

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
LEI 14.133/2021, ARTIGO 18, §1º, INCISOS I AO XIII
Licitação para Concessão do Serviço de Transporte Público Coletivo Urbano

INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui a primeira etapa da fase de planejamento da contratação, com o objetivo de fundamentar tecnicamente a licitação para concessão do serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros no Município de Passo Fundo/RS. O documento atende aos preceitos legais dispostos no art. 18, §1º da Lei nº 14.133/2021, observando os princípios da eficiência, transparência, planejamento, sustentabilidade econômica e interesse público.

A necessidade de reestruturação do sistema é imperativa para garantir a continuidade, acessibilidade, segurança, eficiência e sustentabilidade da mobilidade urbana, em consonância com os arts. 6º e 7º da Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e com os arts. 11, 18 e 19 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, propõe-se a concessão onerosa do serviço, com previsão de subsídio tarifário público, buscando garantir qualidade, regularidade e modicidade tarifária.

1 - IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

1.1 - O Município de Passo Fundo identificou a necessidade de promover a continuidade, modernização e aumento da eficiência do sistema de transporte público coletivo urbano. Tal necessidade decorre da progressiva redução da demanda de passageiros, da crescente motorização individual e da iminência do encerramento dos contratos atualmente em vigor.

1.2 - O modelo atual de prestação do serviço mostra-se esgotado, incapaz de responder adequadamente às mudanças da dinâmica urbana e de assegurar os níveis desejáveis de qualidade, segurança, acessibilidade e sustentabilidade operacional e econômica. Tais aspectos violam os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público (art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

1.3 - Dados históricos demonstram que, entre 2014 e 2019, houve uma queda anual na demanda de passageiros entre 3% e 8%. Em 2020, em razão da pandemia de COVID-19, essa redução ultrapassou 40%. Houve leve recuperação em 2021 e 2022, mas sem retorno aos níveis anteriores à pandemia. Em 2023 e 2024, a tendência de retração persistiu. Desconsiderando o ano de 2020, a variação média anual no período de 2014 a 2024 foi de -1,8%.

1.4 - Além disso, impõe-se a adequação do sistema às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, conforme a Lei nº 12.587/2012, que preconiza a universalização do acesso, a eficiência, a segurança e a sustentabilidade ambiental do transporte público.

1.5 - A concessão do serviço público revela-se, portanto, a alternativa mais adequada, assegurando a continuidade e qualidade do serviço em conformidade com o interesse público, conforme previsto nos arts. 11, 18 e 19 da Lei nº 14.133/2021.

2 - REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

2.1 - A contratação tem por objeto a delegação, mediante concessão comum, da operação e gestão do serviço público de transporte coletivo urbano no Município de Passo Fundo/RS, conforme diretrizes estabelecidas no Projeto Básico elaborado pela empresa Matricial Engenharia Consultiva (2025), pelo prazo de 20 (vinte) anos.

2.2 - O processo licitatório visa selecionar **empresa ou consórcio de empresas**, sem limitação quanto ao número de participantes, desde que atendam integralmente às exigências legais, técnicas e operacionais definidas neste Estudo Técnico Preliminar e no Projeto Básico.

2.3 - O critério de julgamento da licitação será o de **menor valor da tarifa**, nos termos do inciso I do artigo 15 da Lei nº 8.987/1995. Para seleção da proposta mais vantajosa, será considerado o valor da tarifa técnica.

2.4 - Conforme previsto no artigo 18-A da Lei nº 8.987/95, haverá inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, objetivando maior eficiência e seguindo o rito padrão das licitações conduzidas sob as regras da Lei n.º 14.133/2021 (art. 17, IV e V).

2.5 - Requisito de **habilitação técnica**:

2.5.1 - Atestado de Capacidade Técnica, em nome do licitante, que comprove a aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Considera-se pertinente e compatível com o objeto da presente licitação o(s) serviço(s) que atenda(m) aos seguintes quantitativos:

a) comprovem a execução de serviço de transporte coletivo de passageiros com frota de, no mínimo, 50 (cinquenta) veículos;

b) comprovem a execução de serviço de transporte coletivo de passageiros pelo prazo de, no mínimo, 03 (três) anos, em períodos sucessivos ou não.

2.5.1.1 - A comprovação referida no subitem 2.5.1, alíneas “a” e “b”, poderá ser feita através do somatório dos quantitativos representados nos atestados do licitante.

2.5.1.2 - Tratando-se de consórcio, a comprovação referida no subitem 2.5.1, alíneas “a” e “b”, poderá ser feita através do somatório dos quantitativos representados no(s) atestado(s) de cada uma das consorciadas.

2.5.2 - A exigência de atestado de capacidade técnica justifica-se em virtude da complexidade do objeto a ser licitado, visando selecionar licitante que comprove experiência mínima na execução do objeto.

2.5.3 - A exigência de comprovação de execução de serviço de transporte coletivo de passageiros com frota de, no mínimo, 50 veículos, encontra amparo no §2º do artigo 67 da Lei 14.133/2021.

2.5.4 - A exigência de comprovação de execução de serviço de transporte coletivo de passageiros pelo prazo de, no mínimo, 03 anos, em períodos sucessivos ou não, encontra amparo no §5º do artigo 67 da Lei 14.133/2021.

2.6 - Requisitos de **habilitação econômico-financeira**:

2.6.1 - **Balanco Patrimonial e demais demonstrações contábeis** dos 02 (dois) últimos exercícios sociais, apresentados na forma da lei (Artigo 69, I da Lei 14.133/2021).

2.6.2 - **Comprovação do Capital Social ou do Patrimônio Líquido no valor de R\$ 10.000.000,00**. Essa exigência se justifica, sobretudo, em razão da projeção de receita bilionária da licitação ao longo dos 20 anos da concessão e do número de veículos exigidos para início da operação (113 veículos). (Artigo 69, §4º da Lei 14.133/2021).

2.6.3 - **Índices de Liquidez**: Serão exigidos os índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) igual ou maiores que 1 (um), a fim de avaliar a real situação financeira das empresas licitantes, com o objetivo de verificar a capacidade de satisfação das obrigações assumidas, além da capacidade de cumprimento dos encargos econômicos decorrentes da contratação, considerado o prazo de duração do contrato de concessão. Com relação aos índices exigidos e respectivos valores, cabe ressaltar tratar-se do mínimo usualmente estabelecido. (Artigo 69, §5º da Lei 14.133/2021).

2.7 - A concessão pressupõe a transferência da execução do serviço à iniciativa privada, com garantia de prestação adequada e contínua, fundamentada nos princípios da eficiência, segurança, acessibilidade, modicidade tarifária e atualidade tecnológica, conforme estabelecem os arts. 1º e 6º da Lei nº 8.987/1995 e os arts. 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

2.8 - A proposta busca implantar um sistema de transporte coletivo urbano de alta qualidade, centrado nas necessidades dos usuários e na modernização do serviço. Os principais objetivos específicos da contratação incluem:

- a) Aumento da frequência de horários e redução dos tempos de viagem;
- b) Adoção de uma rede de linhas com itinerários organizados de forma inteligível, permitindo que o usuário compreenda facilmente quais linhas utilizar, inclusive quando não estiver familiarizado com o trajeto;
- c) Promoção do conforto, segurança e acessibilidade universal, garantindo o atendimento a toda a população, inclusive pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- d) Adequação da rede de transporte e da frota aos desejos de deslocamento da população, promovendo maior cobertura territorial e integração dos polos geradores de viagens;
- e) Incorporação de tecnologias que facilitem o uso do transporte coletivo, promovendo uma experiência mais eficiente e confiável para os usuários.

2.9 - Considerando o estado atual da tecnologia e a durabilidade dos veículos utilizados no transporte coletivo urbano, estabelece-se que a **idade máxima da frota será de 15 anos**, sendo que a **idade média deverá ser equivalente à metade desse limite**, a fim de garantir a presença de veículos mais novos na composição da frota e assegurar níveis adequados de confiabilidade, conforto e eficiência.

2.10 - Esses requisitos buscam assegurar a oferta de um serviço público moderno, eficiente e sustentável, centrado nas necessidades dos usuários e na racionalização dos recursos públicos.

3 - ESTUDOS REALIZADOS

3.1 - Visando atender aos anseios da população, o Município de Passo Fundo contratou empresa especializada no segmento, a Matricial Engenharia Consultiva, para estudar o mercado, apresentar a melhor alternativa para sanar a deficiência do sistema e elaboração de Projeto Básico com base em:

- a) Diagnóstico da operação atual (demanda, oferta, frota, infraestrutura);
- b) Análise histórica de dados (2014–2024) e projeções até 2045;
- c) Projeções de demanda, rodagem, composição tarifária e subsídios;
- d) Diretrizes de acessibilidade, segurança, conforto e sustentabilidade.

4 - JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ADOTADA

4.1 - Com base na análise de mercado, nas diretrizes legais e na realidade operacional do sistema de transporte coletivo urbano de Passo Fundo, a solução proposta consiste na **delegação do serviço à iniciativa privada por meio de concessão onerosa**, com prazo de vigência de 20 (vinte) anos,

incluindo a previsão de **subsídio tarifário público** como instrumento de viabilidade econômica e garantia da modicidade tarifária ao usuário.

4.2 - Essa modelagem permitirá a **participação de empresas ou consórcios de empresas**, sem limitação de número, desde que atendam aos requisitos técnicos e jurídicos definidos no Projeto Básico e neste Estudo Técnico Preliminar.

4.3 - A escolha pela **concessão comum**, nos termos da **Lei nº 8.987/1995** e da **Lei nº 14.133/2021**, justifica-se por reunir os elementos mais adequados à natureza do serviço público em questão — essencial, contínuo e de interesse coletivo — conforme estabelece o **art. 175 da Constituição Federal de 1988**.

4.4 - A adoção do modelo de concessão permite alcançar diversos objetivos de interesse público, destacando-se:

- a) Aumento da eficiência operacional e inovação tecnológica, com estímulo à modernização da frota, adoção de sistemas de bilhetagem eletrônica, controle de desempenho e atendimento acessível;
- b) Redução dos riscos operacionais para o Município, mediante a transferência de obrigações e responsabilidades ao concessionário, nos termos do contrato;
- c) Viabilização de investimentos em infraestrutura, tecnologia e qualidade do serviço, por meio de um ambiente regulatório estável e planejamento de longo prazo;
- d) Utilização do subsídio tarifário como política pública de acessibilidade econômica, mantendo a atratividade do transporte coletivo frente à motorização individual.

4.5 - A modelagem foi definida a partir de premissas que buscam corrigir as falhas estruturais do sistema atualmente vigente e aumentar a atratividade do transporte coletivo, com base nos seguintes fundamentos:

- a) Tendência de queda na demanda de passageiros, que impõe a necessidade de reestruturação da rede e reequilíbrio econômico-financeiro do sistema;
- b) Necessidade de integração tarifária e otimização da operação, promovendo maior eficiência na prestação do serviço;
- c) Urgência na renovação da frota e melhoria das condições de operação, com foco na qualidade e acessibilidade;
- d) Implantação de tecnologias de controle, monitoramento e gestão operacional, fundamentais para garantir a transparência, a confiabilidade e o acompanhamento do desempenho do serviço.

4.6 - Dessa forma, a solução adotada concilia os interesses públicos com a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação, promovendo a sustentabilidade do transporte coletivo urbano no médio e longo prazo.

4.7 - A concessão com subsídio público se justifica com base em três principais pilares:

a) Sustentabilidade Econômica do Serviço: Estudos recentes demonstram que a demanda por transporte coletivo urbano sofreu queda significativa em função de fatores estruturais (motorização crescente, mudanças nos padrões de deslocamento, concorrência com transportes por aplicativo e ciclomotores), agravada pelos impactos da pandemia de COVID-19. A manutenção da tarifa técnica em níveis acessíveis à população torna-se inviável sem o aporte de recursos públicos.

b) Interesse Público e Inclusão Social: O transporte coletivo é serviço essencial e estruturante, principalmente para a população de baixa renda. A adoção do subsídio público permite garantir a **universalização do acesso ao serviço**, sem que isso comprometa sua qualidade ou sustentabilidade operacional.

c) Amparo Legal e Normativo: A **Lei Municipal nº 5.993/2025** autoriza expressamente a concessão do serviço com a possibilidade de subsídio público. Já o **Decreto nº 69/2025** estabelece os parâmetros técnicos e operacionais mínimos a serem exigidos na nova concessão, prevendo a necessidade de reequilíbrio financeiro por meio de mecanismos como compensações tarifárias, aportes e gratuidade.

5 - ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

5.1 - Durante a elaboração dos estudos técnicos e análise de viabilidade, foram consideradas diferentes alternativas para a continuidade e aprimoramento do serviço de transporte público coletivo urbano no Município de Passo Fundo. As opções avaliadas foram as seguintes:

a) Execução direta pela Administração Pública: Essa alternativa foi descartada por inviabilidade técnica, operacional e econômica. O Município não dispõe de frota própria, estrutura administrativa específica, corpo técnico qualificado, nem recursos financeiros suficientes para assumir a prestação direta do serviço. Além disso, tal modelo demandaria tempo excessivo para estruturação e contratação de pessoal e equipamentos.

b) Parceria Público-Privada (PPP): A modalidade de PPP foi considerada, mas descartada em razão da complexidade jurídica e financeira envolvida, da rigidez do modelo para o tipo de serviço em questão e da necessidade de estruturação de garantias específicas. Verificou-se que a concessão

comum, aliada à previsão de subsídio público, apresenta maior compatibilidade com as necessidades e capacidades do Município.

c) **Concessão sem subsídio público:** A concessão sem subsídio foi analisada, contudo os estudos técnicos demonstraram que tal modelo resultaria em elevação significativa da tarifa técnica, tornando o serviço inacessível para grande parte da população. Esse cenário geraria redução ainda maior da demanda e agravaria o desequilíbrio econômico-financeiro da operação.

d) **Concessão onerosa com subsídio público:** Trata-se da alternativa recomendada. O modelo propõe a delegação da operação à iniciativa privada, com previsão de repasses públicos para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, garantindo tarifas acessíveis ao usuário, cobertura adequada do serviço e padrões de qualidade.

5.2 - Assim, a alternativa da concessão onerosa com subsídio público mostrou-se tecnicamente mais viável, juridicamente adequada, economicamente equilibrada e socialmente justa, atendendo plenamente ao interesse público e aos princípios da gestão eficiente dos serviços públicos essenciais.

6 - DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

6.1 - A viabilidade técnica, econômica, jurídica e ambiental da concessão onerosa do serviço de transporte público coletivo urbano de Passo Fundo está devidamente demonstrada nos estudos realizados e no Projeto Básico que acompanha este Estudo Técnico Preliminar.

6.2 - Do ponto de vista técnico, a modelagem proposta contempla diretrizes claras quanto à operação, frota, infraestrutura de apoio, tecnologias embarcadas, bilhetagem eletrônica, integração tarifária, entre outros aspectos, com base em padrões normativos (ABNT, INMETRO e legislação de trânsito). O dimensionamento do serviço foi definido com base em dados empíricos, históricos e projeções de demanda até 2045.

6.3 - Sob o aspecto econômico-financeiro, os estudos estimam uma receita tarifária líquida acumulada de R\$ 1,4 bilhão em valor presente e um custo operacional de R\$ 1,6 bilhão ao longo do prazo da concessão. Dessa forma, estima-se a necessidade de aporte público da ordem de R\$ 200 milhões, ao longo de 20 anos, para garantir a sustentabilidade do sistema e a modicidade tarifária. A adoção de indicadores de desempenho e de controle operacional reforça a capacidade de monitoramento e eficiência da gestão contratual.

6.4 - A análise jurídica atesta a conformidade da modelagem com a legislação federal (Leis nº 14.133/2021 e nº 8.987/1995), bem como com a legislação municipal aplicável (Lei nº 5.739/2023 e

Decreto nº 69/2025). Há plena segurança jurídica quanto à legalidade da concessão com subsídio público.

6.5 - Do ponto de vista ambiental, foram identificados impactos e respectivas medidas mitigadoras, especialmente quanto às emissões atmosféricas, consumo de combustíveis fósseis, resíduos sólidos e poluição sonora, conforme tratado em item próprio deste estudo.

6.6 - A Matriz de Riscos, anexa ao Projeto Básico, distribui de forma adequada e proporcional os riscos entre o poder concedente e a futura concessionária, promovendo o equilíbrio contratual.

6.7 - Dessa forma, considera-se plenamente viável a contratação pretendida, sob todos os aspectos exigidos no art. 18, §1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

7 - ESTIMATIVA DE CUSTOS

7.1 - A estimativa de custos da concessão baseia-se nas projeções de demanda e rodagem operacional previstas no Projeto Básico. Para o ano de 2026, estima-se aproximadamente 745 mil passageiros transportados, com redução gradual até 704 mil passageiros em 2045. A média operacional de quilometragem anual projetada é de 506 mil km.

7.2 - A planilha de custos GEIPOT foi utilizada como referência metodológica para a composição tarifária, considerando:

- a) Custos fixos: frota, instalações e pessoal;
- b) Custos variáveis: combustível, manutenção, lubrificantes;
- c) Investimentos: sistemas de bilhetagem eletrônica, controle e monitoramento;
- d) Despesas administrativas e encargos financeiros.

7.3 - Com base nas simulações de diferentes cenários de demanda e custos, a receita anual do sistema varia entre R\$ 28 milhões e R\$ 35 milhões, garantindo equilíbrio com a previsão de subsídio público. O valor presente líquido (VPL) da receita tarifária estimada ao longo dos 20 anos da concessão é de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, enquanto o custo estimado da operação soma R\$ 1,6 bilhão no mesmo período.

7.4 - O montante de subsídio público necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema e a modicidade tarifária será definido com base na diferença entre o custo total do sistema e a receita tarifária auferida, observado o modelo de cálculo estabelecido no Projeto Básico.

O valor estimado do subsídio representa projeção agregada ao longo do período contratual, podendo apresentar variações anuais em função das condições operacionais, econômicas e da demanda do sistema, conforme metodologia definida no Projeto Básico.

A apuração do valor a ser repassado considerará, além do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o desempenho operacional da concessionária, sendo parte do subsídio vinculada ao atendimento de indicadores de qualidade e eficiência do serviço.

Para fins de avaliação do desempenho, será utilizado o Fator de Desempenho Operacional (FDO), apurado mensalmente, conforme metodologia definida no Projeto Básico, composto pelos seguintes indicadores e respectivos pesos:

- I - Índice de Cumprimento de Viagens (IV), com peso de 40%;
- II - Índice de Pontualidade (IP), com peso de 30%;
- III - Índice de Qualidade da Frota (IQF), com peso de 20%;
- IV - Índice de Reclamações de Usuários Qualificadas (IRUQ), com peso de 10%.

O não atingimento das metas estabelecidas implicará ajustes no valor do subsídio, conforme metodologia de cálculo e regras de remuneração estabelecidas no Projeto Básico, no contrato de concessão e nos instrumentos de regulação.

A política de subsídio tarifário observa a legislação municipal vigente, que estabelece as diretrizes para concessão, cálculo e operacionalização do subsídio, integrando-se ao modelo econômico-financeiro do sistema.

7.5 - Essa estimativa se encontra compatível com os parâmetros de mercado e com experiências similares em municípios de porte equivalente, sendo plenamente justificável sob o ponto de vista da sustentabilidade fiscal e da justiça tarifária.

8 - POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E MEDIDAS MITIGADORAS

8.1 - A execução da concessão poderá implicar impactos ambientais relacionados à operação da frota, consumo de combustíveis fósseis, emissão de poluentes, geração de resíduos e poluição sonora. Diante disso, foram definidas medidas mitigadoras específicas, conforme a seguir:

8.2 - Emissões Atmosféricas:

Impacto: Emissão de poluentes (CO₂, NO_x, material particulado) pela frota movida a diesel. Medidas:

- a) Exigência de motores compatíveis com a fase Proconve P-8 (equivalente à norma Euro VI);
- b) Estímulo à adoção progressiva de biocombustíveis (ex.: biodiesel B20) e tecnologias limpas (elétricos/híbridos);

- c) Renovação periódica da frota, respeitando a idade média de 7,5 anos;
- d) Implementação de programa de manutenção preventiva com controle de emissões.

8.3 - Consumo de Combustíveis Fósseis e Energia:

Impacto: Consumo elevado de diesel e energia elétrica para operação de veículos e infraestrutura.

Medidas:

- a) Otimização dos itinerários e redução da quilometragem ociosa;
- b) Implantação de sistema de gestão eletrônica da operação (SGEO);
- c) Estímulo ao uso de fontes renováveis de energia em garagens e pontos de apoio (ex.: painéis solares);
- d) Requisitos técnicos mínimos de eficiência energética para os veículos.

8.4 - Resíduos Sólidos e Óleo Lubrificante:

Impacto: Geração de resíduos (pneus, filtros, óleos, baterias). Medidas:

- a) Exigência contratual de plano de gestão ambiental na garagem;
- b) Logística reversa conforme Resolução CONAMA nº 362/2005;
- c) Adoção de boas práticas de manutenção para reduzir desperdício.

8.5 - Poluição Sonora:

Impacto: Emissão de ruídos pela frota em circulação. Medidas:

- a) Limites máximos de ruído (80 dB interno, 85 dB externo);
- b) Fiscalização periódica dos níveis de ruído;
- c) Treinamento de condutores para direção econômica e suave.

8.6 - Refugos Eletrônicos:

Impacto: Obsolescência de validadores, câmeras, GPS e sistemas de bilhetagem. Medidas:

- a) Exigência de plano de descarte e reciclagem tecnológica;
- b) Preferência por fornecedores com logística reversa;
- c) Controle de inventário e rastreabilidade do descarte.

8.7 - Sustentabilidade e Eficiência (Art. 20, §3º da Lei nº 14.133/2021) Os bens utilizados na execução contratual deverão, preferencialmente:

- a) Ter baixo consumo energético;
- b) Possuir certificações ambientais (ex.: PROCEL, INMETRO, ISO 14000);
- c) Ser passíveis de reaproveitamento e logística reversa;
- d) Reduzir emissões de gases de efeito estufa;
- e) Possibilitar fácil manutenção e reparo.

8.8 - As medidas propostas visam assegurar a compatibilidade ambiental do projeto, em conformidade com a legislação vigente e os compromissos de sustentabilidade urbana e climática.

9 - PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS À CONTRATAÇÃO

9.1 - Com base no Projeto Básico, o Município de Passo Fundo deverá observar e adotar as seguintes providências prévias à celebração do contrato de concessão do serviço de transporte coletivo urbano:

9.2 - Avaliação da Capacidade Técnica e Plano de Implantação.

A empresa vencedora deverá apresentar, em até 60 (sessenta) dias a contar da emissão da Ordem de Serviço, um **Plano de Implantação do Sistema**, contendo:

- a) Implantação da bilhetagem eletrônica;
- b) Implantação do sistema de rastreamento por GPS;
- c) Implantação do novo sistema operacional;
- d) Implantação da integração tarifária;
- e) Cronograma detalhado e plano de transição para o novo modelo.

9.3 - Esse plano será avaliado e aprovado pelo órgão gestor municipal no prazo máximo de 30 (trinta) dias, garantindo assim a compatibilidade da operação futura com os objetivos do projeto básico e a viabilidade técnica do contrato.

9.4 - Definição Técnica da Demanda e da Oferta:

Foram elaboradas projeções detalhadas da demanda e da oferta de serviços para o período de 2026 a 2045, com base em dados históricos, demográficos e econômicos. Essas projeções orientam:

- a) A estimativa de receita tarifária;
- b) O dimensionamento da frota;
- c) A definição do IPK (Índice de Passageiros por Quilômetro), indicador-chave de desempenho.

9.4.1 - Essas estimativas permitem calcular o valor da concessão e são fundamentais para embasar a vantajosidade da contratação.

9.5 - Modelo Tarifário com Equilíbrio Econômico-Financeiro

A metodologia adotada para o cálculo da tarifa é a Planilha GEIPOT, amplamente aceita em sistemas de transporte público urbano. O modelo considera:

- a) Custos variáveis (combustível, manutenção, pessoal);
- b) Custos fixos (administração, depreciação, bilhetagem);

- c) Política de subsídios para evitar onerar excessivamente o usuário;
- d) Mecanismos de reajuste e revisão tarifária.

9.6 - Especificações Técnicas da Frota

A frota projetada contempla 113 veículos (105 operacionais + 8 reserva), com idade média máxima de 7,5 anos e limite de 15 anos por veículo. Os veículos deverão atender a requisitos técnicos de:

- a) Acessibilidade universal (100% com elevador para PCD);
- b) Segurança (freios ABS, câmeras de monitoramento);
- c) Conforto (bancos estofados, menor ruído interno);
- d) Comunicação (indicadores eletrônicos, GPS e bilhetagem).

9.7 - As especificações estão em conformidade com:

- a) Código de Trânsito Brasileiro (CTB);
- b) Normas ABNT (NBR 15.570/2011 e NBR 14.022/2011);
- c) Portaria INMETRO 588/2012;
- d) Lei nº 13.576/2017 (RenovaBio).

9.7.1 - Tais instrumentos são essenciais para garantir o **equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, conforme o previsto no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

9.8 - Infraestrutura de Apoio: Garagem e Sistemas

A concessionária deverá dispor de garagem própria ou locada em Passo Fundo, com infraestrutura para:

- a) Estacionamento e abastecimento;
- b) Manutenção e lavagem da frota;
- c) Instalação dos sistemas de controle e monitoramento;
- d) Operações administrativas e de gestão.

9.8.1 - O local deve estar em conformidade com a legislação de uso e ocupação do solo e normas ambientais.

9.9 - Sistema de Gestão e Informação

Está prevista a implantação de um **Sistema de Gerenciamento Eletrônico da Operação (SGEO)**, que permitirá:

- a) Acompanhamento da performance operacional e financeira;
- b) Monitoramento em tempo real da frota;
- c) Avaliação de indicadores contratuais;

d) Comunicação com os usuários (via aplicativo, web e painéis informativos).

9.9.1 - Essa estrutura viabiliza o **monitoramento contínuo do contrato**, contribuindo para a eficiência, transparência e controle por parte do poder concedente.

10 - CONVENIÊNCIA DA OUTORGA

10.1 - A concessão permite ao Município delegar a execução do serviço a entes privados com capacidade técnica e financeira, garantindo **eficiência na operação, inovação tecnológica, melhoria da qualidade do serviço** e gestão profissionalizada. A administração pública mantém seu poder regulador e fiscalizador, com a vantagem de transferir riscos operacionais ao concessionário.

10.2 - A concessão permite, ainda, a adoção de políticas públicas de transporte mais inclusivas e sustentáveis, promovendo a integração territorial, a acessibilidade universal e a redução de externalidades negativas, como congestionamentos e emissões veiculares.

10.3 - A concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, com subsídio tarifário público, revela-se a forma mais conveniente e eficiente para garantir a continuidade, modernização e sustentabilidade do sistema no Município de Passo Fundo. A modelagem contratual proposta proporciona:

- a) Delegação a entes com capacidade técnica e econômico-financeira comprovada;
- b) Redução de riscos operacionais para o Município;
- c) Investimentos privados em frota, infraestrutura e sistemas tecnológicos;
- d) Incentivo à inovação e à qualidade do serviço;
- e) Previsibilidade tarifária para os usuários, com mitigação de impactos sociais;
- f) Maior controle e fiscalização por meio de indicadores de desempenho e auditoria contratual.

11 - CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO, ÁREA E PRAZO

11.1 - A presente contratação tem por objeto a concessão onerosa do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, abrangendo a operação, a gestão e a modernização da rede de transporte, conforme diretrizes estabelecidas no Projeto Básico.

11.2 - **Área de Abrangência:** O serviço deverá contemplar toda a zona urbana do Município de Passo Fundo, bem como localidades adjacentes incluídas no perímetro operacional definido pelo Plano Diretor de Mobilidade Urbana, incluindo eventuais áreas de expansão e polos geradores de viagens.

11.3 - **Prazo da Concessão:** O prazo de vigência da concessão será de 20 (vinte) anos, condicionado à viabilidade econômico-financeira e à amortização dos investimentos realizados, conforme previsto nos estudos de modelagem técnico-financeira anexos.

Conforme o art. 5º da Lei nº 8.987/1995, a caracterização da concessão compreende:

- a) Objeto: Prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros.
- b) Área: Abrangência em toda a zona urbana e localidades adjacentes incluídas no perímetro operacional definido pelo Plano Diretor de Mobilidade Urbana.
- c) Prazo: 20 (vinte) anos, conforme viabilidade econômica e amortização dos investimentos, nos termos do estudo de modelagem técnico-financeira.

11.4 - O prazo de concessão poderá ser prorrogado por até 10 (dez) anos, desde que:

- a) a CONCESSIONÁRIA solicite, por escrito, durante a vigência, respeitadas as cláusulas contratuais e os dispositivos legais vigentes.
- b) o CONCEDENTE ateste a realização satisfatória do objeto e demonstre o interesse público, levando em consideração os indicadores de desempenho especificados no projeto básico.
- c) Seja realizada Audiência ou Consulta Pública, nos termos do artigo 21 da Lei nº 14.133/2021.

12 - JUSTIFICATIVA PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO PRESENCIAL

12.1 - A presente justificativa destina-se a fundamentar, de maneira robusta e detalhada, a opção pela realização de concorrência em formato presencial para o certame de outorga da concessão do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros deste Município. A decisão, embora represente uma excepcionalidade frente a regra geral estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, encontra pleno amparo legal, doutrinário e jurisprudencial, revelando-se como a via mais segura e eficiente para a tutela do interesse público no caso concreto.

12.2 - A Nova Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 17, § 2º, consagrou a preferência pela forma eletrônica, admitindo, contudo, o formato presencial "desde que justificada". A exigência de justificção não é um mero preciosismo formal; é um chamado à responsabilidade do gestor para que demonstre, inequivocamente, que a exceção à regra é o caminho que melhor conduz à seleção da proposta mais vantajosa. E, no caso em tela, a vantajosidade transcende a mera análise de preço, abarcando dimensões de complexidade técnica, operacional e econômico-financeira que tornam o procedimento eletrônico padrão inadequado e potencialmente arriscado.

12.3 - O objeto licitado – a estruturação, operação e manutenção de todo o sistema de transporte coletivo por um prazo de décadas – reveste-se de uma complexidade singular e polifacetada, que o afasta sobremaneira dos bens e serviços padronizáveis, para os quais os ritos eletrônicos foram otimizados. A análise das propostas econômicas financeiras demandará um escrutínio aprofundado

sobre planos de frota, cronogramas de investimento e renovação, tecnologia embarcada, e, crucialmente, a demonstração de sustentabilidade econômico-financeira de longo prazo.

12.4 - Neste ponto, a doutrina administrativista é esclarecedora. O renomado jurista Marçal Justen Filho, ao comentar a Lei nº 14.133/2021, ressalta que a complexidade do objeto pode justificar a adoção de procedimentos que permitam uma interação mais aprofundada entre a comissão de licitação e os licitantes. A escolha da modalidade não é um fim em si mesma, mas um instrumento para alcançar o princípio da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. Para objetos de alta complexidade, a análise documental fria e assíncrona de uma plataforma eletrônica pode gerar obscuridades e impedir a correta aferição da qualidade técnica, que é um critério de julgamento preponderante neste tipo de concessão.

12.5 - A sessão presencial, por sua natureza, permite uma dialética imediata. A Comissão de Licitação, ao manusear e analisar os volumes técnicos, pode, ato contínuo, solicitar esclarecimentos, dirimir ambiguidades e aprofundar pontos específicos com os representantes técnicos das proponentes. Essa interação dinâmica é vital para uma avaliação segura e isonômica, mitigando o risco de desclassificar uma proposta de mérito por uma falha formal sanável ou, pior, habilitar uma proposta inexequível por falta de um exame mais aprofundado que o meio eletrônico, muitas vezes, não propicia.

12.6 - Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha universalizado a preferência pelo eletrônico, a *ratio decidendi* de tais julgados permanece válida: a Administração Pública não pode se tornar refém de um formato que, em situações específicas e devidamente motivadas, se mostre insuficiente para garantir a melhor contratação.

12.7 - Adicionalmente, a adoção do formato presencial fortalece a segurança jurídica de todo o processo. A solenidade do ato, com a presença física dos interessados, o registro pormenorizado em ata, a rubrica de todos os documentos e a gravação integral da sessão em áudio e vídeo, cria um arcabouço probatório de altíssima confiabilidade. Para um contrato de valor tão elevado e de duração tão extensa, mitigar os riscos de futuras contestações judiciais ou administrativas não é apenas uma opção, mas um dever do gestor.

12.8 - Em suma, a presente decisão administrativa está solidamente ancorada em três pilares: **1) A Complexidade Técnica Inerente** ao objeto, que exige uma análise qualitativa incompatível com o rito eletrônico padrão; **2) O Princípio da Eficiência**, que determina a escolha do procedimento mais adequado para se alcançar o melhor resultado; e **3) O Dever de Cautela**, que impõe ao gestor a obrigação de adotar as medidas necessárias para garantir a máxima segurança jurídica a um processo de tamanha importância estratégica.

12.9 - Portanto, a decisão pela Concorrência Presencial não se fundamenta em conveniência ou apego a modelos pretéritos, mas em uma análise pragmática e responsável dos riscos e das necessidades inerentes a esta contratação estratégica. A escolha visa assegurar que o critério de julgamento de menor valor da tarifa seja aplicado em sua plenitude, permitindo uma avaliação qualitativa aprofundada que o formato eletrônico, por suas características, não consegue oferecer com o mesmo grau de segurança e eficácia para um objeto desta magnitude.

12.10 - Diante de todo o exposto, com fundamento na excepcionalidade motivada prevista no art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, na singular complexidade técnica e econômico-financeira do objeto, na lição da mais abalizada doutrina administrativista e na orientação consolidada dos Tribunais de Contas de busca pela segurança jurídica, justifica-se e firma-se a presente opção pela modalidade concorrência, em seu formato presencial, por ser a que melhor atende aos princípios da eficiência, da segurança jurídica e, em última análise, ao interesse público primordial de garantir um serviço de transporte coletivo de excelência para a população de Passo Fundo.

13 - CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

13.1 - No momento, o Município não possui contratações correlatas ao objeto, pois não há contratações em andamento ou já realizadas que possam impactar a solução escolhida ou serem por ela impactadas.

13.2 - A contratada será responsável pelo fornecimento dos materiais, dos equipamentos e da mão de obra necessários ao cumprimento do objeto contratual. Dessa forma, não há licitação interdependente.

14 - JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO

14.1 - O parcelamento deve ser evitado quando houver justificativas técnicas ou econômicas que o desaconselhem, como a necessidade de assegurar integridade de sistemas técnicos interdependentes ou a economia de escala.

14.2 - O parcelamento da solução não é recomendável do ponto de vista da eficiência técnica, haja vista que a fiscalização dos serviços permanecerá sempre a cargo de um único contratado, resultando em maior nível de controle de execução dos serviços por parte da Administração, concentrando a responsabilidade numa única pessoa jurídica (em caso de consórcio, a empresa líder).

14.3 - A licitação não dividida em lotes (linhas) é mais vantajosa para Administração, pois possibilita a redução dos custos da empresa. A exigência da implantação de integração tarifária também justifica a contratação de uma única empresa para execução do objeto.

14.4 - Então, pelas razões expostas, recomendamos que a contratação não seja parcelada, por não ser vantajoso para a administração ou por representar possível prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado.

15 - MAPA DE RISCOS

15.1 - O mapa de risco da contratação será retratado no tópico abaixo, por meio do documento elaborado para a identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento, contendo as ações de controle, prevenção e mitigação de impactos.

Fase – Planejamento

RISCO	ESCALA DE PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DO IMPACTO	ESCALA DE IMPACTO	AÇÃO PREVENTIVA RESPONSÁVEL	AÇÃO DE CONTINGÊNCIA RESPONSÁVEL
01 – Incorreta identificação da demanda.	Raro	Instrução processual inadequada.	Muito Baixo	Verificar corretamente a demanda. Informar-se junto ao setor responsável pela demanda, solicitando ratificação ou retificação do processo.	Quando detectado o erro quanto à real necessidade da demanda, parar o processo no estágio em que se encontrar e proceder às retificações cabíveis.
02 - Falta de designação ou designação incorreta de responsáveis.	Raro	Dimensionamento incorreto do objeto. Realização de estudo falho, incorreto ou impreciso.	Médio	Identificar corretamente os problemas a serem resolvidos. Contratação de empresa especializada para elaboração da documentação técnica (projetos e orçamento).	Realizar conferência minuciosa dos documentos apresentados pela empresa contratada para elaboração dos documentos técnicos da licitação.
03 - Estudos preliminares incorretos.	Raro	Especificações técnicas inadequadas. Exigência de requisitos irrelevantes. Não contratação da solução mais vantajosa.	Médio	Designação de servidores responsáveis técnicos, com conhecimento do objeto e da legislação pertinente. Realização de Audiência Pública.	Aprimoramento do estudo do objeto e ampliação do diálogo com os setores envolvidos, a fim de entender a real necessidade.
04 – Estimativa inadequada de quantitativo do objeto a ser licitado.	Pouco provável	Especificações indevidas ou incorretas. Quilometragem incorreta de linhas.	Médio	Adequado levantamento das reais necessidades do transporte coletivo urbano municipal. Contratação de empresa especializada para elaboração do projeto operacional.	Análise de possibilidade de aditivo contratual, de acordo com a legislação pertinente.
05 – Licitação deserta ou fracassada	Raro	Ausência de licitantes ou não apresentação de proposta válida. Atraso no atendimento à demanda. Necessidade de iniciar novo procedimento licitatório.	Baixo	Elaborar orçamento de acordo com a documentação técnica as peculiaridades do objeto. Elaborar orçamento compatível com os preços de mercado, utilizando tabelas referenciais, cotações de mercado e contratações similares feitas pela Administração Pública. Realizar análise criteriosa acerca dos documentos a serem exigidos para habilitação técnica. Promover ampla divulgação do edital de licitação. Permitir a participação de empresas reunidas em forma de consórcio.	Formar grupo de trabalho com conhecimento técnico. Revisar minuciosamente o orçamento, a fim de verificar se está compatível com os preços de mercado. Realizar estudo para verificar se o mercado fornecedor atende as especificações técnicas do objeto. Reavaliar as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira para não restringir injustificadamente a competição.
06 – Impugnação ao edital	Provável	Atraso no andamento do processo licitatório e consequente atraso na contratação da empresa.	Médio	Elaborar os documentos técnicos corretamente, com especificações claras e precisas, atendendo às normas regulamentares e legais. Elaborar o edital e a minuta de contrato corretamente, de acordo com a legislação vigente.	Treinamento dos servidores envolvidos diretamente na elaboração dos documentos. Em caso de impugnação por erros nos documentos técnicos, solicitar aos responsáveis que procedam às correções.

RISCO	ESCALA DE PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DO IMPACTO	ESCALA DE IMPACTO	AÇÃO PREVENTIVA RESPONSÁVEL	AÇÃO DE CONTINGÊNCIA RESPONSÁVEL
07 – Atraso na conclusão do processo administrativo de contratação	Provável	Atraso na contratação da empresa.	Médio	Alinhamento com todos os setores envolvidos, de modo a executar a fase de planejamento com a maior eficiência possível. Designação de servidores com conhecimentos suficientes para a realização dos trabalhos.	Formar grupo de trabalho com conhecimento técnico a fim de agilizar a conclusão dos serviços.

Fase – Gestão contratual e execução do objeto contratado

RISCO	ESCALA DE PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DO IMPACTO	ESCALA DE IMPACTO	AÇÃO PREVENTIVA RESPONSÁVEL	AÇÃO DE CONTINGÊNCIA RESPONSÁVEL
01 - Não assinatura do contrato	Pouco provável	Atraso na contratação do serviço de forma licitada. Necessidade de extensão do contrato sem prévia licitação.	Alto	Análise criteriosa quanto a exequibilidade dos preços apresentados. Verificação, na fase de habilitação do certame, se o fornecedor reúne todos os requisitos habilitatórios exigidos em edital. Previsão de rigorosas penalidades para o licitante vencedor que não assinar o contrato no prazo definido no edital.	Reabertura da licitação e convocação do licitante melhor classificado, seguindo as regras do artigo 90 da Lei 14.133/2021.
02 - Execução do objeto contratual em desacordo com o contrato.	Pouco provável	Falha no atendimento às necessidades da população. Solução diversa da proposta no instrumento convocatório.	Baixo	Acompanhamento da execução pelo fiscal ou pela comissão de fiscalização do contrato. Cláusula contratual prevendo a aplicação de penalidades. Capacitar constantemente a equipe de fiscalização do contrato.	Instauração de procedimento de inadimplência contratual, com vistas à aplicação de penalidades, nos termos do Decreto Municipal 64/2025.
03 - Contratação de empresa sem capacidade de executar o contrato.	Pouco provável	Dificuldades na execução contratual, com o cumprimento inadequado do objeto.	Médio	Solicitar documentos de qualificação técnica e econômico-financeira compatíveis com a complexidade do objeto.	Avaliar adequadamente a empresa. Instauração de procedimento de inadimplência contratual, com vistas à aplicação de penalidades, nos termos do Decreto Municipal 64/2025.
04 - Qualificação insuficiente dos fiscais do contrato.	Raro	Baixa qualidade na avaliação da prestação dos serviços.	Baixo	Designar servidores capacitados para a fiscalização.	Capacitação constante da equipe de fiscalização do contrato.
05 - Repactuação e reajustes contratuais incorretos	Pouco provável	Desequilíbrio do contrato. Uso de índices distintos dos fixados no contrato. Análise inadequada da planilha de orçamento.	Alto	Indicar, no contrato, os critérios para reajuste e repactuação dos preços. Contar com apoio profissional da área contábil para análise das planilhas, conforme previsão do artigo 12 do Decreto Municipal 23/2023.	Ajustar os preços conforme disciplinado no contrato e na legislação pertinente. Observar rigorosamente a matriz de alocação de riscos antes de qualquer revisão de preços contratuais.

Critérios para a avaliação dos riscos (escala probabilidade / impacto - Decreto Municipal nº 86/2025)

Artigo 5º §2º Os riscos serão avaliados de acordo com a seguinte escala de probabilidade:

- I - raro: acontece apenas em situações excepcionais; não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência – peso 1;
- II - pouco provável: o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo – peso 2;
- III - provável: repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte – peso 3;
- IV - muito provável: repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte – peso 4;
- V - praticamente certo: ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo. – peso 5.

Artigo 5º §3º Os riscos serão avaliados de acordo com a seguinte escala de impacto:

- I - muito baixo: compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado – peso 1;
- II - baixo: compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado – peso 2;
- III - médio: compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado – peso 3;
- IV - alto: compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado – peso 4;
- V - muito alto: compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado – peso 5.

Artigo 5º §4º O nível de risco é obtido pela multiplicação do peso da escala de probabilidade com o peso da escala de impacto, com a possibilidade de alcançar o seguinte nível de risco:

- I – risco crítico: 15 a 25;
- II – risco alto: 8 a 12;
- III – risco moderado: 4 a 6;
- IV – risco pequeno: 1 a 3.

16 - AUDIÊNCIA PÚBLICA

16.1 - A presente licitação foi precedida de audiência pública, nos termos do artigo 21 da Lei nº 14.133/2021, a qual se encontra disponível para consulta aos interessados por meio do link: <https://www.pmpf.rs.gov.br/audienciapublicadetransporte/>

17 - CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO SIGILO DESTES DOCUMENTOS

17.1 - As informações contidas no presente estudo poderão estar disponíveis para qualquer interessado, pois não se caracterizam como sigilosas na forma da Lei nº 12.527/2011.

18 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

18.1 - A concessão com subsídio público do serviço de transporte coletivo urbano de Passo Fundo/RS atende aos princípios da eficiência, economicidade, equidade social e sustentabilidade fiscal. A

modelagem proposta permitirá a manutenção de uma tarifa acessível, qualidade nos serviços e inovação tecnológica, com o devido controle e regulação por parte do Município.

18.2 - Este Estudo Técnico Preliminar fundamenta-se em evidências técnicas e legais, servindo de base para a elaboração do Termo de Referência, Projeto Básico e posterior instrução do processo licitatório.

18.3 - A modalidade licitatória adotada será a concorrência, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de concessão de serviço público com valor estimado superior ao limite legal para dispensa. Trata-se da forma mais adequada para assegurar a ampla concorrência, a publicidade dos atos administrativos e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

18.4 - Essa escolha está fundamentada em estudos técnicos e na experiência acumulada de contratos similares em outros municípios, proporcionando adequada remuneração ao parceiro privado e retorno público à coletividade.

Passo Fundo, junho de 2026.

Tadeu Moraes Trindade
Secretaria de Segurança Pública e Transporte

Everton Fabiano Kemmerich
Diretor de Departamento