

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA/PR

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

MAIO/2024

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Descrição Da Necessidade Da Contratação	5
1.2. Demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual	10
1.3. Requisitos da contratação	10
1.3.1. Critério de julgamento das propostas	11
1.3.2. Qualificação técnica	16
1.3.3. Qualificação econômico-financeira	17
1.4. Estimativas das quantidades e valores para a contratação	19
1.5. Levantamento de Mercado	25
1.5.1. Adequação Orçamentária	27
1.6. Descrição da solução como um todo	27
1.6.1. Escopo da concessão	27
1.6.2. Prazo da Concessão	27
1.6.3. Remuneração variável com base na performance da Concessionária	27
1.6.4. Equilíbrio econômico-financeiro e alocação de riscos	29
1.7. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação	34
1.8. Demonstrativo dos resultados pretendidos	36
1.9. Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato	37
1.10. Contratações correlatas e/ou interdependentes	38
1.11. Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigatórias	39
1.12. Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina	40

1. INTRODUÇÃO

O presente documento consiste no Estudo Técnico Preliminar (“ETP”), documento constitutivo da primeira etapa de planejamento da contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, sua melhor solução; e dá base aos projetos a serem elaborados, considerando a viabilidade da contratação, ao teor do inciso I e §1º, do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021 (“Nova Lei de Licitações”).

Nos termos do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, a fase preparatória do procedimento licitatório exige planejamento por parte da Administração Pública, incluindo a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar (“ETP”), definido pelo art. 6º, inciso XX, do mesmo diploma, como:

“...documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.”

A Nova Lei de Licitações prevê os seguintes requisitos para o Estudo Técnico Preliminar:

“§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo

classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina”

Nesse contexto, o presente documento apresenta os elementos do projeto em atendimento à legislação vigente. Para tanto, são desenvolvidas as seguintes subseções, que buscam atender aos requisitos elencados na legislação:

- Seção 1.1: apresenta a descrição da necessidade de contratação;
- Seção 1.2: apresenta a demonstração da previsão de contratação no Plano de Contratações Anual;
- Seção 1.3: apresenta os requisitos da contratação;
- Seção 1.4: apresenta as estimativas das quantidades e valores para a contratação;
- Seção 1.5: apresenta o levantamento de mercado;
- Seção 1.6: apresenta a descrição da solução como um todo;
- Seção 1.7: apresenta as justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- Seção 1.8: apresenta o demonstrativo dos resultados pretendidos;
- Seção 1.9: apresenta as providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato;

- Seção 1.10: apresenta as considerações relativas às contratações correlatas e/ou interdependentes;
- Seção 1.11: apresenta as descrições de possíveis impactos ambientais e as medidas mitigatórias; e
- Seção 1.12: apresenta o posicionamento conclusivo quanto à adequação da contratação para o atendimento da sua necessidade.

1.1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Esta seção apresenta a justificativa da necessidade da concessão do Serviço de Transporte Público de Passageiros no Município de Ponta Grossa/PR.

No que se refere ao objeto da licitação, não há dúvidas de que o transporte coletivo público necessita de imperativa priorização sobre o transporte individual. Priorizar o transporte público em relação ao transporte individual pode trazer uma série de benefícios para a sociedade, o meio ambiente e a eficiência urbana. É possível elencar uma série de motivos pelos quais o transporte público deve ser considerado uma prioridade:

- **Eficiência no Uso do Espaço:** o transporte público permite transportar um grande número de pessoas usando menos espaço em comparação com veículos individuais. Isso é particularmente importante em áreas urbanas densamente povoadas, onde o espaço é limitado e valioso;
- **Redução do Tráfego:** ao incentivar o uso do transporte público, é possível reduzir o número de veículos particulares nas vias públicas, aliviando congestionamentos de tráfego. Menos carros resultam em menor tempo de viagem, menor estresse para os motoristas e diminuição da poluição atmosférica;
- **Sustentabilidade Ambiental:** o transporte público geralmente emite menos poluentes por passageiro do que veículos particulares. Promover o transporte público é uma estratégia eficaz para combater a poluição do ar, reduzir as emissões de gases de efeito estufa e minimizar o impacto ambiental;
- **Custos Individuais e Sociais:** o transporte público é geralmente mais acessível do que a propriedade e manutenção de um veículo particular. Ao incentivar o uso do

transporte público, as pessoas podem economizar dinheiro em combustível, estacionamento e manutenção de veículos;

- **Inclusão Social:** o transporte público é geralmente mais acessível para diferentes camadas sociais, contribuindo para a inclusão social. Pessoas que não podem arcar com os custos de um veículo individual ainda podem se deslocar de maneira eficiente e acessível usando o transporte público;
- **Desenvolvimento Urbano Sustentável:** cidades que priorizam o transporte público muitas vezes experimentam um desenvolvimento urbano mais sustentável. Isso inclui a criação de espaços públicos mais agradáveis, redução da necessidade de estacionamentos extensos e estímulo à vida urbana ativa;
- **Segurança Viária:** com menos veículos individuais nas estradas, a segurança viária pode ser melhorada. Menos congestionamentos e um menor número de veículos em circulação reduzem a probabilidade de acidentes e aumentam a segurança para todos os usuários da estrada; e
- **Economia de Recursos:** investir em sistemas de transporte público eficientes pode ser mais sustentável em termos de recursos do que incentivar a produção em massa de veículos individuais.

Em resumo, priorizar o transporte público em detrimento do transporte individual contribui para uma cidade mais eficiente, sustentável, inclusiva e saudável para seus habitantes.

Sob o aspecto normativo, no caso do transporte coletivo a Constituição Federal dispõe que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

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

Ou seja, em se tratando de serviços públicos, sua delegação para a iniciativa privada só pode ser realizada por meio de contratos de concessão. E a delegação para a iniciativa privada tem sido praxe no Brasil.

Para a concessão de serviços públicos, o ordenamento jurídico brasileiro disponibiliza aos administradores públicos alguns possíveis modelos: (i) concessão comum, regida pela Lei

Geral de Concessões; (ii) concessão patrocinada; e (iii) concessão administrativa, sendo estas duas últimas denominadas de “PPP em sentido estrito”, introduzidas em nosso ordenamento jurídico e regidas pela Lei das PPPs.

Registra-se que, atualmente, o Município já presta os serviços por meio de contratos de concessão. De fato, as concessões são os instrumentos jurídicos mais adequados para a prestação de serviços públicos.

A prestação direta, por parte de órgãos ou entidades públicas, se mostrou, ao longo do tempo, uma solução incompatível com a dinâmica necessária para a prestação de serviços públicos à população de forma eficiente. O Estado, para contratar, se submete a uma série de entraves burocráticos, de modo que a concessão de determinados serviços para a iniciativa privada tem se mostrado um caminho adequado para sanar a falta de capacidade de investimentos do Poder Público e gerar maior eficiência na prestação de tais serviços.

Registra-se que o chamado “modelo tradicional” de contratação foi idealizado para uma série de possíveis objetos contratuais, de pequenas a grandes aquisições de bens, passando pela prestação dos mais diversos tipos de serviços que a administração contrata para manter a máquina administrativa em funcionamento, até para grandes obras e serviços de engenharia. Entretanto, a sistemática do “modelo tradicional” não é rigorosamente adequada para a prestação de serviços públicos.

Os serviços públicos demandam uma modelagem contratual mais robusta, que possua características especiais diante da natureza peculiar de seu objeto. São contratos que, como regra, exigem um grande aporte de recursos e, consequentemente, demandam prazos mais elásticos e institutos especiais de fiscalização e controle das metas que o agente privado deve alcançar.

No âmbito do modelo tradicional, o foco do Estado é o de controle de meios. São procedimentos em que cabe ao Estado delinear com bastante precisão o modo como o contratado deverá cumprir suas obrigações.

Já na seara dos contratos de concessão, o foco é o resultado. O ente público se preocupa menos com o “meio” e mais com a eficiência e o resultado do serviço que será entregue ao usuário, na ponta. Isso também gera maior liberdade para que a iniciativa privada

escolha, dentro das balizas fixadas pelo titular do serviço, o modo mais adequado para alcançar as metas almejadas. A tendência de melhor alocação de recursos pela iniciativa privada tende a otimizar os resultados entregues à população.

Assim, as formas contratuais mais adequadas serão aquelas consideradas, pela legislação brasileira, como espécies de concessão: comum, patrocinada ou administrativa.

Cada modelo possui vantagens e desvantagens, e cada tipo pode ser mais adequado que outro a depender dos objetivos do Município, das conclusões dos estudos econômico-financeiros, técnicos e, ainda, do tipo de serviço que será delegado à iniciativa privada.

Ainda, a formalização do contrato também se justifica sob o ponto de vista da necessidade de melhoria contínua na prestação dos serviços públicos e de prover o Município de Ponta Grossa com um serviço de transporte público coletivo eficiente e eficaz.

A Constituição Federal (CF) de 1988 previu, em seu art. 175, que cabe ao Poder Público, diretamente, ou mediante concessão e/ou permissão, a prestação de serviços públicos. As competências para a prestação dos diversos serviços públicos encontram-se, como regra, inseridas na CF de 1988 na medida em que, convencionalmente, pode-se conceituar o serviço público como atividade que foi retirada, pela Constituição ou pela lei, do regime de total liberdade de iniciativa para inseri-la em um regime total ou parcialmente de direito público.

No que diz respeito ao serviço público de transporte, a Constituição Federal estabeleceu expressamente competências para a União Federal e para os municípios, respectivamente no art. 21, inciso XII, alíneas “d” e “e”, e no art. 30, inciso V.

A rede de transporte deve ser formulada considerando as seguintes premissas básicas:

- A dignidade no transporte, empreendendo ações que permitam instituir um serviço que faça a população se sentir bem ao utilizá-lo, ou mesmo não o utilizando, tenha confiança na sua disponibilidade;
- A qualidade do serviço em todos os seus atributos, de forma a proporcionar as condições para a dignidade no transporte, mediante um padrão adequado de operação, tecnologia e atendimento;

- A imagem positiva do serviço refletida pela qualidade, inclusive associada aos aspectos tecnológicos, permitindo que o transporte coletivo tenha uma imagem no imaginário coletivo como um serviço que funciona bem;
- A manutenção da participação do modo coletivo na matriz de deslocamentos, com base na sua boa imagem, afirmando-se assim como a forma preferencial de se deslocar nas cidades, reduzindo, por sua vez, a participação do transporte individual; e
- A melhor qualidade de vida urbana, traduzida pelos deslocamentos preferencialmente por meios coletivos, que tornam as cidades mais saudáveis. E cidades mais saudáveis, tornam a vida das pessoas mais digna.

Assim, para buscar o atendimento a todos estes objetivos, é imperativo que a Administração Pública realize procedimento licitatório para concessão do serviço de transporte coletivo, seguindo a tendência universal de uma Administração Pública Gerencial, ou seja, aquela responsável pelo planejamento e fiscalização das atividades, buscando parceiros privados para execução das atividades que possam atender ao interesse público.

A concessão do sistema de transporte coletivo de Ponta Grossa/PR é justificada, ainda, pelo art. 14 da citada Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe:

“Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório”.

A Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa/PR exige autorização legislativa para a concessão de serviços públicos. Apesar de já haver lei autorizativa municipal, foi aprovada a Lei nº 14.585/2023, que reestruturou a legislação local sobre os serviços.

A delegação dos serviços se dará mediante concessão com prazo determinado, a fim de garantir mais estabilidade na prestação do serviço e maior segurança para o operador. Como o serviço regular tem características próprias no que se referem ao montante de investimentos necessários para operação, requerendo aporte de capital na aquisição de

veículos, instalação de garagens, etc., deverá ter prazo de delegação que possibilite o retorno de investimento de forma a viabilizar o equilíbrio econômico-financeiro do serviço.

Assim, a pretendida licitação tem como objetivo contratar com a iniciativa privada a concessão para prestação e exploração dos serviços de transporte público coletivo de passageiros. A concessão deverá ser feita em lotes, como realizada em diversas outras localidades do país, que englobam a área do Município de Ponta Grossa/PR, bem como aquelas que porventura venham a ser criadas, substituídas, alteradas, incorporadas ou suprimidas, durante a concessão.

O Estudos de Viabilidade Econômica e o Caderno de Encargos apresentam maiores detalhamentos da área da concessão pretendida e o detalhamento das condições de operação que deverão ser observadas pelo concessionário.

1.2. DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

A demonstração da previsão de contratação é uma forma de garantir ao Estado o planejamento e regulamentação das contratações feitas no ano, e deve ser feita por intermédio do Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no inciso VII, do art. 11, da Nova Lei de Licitações, considerado como uma ferramenta de planejamento norteadora das compras públicas, garantindo a unificação e mapeamento de todas as atividades que estão sendo realizadas em nível estadual.

No presente caso, a contratação está prevista no PCA de 2024 do Município de Ponta Grossa/PR.

1.3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Nesta seção são apresentadas as considerações sobre os requisitos da contratação. Para tanto, trata do critério de julgamento das propostas (seção 1.3.1), da qualificação técnica (seção 1.3.2.) e da qualificação econômico-financeira (seção 1.3.3).

1.3.1. Critério de julgamento das propostas

O inciso II do art. 15 da Lei Federal nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”) aponta, entre as possibilidades de julgamento da licitação que tenha por objeto contrato de concessão de serviço público, o critério do “menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado”.

Pelas razões expressas a seguir, adota-se como critério de julgamento no modelo de licitação proposto para a concessão dos serviços de transporte público do município de Ponta Grossa/PR a “menor tarifa de remuneração técnica por quilômetro”, sendo vencedora a licitante que, observados os procedimentos e normas descritos no edital, ofertar o menor valor a título de tarifa.

Em linhas gerais, o pagamento de uma tarifa do serviço público corresponde ao valor que o parceiro privado recebe para assumir a gestão e operação dos serviços objetos da delegação. No caso de concessão de transporte público, em geral essa tarifa corresponde a uma tarifa unitária por passageiros equivalentes e/ou por quilômetro rodado.

Em projetos de concessão de transporte público, muitas vezes, apenas as receitas tarifárias advindas do sistema de transporte (Tarifa Pública multiplicada por passageiros equivalentes) não são suficientes para cobrir as despesas e investimentos para garantir a qualidade do sistema de transporte. Sendo assim, o Poder Concedente utiliza-se de subsídio para compor as receitas do parceiro privado.

Desta forma, um julgamento por menor tarifa a ser paga, seja ela por quilômetro rodado ou por passageiros equivalentes, incentiva que os competidores apresentem a proposta mais eficiente possível reduzindo a necessidade de repasses do Poder Concedente.

Esse critério tem sido utilizado largamente em projetos de concessão de transporte público como é o caso de Araucária, Londrina, Chapecó, dentre outros.

Registra-se que o setor de transporte público de passageiros é considerado um setor bastante maduro, já contando com um número significativo de concessões há algumas décadas. E no âmbito da estruturação de contratos de concessão e PPPs, as melhores práticas apontam que as exigências relacionadas à técnica costumam variar de acordo com a maturidade de cada setor.

Em setores mais maduros, como no caso presente, as melhores práticas recomendam direcionar o foco para a busca do menor preço, já que a prestação do serviço com a qualidade requerida pela administração é adquirida sem maiores restrições no mercado. Já nos setores menos maduros tecnicamente, como regra, será conveniente a realização de licitação que envolva análise de técnica ou, ao menos, que os requisitos de qualificação técnica sejam modelados de maneira mais robusta.

A legislação admite uma série de critérios de julgamento, disponibilizando aos estruturadores uma verdadeira “caixa de ferramentas” para modelar a licitação, de acordo com as peculiaridades de cada setor, do objeto e das necessidades do Poder Concedente.

No caso de concessões comuns, a Lei nº 8.987/95 prevê como possíveis critérios:

“Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)”

Além disso, a adoção de critério relacionado à melhor técnica abre margem para discussões sobre potencial restrição à competitividade e adoção de critérios subjetivos para escolha do licitante vencedor.

Segundo o art. 46, da Lei nº 8.666/93, os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para:

“Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no §4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 3º - Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.”

Na mesma linha leciona Marçal Justen Filho:

“Portanto, tem de interpretar-se o § 4º de modo compatível com a Constituição, para evitar o resultado prático de a Administração ser obrigada a desembolsar valores superiores aos necessários.

A licitação de tipo de técnica será aplicada sempre que a necessidade administrativa envolver alguma característica especial ou peculiar, que não possa ser satisfeita por meio de produtos padronizados. Para ser mais preciso, até se pode admitir que a Administração possa adquirir produtos sob encomenda, não disponível no mercado, valendo-se de licitação

de menor preço quando sua necessidade não exigir variações técnicas, qualidades especiais ou atributos diferenciados por parte dos bens e serviços que pretende adquirir. É imperioso, por tudo isso, que a adoção de licitação de técnica e preço seja voltada a selecionar efetivamente os bens e serviços que apresentem desempenho e qualidades técnicas mais significativos.”

A Lei nº 14.133/21 é alinhada a tais balizas:

“Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;

III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;

IV - obras e serviços especiais de engenharia; e

V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.”

No âmbito da jurisprudência dos Tribunais de Contas, o entendimento, de uma maneira geral, é uníssono nesse mesmo sentido. A título meramente exemplificativo, o TCE-SP rejeita, como regra, a adoção do critério “técnica e preço” para concessão de transporte público de passageiros, por considerar que o objeto não se enquadra no conceito de serviços de natureza predominantemente intelectual, a exemplo das decisões proferidas nos TCs nºs 17358/026/06, 16229/026/09, 30775/026/11, 1252/007/07 e 36269/026/09, cabendo destacar trecho deste último:

“Entretanto, não me parece o ato da Administração justificável à letra da lei, já que o suporte para tanto, o art. 46 da Lei nº 8.666/93 estabelece que “... Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos...”.

Continuo, pois, não convencido de que a natureza do objeto do certame impugnado apresente complexidade suficiente para admitir procedimento de escolha mais restritivo.

Não pretendo, com isso, desqualificar o padrão de excelência que a Prefeitura de Praia Grande objetiva manter na prestação dos serviços que serão concedidos, tampouco o minucioso detalhamento do sistema de transporte público coletivo daquele Município, mas apenas, conforme a jurisprudência e a melhor doutrina, reiterar o entendimento que não recomenda a inclusão de critérios técnicos nos certames em que se discute a concessão de tal espécie de serviço.

Ademais, na hipótese vertente, a atuação da futura concessionária estará rigorosamente vinculada aos termos e condições detalhadamente definidos em projeto básico, bem assim nos subsídios decorrentes das pesquisas de origem e destino elaboradas pela Administração, cabendo exigir, no máximo, o cumprimento de planos de trabalho e métodos executivos previamente estabelecidos.

Essa, aliás, a tônica que realmente orienta o julgamento em certames da espécie, uma vez que, no lugar da incabível preocupação com a técnica das licitantes, deve a Administração esperar que as empresas interessadas estimem seus melhores preços para o atendimento de todas as condições operacionais do sistema de transporte, as quais, devidamente descritas no edital, efetivamente servirão à formulação das propostas em ambiente de completa competição.

Aliás, não restou demonstrado nos autos que o critério de julgamento escolhido pela Administração tenha resultado na implantação de tecnologia inovadora ou diferenciada nos serviços de transporte público, de forma a justificar a avaliação da “técnica” das licitantes.”

Assim sendo, diante da maturidade do setor e dos mencionados riscos vinculados à adoção de critérios relacionados à técnica, foi adotado o critério “menor tarifa”, em linha com a Lei nº 8.987/95.

Reitera-se que o critério, de maneira mais específica, se refere à menor tarifa “por quilômetro rodado”. Apesar de o modelo predominante no país ser o formato de

remuneração por passageiro transportado, as transformações que o setor vem sofrendo nas últimas décadas, com redução do número de usuários, situação fora do controle da concessionária por decorrer de inúmeros fatores externos à sua operação, têm gerado discussões¹ quanto a necessidade de mudança quanto ao formato de remuneração.

O Município de São Paulo, por exemplo, já adotou um modelo que prevê uma transição do modelo remuneratório para o custo do serviço - também conhecido por quilômetro rodado². Isso se dá devido ao fato de que, entre 2013 e 2019, houve diminuição de 381,1 milhões de passageiros transportados para 280,9 milhões entre os transportes coletivos do Brasil, segundo o anuário da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) de 2019 - período pré-pandemia³. Esta queda apenas segue uma tendência das últimas décadas: de 1993 a 2017, a redução de usuários nos ônibus foi de 35,6%.

Assim sendo, sob o aspecto jurídico a adoção do modelo de remuneração por quilômetro rodado não encontra qualquer obstáculo, tratando-se de decisão técnica e econômica devidamente amparada em justificativa concreta relacionada às fragilidades do modelo de remuneração por passageiro, tratando-se de solução, a título de referência, já adotada em São Paulo, conjunto de fatores que lhe gera segurança jurídica.

1.3.2. Qualificação técnica

Quanto à qualificação técnica, os critérios de seleção foram construídos para apurar a experiência prévia dos licitantes em atividades semelhantes ao escopo do contrato. Foram observadas as regras aplicáveis ao instituto e à jurisprudência dos órgãos de controle, sendo que não há qualquer exigência que comprometa, de maneira indevida, a competitividade.

¹ Fonte: <https://www.gazetadopovo.com.br/gpbc/metrocard/mudanca-no-formato-de-remuneracao/>

² Fonte: <https://www.gazetadopovo.com.br/gpbc/metrocard/mudanca-no-formato-de-remuneracao/>

³ Fonte: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637020043450950070.pdf>

Trata-se de requisitos de experiência prévia compatíveis com o objeto contratual e os quantitativos exigidos mostram-se equilibrados, não havendo qualquer tipo de “reserva de mercado”, permitindo uma ampla disputa entre os que atuam no mercado.

Serão admitidos atestados técnico-operacionais, emitidos em nome de SPEs ou de consórcios dos quais o licitante faça parte, de forma proporcional à sua participação na SPE ou respectivo consórcio.

Foram consideradas atividades pertinentes qualquer atividade de transporte coletivo de passageiros em serviço público municipal, intermunicipal, interestadual ou internacional ou em serviço privado autorizado de fretamento contínuo, evitando-se medidas restritivas como limitar a aceitação de atestados relacionados a transporte coletivo de passageiros, ou diferenciá-los em público ou privado.

Os quantitativos mínimos foram exigidos para os atestados de capacidade técnico-operacional, em quantidades inferiores ao limite de 50% do escopo objeto da licitação para cada lote, em respeito à jurisprudência das Cortes de Contas e à Lei nº 14.133/21.

Assim, as exigências garantem que os licitantes possuam qualificação técnica suficiente para executar o contrato e prestar os serviços com qualidade, sem que cogitem, entretanto, de qualquer exigência desproporcional e que restringe de maneira indevida a competitividade.

1.3.3. Qualificação econômico-financeira

Segundo Marçal Justen Filho⁴:

“A qualificação econômico-financeiro não é, no campo das licitações, um conceito absoluto. É relativo ao vulto do investimento e despesa necessários a execução da prestação. Não se trata de dispor de capital social ou de patrimônio líquido mínimo. A qualificação econômico-financeira somente poderá ser apurada em função das necessidades concretas, de cada caso. Não é possível supor ‘qualificação econômico-financeira’ para executar uma hidrelétrica seja idêntica àquela exigida para fornecer bens de pequeno valor.”

⁴ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.

Toda contratação de vulto requer cuidados da Administração, que deve estar atenta à necessidade de os interessados comprovarem dispor de boa capacidade econômica para contratar, já que arcarão com elevados custos.

A partir do valor que se pretende contratar, deve-se estipular critérios para que o interessado comprove a capacidade econômica de assumir obrigações envolvendo determinado valor de investimento.

Um dos critérios indicativos do equilíbrio financeiro das licitantes é o capital social ou o patrimônio líquido, nos limites permitidos pela legislação pertinente.

Sabe-se que a jurisprudência dos tribunais de contas é exatamente nesse sentido, em especial a do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece que o gestor responsável por licitações públicas deve buscar, na modelagem dos Editais, ampliar o universo de licitantes, incentivar a competitividade do certame e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, sem jamais afastar-se dos princípios insculpidos na Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

Diante do exposto, visando preservar o ente contratante, a segurança de execução do serviço com a qualidade esperada, dentro dos padrões técnicos de operação, e no prazo exigível, é necessário que sejam estipuladas exigências que não desestimulem a participação de grande número de interessados, mantendo a competitividade do certame, bem como assegurar o sucesso na execução do contrato.

Assim, destaca-se, quanto à modelagem adotada, a possibilidade das licitantes comprovarem sua qualificação econômico-financeira seja por meio de capital social mínimo, seja por meio de patrimônio líquido mínimo, de maneira alternativa.

A medida se mostra em consonância com a legislação e a jurisprudência de controle, e permite uma maior competitividade, considerando as dificuldades enfrentadas pelo setor durante (e após) a pandemia da COVID-19, de modo que conferir ao mercado o leque de opções admitido pela Lei nº 14.133/21 consiste em boa prática buscando evitar uma indevida restrição ao universo de potenciais investidores.

Por fim, em respeito à atual jurisprudência dos órgãos de controle e do Superior Tribunal de Justiça, é admitida a participação de empresas em recuperação judicial, desde que a

certidão positiva respectiva seja acompanhada do Plano de Recuperação da licitante já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, apto a comprovar sua viabilidade econômico-financeira, inclusive, pelo atendimento de todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no instrumento convocatório

1.4. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES E VALORES PARA A CONTRATAÇÃO

Esta seção apresenta um resumo dos quantitativos da contratação e preços estimados para o projeto.

Os quantitativos de frota, quilometragem, passageiros e número de linhas utilizados para mensuração são apresentados na Tabela 1 e se referem aos dados do próprio sistema em funcionamento analisado entre janeiro e dezembro de 2023.

Tabela 1 - Dados Operacionais

ITEM	LOTE 1	LOTE 2
Dados Operacionais		
Número de Linhas	42	67
Quilometragem Operacional Mensal	476.615	454.937
Passageiros Equivalentes Mensais	726.093	781.775

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe.

Tabela 2 - Ônibus Lote 1

Tipo de Ônibus (frota total)	Frota	Ano de Contrato						
		1	2	3	4	5	6	7 em diante
Midi Diesel (até 11,5 m)	patrimonial	11	11	11	11	11	11	11
	operacional	10	10	10	10	10	10	10
Básico Diesel (até 12,5 m)	patrimonial	63	63	63	63	63	63	63
	operacional	58	58	58	58	58	58	58
Articulado Diesel (22,0 m ou mais)	patrimonial	10	9	8	7	6	5	5
	operacional	9	8	7	6	5	4	4
Articulado Elétrico (22,0 m ou mais)	patrimonial	0	1	2	3	4	5	6
	operacional	0	1	2	3	4	5	5
Total	patrimonial	84	84	84	84	84	84	85
	operacional	77	77	77	77	77	77	77

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe.

Tabela 3 - Ônibus Lote 2

Tipo de Ônibus (frota total)	Frota	Ano de Contrato						
		1	2	3	4	5	6	7 em diante
Midi Diesel (até 11,5 m)	patrimonial	13	13	13	13	13	13	13
	operacional	12	12	12	12	12	12	12
Básico Diesel (até 12,5 m)	patrimonial	62	62	62	62	62	62	62
	operacional	57	57	57	57	57	57	57
Articulado Diesel (22,0 m ou mais)	patrimonial	6	5	4	3	2	1	0
	operacional	5	4	3	2	1	0	0
Articulado Elétrico (22,0 m ou mais)	patrimonial	0	1	2	3	4	5	6
	operacional	0	1	2	3	4	5	5
Total	patrimonial	81	81	81	81	81	81	81
	operacional	74	74	74	74	74	74	74

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe

A mensuração da frota e dos quilômetros programados são baseados nas tabelas operacionais de Ponta Grossa, mas os atendimentos foram otimizados e melhorados a fim de atender com maior assertividade os usuários e a região de operação.

Para definir a quantidade de veículos a serem adquiridos ao longo do período da concessão, foram consideradas as seguintes idades máximas individuais:

- 10 anos para os veículos do tipo Básico;
- 10 anos para os veículos do tipo Midi;
- 12 anos para os veículos do tipo Articulado Diesel, e
- 15 anos para os veículos do tipo Articulado Elétrico.

A estimativa do projeto considera, ao longo de todo o projeto, a frota, quilometragem e passageiros equivalentes constante ao longo dos 20 (vinte) anos de projeto.

Além dos investimentos em veículos e demais investimentos necessários à operação, considera-se na modelagem os custos operacionais - fixos e variáveis -, tais como custos com combustíveis, lubrificantes e arla 32, custos com a mão de obra operacional e administrativa, obrigações ambientais, entre outros.

As estimativas dos investimentos e custos são utilizadas para a construção da metodologia de cálculo tarifário, que define a forma de cálculo da tarifa de remuneração técnica por quilômetro a ser recebida pelas concessionárias e também para a construção do fluxo de caixa para avaliação da viabilidade econômico-financeira do projeto.

Com relação aos valores, os dados constam no DOCUMENTO COMPLEMENTAR - ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA LOTE 1 e no DOCUMENTO COMPLEMENTAR - ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA LOTE 2.

Para o Lote 1, o cenário base para análise de viabilidade econômica do projeto considera:

- Fluxo de Caixa Livre do Projeto em termos reais em moeda de dezembro de 2023;
- Prazo de 20 anos de concessão;
- TIR (WACC) de 9,41 a.a.%;
- Receita tarifária média anual de R\$ 69,4 milhões;
- Necessidade de investimento no giro (NIG) R\$ 1,4 milhão; e
- Regime de Lucro Real, considerando as alíquotas: 1% de ISS, 25% para apuração de IRPJ e de 9% para CSLL sobre o LAIR.

Conforme observa-se na figura a seguir, face as premissas assumidas, obtém-se os seguintes resultados para o Lote 1:

- Receita total de R\$ 1,42 bilhão;
- Opex de R\$ 1,07 bilhão;
- Capex de R\$ 198,6 milhões;
- Tributos totais de R\$ 96,7 milhões;
- Outorga de R\$ 4,8 milhões; e
- Fluxo de caixa Livre do Projeto de aproximadamente R\$ 52 milhões.

Figura 1 - Fluxo de Caixa Livre do Projeto - Lote 1 (R\$ milhões)

Fluxo de Caixa Livre (R\$ Milhões)																						
PRAZO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
ANO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	TOTAL	VPL
Receitas	67,3	68,5	68,7	69,5	69,9	70,1	70,4	69,9	69,9	69,9	70,3	70,3	70,3	70,3	70,3	70,3	70,7	70,8	70,2	92,6	1.420,2	678,6
Receita Tarifária (passageiros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Receita Acessória	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Subsídio	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Receita Tarifária (quilometragem)	67,3	67,6	67,9	68,5	69,2	69,5	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	69,9	1.388,2	669,7
Venda de Frota	—	0,9	0,8	1,0	0,8	0,7	0,5	—	—	—	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	1,0	0,3	22,7	31,9	8,9
Opex	(50,2)	(50,0)	(49,9)	(52,3)	(52,4)	(52,3)	(52,5)	(52,6)	(54,9)	(54,9)	(54,9)	(54,9)	(54,5)	(54,9)	(52,8)	(52,8)	(55,5)	(55,5)	(55,5)	(53,2)	(1.066,4)	(510,0)
Custos Variáveis	35,5	35,4	35,2	37,0	37,1	37,0	37,2	37,2	37,2	37,2	37,2	37,3	36,9	37,3	37,4	37,4	37,8	37,8	37,8	37,8	741,1	356,2
Custos Fixos	14,7	14,7	14,7	15,3	15,3	15,3	15,4	15,4	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	15,4	15,4	17,6	17,6	17,6	15,4	325,2	153,8
Capex	(23,5)	(13,5)	(13,5)	(17,7)	(17,7)	(16,3)	(14,5)	—	—	(1,8)	(6,8)	(6,1)	(6,1)	(8,2)	(8,2)	(8,9)	(14,8)	(16,6)	(4,4)	—	(198,6)	(114,9)
Compra de Frota	19,0	13,5	13,5	17,7	17,7	16,3	14,5	—	—	—	6,8	6,1	6,1	8,2	8,2	8,9	14,8	16,6	4,4	—	192,3	109,6
Demais investimentos	4,5	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,3	5,3
Tributos	(5,4)	(5,1)	(4,8)	(3,0)	(3,9)	(3,8)	(4,0)	(4,9)	(4,9)	(5,5)	(5,7)	(5,7)	(5,8)	(5,4)	(6,0)	(5,8)	(4,2)	(3,9)	(3,8)	(4,9)	(96,7)	(46,1)
ISS	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	27,76	13,4
INSS	0,7	0,7	0,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,03	1,9
RESEGE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
IRPJ/CSLL	3,4	3,1	2,8	1,6	2,5	2,4	2,6	3,5	3,5	4,1	4,3	4,3	4,4	4,0	4,6	4,4	2,8	2,5	2,4	3,5	66,93	30,9
Outorga Inicial	(4,8)																				(4,8)	(4,8)
NIG	(2,1)	(0,1)	(0,5)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	0,0	(0,1)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	2,7	(1,4)	(2,7)
FCL	(19)	(0)	(0)	(4)	(4)	(2)	(1)	12	10	8	3	3	4	2	3	3	(4)	(5)	6	37	52,2	0,0
FCL Acumulado	(18,6)	(18,9)	(19,0)	(22,8)	(26,9)	(29,4)	(30,1)	(17,7)	(7,8)	(0,2)	2,7	6,2	10,1	11,8	15,2	17,9	13,9	8,7	15,1	52,2		
TIR de Projeto (% ao ano)	9,41%																					
VPL (em R\$ Milhões)	—																					

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe.

Já para o Lote 2, O Cenário Base para análise de viabilidade econômica do Projeto considera:

- Fluxo de Caixa Livre do Projeto em termos reais em moeda de dezembro de 2023;
- Prazo de 20 anos de concessão;
- TIR (WACC) de 9,41% a.a.;
- Receita tarifária média anual de R\$ 63,7 milhões;
- Necessidade de investimento no giro (NIG) 1,3 milhão; e
- Regime de Lucro Real, considerando as alíquotas: 1% de ISS, 25% para apuração de IRPJ e de 9% para CSLL sobre o LAIR.

Conforme se observa na Figura 2 a seguir, face as premissas assumidas, obtém-se os seguintes resultados para o Lote Sul:

- Receita total de R\$ 1,3 bilhão;
- Opex de R\$ 965,8 milhões;
- Capex de R\$ 179,6 milhões;
- Tributos totais de R\$ 101,8 milhões;
- Outorga de R\$ 5,2 milhões;
- Fluxo de caixa Livre do Projeto de aproximadamente R\$ 47,4 milhões.

Figura 2 - Fluxo de Caixa Livre do Projeto - Lote 2 (R\$ milhões)

Fluxo de Caixa Livre (R\$ Milhões)																				
PRAZO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ANO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Receitas	62,8	63,8	63,9	63,9	64,0	64,0	64,6	63,9	63,9	63,9	64,3	64,3	64,3	64,3	64,3	64,3	64,6	64,7	64,0	83,2
Receita Tarifária (passageiros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Receita Acessória	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Subsídio	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Receita Tarifária (quilometragem)	62,8	63,0	63,1	63,2	63,3	63,4	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9	63,9
Venda de Frota	—	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	—	—	—	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8	0,1	19,3
Opex	(45,7)	(45,5)	(45,4)	(47,5)	(47,4)	(47,3)	(47,3)	(49,7)	(49,7)	(49,7)	(49,7)	(49,7)	(49,2)	(47,5)	(47,6)	(47,6)	(50,4)	(50,4)	(50,4)	(48,1)
Custos Variáveis	33,0	32,8	32,7	34,2	34,1	34,0	34,0	34,1	34,1	34,1	34,1	34,2	33,7	34,2	34,3	34,3	34,8	34,8	34,8	34,8
Custos Fixos	12,7	12,7	12,7	13,3	13,3	13,3	13,3	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	13,3	13,3	13,3	15,6	15,6	15,6	13,3
Capex	(22,8)	(13,5)	(13,5)	(13,5)	(13,5)	(13,5)	(15,8)	—	—	(1,7)	(6,8)	(6,8)	(6,8)	(6,8)	(6,8)	(6,8)	(12,0)	(14,4)	(4,4)	—
Compra de Frota	18,4	13,5	13,5	13,5	13,5	13,5	15,8	—	—	—	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	12,0	14,4	4,4	—
Demais Investimentos	4,4	—	—	—	—	—	—	—	—	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tributos	(5,3)	(5,1)	(4,9)	(3,5)	(4,7)	(4,7)	(4,9)	(4,5)	(4,9)	(5,2)	(5,5)	(5,5)	(5,7)	(6,3)	(6,2)	(6,2)	(4,9)	(4,6)	(4,2)	(5,0)
ISS	1,26	1,26	1,26	1,26	1,27	1,27	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28
INSS	0,63	0,63	0,63	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
RESEGE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
IRPJ/CSLL	3,46	3,23	3,01	2,25	3,39	3,47	3,63	3,22	3,59	3,89	4,23	4,21	4,40	4,98	4,95	4,96	3,65	3,29	2,94	3,74
Outorga Inicial	(5,2)																			
NIG	(1,9)	(0,1)	(0,4)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,0)	0,0	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	2,4
FCL	(18,1)	(0,4)	(0,4)	(0,8)	(1,7)	(1,7)	(3,5)	9,5	9,3	7,3	2,3	2,2	2,6	3,8	3,6	3,6	(2,9)	(4,7)	4,9	32,5
FCL Acumulado	(18,1)	(18,6)	(19,0)	(19,8)	(21,5)	(23,2)	(26,6)	(17,1)	(7,8)	(0,5)	1,8	4,0	6,6	10,4	14,0	17,6	14,7	10,0	14,9	47,4
TIR de Projeto (% ao ano)	9,41%																			
VPL (em R\$ Milhões)	—																			

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe.

1.5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

A fim de demonstrar que a solução adotada no presente projeto se mostra em linha com o que tem sido praticado no mercado, foi realizado levantamento no mercado de contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, levando em conta os aspectos de eficiência e economicidade.

O levantamento de mercado considera 08 (oito) projetos de concessão em diferentes localidades, que incluem os municípios de Araucária, Londrina e Curitiba, no estado do Paraná; Chapecó em Santa Catarina; Novo Hamburgo no Rio Grande do Sul; Varginha em Minas Gerais; Goiânia em Goiás; e o estado do Ceará. Os projetos avaliados são de 2007 (Goiânia) a 2022 (Novo Hamburgo), sendo que a grande maioria das concessões possui previsão de prorrogação.

As tarifas técnicas referenciais variam entre as localidades, sendo a menor registrada de R\$ 2,00 por quilômetro em Goiânia, e a maior referente ao Lote Norte-Sul de Araucária, registrada em R\$ 7,85 por quilômetro. Os demais municípios e Estado apresentam tarifas de entre R\$ 3,25 e R\$ 6,75 por quilômetro.

Outro aspecto importante destacado pelo estudo de mercado é a existência de previsão de subsídios nos projetos analisados. Das 08 (oito) localidades avaliadas, 07 (sete) delas têm previsões de subsídios, sendo que o município de Chapecó (SC) não inclui uma previsão, e não há informações disponíveis para o estado do Ceará. A Tabela 4 apresenta as informações analisadas.

Tabela 4 - Levantamento de mercado

ITEM	ARAUCÁRIA	LONDRINA	CEARÁ	CHAPECÓ	NOVO HAMBURGO	VARGINHA	CURITIBA	GOIÂNIA
Ano do Edital	2021	2019	2021	2018	2022	2022	2009	2007
Prazo da Concessão (anos)	10	15	08	20	10	15	15	20
Previsão de Prorrogação	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Quantidade de linhas	47	145	22	48	48	24	302	251
Quantidade de frota total	88	379	37	88	76	53	1.399	1.306
Tarifa técnica (R\$)	7,48 (Lote Norte) 6,97 (Lote Sul) 7,85 (Lote Norte-Sul)	4,35	4,18	3,25	5,31	6,75	N/A	2,00 ⁵
Previsão de subsídio	Sim	Sim	Não informado	Não	Sim ⁶	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe.

Ademais, houve amplo debate com o mercado quanto à modelagem do projeto por meio de consulta e audiência públicas, realizados previamente à publicação do Edital e início da fase externa do certame.

O levantamento e o debate com o mercado deixaram claro que a solução pela concessão dos serviços, nos moldes como estruturado o presente projeto, estão em linha com a praxe do setor.

As tarifas de cada projeto, evidentemente, são variáveis a depender do nível de investimentos exigido para cada realidade local. De toda forma, o modelo se mostra compatível com a praxe administrativa, mostrando-se adequado sob os aspectos técnico, econômico e jurídico para a concretização do interesse público envolvido.

⁵ Tarifa básica contratual inicial, conforme Anexo VI – Orçamento do Serviço de Transporte Coletivo – Edital nº 01/2007.

⁶ Fonte: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/novo-hamburgo-reduz-valor-passagem-onibus-r-4>

1.5.1. Adequação Orçamentária

O procedimento encontra-se em fase interna, e eventuais indicações de fontes de recurso ou declarações orçamentárias para o cumprimento dos objetivos que tenham sido assumidos pelo Município serão objeto de futura manifestação pela Secretaria da Finanças.

1.6. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Esta subseção apresenta a descrição da solução escolhida para a concessão.

1.6.1. Escopo da concessão

A concessão comum do transporte coletivo de passageiros do Município de Ponta Grossa abrange a operação das linhas da cidade. A operação é dividida em dois lotes para uma melhor operação das linhas e gestão do contrato, conforme tem sido feito em diversas licitações de transporte público no Brasil, sejam municipais ou estaduais. Desta forma, a operação do sistema, conforme decisão do Poder Concedente, será executado por meio até 2 (dois) operadores.

1.6.2. Prazo da Concessão

A outorga da concessão e a vigência do contrato terão o prazo de 20 (vinte) anos, período necessário para execução adequada do objeto e a devida amortização de conjunto abrangente de investimentos a serem realizados pelas Concessionárias. O prazo da concessão é definido para que haja viabilidade econômica no projeto.

1.6.3. Remuneração variável com base na performance da Concessionária

Conforme já abordado anteriormente, o contrato de concessão é um contrato “de resultado”. Ao contrário da lógica aplicável aos contratos formalizados com fulcro no chamado “modelo tradicional” de contratação, em que a administração define os meios que serão empregados pelo contratado, no âmbito das concessões, o foco são os resultados que o Poder Concedente espera que sejam atingidos, cabendo ao parceiro privado definir e adotar os caminhos que entender mais convenientes para a entrega do acordado.

Nessa linha de pensamento, o ajuste foi estruturado com um rol de indicadores de desempenho, que consiste em um Anexo do Edital, apontando de que maneira o Poder Público irá mensurar se o contratado está exercendo a contento as obrigações assumidas.

Os indicadores afetarão de maneira direta a remuneração do parceiro privado, como autoriza a legislação. Trata-se de modelagem que busca estimular o player privado a, de fato, atingir os objetivos delineados pelo Poder Concedente, sob pena de ver sua contraprestação reduzida.

A redução da remuneração decorrente da medição dos indicadores de desempenho ocorrerá a partir do segundo ano de operação, conferindo prazo razoável para que o agente privado consiga estruturar o negócio sem reflexos na contraprestação durante o início da operação.

O contrato também prevê a contratação de Verificador Independente, para auxiliar o Poder Concedente quanto ao cumprimento das metas a cargo do concessionário. Os custos estimados com a contratação do Verificador Independente foram devidamente considerados na modelagem econômico-financeira.

Foram adotados, portanto, os instrumentos mais modernos de tecnologia contratual para alinhar os interesses do parceiro privado com os objetivos do Poder Público, de modo a garantir que os serviços serão prestados com qualidade à população, cabendo ao concessionário atingir as metas definidas no ajuste, sob pena de ter sua remuneração reduzida

Como visto, quanto ao modelo de remuneração, reitera-se que a Concessionária é remunerada pelo total de quilômetros percorridos multiplicado pela tarifa de remuneração técnica por tecnologia veicular vencedora da licitação. Este modelo incentiva a prestação de um serviço de qualidade, visto que ela não é remunerada por passageiros, mas sim por quilômetros rodados, não incentivando a superlotação de ônibus, por exemplo, que reduz a satisfação dos usuários.

Outra vantagem da remuneração na solução definida é que parte dela é obtida de acordo com o desempenho da Concessionária, tal fato, também incentiva que a concessionária busque o atendimento dos indicadores de forma a garantir a remuneração máxima.

Com isso, tem-se um projeto que incentiva o bom desempenho da Concessionária, sem, contudo, colocar em risco a sua continuidade por liquidez.

1.6.4. Equilíbrio econômico-financeiro e alocação de riscos

O tema do reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos, em especial nos de concessão, é central no âmbito do estudo da contratação pública.

Tradicionalmente, nos mais diversos ordenamentos jurídicos (Portugal, Espanha, Argentina, bem como no Brasil), a questão do equilíbrio econômico-financeiro se relaciona aos encargos assumidos pelo particular com a remuneração que este se propôs a receber ao apresentar sua proposta no procedimento licitatório.

Como os contratos administrativos são marcados pela “instabilidade”, já que podem ser unilateralmente alterados pela administração, surgiu como contraponto a “incolumidade da equação econômico-financeira inicial do contrato”, conforme leciona Alexandre Santos de Aragão⁷.

Entretanto, além dos casos em que a administração determina uma mudança com relação ao objeto originalmente pactuado, situação em que a discussão quanto ao direito ao reajuste é de fácil visualização e mensuração, eventos supervenientes também podem impactar na equação, desequilibrando a equivalência entre as obrigações assumidas e a remuneração combinada.

Quando se está diante de um ajuste cujo objeto envolve a concessão de um serviço público, diante da natureza da atividade desempenhada pelo particular e considerando o longo prazo deste tipo de relação jurídica, o tema ganha maior relevo. Em anos (ou décadas) de vigência, as mudanças fáticas, jurídicas, tecnológicas e econômicas são esperadas, gerando prováveis reflexos no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A doutrina e jurisprudência brasileiras são uníssonas quanto ao status constitucional do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (art. 37, XXI, da CF/88).

⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

O tema também foi objeto das Leis nº 8.666/93, nº 14.133/21, nº 8.987/95 e nº 11.079/04. O objetivo do instituto é evitar o enriquecimento injustificado de qualquer das partes, tratando-se de garantia de mão-dupla, podendo ser invocado tanto pelo particular quanto pelo Poder Público.

Entretanto, na linha do que leciona Flavio Amaral Garcia⁸: “(...) *não se exige, todavia, que esse juízo de adequação decorra de uma equivalência matemática precisa*”.

Para o autor:

“(...) claro que afirmar que a estabilidade do equilíbrio econômico-financeiro como um valor autônomo não significa qualquer reconhecimento de que ao concessionário deva ser assegurada lucratividade certa e determinada, blindando-o de condutas ou ações ineficientes, ou, por sua vez, que deva ser condenado a suportar prejuízos ruinosos que ultrapassem riscos contratualmente assumidos”.

Assim, circunstâncias previsíveis ou, ainda que imprevisíveis, de consequências contornáveis ou de ordinários reflexos econômicos devem ser suportadas pelo agente privado. O concessionário continua sendo um empreendedor da iniciativa privada, devendo assumir, como todo empresário, os riscos da referida atividade. Outro posicionamento é o de Marçal Justen Filho⁹, para quem “*os eventos econômicos, embora imprevisíveis, que se insiram na normalidade do processo econômico não autorizam modificações de preço*”.

Diante do “caráter especial” dos contratos de concessão reconhecido pelo próprio constituinte (conforme art. 175, parágrafo único, I da CF/88), não é adequado aplicar a tais tipos de ajuste uma visão linear e estática do equilíbrio econômico-financeiro, como tradicionalmente é feito nos contratos de empreitada (contratos tradicionais, licitados pelo regime geral de contratação, classificados como contratos de desembolso). As concessões

⁸ GARCIA, Flavio Amaral. *A mutabilidade nos contratos de concessão*. São Paulo: Malheiros, 2021.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de Serviços Públicos*. São Paulo: Dialética, 1997, p. 157.

possuem uma estrutura muito mais complexa que, segundo Flavio Amaral Garcia¹⁰, vincula-se:

“(...) a um universo que extrapola a ciência jurídica”, não sendo possível compreender o exato conceito do equilíbrio econômico-financeiro “apenas pela lente dos juristas”. Segundo o autor, “trata-se de temática multidisciplinar, que impele uma visão necessariamente integrada com a Economia e com as Finanças Públicas”.

Nota-se que os contratos de concessão e PPP passaram, nas últimas décadas, a contar com a possibilidade de ser fixada, no próprio instrumento, uma “matriz de riscos”, o que tornou possível uma alocação prévia dos riscos potenciais sobre o objeto contratual entre as partes, instituto que foi recentemente estendido às contratações ordinárias, conforme a Lei nº 14.133/21. A norma positivou o entendimento já consagrado na doutrina no sentido de que “a matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes” (art. 103, §4º).

Isso significa que o contrato original, conforme matriz de riscos nele exposta, revela o instrumento em sua situação de perfeito equilíbrio, de modo que os eventos supervenientes, na medida em que ocorrerem, revelarão, à luz do modo como cada risco foi alocado, qual a parte que terá que suportar as suas consequências.

Nos projetos de concessão, a elaboração de uma matriz de riscos adequada funciona como medida que garante estabilidade ao contrato e que gera uma redução de litígios durante a sua execução. Uma clara e eficiente alocação de riscos entre as partes também gera incentivos para a atuação de cada contratante na relação contratual.

A alocação de riscos também serve como parâmetro para os pleitos de revisão contratual, que visam à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A construção da matriz de riscos, especialmente em contratos de longuíssimo prazo, complexos e estruturados de maneira artesanal para cada projeto, como os de concessão

¹⁰ GARCIA, Flavio Amaral. *A mutabilidade nos contratos de concessão*. São Paulo: Malheiros, 2021.

e PPP, demanda uma análise atenta sobre quais os riscos que incidem sobre o serviço que se pretende delegar.

A regra geral sobre a matéria consiste em alocar os riscos para a parte que tem melhores condições de gerenciá-los, seja por conseguir, a um custo mais baixo, reduzir as chances de o risco se concretizar, seja por melhor mitigar os prejuízos resultantes de evento indesejável.

Se o risco se concretizar, caso esteja alocado ao concessionário, ele não fará jus ao reequilíbrio, porquanto a matriz define o equilíbrio econômico inicial do contrato. Só haverá revisão nos casos em que o risco ocorrer, uma parte ser prejudicada por seus efeitos e o risco estiver alocado à parte contrária. Esta é a sistemática aplicável ao instituto, não havendo, a rigor, aplicação de “penalizações”, mas apenas o dever da parte que assumiu determinado risco suportar seus efeitos ao longo da vigência contratual.

A matriz de riscos conta com sugestões de mecanismos de mitigação dos riscos, entretanto não se trata de obrigações cogentes. Caso o risco se concretize, adotados ou não os mecanismos de mitigação, a sistemática acima será aplicada, concedendo-se ou não a revisão a depender da alocação inicial, que previamente definiu o contrato em seu estado de equilíbrio original e permitiu a precificação de cada risco pelo concessionário.

Com base nessa lógica, foi apresentada a matriz de riscos, que consta em cláusula da minuta contratual, bem como em planilha que servirá como Anexo do Edital. De uma maneira geral, a matriz segue as melhores práticas aplicadas no setor, alocando cada risco à parte que possui melhores condições de gerenciá-los ou de mitigar os efeitos em caso de sua ocorrência, sendo que algumas delas são fundamentadas na legislação e outras exclusivamente no contrato.

De modo geral, determinados riscos foram alocados ao Poder Concedente e que, se concretizados, geram ao Concessionário direito ao reequilíbrio. Em resumo, são casos de descumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Público, de alterações unilaterais, mudanças legislativas, determinações judiciais relacionadas a fatos ocorridos antes da concessão, fato do príncipe, ato da Administração, ou fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, modificações promovidas pelo Poder Concedente

nos indicadores de desempenho, caso fortuito ou força maior, dentre outros. Como é possível notar, são questões fora do controle do particular e que, segundo as melhores práticas do mercado de concessões, devem ser, como regra, alocados ao Poder Concedente.

Por outro lado, uma série de riscos foi atribuída ao agente privado. São, seguindo a linha de raciocínio já exposta, situações em que o particular possui melhores condições de gerenciar a ocorrência do risco ou de mitigar suas consequências. São os casos de erros, falhas e/ou atrasos na prestação dos serviços, não atualização tecnológica, e também algumas situações que não estão, a rigor, dentro da esfera de controle do particular, mas que são riscos seguráveis no mercado brasileiro, o que permite ao agente privado um planejamento para contratar seguros.

Também são riscos assumidos pelo Concessionário o aumento do custo de empréstimos e financiamentos, variação ordinária dos custos de insumos, operacionais, de manutenção, de compra, de investimentos (note-se que se trata de variação “ordinária”, de modo que variações extraordinárias podem gerar, a depender de cada caso, a revisão contratual), estimativa incorreta do valor dos investimentos, dentre outros.

Com relação aos mecanismos para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, é oportuno mencionar que, na linha do que leciona Mauricio Portugal Ribeiro¹¹:

“(...) geralmente o contrato de concessão ou PPP enumera as formas admitidas de realização dessa compensação. Essa enumeração deve ser sempre interpretada como meramente exemplificativa. Portanto, as partes podem acordar, para a compensação, forma diversa daquelas previstas no contrato”.

O mesmo é dito por Flavio Amaral¹², para quem:

“(...) parece melhor que as medidas de reequilíbrio não ostentem natureza taxativa no contrato de concessão, mas caráter meramente exemplificativo, que não iniba outros

¹¹ “O que todo profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem)”, cit., in Egon Bockmann Moreira (coord.), *Tratado do Equilíbrio Econômico-Financeiro: Contratos Administrativos, Concessões, Parcerias Público-Privadas, Taxa Interna de Retorno, Prorrogação Antecipada e Relicitação*, p. 543.

¹² GARCIA, Flavio Amaral. *A mutabilidade nos contratos de concessão*. São Paulo: Malheiros, 2021.

mecanismos concebidos ex post, reservando espaços de incompletude para a busca de soluções negociadas e consensuais”.

Por fim, convém lembrar o teor do Enunciado nº 19, da I Jornada de Direito Administrativo, levada a efeito pelo Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal:

"As controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem."

Assim sendo, o presente contrato foi modelado seguindo tais diretrizes, ao estabelecer um rol meramente exemplificativo de mecanismos de reequilíbrio.

1.7. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

Examinando a legislação federal relacionada às questões da concessão e da licitação de serviços públicos, constata-se que em nenhum dispositivo há regras sobre a limitação quanto à definição do(s) lote(s) operacional(is). Tanto na Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para a licitações e contratos da administração pública, quanto a Lei nº Federal nº 14.133, de 2021, a “nova” lei de licitações e contratos administrativos ou, ainda, na Lei Estadual nº 8.987, de 1995, ou ainda, na legislação local, não estabelecem referência à caracterização dos lotes operacionais.

Assim, sob o aspecto normativo, não há um regramento determinado a ser seguido em atenção a quantidade de lotes numa concessão de serviços públicos, o que torna a decisão técnica baseada em critérios de conveniência e oportunidade, amparados com algum racional técnico e/ou econômico-financeiro.

Existe, assim, uma variedade considerável de abordagens adotadas para a definição da quantidade de lotes operacionais. Essa situação decorre principalmente da localização geográfica, pluralidade dos sistemas de transporte público coletivo por ônibus resultante das características particulares de cada cidade, etc.

O cenário de lote único não se justifica, pois o valor do contrato se tornaria muito mais alto - soma dos dois lotes - o que poderia afastar empresas interessadas na licitação por não possuírem as qualificações exigidas, cerceando a concorrência.

Além disso, a licitação em lote único gera maior risco à licitação, visto que, na hipótese de o contrato do lote único ser extinto, toda a operação falharia, impactando significativamente a vida dos passageiros. No cenário com divisão por lotes, na hipótese de uma das concessionárias não atender de forma satisfatória o contrato, o outro manter-se-ia vigente, impactando em menor medida os usuários. Além disso, a divisão em lotes é mais assertiva em atender as necessidades dos usuários e da região operante.

Desta forma, optou-se pela divisão em 2 (dois) lotes geográficos que tem por objetivos principais estimular a competitividade no sistema de transporte e gerar benefícios operacionais aos serviços, com a redução de quilometragem improdutiva.

Registra-se que, além de tudo que foi mencionado acima, a operação atual está baseada em contratos de concessão, e a licitação anterior adotou, justamente, a divisão territorial da cidade em 2 (dois) lotes.

Tal divisão consistiu em respeitar um equilíbrio entre o montante de investimento a ser realizado e a atratividade da operação, objetivando garantir o relativo balanceamento entre os indicadores de quantidade de linhas, demanda de passageiros transportados, demanda de passageiros equivalentes, percurso percorrido, frota efetiva, etc.

Além disso, outros projetos de concessão de transporte público têm adotado o parcelamento da concessão de forma a facilitar a gestão do contrato, maior qualidade e eficácia no atendimento aos usuários. Ademais, caso se avalie que a operação de um dos lotes não atende ao pactuado e seja necessário o encerramento dele, tal encerramento gerará menor impacto aos usuários, visto que apenas um dos lotes seria impactado.

Assim, por meio da presente licitação, o Poder Concedente determinou a implantação e operação de um sistema de transportes coletivos, em 02 (dois) Lotes de Linhas, designados por Lote 1 e Lote 2. Além disso, a divisão em lotes amplia a competitividade e mantém o modelo atual de prestação dos serviços, evitando-se custos para alteração da atual estrutura

1.8. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Como resultado final pretendido da presente contratação, espera-se a constituição de um serviço de transporte público na área do Município de Ponta Grossa/PR, prestado com qualidade, que permitirá uma maior mobilidade dos usuários, que possibilita um maior desenvolvimento econômico e social da região se tornando referência em concessão de transporte deste tipo.

O objetivo principal é a máxima satisfação do usuário, o que será concretizado por meio da cobrança de indicadores de qualidade pelo concessionário. A modicidade tarifária, com a implementação de subsídios, a um só tempo majora a satisfação do usuário e também gera maior demanda ao sistema, reduzindo o uso de transportes particulares.

A redução do uso de transporte particulares torna a cidade menos poluída, reduz o tráfego e gera melhoria da qualidade de vida das pessoas. Há nítida preocupação, nesse mesmo sentido, com a questão ambiental, por meio da previsão, no projeto, de operação com ônibus elétricos, reduzindo a emissão de gases poluentes na atmosfera.

Outro objetivo consiste em diminuir o vandalismo no sistema de transporte coletivo, o que poderá ser alcançado por meio da instalação de câmeras de monitoramentos nos veículos, que consta como obrigação do futuro concessionário.

Já como ações permanentes, tem-se:

- Redução do tempo de viagem, em razão do motorista não precisar dispor de tempo para a cobrança da passagem a bordo;
- Eliminação de problemas com troco; e
- Maior segurança em relação a assaltos, tanto dentro dos coletivos, quanto na aquisição dos créditos nos postos de vendas.

Com a pretendida licitação do sistema, tem-se a continuidade da prestação do serviço por meio de contratos de concessão, mas com melhorias decorrentes da evolução tecnológica ocorrida no setor desde a última licitação, proporcionando maior controle, transparência das informações à sociedade, autonomia na gestão, segurança, qualidade, cumprimento do serviço, conforto ao usuário, atualizações tecnológicas, entre outros.

1.9. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

Não existem medidas específicas que devam, necessariamente, ser adotadas pelo Poder Concedente para fins de celebração do contrato.

Como visto, os serviços já são prestados, atualmente, por meio de contratos de concessão. A atividade mais complexa a cargo do Poder Público, antes da formalização de um ajuste desta natureza, seria a estruturação interna de seus órgãos/entidades para que possam, com eficiência, fiscalizar o cumprimento do contrato pelo futuro concessionário.

Assim, já há, portanto, uma estrutura capaz de assumir as tarefas relacionadas à gestão e fiscalização do ajuste. Ademais, o contrato de concessão prevê a figura do Verificador Independente, que auxiliará o Poder Concedente na apuração dos indicadores de desempenho e exercerá outras funções correlatas, como consta no Anexo contratual correspondente.

No momento oportuno, o Poder Concedente poderá analisar a conveniência/oportunidade de contratar pessoal para reforçar a fiscalização do contrato, bem como adquirir *softwares* para dar mais eficiência à gestão dos serviços delegados.

O órgão gestor tem como principal objetivo adequar a oferta de serviços à necessidade dos usuários e às condições operacionais das empresas operadoras, garantindo a sustentabilidade do sistema.

A coleta e o tratamento de dados operacionais de forma rápida, confiável e segura têm um papel fundamental na gestão do sistema, pois além de permitir a adequação da oferta à demanda, dará ao Poder Concedente maior credibilidade perante os usuários com a demonstração de que detém a informação e pode intervir sempre que necessário para garantir a qualidade do serviço.

O avanço tecnológico vem proporcionando o surgimento de sistemas automatizados para obtenção de dados que poderão apresentar solução para antigos problemas. Serviços que antes eram realizados com a utilização de mão de obra intensiva e sistemas manuais, com possibilidades de falhas humanas, além do tempo gasto para fazê-los, podem hoje ser

substituídos por sistemas modernos e informatizados. Além disso, em geral, tais programas garantem maior segurança aos interessados no serviço.

Assim, ressalta-se a importância de eventual aquisição de *softwares*/programas de sistemas de transportes, primeiramente, para o atendimento das necessidades crescentes dos usuários do sistema em ter um serviço que ofereça pontualidade, regularidade, confiabilidade, maior velocidade e menores custos. Para isto, é fundamental dispor de informações que permitam monitorar, quase que em tempo real, o desempenho do sistema de transporte público. Em segundo lugar, estas exigências que pareceriam de difícil atendimento em função de custo e dificuldades tecnológicas, vêm experimentando uma rápida transformação pela redução dos preços dos equipamentos que compõem os sistemas inteligentes e pela simplificação de sua utilização. Isso irá possibilitar um grande avanço no sentido de evoluir de um monitoramento passivo, que muitas vezes chega a ter informações defasadas de quase um mês, para permitir a ação de mecanismos de retroalimentação que corrijam eventuais desvios do planejamento operacional.

Entretanto, trata-se de medidas a serem adotadas oportunamente, com base em critérios de conveniência e oportunidade do administrador público, não havendo qualquer óbice para a formalização do contrato e início da operação com a estrutura atual de pessoal e sistemas/*softwares* do Poder Concedente.

1.10. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

As contratações correlatas e/ou interdependentes são aquelas em que existe uma relação próxima entre os objetos dos contratos, de modo que a execução de um contrato afeta diretamente a execução do outro.

Apenas a título de referência, o § 5º, do art. 15, do Decreto nº 10.086/2022 (Regulamento da Lei nº 14.133/21 editado pelo Estado do Paraná), define contratações correlatas como sendo:

“(...) aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si e contratações interdependentes aquelas em que a execução da contratação tratada poderá afetar ou ser afetada por outras contratações da Administração Pública.”

Essas contratações podem envolver diversas partes, como empresas, órgãos públicos ou particulares.

Um exemplo de contratações correlatas pode ser a construção de uma estrada e a contratação de uma empresa para a coleta do lixo na região. A construção da estrada pode afetar diretamente a coleta do lixo, tornando difícil ou até impossível que os caminhões de lixo acessem determinadas áreas da região, e, portanto, é importante que as duas contratações sejam feitas levando em conta essa relação.

No presente caso, como contratação interdependente é possível mencionar a contratação do Verificador Independente (VI), conforme as cláusulas definidas no contrato e anexos pertinentes. É importante que a contratação do Verificador Independente se dê concomitantemente com a assinatura dos contratos com as concessionárias, porém, caso isso não ocorra, na ausência de um VI, o pagamento da concessionária poderá ser realizado com base no(s) relatório(s) de aferição de desempenho produzido(s) pela própria concessionária.

De toda maneira, a função do VI é de extrema relevância, razão pela qual cabe ao Poder Concedente redobrada atenção para que a Concessionária observe o rito de contratação deste auxiliar, que se mostra essencial para uma qualificada fiscalização do contrato e das metas de desempenho.

1.11. DESCRIÇÃO DE POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E RESPECTIVAS MEDIDAS MITIGATÓRIAS

Tratando-se da delegação de transporte coletivo de passageiros, os principais impactos ambientais são relativos às emissões de gases decorrentes da combustão que são reduzidos com a manutenção periódica e tempestiva dos veículos e pela substituição de veículos com motores mais eficientes, além de elétricos.

Desta forma, os veículos que comporão o sistema deverão estar sempre com a manutenção em dia e atender às normas e demais exigências dos órgãos responsáveis, quando das solicitações e renovações das licenças e autorizações. Assim como os veículos, as garagens deverão atender, além dos requisitos ambientais, as determinações do Corpo de Bombeiros e prefeitura municipal.

1.12. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DA NECESSIDADE A QUE SE DESTINA

Diante de todo o exposto, conclui-se que a modelagem adotada é adequada para o atendimento da necessidade pública.

Um bom sistema de transporte coletivo pode ter uma série de impactos sociais positivos, contribuindo para uma comunidade mais inclusiva, eficiente e sustentável, tais como:

- **Acessibilidade para Todos:** o transporte coletivo proporciona uma opção acessível de deslocamento para pessoas de diversas classes sociais, tornando a mobilidade mais inclusiva e equitativa;
- **Redução das Desigualdades Sociais:** um sistema eficiente de transporte coletivo ajuda a reduzir as desigualdades sociais, proporcionando oportunidades iguais de acesso a emprego, educação, saúde e lazer para todos os membros da comunidade;
- **Economia para os Usuários:** oferecer uma alternativa econômica ao transporte privado individual pode aliviar o peso financeiro sobre os cidadãos, economizando dinheiro em combustível, estacionamento e manutenção de veículos, em especial quando há previsão de subsídios, em prol da modicidade tarifária, como no caso presente;
- **Tempo e Produtividade:** sistemas de transporte coletivo eficientes reduzem os tempos de deslocamento, permitindo que as pessoas cheguem aos seus destinos mais rapidamente. Isso contribui para uma maior produtividade no trabalho e melhoria na qualidade de vida;
- **Alívio no Tráfego:** ao incentivar o uso do transporte coletivo, há uma redução significativa no tráfego de veículos particulares, diminuindo congestionamentos e melhorando a fluidez nas vias urbanas;
- **Meio Ambiente Mais Saudável:** a preferência pelo transporte coletivo em detrimento do individual contribui para a redução das emissões de poluentes, melhorando a qualidade do ar e promovendo um ambiente urbano mais saudável, o que resta potencializado com a utilização de veículos mais modernos, além dos

elétricos que compõem a frota pública a ser operada pelo concessionário;

- Espaço Urbano Mais Sustentável: sistemas de transporte coletivo bem planejados incentivam a criação de espaços urbanos mais agradáveis, com menos necessidade de estacionamentos extensos e mais espaço para áreas verdes e pedestres;
- Integração Social: o transporte coletivo promove a interação social, criando um ambiente onde as pessoas compartilham espaços e experiências. Isso contribui para uma maior coesão social e senso de comunidade;
- Segurança Viária: menos veículos individuais nas ruas resultam em um ambiente viário mais seguro, com redução do número de acidentes e melhoria da segurança para pedestres e ciclistas; e
- Estímulo ao Desenvolvimento Urbano: um sistema de transporte coletivo eficiente pode estimular o desenvolvimento urbano sustentável ao conectar diferentes áreas da cidade, facilitando o acesso a empregos, comércio, serviços e áreas de lazer.

Em resumo, um sistema de transporte coletivo bem implementado pode trazer uma ampla gama de benefícios sociais, promovendo a inclusão, eficiência, sustentabilidade e qualidade de vida para a população.

Sabe-se que atualmente o sistema de transporte no Município de Ponta Grossa carece de investimentos e, especialmente, de um projeto integrado que ao mesmo tempo que aumente o nível de satisfação da população gere eficiência ao gasto público. Desta forma, o objeto de concessão do sistema local se torna fundamental para proporcionar aos cidadãos maior qualidade e oferta no serviço.

Para a determinação dos quantitativos e preços deste projeto, foram realizados diversos estudos de forma a determinar as premissas e, a partir delas, determinar as quantidades e levantamento de preços.

Verificou-se, também, que a Concessão Comum, com previsão de subsídios, dividida em dois lotes, é a forma de delegação mais adequada à exploração do sistema. O levantamento de mercado levou à conclusão de que a concessão parcelada - por lotes - é

um modelo de contratação amplamente reconhecido e consolidado no país, o que reduz eventuais questionamentos dos órgãos de controle, além de trazer outros benefícios relacionados à gestão e operação do contrato.

No que tange à exploração dos serviços de transporte coletivo de passageiros via Concessão Comum, a principal receita da futura Concessionária é advinda da multiplicação da tarifa de remuneração técnica vencedora do certame multiplicada pelo total de quilômetros realizados. Para compor o pagamento às Concessionárias, o Poder Concedente irá utilizar das receitas tarifárias advindas do próprio sistema, receitas extra tarifárias, advindas especialmente de publicidades e subsídios.

O modelo proposto também incentiva o bom desempenho pelas Concessionárias, visto que possui remuneração variável atrelada a indicadores de desempenho.

Tratando-se de serviço público essencial, no qual há cobrança de tarifa dos usuários, o Poder Concedente define uma tarifa de remuneração técnica máxima e, sobre ela, as Concessionárias interessadas deverão dar um desconto, sendo que a que oferecer o menor valor de tarifa será a vencedora.

Dentre as vantagens do modelo proposto, está, de forma resumida: (i) a maior segurança jurídica aos potenciais investidores e ao Município; (ii) o estímulo à maior eficiência na prestação dos serviços; e (iii) o menor custo regulatório e de fiscalização dos serviços.

Diante do exposto nesta subseção, conclui-se que há plena adequação da solução para o atendimento da necessidade a que se destina o presente Estudo Técnico Preliminar.