



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO E EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS DO MUNICÍPIO DE CUNHA/SP

Órgão / Setor requisitante	Órgão Executivo Municipal de Trânsito
Modalidade licitatória pretendida	Concorrência (Lei Federal nº 14.133/2021 c/c Lei Federal nº 8.987/1995)
Objeto	Concessão do serviço público de transporte coletivo urbano e rural do Município de Cunha/SP, compreendendo 4 (quatro) linhas regulares
Fundamento judicial	Ação Civil Pública nº 1000156-57.2015.8.26.0159 e cumprimento de sentença nos autos nº 1000279-74.2023.8.26.0159
Documento de referência técnica	Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) / Projeto Básico da Concessão, subscritos pelo Eng.º de Tráfego Thiago de Almeida Leone
Elaborado por	Órgão Executivo Municipal de Trânsito

1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem por finalidade consolidar os elementos técnicos, jurídicos, operacionais e econômico-financeiros necessários à caracterização da solução a ser adotada pelo Município de Cunha/SP para a outorga, mediante concessão, da prestação e exploração do serviço público de transporte coletivo de passageiros, nas modalidades urbana e rural, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicável subsidiariamente ao procedimento, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, do referido diploma, e em conformidade com a Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos).

Este estudo tem por base o Termo de Referência elaborado pelo Órgão Executivo Municipal de Trânsito e o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) / Projeto Básico da Concessão, subscrito pelo Engenheiro de Tráfego Thiago de Almeida Leone em 13 de setembro de 2023, que integra o processo administrativo como documento técnico de suporte.

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A contratação decorre de determinação judicial exarada nos autos da Ação Civil Pública nº 1000156-57.2015.8.26.0159 e do respectivo cumprimento de sentença nos autos nº 1000279-74.2023.8.26.0159, que impôs ao Município de Cunha a obrigação de implantar serviço de transporte público coletivo, urbano e rural, em atendimento à população do município.

Segundo o Censo IBGE 2022, o Município de Cunha possui população de 22.110 (vinte e dois mil, cento e dez) habitantes, dos quais aproximadamente 11.055 residem na área urbana e 11.055 na área rural, distribuídos em uma extensão territorial de 1.407,319 km², circunstância que evidencia a necessidade de sistema de transporte coletivo capaz de integrar o centro urbano aos distritos e bairros rurais dispersos em relevo serrano (Serra do Mar, da Bocaina e Quebra-Cangalha), inexistindo, até o presente, rede regular, segura e planejada de transporte coletivo municipal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CUNHA
Praça Coronel João Olímpio, nº 91, Centro, Cunha/SP – CEP 12530-000
Telefone: (12) 3111-5000 - CNPJ nº 45.704.053/0001-21

Nos bairros de Barra do Bié e Paraibuna há, atualmente, transporte prestado de forma precária, sem qualquer observância às gratuidades legais, por particular identificado no EVTE como "MR Dias Transporte ME", ao custo aproximado de R\$ 20,00 por trecho, o que reforça a urgência da regularização do serviço mediante concessão pública, com observância da Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e da Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Inexistem, até o momento, dados estatísticos oficiais consolidados sobre fluxo, demanda e oferta de transporte no Município, razão pela qual o EVTE valeu-se de dados do IBGE (Censo 2022 e malha de setores censitários), de levantamentos de campo e de estimativas conservadoras, ressaltando a necessidade de amostragem estatística contínua para o aprimoramento da modelagem tarifária ao longo da execução contratual.

Diante do exposto, a Administração necessita de agente privado especializado para prestar, em regime de concessão, com investimento próprio em frota e infraestrutura, o serviço de transporte coletivo regular nas 4 (quatro) linhas descritas neste estudo, mediante remuneração tarifária, admitido o subsídio cruzado entre linhas, pelo prazo de 10 (dez) anos, ressalvada a hipótese de aporte de subvenção ou contrapartida pública, caso a modelagem tarifária assim o exija.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

3.1. Requisitos técnicos da frota

- Veículo do tipo micro-ônibus, capacidade mínima de 32 (trinta e dois) lugares sentados, admitindo-se lotação adicional de até 10 (dez) passageiros em pé, totalizando capacidade máxima de 42 (quarenta e dois) passageiros por viagem;
- Motorização a diesel, compatível com o padrão viário municipal (vias de até 5m de largura, pavimentação em bloquete de cimento e trechos de terra), admitida a substituição por tecnologias de combustível limpo ao longo da concessão;
- Frota mínima de 5 (cinco) veículos, sendo 2 (dois) destinados à Linha 1 e 1 (um) veículo dedicado a cada uma das Linhas 2, 3 e 4, admitida frota reserva a critério da concessionária;
- Adaptação de ao menos 1 (um) veículo por linha às normas de acessibilidade das Leis Federais nºs 13.146/2015 e 10.098/2000, com prioridade de atendimento a pessoas com deficiência, idosos, gestantes, lactantes e pessoas com crianças de colo;
- Especificações complementares (idade máxima da frota, piso baixo/elevador, sinalização visual e sonora, ar de ventilação, câmeras de monitoramento, sistema de bilhetagem e rastreamento) a serem detalhadas em Anexo Técnico específico.

3.2. Requisitos de habilitação técnica e operacional

- Comprovação de capacidade técnica e econômico-financeira compatível com o vulto do investimento estimado (Seção 7 deste ETP);
- Disponibilidade de motoristas/cobreadores habilitados em categoria compatível (mínimo categoria D), com curso de capacitação para condutores de transporte coletivo, nos termos da regulamentação do CONTRAN;
- Contratação de seguro obrigatório (DPVAT/responsabilidade civil) e seguro de casco para toda a frota;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CUNHA
Praça Coronel João Olímpio, nº 91, Centro, Cunha/SP – CEP 12530-000
Telefone: (12) 3111-5000 - CNPJ nº 45.704.053/0001-21

- Manutenção preventiva e corretiva permanente da frota, com plano de manutenção submetido à fiscalização do Órgão Executivo Municipal de Trânsito.

3.3. Sustentabilidade e acessibilidade

A concessionária deverá observar, no que couber, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), com atenção à acessibilidade universal, à integração modal e à eficiência energética, admitida a apresentação de propostas de transição tecnológica para combustíveis de menor impacto ambiental ao longo da vigência contratual, sem prejuízo da modicidade tarifária.

3.4. Prazo da concessão

O prazo da concessão será de 10 (dez) anos, contado da assinatura do contrato, admitida prorrogação nos termos da legislação aplicável e do instrumento contratual, com prazo de mobilização não superior a 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato, salvo justificativa técnica.

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E DA DEMANDA

O objeto compreende a operação regular de 4 (quatro) linhas, outorgadas em lote único, cabendo à concessionária a operação conjunta e integrada, viabilizando o subsídio cruzado tarifário entre linhas superavitárias e deficitárias.

Linha	Natureza / Extensão aproximada	Frota mínima	Demanda estimada (público-alvo/dia)	
Linha 1 — Centro x Campos de Cunha	Rural / ≈ 60 km (ida e volta)	2 veículos	≈ 830 hab./dia	
Linha 2 — Centro x Várzea do Gouveia (Circular)	Urbana / ≈ 4,0 km por volta	1 veículo	≈ 736 pass./dia útil	
Linha 3 — Centro x Barra do Bié	Rural / ≈ 26,6 km (ida e volta)	1 veículo	≈ 150 hab./dia	
Linha 4 — Centro x Paraibuna	Rural / ≈ 40,4 km (ida e volta)	1 veículo	≈ 100 hab./dia	

Não integram o objeto desta concessão as linhas intermunicipais operadas pela EMTU — Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (trecho Cunha x Guaratinguetá), tampouco os trechos ainda carentes de regularização entre Cunha e os municípios de Paraty/RJ, Lagoinha/SP e Silveiras/SP, conforme apontado no EVTE.

Os itinerários sintéticos, frequências e demandas detalhadas de cada linha constam do item 3 do Termo de Referência e do item 5 do EVTE (Anexo I), documentos que integram o processo administrativo.



5. LEVANTAMENTO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

5.1. Alternativas consideradas

Foram consideradas, em tese, as seguintes alternativas para o atendimento da necessidade identificada na Seção 2:

- (a) execução direta do serviço pela Administração, com aquisição de frota própria e contratação de pessoal — descartada em razão da ausência de estrutura, expertise operacional e capacidade de investimento do Município para gestão direta de frota de transporte coletivo, além do maior risco orçamentário envolvido;
- (b) permissão de serviço público, mediante licitação simplificada — descartada por conferir menor segurança jurídica ao investimento privado de longo prazo (frota, infraestrutura) necessário à regularização das 4 (quatro) linhas, notadamente diante do vulto de investimento em frota (Seção 7) e do prazo de maturação do subsídio cruzado tarifário;
- (c) concessão de serviço público, nos termos da Lei Federal nº 8.987/1995 c/c Lei Federal nº 14.133/2021 — alternativa escolhida, por assegurar prazo contratual compatível com a amortização do investimento em frota, segurança jurídica ao concessionário quanto ao equilíbrio econômico-financeiro, e mecanismo de subsídio cruzado tarifário apto a viabilizar as linhas rurais deficitárias a partir do superávit relativo da linha urbana circular (Linha 2).

5.2. Justificativa da escolha

A concessão foi a alternativa escolhida por conferir ao futuro concessionário segurança jurídica e prazo (10 anos) compatíveis com a amortização do investimento inicial em frota, estimado em R\$ 1.750.000,00, e por permitir a estruturação de modelo tarifário único e integrado entre as 4 (quatro) linhas, com subsídio cruzado entre a linha urbana superavitária (Linha 2) e as linhas rurais deficitárias (Linhas 1, 3 e 4), tal como demonstrado no EVTE (Anexo I) e detalhado na Seção 7 deste estudo.

O critério de julgamento adotado será o de menor tarifa de remuneração, observados os parâmetros técnicos mínimos de qualidade e regularidade estabelecidos em Anexo Técnico e no instrumento convocatório, admitida a participação de empresas isoladas ou reunidas em consórcio, em modo de disputa combinado (fechado e aberto).

6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

6.1. Investimento em frota (CAPEX)

Linha	Quantidade de veículos	Valor unitário	Valor total
Linha 1	2	R\$ 350.000,00	R\$ 700.000,00
Linha 2	1	R\$ 350.000,00	R\$ 350.000,00
Linha 3	1	R\$ 350.000,00	R\$ 350.000,00
Linha 4	1	R\$ 350.000,00	R\$ 350.000,00
TOTAL	5	—	R\$ 1.750.000,00



PREFEITURA MUNICIPAL DE CUNHA
Praça Coronel João Olímpio, nº 91, Centro, Cunha/SP – CEP 12530-000
Telefone: (12) 3111-5000 - CNPJ nº 45.704.053/0001-21

6.2. Custo fixo operacional anual consolidado (OPEX de referência)

Linha	Custo anual base	Custo anual corrigido
Linha 1	R\$ 397.084,00	R\$ 451.683,05
Linha 2	R\$ 193.848,00	R\$ 220.502,10
Linha 3	R\$ 245.992,40	R\$ 279.816,86
Linha 4	R\$ 228.463,52	R\$ 259.877,25
TOTAL	R\$ 1.065.387,92	R\$ 1.211.879,26

6.3. Fórmula de cálculo tarifário utilizada no EVTE

$Ptar = (\text{Custo Fixo Anual} \times \text{Fator de correção}) \div \text{N}^{\circ} \text{ de usuários pagantes do sistema}$

$Ptar \text{ final} = Ptar + \text{Impostos Municipais (ISSQN)} + \text{Impostos Estaduais (ICMS)} + \text{Impostos Federais (CSLL/INSS/IRPJ)}$

No EVTE, o fator de correção aplicado ao custo fixo anual correspondeu à taxa Selic vigente à época de sua elaboração (13,75% a.a.), adotada como proxy da taxa de remuneração do capital investido; a taxa e o índice de reajuste efetivamente aplicáveis ao contrato deverão ser revalidados por ocasião da publicação do edital, observados os parâmetros regulatórios vigentes.

6.4. Valor estimado global da concessão

Considerando o custo operacional anual corrigido consolidado de R\$ 1.211.879,26 e o prazo de concessão de 10 (dez) anos, o valor estimado global da concessão, para fins referenciais, é da ordem de R\$ 12.118.792,60, acrescido do investimento inicial em frota de R\$ 1.750.000,00, a ser amortizado ao longo da vigência contratual.

Os valores acima constituem estimativa preliminar baseada no EVTE de 2023, devendo ser objeto de atualização monetária e de nova pesquisa de preços de mercado (veículos, combustível, insumos e mão de obra) previamente à publicação do edital, em observância ao princípio da economicidade e às exigências de instrução processual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo — TCE-SP.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução consiste na implantação de um sistema municipal de transporte coletivo estruturado em 4 (quatro) linhas radiais/circular, partindo do terminal/ponto de partida situado na Alameda Lavapés (região central, próximo à rodoviária), com veículos do tipo micro-ônibus de 32 (trinta e dois) lugares sentados, movidos a diesel, compatíveis com o padrão viário estreito e o relevo serrano do Município.

O serviço será executado de forma contínua e regular, conforme itinerários, horários e frequências detalhados no Termo de Referência e no EVTE (Anexo I), admitida readequação por ato do Órgão Executivo Municipal de Trânsito, mediante prévia manifestação técnica e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando cabível. A concessionária deverá observar as gratuidades legais previstas nas Leis Federais nºs 10.741/2003, 8.069/1990 e 13.146/2015.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CUNHA
Praça Coronel João Olímpio, nº 91, Centro, Cunha/SP – CEP 12530-000
Telefone: (12) 3111-5000 - CNPJ nº 45.704.053/0001-21

A gestão e a fiscalização do contrato ficarão a cargo do Órgão Executivo Municipal de Trânsito, cabendo-lhe acompanhar itinerários, horários e frequências, fiscalizar as condições de manutenção, segurança e conforto da frota, monitorar indicadores de qualidade, processar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e revisão tarifária, e aplicar as sanções administrativas cabíveis.

8. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

A concessão será outorgada em lote único, compreendendo as 4 (quatro) linhas de forma conjunta e integrada, e não em lotes separados por linha, tendo em vista que a viabilidade econômico-financeira do sistema depende do mecanismo de subsídio cruzado tarifário entre a linha urbana superavitária (Linha 2) e as linhas rurais deficitárias (Linhas 1, 3 e 4), conforme demonstrado no EVTE. O parcelamento por linha individual inviabilizaria economicamente a prestação das linhas rurais, cuja tarifa mínima calculada isoladamente revelasse incompatível com a renda da população usuária, majoritariamente de até 1 (um) salário mínimo nacional.

9. RESULTADOS PRETENDIDOS

- Cumprimento da determinação judicial exarada na Ação Civil Pública nº 1000156-57.2015.8.26.0159 e no cumprimento de sentença nos autos nº 1000279-74.2023.8.26.0159;
- Regularização e universalização do acesso ao transporte coletivo público, urbano e rural, no Município de Cunha/SP, com observância das gratuidades legais e das normas de acessibilidade;
- Substituição do transporte precário atualmente prestado de forma irregular nos bairros de Barra do Bié e Paraibuna por serviço público regular, seguro e fiscalizado;
- Modicidade tarifária mediante mecanismo de subsídio cruzado entre linhas superavitárias e deficitárias;
- Estabelecimento de relação contratual de longo prazo, com matriz de riscos definida e mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, apta a atrair investimento privado qualificado.

10. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PREVIAMENTE À CONTRATAÇÃO

- Atualização monetária dos valores de investimento (CAPEX) e custo operacional (OPEX) constantes do EVTE de 2023, mediante nova pesquisa de preços de mercado (veículos, combustível, insumos e mão de obra);
- Realização de estudo complementar de amostragem estatística de demanda, para aprimoramento da modelagem tarifária e avaliação da eventual necessidade de aporte de subvenção ou contrapartida orçamentária;
- Elaboração do Anexo de Especificações Técnicas da Frota pelo Órgão Executivo Municipal de Trânsito;
- Elaboração da matriz de riscos a ser incorporada ao instrumento contratual (Seção 12 deste ETP);
- Indicação das Leis Complementares Municipais e demais normas municipais correlatas atualmente identificadas no Termo de Referência;
- Designação formal do fiscal e do gestor do contrato pelo Órgão Executivo Municipal de Trânsito;
- Confirmação, junto à Secretaria Municipal de Administração e Finanças, das rubricas orçamentárias aplicáveis em caso de necessidade de aporte de recursos públicos (Programa, Ação, Elemento de despesa e Fonte de recursos), nos termos da Seção 13 deste ETP;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CUNHA
Praça Coronel João Olímpio, nº 91, Centro, Cunha/SP – CEP 12530-000
Telefone: (12) 3111-5000 - CNPJ nº 45.704.053/0001-21

- Elaboração do Edital de Concorrência e da minuta de contrato, incorporando os elementos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros consolidados neste ETP e no Termo de Referência.

11. MATRIZ DE RISCOS

O instrumento contratual deverá conter matriz de riscos que alocue, de forma objetiva, os riscos inerentes à concessão entre o Poder Concedente e a concessionária, contemplando, no mínimo: risco de demanda (variação do número de usuários pagantes), risco de variação do preço do óleo diesel, risco de reajuste de insumos e mão de obra, risco de caso fortuito e força maior, risco geológico/viário decorrente do relevo serrano do Município, e risco regulatório.

Dada a inexistência, até o presente, de amostragem estatística consolidada sobre a demanda efetiva do sistema, recomenda-se que o contrato preveja mecanismo de revisão tarifária e/ou de reequilíbrio após os primeiros 12 (doze) meses de operação, com base em dados reais de bilhetagem e frequência de uso, de modo a corrigir eventuais distorções da modelagem preliminar.

12. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Por se tratar de concessão de serviço público remunerada, precipuamente, por tarifa paga pelos usuários, a presente contratação não gera, em regra, despesa direta e contínua ao erário municipal, ressalvada eventual necessidade de aporte de subvenção, contrapartida ou compensação tarifária, a ser dimensionada em estudo complementar de subsídio cruzado e/ou aporte público, caso a modelagem econômico-financeira final assim o exija para assegurar a modicidade tarifária.

13. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes indispensáveis à execução do objeto. Registra-se, todavia, a necessidade de envio periódico de informações ao Sistema AUDESP do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como a interface com a legislação municipal de trânsito e mobilidade urbana (Plano Diretor Municipal — Lei Municipal nº 1.112/2006) e com as linhas intermunicipais operadas pela EMTU, expressamente excluídas do objeto desta concessão.

14. IMPACTOS AMBIENTAIS

A frota mínima prevista utiliza motorização a diesel, compatível com o padrão viário municipal atual (vias estreitas, pavimentação em bloquete de cimento e trechos de terra). Recomenda-se que o instrumento convocatório contemple diretrizes de sustentabilidade e admita, ao longo da vigência contratual, a apresentação de propostas de transição tecnológica para combustíveis de menor impacto ambiental, em atenção à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), sem prejuízo da modicidade tarifária.

15. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei Geral das Concessões e Permissões de Serviços Públicos);



- Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), aplicável subsidiariamente, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, e art. 18;
- Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana);
- Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);
- Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), art. 39, §§1º a 3º;
- Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), art. 208, inciso V;
- Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos);
- Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados);
- Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro);
- Lei Orgânica do Município de Cunha, art. 171 e seguintes;
- Plano Diretor Municipal, Lei Municipal nº 1.112/2006, art. 4º, incisos III e VI, art. 9º, inciso XI, c/c arts. 57 e 58;
- Lei Municipal 829/1999;
- Orientações e entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo — TCE-SP aplicáveis aos processos de outorga de concessão de serviços públicos.

16. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira da contratação pretendida, mediante concessão, em lote único, da prestação e exploração do serviço público de transporte coletivo de passageiros do Município de Cunha/SP, nas modalidades urbana e rural, compreendendo 4 (quatro) linhas regulares, pelo prazo de 10 (dez) anos, com fundamento no Termo de Referência e no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) que instruem o processo administrativo.

A solução revela-se necessária ao cumprimento de determinação judicial, adequada à realidade geográfica e demográfica do Município, e economicamente sustentável mediante o mecanismo de subsídio cruzado tarifário entre as linhas do sistema, ressalvada a necessidade de atualização dos valores estimados e de estudo complementar de amostragem estatística de demanda previamente à publicação do edital, em atenção às exigências de instrução processual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Recomenda-se o prosseguimento do processo licitatório na modalidade concorrência, com as providências indicadas na Seção 11 deste Estudo Técnico Preliminar.

Cunha/SP, 5 de agosto de 2026.

Thiago de Almeida Leone
Órgão Executivo Municipal de Trânsito