas rurais e distritais. Essas diferenças dizem respeito tanto à demanda de usuários e frequência necessária, quanto à extensão das rotas e disponibilidade de frota.

Na Zona Urbana, o serviço demanda alta frequência de viagens, intervalos reduzidos e rotas curtas, porém intensamente utilizadas, exigindo maior controle operacional e integração da frota. Já na Zona Rural e Distritos, as rotas são mais extensas e a demanda é menos concentrada, o que requer planejamento diferenciado e gestão específica.

O parcelamento em dois blocos distintos permite ao Município adequar melhor os requisitos contratuais e operacionais de cada área, possibilitando maior eficiência na alocação de recursos, mais clareza na apuração de responsabilidades e maior equilíbrio econômico-financeiro na execução do contrato. Além disso, a divisão facilita a fiscalização, já que a Administração poderá acompanhar separadamente os indicadores de desempenho, assegurando que tanto a população urbana quanto a rural recebam um serviço de transporte regular, seguro e de qualidade, ajustado às suas necessidades específicas.

Importante destacar que o parcelamento não compromete a unidade do Programa Tarifa Zero, mas, ao contrário, fortalece sua efetividade ao permitir que cada realidade seja tratada conforme suas peculiaridades, sem prejuízo da



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

padronização dos elementos essenciais: gratuidade tarifária, identidade visual dos veículos, monitoramento por quilometragem rodada e supervisão permanente pela Administração Municipal.

Assim, a opção pelo parcelamento encontra respaldo técnico, jurídico e estratégico, revelando-se a medida mais adequada para garantir a continuidade do serviço, a sustentabilidade contratual e a evolução qualitativa do sistema de transporte coletivo gratuito em São João del-Rei.

10 RESULTADOS PRETENDIDOS (Art. 18, § 1º, IX, Lei 14.133/2021)

10.1 Do cenário do transporte público no Brasil

O transporte público no Brasil representa um dos maiores desafios para as administrações municipais, que precisam compatibilizar as necessidades de deslocamento da população, os custos de realização dos serviços, a capacidade de pagamento da tarifa pelos usuários e o controle público sobre a prestação adequada do serviço.

Como serviço de interesse coletivo, o transporte público coletivo é essencial ao funcionamento da sociedade, pois permite o acesso da população a locais de trabalho, equipamentos sociais e de lazer, oportunidades de consumo, serviços de saúde, entre outros. Trata-se de um serviço público essencial, que deve atender às necessidades sociais e dar suporte às atividades econômicas. Por isso, merece tratamento prioritário, tanto do ponto de vista econômico-financeiro quanto em relação ao espaço viário destinado.

O momento atual do sistema de transporte no Brasil exige do poder público criatividade e empenho para otimizar os recursos disponíveis e buscar soluções para as múltiplas questões que afetam o setor. Atualmente, enfrentamos graves problemas relacionados ao transporte público, que vão desde a falta de



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

investimentos até a não priorização e qualificação do serviço, além do aumento expressivo de veículos particulares e de serviços irregulares nos centros urbanos.

Assim, é notório que o transporte público brasileiro está em declínio. Os usuários já não o veem como uma alternativa viável, devido à qualidade insuficiente do serviço. A ausência de investimentos voltados à priorização operacional resulta em tempo de deslocamento elevado e baixa velocidade média dos veículos, criando obstáculos significativos à mobilidade da população.

Sem transporte público eficiente, a maioria dos cidadãos enfrenta dificuldades para chegar ao trabalho, garantir sua subsistência, frequentar escolas, acessar serviços de saúde ou realizar compras essenciais.

Portanto, é imperioso reconhecer que o transporte público coletivo no Brasil, de forma geral, encontra-se em um estado crítico de deterioração. Em muitas cidades, o serviço é desorganizado, pouco confiável e opera sem controle adequado por parte do poder público, o que compromete não apenas a mobilidade urbana, mas também a dignidade e o direito de ir e vir da população. A ausência de políticas públicas consistentes, a omissão histórica dos entes federativos superiores e a fragmentação das soluções adotadas em nível local contribuíram para consolidar um cenário de abandono institucional do transporte coletivo.

Infelizmente, São João del-Rei vinha sendo um exemplo deste cenário degradado.

10.2 Sistema anterior de transporte público coletivo do Município de São João del-Rei

O sistema de transporte coletivo de São João del-Rei era composto por 16 linhas: 11 urbanas (com 17 atendimentos especiais) e 5 distritais (com 23 atendimentos especiais). O sistema apresentava repetição e sobreposição entre



Prefeitura Municipal de São João del-Rei

Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

linhas, em que as principais percorrem regiões centrais e estratégicas, como Centro, Trevo (divisa com Santa Cruz), Tijuco, Senhor dos Montes e Bonfim.

As linhas urbanas, criadas para atender bairros periféricos, realizam rotas sinuosas inicialmente para captação de passageiros e, posteriormente, seguem pelos corredores radiais até o centro. Com o tempo, essa estrutura gerou uma oferta excessiva em corredores principais, devido à superposição de linhas e à formação de comboios. A disputa pelo espaço viário e o adensamento desordenado contribuem para a redução do nível de serviço e comprometem o desempenho do sistema.

No sistema viário principal, a circulação frequente de ônibus provoca congestionamentos nos horários de pico, agravados pela dificuldade de acomodação dos veículos em áreas centrais de embarque e desembarque. Isso acarretava atrasos, acidentes e aumento da poluição ambiental. A linha 01 – Cidade / Trevo era a que concentrava o maior volume de passageiros, representando mais de 22% da demanda total do sistema.

Foram analisados dados operacionais e informações sobre demanda, oferta e quilometragem percorrida. Também foi aplicada uma pesquisa online para entender a percepção dos usuários sobre o serviço atual.

10.3 Do Programa Tarifa Zero

A política tarifária atualmente vigente no Município de São João del-Rei prevê a gratuidade integral do transporte coletivo urbano de passageiros, custeada exclusivamente com recursos públicos, no âmbito do Programa Tarifa Zero. Desde sua implementação em junho de 2025, o programa já promoveu uma mudança estrutural no sistema de mobilidade urbana, ampliando o número de passageiros transportados, garantindo acesso universal e estimulando a valorização do transporte público como meio preferencial para deslocamentos cotidianos.



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Os impactos positivos já são perceptíveis: houve redução da dependência do transporte individual, maior equidade social no acesso a oportunidades de trabalho, estudo, saúde e lazer, além de reflexos econômicos diretos para as famílias, que passaram a contar com a gratuidade em um serviço antes oneroso. A experiência local alinha-se a uma tendência nacional em expansão, mas, no caso de São João del-Rei, destaca-se a abrangência do modelo e sua rápida aceitação pela população.

O desafio, neste momento, é assegurar a continuidade do programa e aprimorar sua execução, por meio do monitoramento constante dos impactos sociais, econômicos e ambientais, da correção de eventuais gargalos operacionais e da adoção de boas práticas que consolidem a política pública como referência em mobilidade urbana sustentável e inclusiva.

10.4 Resultados esperados (contratação emergencial)

Da contratação emergencial espera-se, como resultado imediato, assegurar a continuidade ininterrupta do Programa Tarifa Zero, evitando retrocessos ou a paralisação abrupta de um serviço público essencial que já demonstrou grande impacto social positivo. Trata-se de medida indispensável para garantir que milhares de cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, continuem a contar diariamente com transporte gratuito e regular para acessar escolas, unidades de saúde, postos de trabalho, serviços públicos e atividades de lazer.

A operação temporária a ser viabilizada com o contrato emergencial permitirá não apenas a manutenção do programa já implantado, mas também a consolidação dos avanços obtidos desde sua implementação: regularidade das linhas, aumento da frequência de veículos, correção de falhas operacionais e ajustes progressivos da rede com foco na eficiência e na universalização do atendimento.

Além disso, a existência de um vínculo contratual formal assegurará ao



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

Município maior capacidade de fiscalização e controle sobre a execução dos serviços, conferindo segurança jurídica e previsibilidade à relação. A contratada terá suas obrigações claramente definidas, com previsão de penalidades em caso de descumprimento, o que fortalece a posição da Administração e garante a correta aplicação dos recursos públicos.

11 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO (Art. 18, § 1º, X, Lei 14.133/2021)

11.1 Plano de Monitoramento:

O monitoramento contratual abrangerá o controle e acompanhamento semanal da quilometragem rodada, a conferência do cumprimento de itinerários, horários e frequência mínima das viagens, a verificação das condições técnicas e de limpeza dos veículos, bem como o acompanhamento da realização regular de manutenções preventivas e corretivas, conforme parâmetros contratuais. Também será objeto de fiscalização a conduta dos motoristas, a qualidade do atendimento ao público e o desempenho da operação conforme indicadores mínimos de regularidade, pontualidade e cobertura.

A fiscalização será realizada com base em registros operacionais, inspeções de campo, relatórios periódicos exigidos da contratada, dados extraídos de sistemas embarcados de rastreamento e controle (como GPS e tacógrafo), bem como em manifestações da população por meio de canais oficiais de ouvidoria. Todos os eventos críticos ou não conformidades deverão ser registrados em relatórios de ocorrência, contendo data, local, descrição do fato, envolvidos, documentação fotográfica (se aplicável) e encaminhamento dado à situação.

Por fim, os resultados do monitoramento deverão ser sistematizados em relatórios mensais consolidados, os quais alimentarão a base de dados compilados sobre o serviço e contribuirão para o aprimoramento do modelo de transporte coletivo no Município. Esse controle contínuo será indispensável para garantir que,



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

mesmo em caráter emergencial, o serviço seja prestado com regularidade, qualidade e alinhamento às diretrizes do Programa Tarifa Zero.

11.2 Fiscalização Técnica:

Durante a vigência do contrato emergencial, a Prefeitura Municipal de São João del-Rei designará formalmente servidores responsáveis pela fiscalização da execução dos serviços de transporte coletivo gratuito, conforme previsto neste Estudo Técnico Preliminar.

A fiscalização abrangerá o controle da operação das linhas, o cumprimento dos horários, as condições dos veículos, a execução da manutenção e o acompanhamento de indicadores mínimos de qualidade. A atuação da Administração não isenta a contratada de suas responsabilidades legais, incluindo falhas técnicas, interrupções indevidas ou danos causados a terceiros.

Ocorrências relevantes deverão ser registradas formalmente pelo fiscal ou equipe responsável, com data, descrição, envolvidos e providências adotadas. Irregularidades identificadas serão comunicadas à contratada por escrito, com prazo para correção. Em caso de reincidência ou descumprimento de metas operacionais, será exigido plano de ação corretiva.

Persistindo as falhas, a Administração poderá aplicar penalidades, inclusive a rescisão contratual, além de instaurar processo administrativo, com encaminhamento à Comissão Processante para apuração de eventuais prejuízos ao erário.

Ademais, a gestão contratual ficará a cargo de servidor designado, responsável por acompanhar a execução administrativa do contrato emergencial, incluindo vigência, saldo, documentação e demais obrigações. Esse acompanhamento é fundamental para assegurar a continuidade dos serviços nos moldes do Programa Tarifa Zero, mesmo em caráter provisório.



12 CONTRATAÇÕES CORRELATAS OU INTERDEPENDENTES (Art. 18, § 1º, XI, Lei 14.133/2021)

12.1 Contratações vigentes:

A presente contratação guarda correlação ao contrato atual para Prestação de serviços de locação de veículos com motorista, combustível e manutenção incluídos, para transporte coletivo gratuito de passageiros no âmbito do Município de São João del-Rei – Programa Tarifa Zero que está sendo reformulado a partir da presente contratação.

12.2 Contratações em andamento:

Em simultâneo à vigência do contratação emergencial será realizada a licitação, na modalidade concorrência, para concessão em definitivo dos serviços com prazo razoável para início da operação definitiva.

13 POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS (Art. 18, § 1º, XII, Lei 14.133/2021)

13.1 Impactos ambientais:

É fundamental reconhecer e mitigar os impactos ambientais potenciais associados à operação do sistema, em especial aqueles relacionados às emissões atmosféricas provenientes da combustão de combustíveis fósseis.

O setor de transporte é um dos principais responsáveis pela emissão de dióxido de carbono (CO₂), óxidos de nitrogênio (NO_x), monóxido de carbono (CO) e material particulado, todos reconhecidos como poluentes que afetam a qualidade do



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

ar e contribuem para o agravamento das mudanças climáticas, além de comprometerem a saúde pública urbana.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que os veículos a serem utilizados na operação estejam permanentemente em adequado estado de manutenção preventiva e corretiva, como forma de reduzir o consumo excessivo de combustível e minimizar a emissão de poluentes, além de prolongar a vida útil dos componentes mecânicos e garantir maior segurança ao usuário.

No que se refere à infraestrutura de apoio, as garagens, pátios de estacionamento, oficinas e demais instalações utilizadas pela contratada deverão observar integralmente as normas ambientais aplicáveis, incluindo, mas não se limitando, à adequada gestão de resíduos sólidos, armazenamento de óleos lubrificantes e combustíveis, contenção de efluentes e prevenção de contaminação do solo e da água.

Além disso, tais instalações deverão cumprir os requisitos exigidos em normas técnicas e regulamentares expedidas pelos órgãos de licenciamento ambiental e, obrigatoriamente, atender às diretrizes de segurança contra incêndios e emergências definidas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais, com obtenção e manutenção atualizada do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

A observância dessas exigências não apenas cumpre os preceitos legais, como também contribui diretamente para a sustentabilidade do Programa Tarifa Zero, fortalecendo seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida urbana e com a redução dos impactos ambientais do transporte coletivo municipal.

14 POSICIONAMENTO CONCLUSIVO (Art. 18, § 1º, XIII, Lei 14.133/2021)

Após a análise técnica, jurídica, econômica e operacional das alternativas disponíveis para assegurar a continuidade do Programa Tarifa Zero e da prestação



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

do serviço público de transporte coletivo no Município de São João del-Rei na Zona Urbana, conclui-se que a contratação emergencial para operar o sistema com base em remuneração pública por quilometragem percorrida apresenta-se como a única alternativa viável, segura e compatível com os princípios da administração pública e os objetivos estratégicos do Programa Tarifa Zero.

Foram examinados diversos cenários possíveis, descartados por apresentarem inviabilidade operacional ou risco iminente de descontinuidade do serviço.

A contratação emergencial ora proposta está em consonância com o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, configurando-se como resposta legítima para assegurar a continuidade deste serviço essencial. Além disso, a solução está alicerçada em critérios de razoabilidade, pois assegura transição estruturada até o início por empresa a ser contratada em certame licitatório, e de economicidade, pois permite o controle direto sobre os custos operacionais por meio de medição objetiva (quilometragem rodada), evitando ineficiências e garantindo previsibilidade orçamentária.

A experiência prática dos últimos meses demonstrou que a separação da operação em dois lotes distintos (Zona Urbana e Zona Rural/Distritos) proporciona maior eficiência gerencial, ao permitir que cada realidade seja atendida conforme suas especificidades operacionais. Com isso, amplia-se a capacidade da Administração de implementar melhorias operacionais com base em dados concretos e ajustados a cada contexto, fortalecendo a segurança jurídica e técnica do contrato emergencial e preparando o caminho para a consolidação do sistema definitivo, mais eficiente, equilibrado e alinhado às necessidades da população.

Assim, diante do risco concreto de descontinuidade do serviço, da impossibilidade material de início imediato por qualquer que seja o licitante vencedor da licitação para contratação dos serviços e da necessidade de continuidade ao Programa Tarifa Zero, recomenda-se, com fundamento legal e respaldo técnico, a



Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade

adoção da contratação emergencial conforme delineado neste Estudo Técnico Preliminar.

Trata-se de medida excepcional, porém indispensável à preservação do interesse público, da ordem social e da política de mobilidade urbana sustentável adotada pelo Município.

São João del-Rei, 20 de outubro de 2025.

MARCELO MOURÃO COUTINHO
Secretário Municipal de Governo e Gabinete

ALESSANDRO RESENDE GUIMARÃES DA SILVA
Secretário Municipal Adjunto de Governo e Gabinete

SANDRO EDSON DO NASCIMENTO
Secretário Municipal de Segurança e Mobilidade

FERNANDA BOSCOLO MOURÃO DE ARAÚJO
Assessora Especial de Planejamento em Mobilidade

WELLINGTON BORGES THRONIECKE
Procurador-Geral do Município

FÁTNER DE ALMEIDA FERRAZ
Auxiliar Administrativo