



RONDÔNIA
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Rondônia - AGERO
Ouvidoria - AGERO-OUV

EDITAL N° 1/2025/AGERO-OUV

A DIRETORA PRESIDENTE DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE RONDÔNIA – AGERO, no uso de suas atribuições legais, sendo dotada de poderes para exercer a regulação, controle e fiscalização da prestação dos serviços públicos de competência estadual, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 826, de 9 de julho de 2015 e Lei Complementar 366/07.

RESOLVE:

Tornar público o relatório das análises e respostas das contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública nº 01/2025, realizada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Rondônia (AGERO), aberta às 7h30 do dia 06 de janeiro de 2025 e encerrada dia 06 de fevereiro de 2025 às 13h30, a fim de obter contribuições, sugestões, propostas, críticas e demais manifestações pertinentes, por quaisquer interessados, a respeito da licitação das linhas do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Rondônia/RO.

1.

INTRODUÇÃO

O presente relatório trata da análise das contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública nº 01/2025, realizada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Rondônia (AGERO), aberta às 7h30 do dia 06 de janeiro de 2025 e encerrada dia 06 de fevereiro de 2025 às 13h30, a fim de obter contribuições, sugestões, propostas, críticas e demais manifestações pertinentes, por quaisquer interessados, a respeito do Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado de Rondônia/RO.

2.

ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES

Entre às 07h30 do dia 06 de janeiro de 2025 até às 13h30 do dia 06 de fevereiro de 2025 foram recebidas 17 (dezessete) contribuições. A Tabela 1 a seguir apresenta o resumo das contribuições recebidas, classificando por temas técnico, jurídico e econômico-financeiro. Ressalta-se que o somatório das contribuições não totaliza dezessete, pois algumas classificações se sobrepõem, resultando em contribuições de múltiplos cunhos, podendo ser uma combinação de técnicas, jurídicas ou econômico-financeiras.

Tabela 1 – Resumo da análise das contribuições

Tema da Contribuição da Consulta Pública	Quantidades de Contribuições
Técnico	3
Jurídico	13
Econômico-Financeiro	7
Total	17

Fonte: Consulta Pública nº 1/2025.

As subseções apresentadas a seguir analisam cada uma das 17 contribuições recebidas do escritório Macedo Santos e Nogueira Advogados, do Sindicato da Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado de Rondônia (SINITER) e de cidadãos interessados (membros da sociedade civil).

2.1. Análise de Contribuição de n.º 1

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre as incompatibilidades com o modelo federal de delegação dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) e com os julgados recentes do Supremo Tribunal Federal (STF)

“Desde a edição da Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros passou a ser outorgada por meio de autorização, mantido o regime de permissão apenas para as modalidades de transporte semiurbano e transporte ferroviário de passageiros.

A aplicação do regime de autorização pelo Poder Público ocorre, em geral, nos setores em que, devido às suas características operacionais, há viabilidade para a coexistência de diferentes agentes. Na prática, a alteração do regime de outorga representou a abertura do setor a maior concorrência, ampliando as oportunidades para novos participantes. Com efeito, o parecer aprovado pela Comissão Mista designada para analisar a Medida Provisória nº 638/2014, que deu origem à Lei nº 12.996/2014, assim dispôs:

Os regimes de concessão e permissão como praticados nos últimos anos, via Ministério dos Transportes e ANTT, já se mostraram inadequados e de difícil operacionalização, porque suas naturezas implicam regras mais rígidas e permanentes, as quais, na prática, engessam as ações tanto do setor público, como das empresas operadoras.

Assim, é necessário promover mudanças de regime, passando para a Autorização, remetendo à ANTT toda a tarefa de regulamentar e regular a atividade.

Dado que há possibilidade de coexistência entre concorrentes, a realização de licitação torna-se despicienda. A própria Lei nº 10.233/2001 estabelece, em seu art. 47-B, que “Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional”. Assim, apenas quando houver inviabilidade operacional, justificando a restrição de novos entrantes, é que a legislação exige a realização de licitação.

Com isso, a prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros deixou de ser considerada uma delegação estatal e passou a ser tratada como uma atividade da iniciativa privada, sujeita à regulamentação do Estado.

Essa alteração legal é plenamente legítima e encontra respaldo na Constituição, que não determina um modelo específico para a prestação desses serviços. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, já reconheceu, no julgamento da ADI 5.549 e da ADI 6.270, a constitucionalidade dessas alterações legislativas e as vantagens da escolha pelo modelo de autorização em detrimento da realização de licitação para o serviço em comento.

Nos termos do decisum do STF, a possibilidade de se outorgar a prestação de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros por meio de autorização se justifica em razão dos seguintes motivos: (a) inexistência de fatores que justifiquem a criação de barreiras à entrada de concorrentes no setor; (b) existência de agência reguladora com poderes para assegurar a adequada prestação do serviço; e, (c) promoção da universalização do serviço e de outros benefícios à população usuária decorrente da abertura do mercado para novos entrantes.

Ainda segundo a decisão do STF, a implementação do regime de autorização permite a abertura do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional a novos entrantes, ampliando a concorrência neste serviço essencial e propiciando externalidades positivas advindas da livre concorrência, como o progresso tecnológico, a melhoria da qualidade do serviço e a redução dos seus custos.

Mutatis mutandis, entende-se que a mesma interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal se estende à realidade do Estado de Rondônia, posto que a) inexistem fatores que justifiquem a criação de barreiras à entrada de concorrentes no setor; b) existe agência reguladora constituída com poderes para assegurar a adequada prestação do serviço (AGERO); e c) a Lei Complementar nº 366/2007 possibilita a exploração do serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros por meio de autorização ou concessão.

Pelo exposto, evidencia-se que ainda que a escolha governamental pela realização da licitação encontre respaldo na legislação estadual que rege o tema, tal opção representa um atraso em relação à evolução alcançada pelo modelo federal, trazendo prejuízos à concorrência e favorecendo a criação de um monopólio na exploração dos serviços, em clara afronta aos objetivos estabelecidos no ordenamento jurídico do Estado de Rondônia.”

2.1.2 Análise/Resposta:

Especificamente quanto ao transporte interestadual e internacional, que como visto é de competência da União, a Constituição Federal prevê de maneira expressa que tais serviços podem ser explorados diretamente pelo ente central ou mediante autorização, permissão ou concessão:

“Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;”

Quanto ao transporte intermunicipal, nada consta no texto constitucional. Assim, em regra, os serviços são delegados por meio de concessões ou permissões de serviço público por força do art. 175 da Constituição Federal:

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

Não obstante, alguns Estados têm buscado adotar modelos distintos. Partindo da premissa de que o art. 175 se refere a serviços públicos, ou seja, às atividades econômicas em sentido amplo que são qualificadas legislativamente como serviço público, seria possível em teoria que o ordenamento jurídico local deixasse de considerar o transporte intermunicipal como um serviço público, qualificando-o como serviço de “utilidade pública”, com o objetivo de retirar a atividade da hipótese de incidência do art. 175 da Constituição.

Assim, ausente a “*publicatio[1]*”, o serviço não seria mais considerado “serviço público” e o regime do art. 175 da Constituição poderia ser afastado, abrindo margem para a adoção de um modelo de autorização, buscando ampliar o mercado e fomentar a concorrência no setor.

No âmbito da União, conforme visto, o modelo de autorização é uma realidade, com a peculiaridade de que para o ente central há previsão constitucional expressa admitindo a adoção deste regime. Por meio da Lei nº 12.996/2014, alterou-se a Lei nº 10.233/2001 para regulamentar o modelo de autorização para o transporte regular interestadual e internacional, desde que “desvinculados da exploração da infraestrutura” (art. 13, V, “e”).

Na experiência estadual, cite-se a título de exemplo o modelo adotado pelo Estado de Goiás. Conforme visto, por força do art. 175, na ausência de previsão constitucional expressa para que os Estados adotem o modelo de autorização, que acaba por restringir a delegação de serviços públicos por meio de concessão ou permissão, o legislador goiano “desqualificou” os serviços de transporte intermunicipal, deixando de considerá-los como “serviço público” e passando a enquadrá-los juridicamente como “serviços de utilidade pública”. Segundo o art. 5º da Lei nº 18.673/14 do Estado de Goiás:

“Art. 5º O serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, compreendido como o conjunto de atividades que possibilita a oferta de transporte entre municípios situados no Estado de Goiás, fica classificado em:

(...)

I - transporte regular - serviço de utilidade pública de transporte público rodoviário intermunicipal coletivo de passageiros e acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com deslocamentos entre dois ou mais municípios do Estado de Goiás;”

Assim, não sendo serviço público, o agora serviço de “utilidade pública” passou a poder, juridicamente, ser objeto de concessão e permissão e também de autorização. De acordo com o teor do art. 7º da lei:

“Art. 7º Ressalvado o disposto em legislação específica, as delegações de que trata o art. 2º desta Lei serão realizadas sob a forma de:

I – autorização quando se tratar de prestação de serviço de transporte não regular ou regular desvinculado da exploração de infraestrutura;

II – permissão quando se tratar de prestação de serviço de transporte regular desvinculado da exploração de infraestrutura em linhas com nível de demanda insuficiente para gerar competição ou que sejam consideradas inviáveis economicamente no regime de exploração por autorização;

III – concessão, quando se tratar de exploração de infraestrutura de transporte público, precedida ou não de obra, e prestação de serviços de transporte vinculado à exploração de infraestrutura.”

O modelo, então, utiliza a concessão quando se tratar de exploração de infraestrutura de transporte público e prestação de serviços de transporte vinculado à exploração da infraestrutura. Quando os serviços forem prestados de maneira desvinculada da exploração de infraestrutura, prevalece o modelo de autorização, salvo quando o nível de demanda for insuficiente para haver competição, caso em que será adotado o regime de permissão.

Esse movimento de abertura do mercado por meio da adoção das autorizações tem encontrado forte resistência. A constitucionalidade tanto da lei goiana nº 18.673/14 quanto da Lei Federal nº 10.233/2001, alterada pela Lei nº 12.996/2014, foi questionado.

Oportuno mencionar que, desde então, o cenário jurisprudencial evoluiu substancialmente em favor do modelo de autorizações. O Supremo Tribunal Federal julgou conjuntamente, em 29.03.2023, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.549 e 6.270, tendo decidido que:

“É constitucional dispositivo de lei federal que altera o regime de outorga da prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculados da exploração de obras de infraestrutura, permitindo sua realização mediante mera autorização estatal, sem a necessidade de licitação prévia, desde que cumpridos requisitos específicos. A regra geral é a realização de licitação. No entanto, especificamente em relação ao transporte rodoviário interestadual e internacional, uma interpretação sistemática da Constituição admite a autorização do serviço sem o processo licitatório, mediante o respeito aos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)”. STF. Plenário. ADI 5.549/DF e ADI 6.270/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 29/3/2023 (Info 1089)

No caso de Goiás, a liminar que havia sido proferida no âmbito do processo judicial de número 5185869-10.2016.8.09.0051 foi, após a decisão do STF, revogada pelo Desembargador Relator, de maneira que o ente público passou a efetivamente aplicar, em seu território, o regime de autorizações regulatórias.

No caso de Rondônia, não obstante o que se discutiu acima, conclui-se ser o caso de se adotar o modelo de

concessão de serviço público para a delegação dos serviços à iniciativa privada.

No âmbito do Estado de Rondônia, o transporte intermunicipal foi qualificado como “serviço público” diretamente pela Constituição do Estado, ideia que parece motivar o art. 15 da Constituição Estadual quando fixa que o “transporte coletivo” é considerado “serviço público sob administração estadual” (e esta referência a “transporte coletivo” só pode estar relacionada ao transporte intermunicipal, já que o transporte coletivo urbano é de competência municipal e o interestadual e internacional são serviços a cargo da União, como já mencionado):

“Art. 15. Os serviços públicos em geral, no interesse da coletividade e necessários à melhoria das condições de vida da população, serão disciplinados na forma da Constituição e executados pelo Estado e pelos Municípios.

Parágrafo único. Para os fins dispostos neste artigo serão considerados serviços públicos sob a administração estadual e com estruturas administrativas próprias: estradas, serviços de navegação, documentação e arquivo, energia elétrica, habitação popular, transporte coletivo e saneamento básico.”

Assim, eventual movimento para que se tentasse implementar um modelo de autorizações como regra geral para os serviços regulares cuja exploração estiver desvinculada da utilização da infraestrutura (como feito na União e em Goiás, que realizou este movimento), demandaria alteração da própria Constituição do Estado, para que o serviço deixe de ser “serviço público” e passe a ser qualificado como serviço de “utilidade pública”.

A Lei Complementar Estadual nº 366/07, mesmo com as alterações implementadas posteriormente, estabelece que os serviços de transporte intermunicipal poderão ser prestados por meio de concessão ou autorização. No âmbito estadual, buscou-se enfatizar a realização de licitação para a delegação dos serviços, conforme consta em seu art. 10 (a autorização está reservada para situações excepcionais e transitórias):

“Art. 10. O serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros realizado no estado de Rondônia será formalizado, perante o Poder Concedente, mediante contrato, por meio de autorização, concessão ou permissão, os quais deverão observar os termos desta Lei Complementar, das normas pertinentes e do edital de licitação, no que couber, exceto aqueles realizados sem fins comerciais, por entidade pública ou particular, e os realizados por meio de táxi em viagem particular e eventual.”

Com efeito, o fato é que pelo porte dos investimentos que serão exigidos do futuro concessionário (por volta de R\$ 370 milhões), o modelo da concessão, mais uma vez, se mostra mais adequado, por gerar um vínculo jurídico mais estável que o regime permissionário.

Entre a concessão e a permissão, o modelo de concessão parece de fato mais adequado porque as permissões são consideradas pela Lei nº 8.987/95 como “precárias”, de modo que, para projetos mais robustos em que será exigido um maior nível de investimentos por parte do parceiro privado, o regime da concessão possui o condão de gerar maior segurança jurídica e estabilidade ao contrato, tornando o certame mais atrativo para o mercado. Assim, o legislador do Estado de Rondônia, no âmbito da discricionariedade política, e a Agero, no exercício da discricionariedade técnica, já ponderaram a questão e deliberaram pelo modelo de concessão como o mais pertinente para o setor.

Por fim, o modelo de concessão tem sido amplamente utilizado por outros entes estaduais, como é o caso de São Paulo, por meio da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – EMTU^[2], que presta os serviços de transporte intermunicipal nas regiões metropolitanas com base em contratos de concessão e por meio da ARTESP^[3], que está tentando desde 2015 realizar licitação para a concessão do transporte intermunicipal nas Regiões de Jundiaí e Campinas; Piracicaba; São José do Rio Preto e Ribeirão Preto; Bauru e Sorocaba; e Baixada Santista e Vale do Paraíba.

De igual modo, o Estado do Ceará, por meio da Agência Reguladora do Estado do Ceará – Arce, está licitando por meio de concessão^[4] a delegação dos serviços em duas áreas de operação, conforme definido no Edital. O mesmo ocorre no Estado do Espírito Santo^[5], em que decisão judicial declarou nulos todos os contratos relacionados aos serviços de transporte intermunicipal de passageiros por falta de prévio procedimento licitatório, de modo que o Governo Estadual tem adotado medidas para estruturar projeto para delegar os serviços para a iniciativa privada por meio de contratos de concessão. Minas Gerais^[6], no mesmo sentido, adota o modelo de concessão para a prestação dos serviços.

2.2. Análise de Contribuição de n. 2

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre a incompatibilidade do regime de concessão com os objetivos estabelecidos no ordenamento jurídico estadual.

“O Edital de concessão em exame tem por objeto a outorga da concessão do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Rondônia para o licitante que apresentar a proposta mais vantajosa em cada um dos três lotes ofertados.

Destarte, o resultado esperado dessa licitação é a constituição de monopólios na exploração de todas as linhas intermunicipais de ônibus no Estado de Rondônia, com risco de que uma mesma empresa detenha o domínio integral da exploração desse serviço pelo prazo de 30 anos, em claro descompasso com os objetivos estabelecidos nos artigos 15 e 16 da Constituição do Estado, e com as próprias restrições impostas pela Lei Complementar estadual que rege o tema.

Com efeito, o 84º do art. 15 da Constituição estadual assim dispõe:

Art. 15. Os serviços públicos em geral, no interesse da coletividade e necessários à melhoria das condições de vida da população, serão disciplinados na forma da Constituição e executados pelo Estado e pelos Municípios.

Parágrafo único. Para os fins dispostos neste artigo serão considerados serviços públicos sob a administração estadual e com estruturas administrativas próprias: estradas, serviços de navegação, documentação e arquivo, energia elétrica, habitação popular, transporte coletivo e saneamento básico.

(...)

§4º O Estado e os Municípios, na delegação dos transportes coletivos, impedirão o monopólio nocivo ao interesse público. (grifo do escritório Macedo Santos e Nogueira Advogados)

A Lei Complementar nº 366/2007, por seu turno, estabelece:

Art. 44. As delegações de serviço público de transporte serão efetuadas por meio da concessão de que trata esta Lei Complementar, exceto nos casos de delegação por meio de autorização precária de que trata o Capítulo X.

Art. 45. As concessões serão delegadas sem característica de exclusividade e serão objeto de prévia licitação, na modalidade de concorrência, nos termos da legislação própria, com observância dos princípios de legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, ressalvados os casos previstos em Lei.

§1º A necessidade e a oportunidade para a implantação dos serviços serão aferidas pelo Poder Concedente, através da realização de estudos de mercado, que indiquem a viabilidade técnica e econômica de sua exploração de forma equilibrada, observado o interesse público, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos existentes, bem como os seguintes princípios para a implantação de nova concessão:

I - será efetuada com veículos adequados à demanda da linha licitada;

II - será evitado o monopólio da linha por uma só empresa sempre que a demanda assim o proporcionar;

Da leitura dos excertos transcritos, a única interpretação possível é de que, a despeito de a Lei Complementar dispor sobre dois regimes distintos de delegação para o serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Rondônia, a adoção do regime de concessão não pode ser utilizada para a criação de monopólio na exploração das linhas estaduais de transporte rodoviário regular de passageiros. Dessa feita, a licitação pleiteada pelo governo estadual não deve ser continuada, pois não encontra respaldo no ordenamento jurídico do Estado.”

2.2.1 Análise/Resposta:

O art. 45 da lei estabelece que as concessões não poderão, como regra, possuir “característica de exclusividade”, devendo sempre que possível ser evitado o monopólio da linha por uma só empresa:

“Art. 45. As concessões serão delegadas sem característica de exclusividade e serão objeto de prévia licitação, na modalidade de concorrência, nos termos da legislação própria, com observância dos princípios de legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, ressalvados os casos previstos em Lei.

§ 1º A necessidade e a oportunidade para a implantação dos serviços serão aferidas pelo Poder Concedente, através da realização de estudos de mercado, que indiquem a viabilidade técnica e econômica de sua exploração de forma equilibrada, observado o interesse público, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos existentes, bem como os seguintes princípios para a implantação de nova concessão:

I - será efetuada com veículos adequados à demanda da linha licitada;

II - será evitado o monopólio da linha por uma só empresa sempre que a demanda assim o proporcionar;”

No caso do projeto, somente uma licitante poderá se sagrar vencedora para cada lote, que concentra determinadas linhas. Entretanto, não há garantia contratual de exclusividade em favor da concessionária, em linha com a legislação estadual.

A circunstância de se prever apenas um vencedor para cada lote se dá pelo resultado dos estudos técnicos e econômico-financeiros desenvolvidos ao longo da modelagem, que indicaram que a demanda atual não é suficiente para que se modele um projeto que viabilize a existência de mais de um concessionário em cada lote.

Oportuno, aqui, rememorar o conteúdo do art. 13, III da mesma Lei Complementar 366/07:

“Art. 13. As diretrizes básicas para a elaboração do plano para outorga dos serviços serão definidas pelo exame conjunto dos seguintes fatores principais:

III - os serviços em execução, outorgados pela AGERO, considerarão as pesquisas de mercado, nos limites das respectivas competências, evitando-se a concorrência ruinosa.”

Ou seja, o legislador externou preocupação com a “concorrência ruinosa”, pois em determinados mercados uma concessão, que demanda altos investimentos, necessita de maior concentração para a fase de operação, buscando tornar o projeto atrativo e a execução dos serviços economicamente sustentável, como no caso presente.

A esse respeito, o estudo de demanda realizado ao longo da estruturação do projeto demonstrou a inviabilidade de se delegar um mesmo lote para mais de um parceiro privado operar simultaneamente, sob pena de a concorrência se mostrar, na dicção legal, “ruinosa”.

A relativa baixa demanda dos serviços de transporte intermunicipal no Estado de Rondônia, portanto, impõe a delegação de cada lote para um único concessionário, sem prejuízo de, ao longo do tempo, caso o cenário evolua, serem deflagrados novos procedimentos licitatórios para viabilizar a existência de mais de um concessionário em cada um deles.

De todo modo, como já abordado, não existe garantia de exclusividade em favor de cada parceiro privado no âmbito de cada lote. É que, diante da estrutura rodoviária do Estado de Rondônia, não há como evitar concorrência entre os lotes em secções intermediárias, em que há superposição de linhas de lotes diferentes. O Estado conta com um número reduzido de estradas, e todos os lotes atendem Porto Velho, capital do Estado, de modo que, nesse sentido, a modelagem respeita integralmente as disposições legais, pois:

- Não há garantia contratual de exclusividade;
- Cada lote terá um único concessionário, mas ainda haverá, nas secções intermediárias, concorrência entre os operadores, pois determinadas linhas se sobrepõem;
- A modelagem evita a concorrência “ruinosa”, diante do fato de somente haver um concessionário por lote, por força da demanda atualmente existente, e do tabelamento dos módulos tarifários, tornando os 3 (três) lotes igualmente atrativos para o mercado.

Assim sendo, a modelagem se mostra aderente à previsão legal.

2.3. Análise de Contribuição de n.º 3

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre a incompatibilidade do modelo de concessão para o objeto a ser licitado

“O objetivo desta seção é apresentar as diferenças entre os modelos de concessão e autorização, demonstrando a incompatibilidade da concessão com a natureza do objeto a ser licitado.

O regime de concessão é um modelo de delegação de serviços públicos ou de exploração de infraestrutura no qual o Estado transfere a uma empresa privada a execução do serviço por um período determinado, mediante contrato. Diferentemente do serviço de transporte de passageiros, a concessão está normalmente associada à exploração de determinada infraestrutura, sendo adotada em setores que exigem investimentos elevados, como rodovias, ferrovias, saneamento básico e energia elétrica.

Além disso, os contratos de concessão pressupõem a reversibilidade dos bens, ou seja, os ativos utilizados na prestação do serviço devem retornar ao poder público ao término da concessão, garantindo a continuidade da operação, característica essa inaplicável ao objeto do Edital em questão, uma vez que a cláusula 41 da minuta do Contrato de Concessão estabelece que, inicialmente, não há bens reversíveis no âmbito do contrato.

Assim, considerando tratar-se de serviço público desassociado da exploração de infraestrutura, sem a previsão de investimentos elevados e sem a necessidade de reversão dos bens ao final da vigência do contrato, revela-se que o regime de delegação mais apropriado para o transporte coletivo de passageiros é o de autorização, que confere maior flexibilidade ao ente privado e proporciona maior concorrência, em benefício dos usuários finais dos serviços e em consonância com a evolução da legislação federal que rege o tema.

No tocante aos requisitos técnicos e de qualidade para a prestação dos serviços, observa-se que a maior parte das exigências do Edital referentes à prestação do serviço podem ser igualmente aplicadas no âmbito dos contratos de autorização e de regulamentos setoriais a serem editados pela AGERO, tais como a idade máxima da frota, requisitos de pontualidade e cumprimento da escala e as penalidades aplicáveis em caso de má prestação dos serviços, sem que isso implique restrição à concorrência ou necessidade de regulação de preços, frequências e horários em contratos de longo prazo.

Assim, conclui-se que o regime de autorização é aquele que melhor se amolda à natureza dos serviços públicos de transporte regular de passageiros, tanto de competência federal como estadual.

Feitas essas breves considerações acerca dos aspectos jurídicos que inviabilizam a licitação, passa-se agora à análise dos elementos técnicos e da viabilidade econômico-financeira do projeto apresentado, cuja demonstração pelo Poder Público também constitui requisito legal estabelecido na Lei Complementar nº 366/2007, que assim dispõe:

“Art. 45. As concessões serão delegadas sem característica de exclusividade e serão objeto de prévia licitação, na modalidade de concorrência, nos termos da legislação própria, com observância dos princípios de legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, ressalvados os casos previstos em Lei.

§1º A necessidade e a oportunidade para a implantação dos serviços serão aferidas pelo Poder Concedente, através da realização de estudos de mercado, que indiquem a viabilidade técnica e econômica de sua exploração de forma equilibrada, observado o interesse público, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

existentes, bem como os seguintes princípios para a implantação de nova concessão: (grifo do escritório Macedo Santos e Nogueira Advogados”)

Os elementos apresentados a seguir, que indicam falhas técnicas e potencial inviabilidade do projeto apresentado pelo Poder Concedente, reforçam a necessidade de descontinuidade do presente Edital de Concessão.”

2.3.1 Análise/Resposta:

Conforme tratado anteriormente, a legislação rondoniense, em especial a Lei Complementar n. 366/07, confere primazia ao modelo regulatório de concessão para os serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. A assimetria regulatória do serviço federal, embora validada pelo STF (ADIs 5.549 e 6.2270), não se aplica ao serviço estadual de Rondônia, que, no âmbito de discricionariedade política, reservou a autorização para hipóteses precárias e emergenciais. Ademais, ao contrário do que alegado, a delegação que se trata o presente projeto demandará do futuro delegatário elevados investimentos tanto de despesas de capital (R\$ 365 milhões) quanto operacionais (R\$ 2,83 bilhões). A assunção desse volume considerável de obrigações de investimentos, amortizáveis por um período de 30 anos, melhor se conforma no regime jurídico de uma concessão.

2.4. Análise de Contribuição de n.º 4

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre a matriz de riscos

“A alocação de riscos estabelecida na minuta do Contrato de Concessão exige especial atenção ao risco de demanda, que se configura como o principal fator de incerteza do projeto. Esse risco é determinante para a composição da receita necessária à realização dos investimentos e à prestação dos serviços nos termos exigidos.

A integralidade do risco de demanda foi alocada ao concessionário pelo prazo de 30 anos, sujeitando-o a fatores adversos e imprevisíveis, como mudanças tecnológicas, concorrência com plataformas de fretamento colaborativo e outros modos de transporte, além de crises econômicas externas ao seu controle. Ademais, esse risco está diretamente atrelado à eficiência do Estado na fiscalização de operadores clandestinos, cuja atuação impacta significativamente a demanda pelo serviço concedido, além de que, no modelo de concessão, os preços das passagens são regulados pelo Poder Concedente, variável essa com grande impacto na demanda potencial de passageiros.

Dessa forma, o modelo adotado impõe ao concessionário a responsabilidade por fatores que escapam de sua gestão, criando um desequilíbrio econômico-financeiro potencialmente prejudicial à viabilidade do contrato, cuja consequência óbvia será o surgimento de futuros pedidos de reequilíbrio contratual ou, alternativamente, a degradação da qualidade na prestação do serviço. Ambas as possibilidades colocam em xeque o compromisso do poder público com a promoção de políticas de mobilidade urbana inclusivas e sustentáveis. Logo, faz sentido a AGERO seguir por este caminho?

A teoria da alocação de riscos determina que os riscos devem ser atribuídos à parte com maior capacidade de gerenciá-los, suportá-los ou mitigar seus impactos. No caso em questão, a distribuição adotada desconsidera essa premissa, concentrando integralmente no concessionário um risco cuja gestão depende, em grande medida, de fatores externos e da atuação do próprio Estado.”

2.4.1 Análise/Resposta:

Em relação ao questionamento quanto à alocação do risco de demanda, reitera-se que a Matriz de Riscos desenvolvida no âmbito do presente projeto segue as melhores práticas do setor, que consiste em alocar os riscos à parte que possui maior controle e gerenciamento sobre tais eventos, influenciando o fator de risco de modo a evitar sua ocorrência ou tendo o poder de minimizar os impactos de suas consequências. Nesse sentido, tratando-se do risco de demanda, conforme Cláusula 25.9 do Contrato, como o Poder Concedente não terá qualquer controle sobre a demanda, a boa prática consiste em alocá-lo ao futuro concessionário. Assim, a alocação de risco em relação à demanda é de responsabilidade da concessionária, assegurando que esse ônus não recairá sobre o Poder Concedente.

2.5. Análise de Contribuição de n.º 5

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre o Custo Médio Ponderado de Capital (WACC)

“O Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) deve refletir a taxa de retorno exigida pelos investidores para remunerar o capital aplicado em determinado empreendimento, considerando os riscos específicos do setor. A metodologia utilizada no cálculo do WACC no presente estudo adotou percentual de 8,17%, baseado na carteira de empresas do grupo CCR e EcoRodovias, que atuam no setor de infraestrutura rodoviária. Sob a ótica desta análise, há grave equívoco na correlação entre dados econômicos do setor de infraestrutura e de transporte de passageiros.

Inicialmente, convém apontar que o benchmarking realizado não é adequado, posto não ser razoável equiparar os custos de concessionárias de infraestrutura rodoviária aos custos associados aos serviços de transporte rodoviário de passageiros. Na prática, o risco associado ao transporte de passageiros é significativamente maior do que o da infraestrutura rodoviária, devido a fatores como a maior vulnerabilidade à perda de demanda para operadores clandestinos, que não estão sujeitos à mesma regulação e custos operacionais, e a maior incidência de eventos não segurados, como roubos, acidentes e incidentes operacionais. Enquanto a infraestrutura rodoviária é praticamente 100% segurada, com os custos do seguro repassados à tarifa de pedágio, no transporte de passageiros tais eventos representam custos operacionais que impactam diretamente a concessionária.

Ademais, o ambiente competitivo, sujeito a pressões regulatórias e a inovações tecnológicas disruptivas, exige um prêmio de risco adicional por parte dos investidores. Dessa forma, adotar um WACC de 8,17% com base na performance de empresas de infraestrutura rodoviária subestima o risco real do setor de transporte de passageiros e compromete a precisão da avaliação financeira, evidenciando a necessidade de parâmetros que refletem as peculiaridades e os desafios inerentes a esse segmento.

Diante dessas diferenças estruturais, o WACC do setor de transporte rodoviário de passageiros tende a ser naturalmente superior ao do setor de infraestrutura rodoviária. Assim, os parâmetros adotados no modelo da Fipe não são adequados para a estimativa de um custo de capital realista para o segmento em discussão.

Além disso, o patamar de 8,17% proposto para o projeto pode ser considerado desatualizado e alienado às circunstâncias macroeconômicas atuais, sendo praticamente equivalente à rentabilidade de títulos do Tesouro de longo prazo, que constitui a taxa livre de risco, o que evidencia a subestimação do risco do setor e compromete a atratividade do projeto.

Para facilitar o entendimento, em 05 de fevereiro de 2025 foram consultadas duas opções de investimento do Tesouro Nacional, com as seguintes rentabilidades:

Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2035: IPCA + 7,65%

Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2060: IPCA + 7,45%

Observa-se que é possível obter praticamente o mesmo retorno investindo em títulos públicos ou em uma concessão de transporte de passageiros, o que, sob a ótica financeira, é inaceitável. Diante desses resultados, faz-se a seguinte pergunta: considerando os riscos envolvidos, faz sentido que investidores optem por participar dessa concessão? Portanto, é fundamental revisar a metodologia de cálculo do WACC, considerando as especificidades do setor e utilizando técnicas mais adequadas para estimar custo de capital mais realista para a concessão em questão.”

2.5.1 Análise/Resposta:

Contribuição não acolhida. Após o encerramento da Consulta Pública está prevista a atualização da database do projeto, corrigindo o descompasso temporal de novembro de 2022 com nova orçamentação (atualização de preços unitários) de Capex e Opex e atualização dos indicadores macroeconômicos, assim como o respectivo impacto na modelagem econômico-financeira de cada Lote de Concessão.

Logo, o Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) será atualizado sem alterar premissas como o uso das empresas CCR e EcoRodovias. Isso porque, segundo o conceito e aplicação do WACC nos estudos de viabilidade econômico-financeira do cenário-base do projeto de Concessão, o WACC é utilizado para mensurar o valor do custo médio ponderado de capital representativo para o setor em análise. Assim, o WACC representa a rentabilidade que é atrativa para empresas deste setor, sendo que sua estimativa deve ser realizada com dados de empresas de capital aberto, as quais contém informações auditadas e confiáveis. As empresas utilizadas, EcoRodovias e CCR, foram escolhidas por este motivo. Apesar de haver diferenças entre o setor de concessão de rodovias e de transporte coletivo urbano, é necessário que a *proxy* escolhida detenha características mais próximas possíveis das citadas. Por isso, mesmo que se trate de uma aproximação, a estimativa representa um resultado apropriado para estimar rentabilidade, cuja principal função é garantir a atratividade econômica do cenário-base e, consequentemente, do processo licitatório. Ressalta-se que projetos de transporte como os do município de Ponta Grossa (PR), Paranavaí (PR), Guarulhos (SP) e Cascavel (PR) também utilizaram as empresas CCR e EcoRodovias como premissas para estimativa do WACC.

Além disso, a comparação entre o WACC do projeto (a ser atualizado) e um título do Tesouro Direto de longo prazo com IPCA + juros prefixados não é diretamente válida por diversas imprecisões metodológicas. Primeiramente, o WACC é uma métrica projetada para avaliar a rentabilidade mínima aceitável de um investimento específico, com base no custo de oportunidade do capital e no risco associado ao projeto. Já um título do Tesouro Direto com IPCA mais um percentual é um investimento de renda fixa que oferece uma rentabilidade composta pela variação da inflação (IPCA) mais uma taxa de juros prefixada. Ele não reflete o retorno esperado de investimentos privados ou concessionários, que envolvem riscos e expectativas de fluxos de caixa distintos.

Ademais, o WACC é apresentado em termos reais e líquidos de tributos. Ou seja, ajustado para descontar o efeito da inflação (o que permite expressar os valores em termos de poder de compra constante) e após considerar as obrigações fiscais, como Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). No caso em questão, o WACC é uma taxa real que considera o desconto da inflação (utilizando, para fins de estimativa, projeções como as do Relatório Focus do Banco Central, e, para fins de cálculo *a posteriori*, a inflação realizada) e a incidência de impostos.

Por outro lado, a taxa de juros de um título do Tesouro Direto de longo prazo é uma taxa nominal bruta. Ou seja, essa taxa representa o retorno antes do desconto da inflação e antes da incidência de impostos sobre o rendimento. Portanto, comparar uma taxa real e líquida de impostos (como o WACC) com uma taxa nominal bruta (como a de um título do Tesouro Direto) é uma comparação metodologicamente inadequada.

2.6. Análise de Contribuição de n.º 6

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre a defasagem dos estudos

“A última revisão dos estudos desenvolvidos pelo Poder Concedente foi realizada pela Fipe em novembro de 2022, há mais de dois anos, com base em premissas de precificação defasadas, conforme exemplificado a seguir.

No tocante ao OPEX, especial atenção deve ser dada ao preço do diesel, insumo que representa mais de 50% dos custos operacionais do transporte. É possível observar que o valor considerado no estudo foi de R\$5,00 por litro, referente a um Edital da Prefeitura de São Paulo (SP) do ano de 2019. No começo do ano de 2025, o litro do diesel estava cotado em R\$6,80 no Estado de Rondônia e a incerteza em relação ao seu preço tende a permanecer para os próximos anos, tendo em vista o atual contexto geopolítico mundial e o fim da desoneração de tributos sobre esse produto.

Na prática, o contrato de concessão ficará exposto a fatores geopolíticos globais, como a variação da cotação do dólar, sobre os quais o concessionário não tem controle ou capacidade de gerenciamento. É razoável acreditar que o estudo e o modelo contratual serão capazes de absorver e mitigar os efeitos de tais variáveis ao longo dos próximos 30 anos?

A consideração, como benchmarking, de preços cotados pela Prefeitura de São Paulo/SP no ano de 2019 é injustificável, tanto pelo descompasso temporal da referência utilizada quanto pela não consideração dos custos associados à complexidade logística da distribuição de combustíveis no Estado de Rondônia, que depende, em grande medida, da navegação na hidrovia do Rio Madeira, frequentemente impactada por secas e outras intempéries climáticas.

Assim, para que o projeto alcance um mínimo de viabilidade, é necessário que seja reavaliado o preço do diesel no cálculo do modelo e do coeficiente tarifário, de forma a considerar valor mais próximo da realidade de Rondônia para os próximos anos.

Já no tocante ao CAPEX, o principal item de custo é a aquisição da frota de ônibus necessária à prestação do serviço. Verifica-se que o valor considerado para essa aquisição foi de R\$1,4 milhão por unidade, montante excessivamente aproximado e sem respaldo em pesquisas de mercado. A ausência de uma base concreta de precificação compromete a precisão do modelo e pode resultar em distorções financeiras ao longo da concessão.

Além disso, a projeção dos custos de manutenção foi tratada de forma estática, desconsiderando a variação natural desses custos ao longo do tempo. É amplamente reconhecido que, quanto mais antiga a frota, maior o custo de manutenção preventiva, preditiva e corretiva, bem como o consumo de combustíveis e lubrificantes. Dessa forma, não se justifica a adoção de um custo fixo de manutenção ao longo da concessão, sendo essencial que o modelo conte a progressividade desses gastos.

Outrossim, o estudo desconsidera a situação precária das rodovias que serão utilizadas para a prestação dos serviços, que resulta em impactos significativos aos custos de operação e manutenção da futura concessionária, tais como a aceleração do desgaste dos veículos e o aumento dos tempos de viagem.

Outro ponto crítico na metodologia de custeio é a ausência de um percentual adicional de seguro e de valores referentes a perdas, roubos, acidentes e incidentes. Essa realidade, já aplicada em concessões rodoviárias, deveria ser incorporada ao modelo de concessão, dado que representa uma variável relevante na composição do OPEX.

Considerando que os custos de aquisição da frota e manutenção são os mais significativos do CAPEX e OPEX, sua simplificação para fins de modelagem compromete a acurácia do estudo. Esse erro metodológico distorce os resultados, tornando o modelo pouco representativo da realidade operacional.

Diante dessas inconsistências, é fundamental revisar os parâmetros de precificação utilizados no modelo, incorporando variáveis que reflitam com maior precisão os custos reais envolvidos na operação e manutenção da frota, bem como as incertezas inerentes a um contrato de longo prazo.

No que tange aos indicadores de macroeconomia, é oportuno que se faça uma análise comparativa do contexto vivenciado em novembro de 2022, data aproximada da atualização dos estudos pela Fipe, e em janeiro de 2025, momento da realização da presente Consulta Pública. Para tanto, será utilizado o Boletim Focus, publicação semanal do Banco Central do Brasil que contém as expectativas de mercado a respeito de alguns indicadores da economia brasileira.

Conforme evidenciado na figura a seguir, o Boletim Focus do Banco Central de novembro de 2022 previa, para 2025: a) IPCA de 3%; b) crescimento do PIB de 2%; c) câmbio de R\$/US\$ 5,20; e d) Selic de 8%.

Mediana - Agregado	2022					2023					2024					2025				
	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***
IPCA (variação %)	5,61	5,88	5,92	▲ (5)	139	5,93	47	4,94	5,61	5,62	▲ (2)	129	5,66	47	3,10	3,58	3,59	▲ (1)	3,11	3,11
PIB Total (variação % sobre ano anterior)	2,76	2,88	2,83	▲ (3)	181	2,78	26	0,64	0,70	0,70	≡ (0)	186	0,74	26	3,00	3,79	3,79	≡ (0)	3,00	3,00
Câmbio (R\$/US\$)	5,20	5,25	5,27	▲ (2)	112	5,29	34	5,20	5,24	5,25	▲ (2)	111	5,27	33	5,16	5,20	5,20	≡ (1)	5,15	5,20
Selic (% a.a.)	13,75	13,75	13,75	≡ (0)	129	13,75	37	11,25	11,90	11,90	≡ (1)	129	11,75	36	9,00	9,00	9,00	▲ (1)	7,75	8,00
IGP-M (variação %)	6,42	6,81	5,95	▼ (22)	75	5,98	20	4,57	4,54	4,51	▲ (1)	72	4,53	19	4,00	4,00	4,00	▲ (1)	3,79	3,71
IPCA Administrados (variação %)	-6,24	-3,62	-1,55	▲ (8)	86	-3,79	22	5,52	5,68	5,66	▼ (1)	82	5,26	22	3,10	3,00	3,00	≡ (0)	3,02	3,07
Conta corrente (US\$ bilhões)	-17,84	-42,78	-44,87	▼ (8)	27	-44,39	11	-12,34	-39,45	-39,75	▼ (6)	26	-43,18	10	-10,00	-43,00	-43,00	≡ (0)	-40,98	-39,00
Balança comercial (US\$ bilhões)	56,15	55,00	55,00	≡ (0)	23	53,49	18	56,00	56,00	56,00	≡ (0)	22	57,20	9	56,00	51,00	51,00	▼ (1)	51,50	54,40
Investimento direto no país (US\$ bilhões)	74,21	80,00	80,00	≡ (0)	24	76,00	10	71,00	75,00	75,00	≡ (0)	23	75,00	9	70,17	80,00	80,00	≡ (0)	80,00	80,00
Divida líquida do setor público (% do PIB)	58,60	57,52	57,70	▲ (1)	21	58,29	10	62,95	60,70	61,00	▲ (1)	21	62,70	10	63,00	64,00	64,00	≡ (0)	66,50	65,50
Resultado primário (% do PIB)	1,00	1,20	1,25	▲ (3)	30	1,15	12	-0,50	-0,80	-0,80	≡ (1)	30	-0,80	12	0,60	-0,30	-0,30	▼ (2)	0,10	-0,40
Resultado nominal (% do PIB)	4,20	4,00	5,76	▲ (3)	26	5,60	10	-7,70	-7,88	-8,25	▼ (3)	26	-7,45	10	-6,00	-6,00	-6,00	▼ (1)	-5,00	-5,20

* comportamento dos indicadores desde o Focus Relatório de Mercado anterior; os valores entre parênteses expressam o número de semanas em que vem ocorrendo o último comportamento; ** respondentes nos últimos 30 dias; *** respondentes nos últimos 12 dias.

▲ Aumento ▼ Diminuição ■ Estabilidade

Mediana - Agregado	2022					2023					2024					2025				
	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***
IPCA (variação %)	5,61	5,88	5,92	▲ (5)	139	5,93	47	4,94	5,61	5,62	▲ (2)	129	5,66	47	3,10	3,58	3,59	▲ (1)	3,11	3,11
PIB Total (variação % sobre ano anterior)	2,76	2,88	2,83	▲ (3)	181	2,78	26	0,64	0,70	0,70	≡ (0)	186	0,74	26	3,00	3,79	3,79	≡ (0)	3,00	3,00
Câmbio (R\$/US\$)	5,20	5,25	5,27	▲ (2)	112	5,29	34	5,20	5,24	5,25	▲ (2)	111	5,27	33	5,16	5,20	5,20	≡ (1)	5,15	5,20
Selic (% a.a.)	13,75	13,75	13,75	≡ (0)	129	13,75	37	11,25	11,90	11,90	≡ (1)	129	11,75	36	9,00	9,00	9,00	≡ (0)	7,75	8,00
IGP-M (variação %)	6,42	6,81	5,95	▼ (22)	75	5,98	20	4,57	4,54	4,51	▲ (1)	72	4,53	19	4,00	4,00	4,00	▲ (1)	3,79	3,71
IPCA Administrados (variação %)	-6,24	-3,62	-1,55	▲ (8)	86	-3,79	22	5,52	5,68	5,66	▼ (1)	82	5,26	22	3,10	3,00	3,00	≡ (0)	3,02	3,07
Conta corrente (US\$ bilhões)	-17,84	-42,78	-44,87	▼ (8)	27	-44,39	11	-12,34	-39,45	-39,75	▼ (6)	26	-43,18	10	-10,00	-43,00	-43,00	≡ (0)	-40,98	-39,00
Balança comercial (US\$ bilhões)	56,15	55,00	55,00	≡ (0)	23	53,49	18	56,00	56,00	56,00	≡ (0)	22	57,20	9	56,00	51,00	51,00	▼ (1)	51,50	54,40
Investimento direto no país (US\$ bilhões)	74,21	80,00	80,00	≡ (0)	24	76,00	10	71,00	75,00	75,00	≡ (0)	23	75,00	9	70,17	80,00	80,00	≡ (0)	80,00	80,00
Divida líquida do setor público (% do PIB)	58,60	57,52	57,70	▲ (1)	21	58,29	10	62,95	60,70	61,00	▲ (1)	21	62,70	10	63,00	64,00	64,00	≡ (0)	66,50	65,50
Resultado primário (% do PIB)	1,00	1,20	1,25	▲ (3)	30	1,15	12	-0,50	-0,80	-0,80	≡ (1)	30	-0,80	12	0,60	-0,30	-0,30	▼ (2)	0,10	-0,40
Resultado nominal (% do PIB)	4,20	4,00	5,76	▲ (3)	26	5,60	10	-7,70	-7,88	-8,25	▼ (3)	26	-7,45	10	-6,00	-6,00	-6,00	▼ (1)	-5,00	-5,20

O último Boletim Focus, publicado em 31 de janeiro de 2025, por sua vez, prevê para este ano de 2025: a) IPCA de 5,51%; b) crescimento do PIB de 2,06%; c) Câmbio de R\$/US\$ 6,00; e d) Selic de 15%.

Mediana - Agregado	2025					2026					2027					2028				
	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***	Há 4 semanas	Há 1 semana	Hoje	Comp. semanal *	Resp. úteis ***
IPCA (variação %)	4,99	5,50	5,51	▲ (16)	143	5,58	45	4,83	4,22	4,28	▲ (6)	137	4,28	41	3,00	3,00	3,00	≡ (4)	3,10	3,74
PIB Total (variação % sobre ano anterior)	2,02	2,06	2,06	≡ (1)	132	2,06	35	3,00	3,72	3,72	≡ (1)	95	1,72	27	2,00	2,00	2,00	≡ (2)	2,00	2,00
Câmbio (R\$/US\$)	6,00	6,00	6,00	≡ (0)	118	6,08	29	5,90	6,08	6,08	≡ (0)	112	6,10	37	5,90	5,91	5,91	≡ (1)	5,80	5,99
Selic (% a.a.)	15,00	15,00	15,00	≡ (0)	132	15,13	44	12,00	12,50	12,50	≡ (1)	127	12,63	42	10,00	10,50	10,50	≡ (0)	10,00	10,00
IGP-M (variação %)	4,87	5,00	5,83	▲ (2)	73	4,84	21	4,72	4,50	4,50	≡ (1)	93	4,51	17	3,97	4,00	4,00	≡ (3)	3,80	4,00
IPCA Administrados (variação %)	4,42	4,81	4,85	▲ (8)	98	4,81	22	4,00	4,19	4,19	≡ (1)	85	4,17	20	3,70	4,00	4,00	≡ (2)	3,60	3,94
Conta corrente (US\$ bilhões)	-58,00	-52,15	-51,80	▲ (1)	29	-51,80	3	-50,00	-50,00	-50,00	≡ (1)	27	-48,56	3	-52,00	-52,00	-52,00	≡ (0)	-53,22	-55,00
Balança comercial (US\$ bilhões)	74,20	75,00	75,70	▲ (2)	31	76,70	3	77,95	77,95	77,95	≡ (1)	27	78,00	3	85,00	85,00	85,00	≡ (0)	81,49	80,11
Investimento direto no país (US\$ bilhões)	70,00	70,00	70,00	≡ (0)	29	74,00	3	74,90	75,00	75,00	≡ (0)	27	78,00	3	76,00	80,00	80,00	≡ (0)	76,43	76,00
Divida líquida do setor público (% do PIB)	66,95	66,40	66,30	▼ (2)	46	65,50	8	70,00	70,00	70,00	≡ (1)	44	70,85	8	74,10	74,00	74,00	▼ (2)	76,43	76,00
Resultado primário (% do PIB)	-0,60	-0,60	-0,60	≡ (0)	57	-0,58	-0,60	-0,50	-0,60	-0,60	≡ (1)	54	-0,60	-0,10	-0,30	-0,30	-0,30	≡ (1)	-0,36	-0,30
Resultado nominal (% do PIB)	-8,38	-8,72	-8,90	▼ (2)	64	-8,39	8	-7,60	-8,31	-8,33	≡ (1)	42	-8,01	8	-8,00	-7,00	-7,00	≡ (1)	-6,37	-4,50

* comportamento dos indicadores desde o Focus Relatório de Mercado anterior; os valores entre parênteses expressam o número de semanas em que vem ocorrendo o último comportamento; ** respondentes nos últimos 30 dias; *** respondentes nos últimos 12 dias.

▲ Aumento ▼ Diminuição ■ Estabilidade

2.6.1 Análise/Resposta:

Contribuição acolhida. Após o encerramento da Consulta Pública está prevista a atualização da data-base do projeto, corrigindo o descompasso temporal de novembro de 2022 com nova orçamentação de Capex e Opex e atualização dos indicadores macroeconômicos, assim como o respectivo impacto na modelagem econômico-financeira de cada Lote de Concessão. Os preços unitários serão todos atualizados. Além disso, os valores de manutenção são favoráveis ao Poder Concedente e tecnicamente possíveis ao Concessionário, pois ao considerar a média da vida útil, provisão valores para manutenções futuras. Os modelos de concessão de transportes públicos por ônibus desconsideram seguros dos veículos por não haver oferta consolidada para esse produto no mercado de seguros. Por fim, a situação das estradas foi considerada para a operação e a manutenção dos ônibus.

2.7. Análise de Contribuição de n.º 7

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre os efeitos da reforma tarifária

“Outro aspecto de alta relevância que aumenta a percepção de risco em relação ao projeto de concessão em apreço é a ausência de tratamento contratual adequado para os efeitos da reforma tributária aprovada em 2023 (Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, originada pela PEC 45/2019), em fase de regulamentação pelo Congresso Nacional.

Evidencia-se que a minuta de Contrato anexada ao Edital traz apenas previsões genéricas quanto à hipótese de reequilíbrio contratual em caso de alteração na legislação tributária, se limitando a dispor que a concessionária estará sujeita aos tributos e encargos vigentes na data da apresentação da proposta e terá direito de revisão do Contrato em caso de alteração da carga fiscal subsequente ao leilão, com exceção de mudanças em tributos que incidam sobre a renda.

Considerando a relevância dos impactos das alterações tributárias que se avizinham, entende-se que a medida mais adequada seja a suspensão do Edital até que haja clareza quanto aos seus reais efeitos para o setor de transportes, sendo certo que o Poder Concedente deverá revisar os estudos da concessão de forma a oportunizar aos licitantes maior assertividade na especificação dos tributos incidentes sobre o projeto. Entende-se que a manutenção do Edital nos termos propostos acarretará prejuízos à atratividade do certame e poderá resultar na necessidade de reequilíbrios econômico-financeiros vultosos logo nos primeiros meses ou anos de contrato, com impactos na demanda projetada, no fluxo de caixa do projeto e nos contratos de financiamento eventualmente firmados pelo concessionário.”

2.7.1 Análise/Resposta:

Contribuição não acolhida. A ausência de regulamentação da reforma tributária instituída pela EC 132/24 não pode ser empecilho à abertura da licitação nem à celebração do contrato. Para contingenciar o risco da variação dos custos tributários, que está expressamente inserido na matriz de riscos, o Contrato na Cláusula 25.4 iii, prevê o reequilíbrio econômico-financeiro como mecanismo jurídico apto a restabelecer a proporção entre os encargos assumidos pela concessionária e a remuneração correlata para fazer frente ao capital investido, trazido a valor presente por uma taxa de rentabilidade minimamente atrativa. Sob o ponto de vista da gestão pública, trata-se de uma decisão segura na medida em que, empiricamente, não se tem conhecimento de nenhum projeto de concessão que foi suspenso, adiado e tampouco cancelado devido aos impactos atuais e futuros gerados pela chamada reforma tributária. Assim, conforme apresentado no Apêndice VIII.II - Matriz de Risco, o risco tributário referente a criação e/ou extinção de tributos ou alterações na legislação ou na regulamentação tributárias, salvo aquelas atinentes a impostos/contribuições sobre a renda, que tenham impacto nas receitas ou despesas da Concessão, relacionados especificamente com a execução do objeto do Contrato é alocado ao Poder Concedente.

2.8. Análise de Contribuição de n.º 8

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre as isenções e gratuidades

“Outro aspecto que pode impactar de forma relevante o potencial de geração de receitas do projeto são as isenções e gratuidades estabelecidas em Lei ou regulamento.

Não foi possível identificar, nos documentos técnicos disponibilizados em Consulta Pública, como os referidos benefícios foram considerados na modelagem econômico-financeira de cada lote de concessão, o percentual estimado de usuários não pagantes e o impacto das gratuidades nas receitas projetadas. Também não foram listados as leis e normas infralegais que dispõem sobre a concessão de benefícios a categorias específicas de usuários, como é o caso do Decreto N° 26294, de 06/08/2021, que dispõe sobre a concessão de passe livre às pessoas idosas, com deficiência e diagnosticadas com câncer no sistema de transporte intermunicipal de passageiros.

Destaca-se que o Anexo I, que estabelece o Caderno de Encargos da concessão, se limita a dispor, em seu item 2.7, que a “*CONCESSIONÁRIA deverá considerar as gratuidades previstas na Lei Complementar nº 366/07, de acordo com a sua versão vigente até o dia da apresentação das propostas, para o SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL*.”. No entanto, a referida Lei não prevê gratuidades, de forma a se concluir que tanto a modelagem quanto as minutas de documentos contratuais desconsideraram os efeitos dos normativos que efetivamente estabelecem esses benefícios, tal como o Decreto citado anteriormente.

Dessa forma, entende-se que a documentação que compõe o Edital de concessão não possibilita a correta especificação, por parte dos licitantes, dos impactos dos benefícios tarifários estabelecidos pelo Estado, razão pela qual requer-se a revisão do projeto pelo Poder Concedente.”

2.8.1 Análise/Respostas:

Contribuição acolhida. Após o encerramento da Consulta Pública está prevista a atualização de demanda do projeto, ajustando o percentual de passageiros beneficiados com isenções e gratuidades, assim como o respectivo impacto nas receitas projetadas da modelagem econômico-financeira de cada Lote de Concessão. Em relação à identificação dos benefícios referentes a isenções e gratuidades nos documentos técnicos e cálculos considerados na modelagem econômico-financeira, serão evidenciadas as fontes e racionais de cálculos, assim como o devido referencial legal, por exemplo com o Decreto nº 26.294 de 6 de agosto de 2021, que regulamenta o passe livre intermunicipal no Estado, e a Lei federal nº 10.741/03, cujo art. 39 confere gratuidade aos idosos acima de 65 anos.

2.9. Análise de Contribuição de n.º 9

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre as receitas acessórias

“Um aspecto que contribui positivamente para a atratividade de um projeto de concessão é o seu potencial de geração de receitas acessórias e a possibilidade de seu aproveitamento por parte da concessionária.

Sobre o assunto, a subcláusula 19.2 da minuta de Contrato que acompanha o Edital prevê que, “em caso de pedido, por parte da CONCESSIONÁRIA, de exploração das RECEITAS ACESSÓRIAS já autorizadas pela Lei Complementar 366 de 06 de fevereiro de 2007, o PODER CONCEDENTE não poderá indeferir o pleito, restando apenas a deliberação entre as partes sobre o percentual de compartilhamento da receita, conforme previsto no ANEXO III - MECANISMO PARA REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA”.

Entende-se que a previsão trazida pelo Contrato é excessivamente genérica, visto que não elucida o percentual de receitas acessórias que deverá ser compartilhado com o Poder Concedente. Disso resulta assimetria importante na precificação das propostas econômicas por parte dos licitantes, visto que participantes mais agressivos podem considerar percentuais de compartilhamento menores e vice-versa.

Pelo exposto, entende-se que o projeto de concessão necessita ser revisto, de forma a prever métrica clara e objetiva de compartilhamento de eventuais receitas não-tarifárias que possam ser auferidas pelo futuro concessionário.”

2.9.1 Análise/Resposta:

Contribuição não acolhida. A previsão de receitas acessórias apresentadas no Contrato segue as melhores práticas do setor. A generalidade da disciplina contratual das receitas acessórias é mais uma característica dos contratos de concessão, incompletos por essência, do que um vício ou defeito na modelagem. O estudo de viabilidade econômico-financeira não considerou receitas acessórias no fluxo de caixa projetado da concessão, o que, ao contrário do alegado, não cria uma assimetria que prejudica a formulação da proposta econômica. Para todos os fins, a proposta econômica não deve considerar na projeção das receitas as que tenham natureza acessória; devem estimar apenas a receita tarifária obtida diretamente da exploração do serviço concedido. Dado o caráter acessório e a princípio pouco expressivo dessas receitas, o seu tratamento contratual (no que se inclui o percentual de compartilhamento) se dará “ex post”, mediante livre negociação das partes.

2.10. Análise de Contribuição de n.º 10

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre o índice de reajuste tarifário

“Tão importante quanto a correta precificação dos investimentos e custos associados à prestação dos serviços por parte da futura concessionária é a adequada previsão, no Contrato de Concessão, de índice de reajustamento tarifário que reflita de forma adequada os principais custos associados à operação do transporte rodoviário de passageiros.

Sobre esse tópico, evidencia-se no Anexo VIII, Apêndice VIII.I, que o índice de reajuste proposto para o projeto é calculado com base na ponderação de três indicadores, quais sejam a variação do “Reajuste Salarial” aprovado em Convenção Coletiva, com peso de 50%; variação do diesel, com peso de 25%; e variação do INPC, com peso de 25%.

$$R = (0,50 \times i_1) + (0,25 \times i_2) + (0,25 \times i_3)$$

em que:

1.4.3.1. R – Índice de reajuste, em percentual, a aplicar entre os períodos considerados, conforme cláusulas acima;

1.4.3.2. i_1 – Variação do “Reajuste Salarial” aprovado em Convenção Coletiva, ou em sua falta, em Acordo Coletivo;

1.4.3.3. i_2 – Variação do preço médio do DIESEL, praticado como preços mínimos ao consumidor do Estado de Rondônia, da Síntese dos Preços Praticados – NORTE, RESUMO II – Diesel R\$/l da ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e

1.4.3.4. i_3 – Índice acumulado do INPC do IBGE.

No entanto, em análise perfunctoria, é possível constatar que a ponderação estabelecida não representa de forma adequada a realidade do setor. A Tabela 16 do Produto 04, intitulado “Relatório Técnico Preliminar da Atualização dos estudos da concessão do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros”, indica que o custo com combustíveis representa percentual superior a 50% dos custos operacionais da concessão, ao passo que os custos associados à mão de obra correspondem a menos de 10%. Desta feita, em caso de aumento de 20% no preço do diesel (cujo valor considerado no estudo está defasado, conforme demonstrado anteriormente), espera-se que os custos associados à prestação do serviço sejam elevados em 10%, enquanto o índice de reajuste do contrato prevê a majoração da receita tarifária apenas em 5%.

Ainda que a receita tarifária seja calculada com base na remuneração necessária para fazer frente a todos os custos da concessão, incluindo OPEX (estimado em R\$ 2,76 bi), CAPEX (estimado em R\$ 0,36 bi) e tributos (estimado em R\$ 1,05 bi), observa-se que os itens de OPEX correspondem a cerca de 70% dos custos do projeto, razão pela qual o descompasso elencado nessa seção prejudica a atratividade do projeto e a sustentabilidade econômico-financeira da concessão, pois impede o repasse adequado aos usuários de custos que fogem ao controle do concessionário.

Apontamentos como esse reforçam a incompatibilidade do modelo de concessão com tarifas reguladas para a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros, razão pela qual a legislação federal evoluiu para o regime de autorização com liberdade tarifária, que ainda traz como externalidade positiva o aumento da concorrência no setor.”

2.10.1 Análise/Respostas:

Contribuição não acolhida. Referente à ponderação dos três indicadores (diesel, salário e INPC), ao índice de reajuste tarifário apresentado no Anexo VIII Apêndice VIII.I e demais apontamentos, tem-se que a fórmula paramétrica de reajuste visa ajustar a tarifa arrecadada pela Concessionária de forma representativa, imparcial e aderente às condições contratuais e às variações de mercado, utilizando índices que refletem de maneira realista as condições econômicas vigentes. Assim, está plenamente alinhada ao art. 6.º, inciso LVIII, da Lei n.º 14.133/2021, pois promove o reequilíbrio econômico-financeiro ao permitir ajustes justos e atualizados, preservando o equilíbrio contratual.

Sobre a comparação dos percentuais do cenário-base e dos pesos da fórmula paramétrica de reajuste. Cabe ressaltar, que a fórmula paramétrica não possui relação vinculante com o cenário-base. O objetivo da fórmula é ser abrangente e atender ao maior número possível de cenários, que refletem diferentes soluções para a execução contratual. Ou seja, não se limita exclusivamente ao cenário-base. Por isso, os percentuais são valores aproximados do cenário-base, que serve apenas como referência inicial. O cenário-base é apenas uma simulação hipotética que ilustra um panorama potencial de cumprimento das obrigações contratuais. Dessa forma, não há qualquer vinculação com o contrato ou exigência que seja executado estritamente conforme o cenário-base.

Adicionalmente, a fórmula paramétrica poderá ser ajustada a cada revisão contratual prevista contratualmente, de comum acordo entre as partes, de forma a refletir atualizações na composição dos custos. De forma explicativa, a abrangência da fórmula paramétrica de reajuste pode ser observada em sua efetividade, considerando que a execução do cenário-base não possui caráter vinculante e o critério de julgamento da licitação baseia-se em concorrência

do tipo melhor técnica e menor preço., de modo que o proponente naturalmente apresentará uma proposta com pesos de custos distintos dos definidos no cenário-base.

Isso ocorre porque, para o proponente alcançar melhor técnica e menor preço competitivos, deve estruturar uma proposta com despesas reduzidas, que dificilmente refletirão exatamente os mesmos pesos do cenário-base, embora se aproximem dele. Assim, a fórmula paramétrica, ao não se vincular rigidamente ao cenário-base, mas sim se aproximar dele, amplia sua capacidade de captar o espectro de variações inerentes à proposta vencedora, garantindo maior aderência às condições reais do mercado e do contrato.

2.11. Análise de Contribuição de n.º 11

Autor: MACEDO SANTOS E NOGUEIRA ADVOGADOS

Contribuição: Sobre a projeção de demanda e frota operacional

“Da análise da documentação técnica que acompanha o projeto, evidencia-se a adoção de premissas não convencionais para a projeção de crescimento da demanda de passageiros a serem transportados e para a frota operacional de veículos necessária para a prestação dos serviços.

Em apertada síntese, a modelagem do projeto previu crescimento linear de 9,77% da demanda projetada entre os Anos 1 e 4 de concessão e, ato contínuo, a manutenção da demanda constante ao longo dos 26 anos de contrato remanescentes. No tocante à frota operacional, previu-se quantidade constante de veículos a serem utilizados na operação dos serviços ao longo de todos os 30 anos de concessão.

Tabela 4: Evolução da Demanda Total Anual Dividida por Lote

Lote/Ano	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5 em diante
Lote 1	81.417.608	89.373.481	98.106.777	107.693.463	118.216.930
Lote 2	84.964.084	93.266.507	102.380.217	112.384.491	123.366.350
Lote 3	102.413.659	112.421.200	123.406.646	135.465.556	148.702.825

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1 – LOTE 01: Cronograma de Operação por Tecnologia Veicular

Tecnologia	Item	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Demais Anos
Convencional e Urbano	Frota Patrimonial	32	32	32	32	32	32
	Frota Operacional	30	30	30	30	30	30
	KM Anual	3.940.563	3.940.563	3.940.563	3.940.563	3.940.563	3.940.563

Nesse sentido, é conveniente solicitar esclarecimentos ao Poder Concedente sobre os fundamentos técnicos utilizados para a adoção das premissas em comento, que se contrapõem às boas práticas de modelagem de concessões, em que o crescimento da demanda de passageiros é computado com base nas projeções de crescimento do PIB e da população e em uma taxa de elasticidade a ser definida no estudo de demanda.

Sobre esse ponto, é importante ressaltar que o estudo de demanda é elemento fulcral para a viabilidade econômico-financeira do projeto, visto que é a base para o cálculo da quantidade de viagens a serem realizadas (OPEX), da quantidade de veículos a serem adquiridos (CAPEX), e dos módulos tarifários de cada lote de concessão (calculados com base no potencial de geração de receitas da concessão).

Os graves indícios de imprecisão técnica nos estudos apresentados pelo Poder Concedente reforçam a necessidade de descontinuidade do projeto de concessão em análise.”

2.11.1 Análise/Respostas:

Contribuição não acolhida. É impossível fazer projeções para crescimento da demanda atreladas ao PIB ou crescimento populacional em função da dinâmica das escolhas dos modos de transportes pelos usuários. A modelagem usa

a demanda real consolidada e a oferta de transportes com ela compatível. No caso, previu-se apenas a recuperação das perdas ainda decorrentes da pandemia Covid 19. O contrato preverá os mecanismos de revisão econômica necessários para os casos de variações de demanda e de oferta ao longo de sua execução. Além disso, os critérios de habilitação jurídica, técnica e econômica já são suficientes para exclusão de proponentes não capacitados. Desse modo, o processo licitatório, assim como as minutas de contrato e seus anexos, já contemplam mecanismos que garantam não só a escolha do parceiro privado mais apto a realizar o serviço, como a execução contratual considerando as exigências de qualidade superior ao serviço atual. Ademais, caso o privado não cumpra os encargos contratuais na qualidade exigida, há mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, revisão contratual e de encerramento contratual antecipado. Em suma, a projeção inicial de demanda adotada na modelagem é complementada por robustos mecanismos contratuais que garantem a adaptabilidade, a qualidade do serviço e a capacidade de resposta a mudanças nas condições operacionais ao longo de toda a vigência da concessão.

2.12. Análise de Contribuição de n.º 12

Autor: Gilberto Pereira Machado Junior

Contribuição:

“1. MINUTA DO EDITAL: Esse modelo de proposta por lotes é inviável, há como modelo MT que já tem um bom tempo que não consegue terminar a licitação, seria viável AUTORIZAÇÃO como ANTT vem fazendo.

2. APÊNDICE I.I - ESPECIFICAÇÕES PARA OS VEICULOS: Em relação às poltronas dos ônibus, segue a RESOLUÇÃO ANTT 6033 com espaçamento não limitando os acentos, em relação ano de frota também ANTT 15 ANOS. Art. 83. Somente serão admitidos na prestação dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros veículos com até 15 (quinze) anos de fabricação.

3. APÊNDICE I.IV - ESPECIFICAÇÕES PARA INFORMAÇÕES AOS USUÁRIOS: 0800 mais o consumidor.gov: governo já criou para isso.

4. APÊNDICE I.VI - EQUIVALENTES TARIFARIOS DAS TECNOLOGIAS E PISOS: Tabela em anexo defasada dos valores.

5. APÊNDICE I.XI - RESUMO OPERACIONAL - LOTE 1 - PORTO VELHO: Problema que vejo que quando foi feito o levantamento das linhas as empresas ainda rodavam em algumas cidades, hoje não mais, devido os taxis e transporte por aplicativo. Sendo que toda tabela de linha está desatualizada com novo cenário atual.

6. APÊNDICE I.XII - RESUMO OPERACIONAL - LOTE 2 - JI-PARANA: Problema que vejo que quando foi feito o levantamento das linhas as empresas ainda rodavam em algumas cidades, hoje não mais, devido os taxis e transporte por aplicativo. Sendo que toda tabela de linha está desatualizada com novo senário atual.

7. APÊNDICE I.XIII - RESUMO OPERACIONAL - LOTE 3 - VILHENA: Problema que vejo que quando foi feito o levantamento das linhas as empresas ainda rodavam em algumas cidades, hoje não mais, devido os taxis e transporte por aplicativo. Sendo que toda tabela de linha está desatualizada com novo senário atual.”

2.12.1 Análise/Resposta:

1. O art. 45 da lei estabelece que as concessões não poderão, como regra, possuir “característica de exclusividade”, devendo sempre que possível ser evitado o monopólio da linha por uma só empresa:

“Art. 45. As concessões serão delegadas sem característica de exclusividade e serão objeto de prévia licitação, na modalidade de concorrência, nos termos da legislação própria, com observância dos princípios de legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, ressalvados os casos previstos em Lei.”

§ 1º A necessidade e a oportunidade para a implantação dos serviços serão aferidas pelo Poder Concedente, através da realização de estudos de mercado, que indiquem a viabilidade técnica e econômica de sua exploração de forma equilibrada, observado o interesse público, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos existentes, bem como os seguintes princípios para a implantação de nova concessão:

I - será efetuada com veículos adequados à demanda da linha licitada;

II - será evitado o monopólio da linha por uma só empresa sempre que a demanda assim o proporcionar;”

No caso do projeto, somente uma licitante poderá se sagrar vencedora para cada lote, que concentra determinadas linhas. Entretanto, não há garantia contratual de exclusividade em favor da concessionária, em linha com a legislação estadual.

A circunstância de se prever apenas um vencedor para cada lote se dá pelo resultado dos estudos técnicos e econômico-financeiros desenvolvidos ao longo da modelagem, que indicaram que a demanda atual não é suficiente para que se modele um projeto que viabilize a existência de mais de um concessionário em cada lote.

Oportuno, aqui, rememorar o conteúdo do art. 13, III da mesma Lei Complementar 366/07:

“Art. 13. As diretrizes básicas para a elaboração do plano para outorga dos serviços serão definidas pelo exame conjunto dos seguintes fatores principais:

III - os serviços em execução, outorgados pela AGERO, considerarão as pesquisas de mercado, nos limites das respectivas competências, evitando-se a concorrência ruinosa.”

Ou seja, o legislador externou preocupação com a “concorrência ruinosa”, pois em determinados mercados uma concessão, que demanda altos investimentos, necessita de maior concentração para a fase de operação, buscando tornar o projeto atrativo e a execução dos serviços economicamente sustentável, como no caso presente.

A esse respeito, o estudo de demanda realizado ao longo da estruturação do projeto demonstrou a inviabilidade de se delegar um mesmo lote para mais de um parceiro privado operar simultaneamente, sob pena de a concorrência se mostrar, na dicção legal, “ruinosa”.

A relativa baixa demanda dos serviços de transporte intermunicipal no Estado de Rondônia, portanto, impõe a delegação de cada lote para um único concessionário, sem prejuízo de, ao longo do tempo, caso o cenário evolua, serem deflagrados novos procedimentos licitatórios para viabilizar a existência de mais de um concessionário em cada um deles.

De todo modo, como já abordado, não existe garantia de exclusividade em favor de cada parceiro privado no âmbito de cada lote. É que, diante da estrutura rodoviária do Estado de Rondônia, não há como evitar concorrência entre os lotes em secções intermediárias, em que há superposição de linhas de lotes diferentes. O Estado conta com um número reduzido de estradas, e todos os lotes atendem Porto Velho, capital do Estado, de modo que, nesse sentido, a modelagem respeita integralmente as disposições legais, pois:

- Não há garantia contratual de exclusividade;
- Cada lote terá um único concessionário, mas ainda haverá, nas secções intermediárias, concorrência entre os operadores, pois determinadas linhas se sobrepõem; e
- A modelagem evita a concorrência “ruinosa”, diante do fato de somente haver um concessionário por lote, por força da demanda atualmente existente, e do tabelamento dos módulos tarifários, tornando os 3 (três) lotes igualmente atrativos para o mercado.

Assim sendo, a modelagem se mostra aderente à previsão legal.

2. O cenário base segue as melhores práticas normativas e regulatórias referentes às poltronas dos ônibus e vida útil dos veículos, conforme Resolução 6.033/2023 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Além disso, os critérios de habilitação jurídica, técnica e econômica já são suficientes para exclusão de proponentes não capacitados. Desse modo, o processo licitatório, assim como as minutas de contrato e seus anexos, já contemplam mecanismos que garantam não só a escolha do parceiro privado mais apto a realizar o serviço, como a execução contratual considerando as exigências de qualidade superior ao serviço atual. Ademais, caso o privado não cumpra os encargos contratuais na qualidade exigida, há mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, revisão contratual e de encerramento contratual antecipado.

3. Contribuição não acolhida. O Apêndice I.IV - Especificações para Informações aos Usuários determina o sistema de controle de reclamações e sugestões referente ao sistema de transporte, especificando o gerenciamento das reclamações/sugestões dos usuários a partir de telefone e mensagem eletrônica.

4. Contribuição acolhida. Após o encerramento da Consulta Pública está prevista a atualização da data-base do projeto, corrigindo o descompasso temporal de novembro de 2022 com nova orçamentação de todos os preços unitários de Capex e Opex e atualização dos indicadores macroeconômicos, assim como o respectivo impacto na modelagem econômico-financeira de cada Lote de Concessão.

5. Contribuição não acolhida. O levantamento das linhas do sistema de transporte, adotado no cenário base da modelagem econômico-financeira, considera as exigências de qualidade do serviço atual. Além disso, o cenário base é complementado por robustos mecanismos contratuais que garantem a adaptabilidade, a qualidade do serviço e a capacidade de resposta a mudanças nas condições operacionais ao longo de toda a vigência da concessão.

6. Contribuição não acolhida. O levantamento das linhas do sistema de transporte, adotado no cenário base da modelagem econômico-financeira, considera as exigências de qualidade do serviço atual. Além disso, o cenário base é complementado por robustos mecanismos contratuais que garantem a adaptabilidade, a qualidade do serviço e a capacidade de resposta a mudanças nas condições operacionais ao longo de toda a vigência da concessão.

7. Contribuição não acolhida. O levantamento das linhas do sistema de transporte, adotado no cenário base da modelagem econômico-financeira, considera as exigências de qualidade do serviço atual. Além disso, o cenário base é complementado por robustos mecanismos contratuais que garantem a adaptabilidade, a qualidade do serviço e a capacidade de resposta a mudanças nas condições operacionais ao longo de toda a vigência da concessão.

2.13. Análise de Contribuição de n.º 13

Autor: Lucas Gonçalves Chagas de Laia

Contribuição:

“1. MINUTA DO CONTRATO:

CONTRIBUIÇÃO 1: Ampliação do texto do "Capítulo VII - Fiscalização e Gerenciamento da Concessão" para definição de termos com relação à mensuração de desempenho e ao Verificador Independente. Atualmente, a modelagem do projeto prevê um caderno específico para o VI (Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente), mas não apresenta uma cláusula clara e objetiva sobre a sua figura e sobre a mensuração de desempenho na Minuta de Contrato, o que pode gerar lacunas na execução contratual. A inclusão dessa cláusula permitirá consolidar as atribuições do VI dentro do próprio Contrato, deixando expresso seu papel na estrutura de fiscalização da concessão. Para isso, sugere-se a inclusão do seguinte texto na Minuta de Contrato:

CAPÍTULO VII – FISCALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA CONCESSÃO

28. Fiscalização e Gerenciamento da Execução do Contrato

28.1. A fiscalização técnica e o gerenciamento do CONTRATO serão exercidos pelo PODER CONCEDENTE, com apoio do VERIFICADOR INDEPENDENTE, nos termos deste CONTRATO e do ANEXO VII – DIRETRIZES DO VERIFICADOR INDEPENDENTE, e abrangerá, dentre outros pontos:

- (i) a análise e aprovação dos projetos elaborados pela CONCESSIONÁRIA;
- (ii) a execução de eventuais OBRAS;
- (iii) a prestação dos SERVIÇOS;
- (iv) a observância dos INDICADORES DE DESEMPENHO, conforme metodologia do SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO; e
- (v) a observância das disposições do CONTRATO e da LEGISLAÇÃO APLICÁVEL.

28.1.1. O VERIFICADOR INDEPENDENTE será contratado e remunerado pelo PODER CONCEDENTE, atuando com independência e imparcialidade na fiscalização do contrato, conforme estabelecido neste CONTRATO e no ANEXO VII – DIRETRIZES DO VERIFICADOR INDEPENDENTE.

28.1.2. O PODER CONCEDENTE e o VERIFICADOR INDEPENDENTE terão, no exercício de suas atribuições e respeitada a legislação aplicável, acesso irrestrito aos bancos de dados da CONCESSIONÁRIA, bem como às suas instalações e equipamentos utilizados na execução dos serviços concedidos.

28.1.3. A atuação do VERIFICADOR INDEPENDENTE não exclui ou substitui a competência do PODER CONCEDENTE para fiscalizar a execução contratual e aplicar as sanções cabíveis, nos termos deste CONTRATO.

28.2. A fiscalização econômico-financeira e contábil do CONTRATO será exercida pelo PODER CONCEDENTE, podendo contar com o apoio do VERIFICADOR INDEPENDENTE e/ou terceiros contratados para essa finalidade. Essa fiscalização abrangerá, dentre outros pontos:

- (i) a análise do desempenho econômico-financeiro da CONCESSÃO;
- (ii) a análise do cumprimento das obrigações societárias e de auditoria da CONCESSIONÁRIA;
- (iii) o exame dos livros, registros contábeis e demais informações econômico-financeiras, bem como os atos de gestão praticados pela CONCESSIONÁRIA.

28.2.1. Os agentes do PODER CONCEDENTE e do VERIFICADOR INDEPENDENTE terão livre acesso, em qualquer época, à documentação, eventuais OBRAS, instalações e equipamentos vinculados ao SERVIÇO, inclusive aos registros e livros contábeis da CONCESSIONÁRIA, podendo requisitar informações e esclarecimentos para verificar a correta execução do CONTRATO.

28.3. Para facilitar a fiscalização exercida pelo PODER CONCEDENTE, a CONCESSIONÁRIA deverá, sem prejuízo das demais obrigações previstas neste CONTRATO:

- (i) prestar as informações e esclarecimentos solicitados pelo PODER CONCEDENTE e pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE;
- (ii) atender prontamente às exigências e observações feitas pela fiscalização;
- (iii) notificar o PODER CONCEDENTE, no menor prazo possível, sobre qualquer fato ou ato que possa comprometer a prestação dos SERVIÇOS ou o cumprimento do contrato;
- (iv) permitir a realização de vistorias e auditorias pelo PODER CONCEDENTE e pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, sempre que solicitado.

28.4. O PODER CONCEDENTE poderá, sem prejuízo das demais prerrogativas previstas neste CONTRATO:

- (i) determinar a interrupção da prestação dos SERVIÇOS quando sua execução colocar em risco a segurança dos USUÁRIOS, bens públicos ou terceiros;
- (ii) exigir que a CONCESSIONÁRIA atenda imediatamente a qualquer exigência prevista no CONTRATO;

(iii) requerer medidas corretivas sempre que identificar descumprimento das obrigações contratuais ou da LEGISLAÇÃO APPLICÁVEL.

28.5. O VERIFICADOR INDEPENDENTE poderá emitir relatórios técnicos apontando eventuais falhas na execução dos serviços, auxiliando o PODER CONCEDENTE na adoção de providências corretivas e na aplicação das penalidades cabíveis.

28.6. A CONCESSIONÁRIA será obrigada a reparar, corrigir, interromper, suspender ou substituir, às suas expensas e no prazo fixado pelo PODER CONCEDENTE, as falhas ou defeitos verificados na prestação dos SERVIÇOS.

28.7. A fiscalização exercida pelo PODER CONCEDENTE e pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE não exime a CONCESSIONÁRIA de suas obrigações contratuais, tampouco implica corresponsabilidade do PODER CONCEDENTE por eventuais falhas na execução do contrato.

31. Mensuração de Desempenho

31.1. A mensuração do desempenho da CONCESSIONÁRIA será realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, contratado pelo PODER CONCEDENTE, conforme as previsões deste CONTRATO, do ANEXO II – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO e do ANEXO VII – DIRETRIZES DO VERIFICADOR INDEPENDENTE.

31.2. Durante todo o prazo da concessão, o PODER CONCEDENTE se valerá do serviço técnico do VERIFICADOR INDEPENDENTE para aferir o desempenho da CONCESSIONÁRIA, garantindo que a mensuração seja conduzida de forma objetiva, técnica e imparcial.

32. Verificador Independente.

32.1. O VERIFICADOR INDEPENDENTE atuará como par técnico e tecnológico, apoiando o PODER CONCEDENTE no acompanhamento da execução do CONTRATO, na avaliação do SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, na aferição da REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA e no acompanhamento do cumprimento das obrigações assumidas pela CONCESSIONÁRIA.

32.2. O VERIFICADOR INDEPENDENTE, sem prejuízo das competências do PODER CONCEDENTE, desempenhará as seguintes funções:(i) Avaliação independente do cumprimento dos INDICADORES DE DESEMPENHO, incluindo o cálculo da ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DA CONCESSIONÁRIA;(ii) Monitoramento e acompanhamento das etapas de implantação da infraestrutura, incluindo análise de projetos, execução de obras e cumprimento das exigências socioambientais;(iii) Verificação da conformidade econômico-financeira e contábil da concessão, garantindo transparência e confiabilidade nos dados apresentados pela CONCESSIONÁRIA;(iv) Emissão de laudos e relatórios técnicos para subsidiar o PODER CONCEDENTE na tomada de decisões.

32.3. A contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE e os custos relacionados caberão ao PODER CONCEDENTE, conforme disposto na legislação vigente e no ANEXO VII – DIRETRIZES DO VERIFICADOR INDEPENDENTE.

32.4. O VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá ser uma pessoa jurídica com comprovada experiência técnica, equipe multidisciplinar e reputação consolidada no mercado, conforme requisitos estabelecidos no ANEXO VII – DIRETRIZES DO VERIFICADOR INDEPENDENTE."

2.13.1 Análise/Respostas:

A contribuição será aceita na maior parte, para refletir com maior precisão o papel que o Verificador Independente ("VI") desempenhará na estrutura de fiscalização do contrato da concessão. Em contratos de concessão (*lato sensu*), a Administração Pública pode se valer da figura do Verificador Independente, com o objetivo de potencializar os mecanismos contratuais de fiscalização, os resultados operacionais, reforçar a transparência e rigidez dos mecanismos de remuneração e, em suma, monitorar e mensurar o desempenho do concessionário, podendo o referido agente ser personificado por uma empresa ou consórcio de empresas. Porém, a responsabilidade pela contratação desse agente externo e imparcial de apoio à fiscalização, bem como os custos associados, permanecerão alocados à concessionária. É preciso reconhecer o risco de conflito de interesses e captura desse agente pela futura concessionária. Diante dessa modelagem, distorções que afetem a imparcialidade, isenção, neutralidade ou independência das empresas contratadas serão prévia e devidamente tratados por meio de mecanismos institucionais e contratuais eficientes. A título de exemplo, foram criadas barreiras de entrada legítimas para inibir a contratação de empresas que não reúnem condições técnicas, jurídicas e reputacionais mínimas para o desempenho da função. Outrossim, a fim de prevenir conflitos de interesse, o Poder Concedente terá participação ativa na seleção VI, na aprovação da minuta do contrato, bem como na sua atuação de apoio à fiscalização, que, caso seja eivada de vieses ou fraudes, será reprimida por meio das sanções administrativas e/ou criminais cabíveis. Também como meio de evitar a "captura" do VI pela concessionária, a relação contratual entre ambas será limitada, em todo caso, a 5 anos.

2.14. Análise de Contribuição de n.º 14

Autor: Lucas Gonçalves Chagas de Laia

Contribuição:

“ANEXO VII - DIRETRIZES DO VERIFICADOR INDEPENDENTE:

CONTRIBUIÇÃO 1: Alteração do responsável pela contratação do Verificador Independente para o Poder Concedente. A previsão do Verificador Independente (VI) na modelagem do projeto representa um avanço na governança contratual da Concessão de Transporte Intermunicipal no Estado de Rondônia, garantindo maior transparência e imparcialidade na aferição do desempenho da Concessionária. No entanto, observa-se que o projeto atribui à Concessionária a responsabilidade pela contratação e remuneração do VI, o que pode comprometer a independência necessária para o adequado exercício de suas funções. De acordo com boas práticas regulatórias e recentes decisões do TCU, a contratação do Verificador Independente deve ser realizada diretamente pelo Poder Concedente, garantindo que sua atuação ocorra de maneira técnica, imparcial e livre de qualquer influência da Concessionária, a quem cabe justamente ser objeto de avaliação. Essa estrutura evita conflitos de interesse e assegura que os relatórios e avaliações do Verificador Independente sejam pautados exclusivamente em critérios técnicos e contratuais. A experiência em concessões e PPPs demonstra que a vinculação financeira do Verificador Independente à Concessionária pode gerar riscos à credibilidade do processo de avaliação, enfraquecendo seu papel como garantia de segurança jurídica e confiabilidade dos resultados da aferição de desempenho. Dessa forma, é sugerida a alteração do responsável pela contratação e remuneração do Verificador Independente para o Poder Concedente no Contrato e no Anexo VII, garantindo a imparcialidade e a confiabilidade na aferição do desempenho contratual, além de reforçar a transparência do contrato e aumentar a segurança jurídica da concessão. Destaca-se, porém, que, caso opte-se pela manutenção da responsabilidade da contratação do Verificador Independente pela Concessionária, que seja definido o valor mínimo de sua remuneração, com objetivo de mitigar o risco de captura do Verificador Independente, garantindo que o critério de sua seleção seja baseado em uma melhor técnica, por meio da comprovação de experiências técnico-operacionais, em detrimento à seleção pelo menor preço para a execução dos serviços.”

2.14.1 Análise/Respostas:

A consultoria da Fipe agradece a contribuição, que, no entanto, não será acatada. Conforme explanado anteriormente, a responsabilidade pela contratação do Verificador Independente, bem como os custos associados, permanecerão alocados à concessionária. É preciso reconhecer o risco de conflito de interesses e captura desse agente pela futura concessionária. Diante dessa modelagem, distorções que afetem a imparcialidade, isenção, neutralidade ou independência das empresas contratadas serão prévia e devidamente tratados por meio de mecanismos institucionais e contratuais eficientes. A título de exemplo, foram criadas barreiras de entrada legítimas para inibir a contratação de empresas que não reúnem condições técnicas, jurídicas e reputacionais mínimas para o desempenho da função. Outrossim, a fim de prevenir conflitos de interesse, o Poder Concedente terá participação ativa na seleção VI, na aprovação da minuta do contrato, bem como na sua atuação de apoio à fiscalização, que, caso seja eivada de vieses ou fraudes, será reprimida por meio das sanções administrativas e/ou criminais cabíveis. Também como meio de evitar a "captura" do VI pela concessionária, a relação contratual entre ambas será limitada, em todo caso, a 5 anos. Ao contrário do alegado, essa decisão alocativa encontra respaldo legal e conta com a aprovação do mercado, sendo praticado em vários projetos do setor, bem como com a validação da jurisprudência de controle, citando-se como exemplo os Acórdãos nº 1.766 e 2.804, ambos datados de 2021 e prolatado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União.

2.15. Análise de Contribuição de n.º 15

Autor: Lucas Gonçalves Chagas de Laia

Contribuição:

“Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente.

CONTRIBUIÇÃO 2: Ampliação dos requisitos técnicos para a contratação do Verificador Independente. A exigência de comprovação de experiência técnica e operacional nas diretrizes de contratação do Verificador Independente (VI) visa garantir qualidade, transparência e eficiência na execução do contrato. Empresas com experiência comprovada possuem maior capacidade de lidar com desafios operacionais, minimizando riscos de falhas, garantindo entregas mais precisas e alinhadas às exigências contratuais. No contexto da mobilidade urbana, considerando a complexidade da concessão e os impactos diretos sobre os usuários do transporte público, é fundamental que o VI possua expertise comprovada na fiscalização e auditoria de contratos de infraestrutura de transporte, com experiência em mensuração de desempenho operacional, modelagem tarifária, análise econômico-financeira e governança regulatória. Além disso, o VI tem assumido um papel estratégico em concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), apoiando as partes em avaliações de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, na verificação de qualidade dos serviços prestados pelas Concessionárias e no assessoramento jurídico, visando a resolução de conflitos. Esse suporte técnico exige que a empresa responsável pelo Verificador Independente conte com uma equipe multidisciplinar altamente capacitada, abrangendo profissionais com expertise em engenharia de transportes, economia, direito regulatório e análise de dados, garantindo segurança jurídica, previsibilidade e imparcialidade na fiscalização da concessão. Dessa forma, propõe-se o aprimoramento dos critérios de

qualificação exigidos na seleção do VI, incluindo requisitos mais detalhados sobre experiência específica em contratos de concessão de transporte público, aferição de desempenho operacional e análise de viabilidade econômico-financeira. As comprovações técnico-operacionais sugeridas neste documento têm o objetivo de habilitar empresas ou consórcios que demonstrem experiência consolidada como Verificador Independente, especialmente em projetos de mobilidade urbana de porte e complexidade semelhantes ao presente contrato. Diante disso, sugere-se o seguinte texto para alteração do item “3. Contratação do Verificador Independente” do Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente:

3. CONTRATAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE

3.2. As pessoas jurídicas e/ou CONSÓRCIOS deverão atender aos seguintes requisitos, individualmente ou em conjunto:

3.2.1. Ter comprovadamente atuado em estudos, projetos ou modelagens de projeto de Parceria Público-Privada ou Concessão Comum no setor de transporte coletivo, no valor igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do VALOR DO CONTRATO, referente ao lote de menor valor, no Brasil ou no exterior, nos últimos 5 (cinco) anos;

3.2.2. Ter atuado como Verificador Independente em contratos de Parceria Público-Privada ou Concessão Comum, pelo período mínimo de 24 (vinte e quatro) meses, cujo valor do contrato verificado seja igual ou superior à 50% (cinquenta por cento) do VALOR DO CONTRATO da CONCESSÃO;

3.2.3. Ter, comprovadamente, executado serviços de Fiscalização/Avaliação de SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO;

3.2.4. Ter experiência em serviços de assessoria e consultoria jurídica de Verificação Independente em projetos de Concessão Comum e/ou Parcerias Público-Privada, pelo prazo mínimo de 18 (dezoito) meses;

3.2.5. Ter atuado em projetos de modelagem econômico-financeira na avaliação de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro de Contrato de Parceria Público-Privada ou Concessão Comum, cujo valor do contrato seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do VALOR DO CONTRATO da CONCESSÃO;

3.2.6. Ter atuado no desenvolvimento e implementação de solução de tecnologia da informação para monitoramento de contratos de Parcerias Público-Privada ou Concessão Comum no setor de transporte coletivo, com utilização de *Business Intelligence*, contendo integração de sistemas, acompanhamento de indicadores de desempenho e análise de vulnerabilidade em ambientes de tecnologia da informação, cujo valor de contrato seja igual ou superior a 50% do valor do CONTRATO da CONCESSÃO;

3.2.7. Experiência anterior em realização de pesquisa de avaliação da Satisfação do Usuário em projetos de Parcerias Público-Privada ou Concessão Comum, cujo valor do contrato seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do VALOR DO CONTRATO DA CONCESSÃO.

3.3. A comprovação de experiência deverá ser apresentada por meio de Atestado de Capacidade Técnica, em nome das Consorciadas. Não serão aceitos, para fins de comprovação da qualificação técnica, a apresentação de atestados emitidos pela própria empresa, empresa controlada, controladora, de entidade(s) sujeita(s) ao mesmo controle societário ou por empresa do mesmo grupo econômico do proponente.

3.4. Os atestados de capacitação técnico-operacional deverão ser fornecidos em nome da empresa interessada, assinado pelo representante legal ou por funcionário do atestante responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços, devendo conter: razão social e data de identificação da instituição emitente (CNPJ); Descrição dos serviços prestados; Período de vigência das respectivas contratações; Afirmação de que a empresa interessada prestou serviços com qualidade no(s) domínio(s) mencionado(s); e Local, data de emissão, nome e cargo do responsável pela veracidade das informações.

3.5. A empresa deverá apresentar, de forma clara e inequívoca, os dados relevantes dos atestados apresentados, devendo, ainda, para eventual complementação de informações exigidas, anexar outros documentos comprobatórios pertinentes.

3.6. A empresa deverá apresentar: (i) Prova de registro da empresa e dos Responsáveis Técnicos no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia); (ii) Prova de registro em pelo menos um dos seguintes conselhos: CRA (Conselho Regional de Administração), CRC (Conselho Regional de Contabilidade), CORECON (Conselho Regional de Economia) ou demais conselhos de áreas afins; e (iii) Prova de registro do proponente na OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

3.7. Os registros exigidos no item anterior poderão ser apresentados conjuntamente pelas empresas integrantes do consórcio interessado.

3.8. Sem prejuízo de outras restrições previstas na legislação vigente, não poderão ser contratados como VERIFICADOR INDEPENDENTE aqueles, individualmente ou membros de eventual consórcio:

a) Impedidas ou suspensas de contratar com a Administração Pública, em qualquer esfera de Governo, enquanto perdurarem os efeitos da sanção;

b) Que tenham sido declaradas inidôneas para licitar ou contratar com a Administração Pública, bem como tenham sido condenadas, por sentença transitada em julgado, à pena de interdição de direitos devido à prática de crimes ambientais, conforme disciplinado no artigo 10 da Lei federal no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998;

- c) Constituídas por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea;
- d) Constituídas por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;
- e) Cujo administrador seja sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;
- f) Que tenha nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea;
- g) Que estiverem submetidas à liquidação, à intervenção ou ao Regime de Administração Especial Temporária - RAET, à falência ou à recuperação judicial;
- h) Cujos sócios tenham participação direta ou indireta na administração ou no quadro societário da CONCESSIONÁRIA;
- i) Que prestem serviço de auditoria independente no CONTRATO;
- j) Que sejam CONTROLADORA, CONTROLADA ou coligada da CONCESSIONÁRIA ou de seus acionistas diretos e/ou indiretos;
- k) Que possuam contrato vigente com a CONCESSIONÁRIA, ainda que com objeto diverso;
- l) Cujos sócios tenham participação direta ou indireta na administração ou no quadro societário da Concessionária e/ou de outras empresas do seu Grupo Econômico, nos últimos 3 anos;
- m) Que sejam partes relacionadas ou pertençam ao mesmo Grupo Econômico da Concessionária ou de seus acionistas diretos e/ou indireto; e
- n) Que, de alguma forma, possam ter sua independência e imparcialidade comprometidas.”

2.15.1 Análise/Respostas:

A consultoria da Fipe agradece a contribuição, que, no entanto, não será acatada. Os critérios de qualificação técnica, jurídica e econômica eleitos no Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente mostram-se condizentes com a finalidade perseguida de selecionar empresas que terão aptidão para desempenhar o papel de apoiar o Poder Concedente, com a acurácia técnica e imparcialidade esperadas. O recrudescimento de critérios seletivos acima desse padrão pode caracterizar barreira de entrada ilegítima contra entrantes no mercado, o que tolhe a livre concorrência e, consequentemente, diante da redução da oferta, reflete em custos mais elevados para o contratante.

2.16. Análise de Contribuição de n.º 16

Autor: Lucas Gonçalves Chagas de Laia

Contribuição:

“Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente.

CONTRIBUIÇÃO 4: Ampliação da atuação do Verificador Independente e definição do escopo em etapas/fases. Como previsto no projeto, a atuação do Verificador Independente deve acompanhar todas as fases da concessão, garantindo a conformidade desde a fase inicial de investimentos e implantação da infraestrutura até a fase de operação e prestação dos serviços. Dessa forma, é sugerida a organização do escopo do Verificador Independente em etapas, detalhando suas responsabilidades ao longo do contrato, como a verificação do cumprimento de marcos contratuais, a certificação da infraestrutura hospitalar antes da entrada em operação e a avaliação contínua do desempenho dos serviços prestados pela Concessionária ao longo da concessão. Se faz necessário também a inclusão do escopo de apoio às partes em avaliações econômico-financeiras e na resolução de conflitos, por meio de assessoria jurídica. O Verificador Independente deverá com equipe multidisciplinar para prestar serviços sob demanda de escopo técnico, econômico-financeiro e jurídico, garantindo uma atuação consultiva completa ao Contrato de concessão, atendendo à todas as suas necessidades. Para isso, sugere-se o seguinte texto de alteração dos itens “5. Escopo dos Serviços” e “6. Atribuições do Verificador Independente” do Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente:

5. ESCOPO DOS SERVIÇOS

5.1. Os serviços a serem prestados pelo Verificador Independente, sem prejuízo de outros previstos no CONTRATO e/ou eventualmente atribuídos em contrato específico, consistem, resumidamente, em:

5.1.1. Etapa 1 – Planejamento, deverá ser executada em até 30 (trinta) dias após a publicação do contrato do VERIFICADOR INDEPENDENTE e terá o prazo de duração de 30 (trinta) dias. Nesta etapa o VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá realizar as seguintes atividades:

a) Realizar um diagnóstico completo da CONCESSÃO, incluindo os documentos etapa de LICITAÇÃO, o CONTRATO DA CONCESSÃO e seus ANEXOS e os planos e termos entregues;

b) Elaborar a atualização e/ou revisão do Plano de Trabalho do VERIFICADOR INDEPENDENTE, com base no diagnóstico desenvolvido e com o foco na atuação nas FASES predecessoras da CONCESSÃO; e

c) Realizar um workshop com o intuído de capacitar a equipe do PODER CONCEDENTE quanto as responsabilidades das PARTES e VERIFICADOR INDEPENDENTE na execução do CONTRATO e seus ANEXOS.

5.1.2. Etapa 2 – Estruturação, deverá ser iniciada após a conclusão da Etapa 1 - Planejamento e terá o prazo de duração de 60 (sessenta) dias. Nesta etapa o VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá realizar as seguintes atividades:

a) Realizar uma análise mais detalhada dos INDICADORES DE DESEMPENHO da CONCESSÃO, com o objetivo de desenvolver a sistemática de levantamento e absorção dos dados e elaborar os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para a realização as avaliações de cada INDICADOR DE DESEMPENHO; e

b) Disponibilizar sistema de informação web com permissão de acesso remoto ao PODER CONCEDENTE e CONCESSIONÁRIA aos seguintes recursos:

(i) Painel de Controle gerencial para visualização dos indicadores de desempenho em uma interface amigável, com relatórios e gráficos customizáveis;

(ii) Cálculo automático dos indicadores de desempenho e do valor da ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DA CONCESSIONÁRIA;

(iii) Registro de não conformidades;

(iv) Integração aos sistemas da Concessionária para aferição de indicadores; e

(v) Banco de dados com histórico das aferições realizadas.

5.1.3. Etapa 3 – Operação, deverá ser iniciada após a conclusão da Etapa 2 - Estruturação e perdurar durante todo o período de contrato do VERIFICADOR INDEPENDENTE. Nesta etapa o VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá realizar as seguintes atividades:

a) Proceder à aferição mensal dos INDICADORES DE DESEMPENHO, a fim de calcular a ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DA CONCESSIONÁRIA, analisando documentos, realizando vistorias, levantamentos, medições de campo, diligências e verificações, colhendo informações junto às PARTES e validando os dados obtidos;

b) Calcular a ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DA CONCESSIONÁRIA, indicando individualmente todos os componentes, nos termos do ANEXO III – MECANISMO DE REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA;

c) Elaborar periodicamente os Relatórios, nos termos do presente ANEXO;

d) Avaliar o cálculo dos reajustes de valores previstos no CONTRATO DE CONCESSÃO, nos termos do ANEXO III – MECANISMO DE REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA; e

e) Realizar diligências, levantamentos, inspeções de campo e coleta de informações junto à CONCESSIONÁRIA, empregando as diligências necessárias ao cumprimento de suas funções.

5.1.4. Etapa 4 – Suporte, poderá ser acionada a qualquer momento da CONCESSÃO, após a contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE. Nesta etapa o VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá realizar as seguintes atividades, com a utilização de equipe multidisciplinar nas áreas técnica, econômico-financeira e jurídica, de acordo com Ordem de Serviço Específica:

a) analisar o cenário que originou a solicitação de Revisão Extraordinária para recomposição econômico-financeira do CONTRATO frente aos termos contratuais aplicáveis ao pleito, revisando o respectivo o fluxo de caixa marginal, e, ao final, emitindo parecer técnico não vinculante sobre o cabimento ou não da Revisão Extraordinária;

b) participar dos processos de Revisão Ordinária, inclusive com a revisão do fluxo de caixa marginal, caso aplicável, e emitir parecer técnico não vinculante sobre os temas em Revisão Ordinária;

c) atuar na prestação de serviços técnicos, econômico-financeiros e jurídicos, conforme demanda do Contrato da Concessão, e solicitação das Partes;

d) realizar as diligências necessárias, e emitir relatório específico, conforme solicitação do PODER CONCEDENTE;

d) analisar as Apólices de Seguros apresentados pela CONCESSIONÁRIA, para fins de verificar o cumprimento das disposições no CONTRATO sobre o tema e no Plano de Seguros;

f) auxiliar o PODER CONCEDENTE na avaliação final dos BENS REVERSÍVEIS no momento da reversão;

h) outras atribuições eventualmente previstas no CONTRATO e em seus ANEXOS.

6.1. O acompanhamento do cumprimento das obrigações da CONCESSIONÁRIA durante o prazo do CONTRATO será realizado pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, a quem caberá, dentre outras obrigações, as seguintes:

6.1.1. Realizar periodicamente, analisando documentos, realizando vistorias, levantamentos, medições de campo, diligências e verificações, colhendo informações junto às PARTES e validando os dados obtidos, a avaliação de

desempenho e a verificação do cálculo da ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DA CONCESSIONÁRIA, conforme CONTRATO e ANEXOS;

6.1.2. Monitorar os índices de desempenho da execução da CONCESSÃO e validar os dados obtidos, nos termos do ANEXO II - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO;

6.1.3. Disponibilizar sistema de informação web com permissão de acesso remoto ao PODER CONCEDENTE e à CONCESSIONÁRIA aos seguintes recursos:

(i) Painel de Controle gerencial para visualização dos indicadores de desempenho em uma interface amigável, com relatórios e gráficos customizáveis;

(ii) Cálculo automático dos INDICADORES DE DESEMPENHO e do valor da ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DA CONCESSIONÁRIA;

(iii) Registro de não conformidades;

(iv) Integração aos sistemas da Concessionária para aferição de indicadores; e

(v) Banco de dados com histórico das aferições realizadas;

6.1.4. Avaliar o cálculo dos reajustes de valores previstos no CONTRATO, nos termos do APÊNDICE VIII.III - REAJUSTES e REVISÕES DOS MÓDULOS TARIFÁRIOS;

6.1.5. Auditar o compartilhamento de eventuais RECEITAS ACESSÓRIAS, se for o caso;

6.1.6. Realizar diligências necessárias ao cumprimento de suas funções, realizando levantamentos e inspeções de campo, e colhendo informações junto à CONCESSIONÁRIA e ao PODER CONCEDENTE, devendo ter, para tanto, acesso a toda a base de dados da CONCESSÃO;

6.1.7. Validar as atualizações feitas pela CONCESSIONÁRIA ao eventual inventário de BENS REVERSÍVEIS;

6.1.8. Acompanhar o eventual processo de reversão dos BENS REVERSÍVEIS e emitir parecer sobre o estado de conservação dos BENS REVERSÍVEIS ao final do CONTRATO;

6.1.9. Emitir outros pareceres e relatórios, conforme necessidades previstas no CONTRATO e solicitados pelo PODER CONCEDENTE;

6.1.10 Prover suporte técnico, econômico-financeiro e/ou jurídico de acordo com demanda específica, nos procedimentos de Pleitos de Reequilíbrio e revisões ORDINÁRIAS e EXTRAORDINÁRIAS da CONCESSÃO; e

6.1.11 Outras atribuições previstas no CONTRATO e nos ANEXOS."

2.16.1. Análise/Respostas:

A consultoria da Fipe agradece a contribuição, que, no entanto, não será acatada. Diante da existência de uma agência reguladora bem estruturada, mostra-se desnecessária uma ampliação da atuação do Verificador Independente ("VI"). Também não se mostra oportuno o detalhamento do escopo e das etapas sugerido, tendo em vista que o realizado na atual redação do Anexo VII – Diretrizes do Verificador Independente mostra-se por ora suficiente e será melhor detalhado "ex post".

2.17. Análise de Contribuição de n.º 17

Autor: SINETRER - Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Passageiros do Estado de Rondônia

Contribuição:

“1. Conforme requerimento datado de 24.07.2023, este Sindicato expressou sua preocupação com o processo de licitação de linhas em tramitação, destacando a necessidade de ser feito estudo amplo da movimentação de passageiros no Estado de Rondônia, que impactam sobremaneira os serviços de transporte intermunicipal de passageiros.

2. Cedoço que ainda persistem os motivos lá externados, máxime diante de manifestação e o resultado da audiência de conciliação realizada em 26.11.2024, quando em juízo deliberou-se pela concessão de prazo para apresentação de documentos que as partes entenderem pertinentes, sobretudo pela mudança de cenários, supervenientes à sentença proferida naquela ação judicial, em fase de cumprimento.

3. É sabido que a AGERO tem conhecimento dos fatos públicos e notórios, envolvendo a movimentação de passageiros no Estado, sendo fundamental medir os quantitativos mais fiéis à realidade, para conhecer os impactos financeiros ao sistema de transporte e à própria arrecadação tributária do Estado, porque há incidência de ICMS sobre o transporte, cuja renda não está sendo arrecadada nos serviços prestados por taxis, escudado em modelo de transporte alternativo.

4. Muito relevante esse levantamento, porque pelo número de taxis cadastrados na AGERO, prestando esse serviço com o respaldo do Poder Concedente, é presumível ser expressiva a cifra de valores evadidos, afetando o duodécimo de toda a máquina estatal que está vinculada à arrecadação.

5. Diante desse quadro, o Sindicato requerente vem, respeitosamente, reiterar os termos do requerimento anteriormente apresentado, pedindo que seja juntado aos autos do processo em referência, rogando para que o Estudo a ser desenvolvido pela Fipe ou por outro organismo que poderia ser consultado, promova completa aferição do cenário atual no Estado de Rondônia e possa concluir, não por realizar mera licitação, mas sim e, sobretudo, pela indicação do modelo mais consentâneo com a eficácia da delegação em matéria de serviço de transporte de passageiros, quando o Estado não esteja capaz de realizar diretamente o serviço e opte por fazê-lo por meio de delegação.

6. Pede, outrossim, que este Sindicato seja informado do recebimento e tramitação deste expediente, a fim de que possa compartilhar com as empresas à ele filiadas, o que pode ser feito no e-mail do sindicato ou por *Whatsapp* de seu procurador infrafirmado. "

2.17.1 Análise/Respostas:

Embora não se trate de uma contribuição nem de um pedido de esclarecimento, tampouco de uma solicitação formulada pelo canal adequado, é oportuno lembrar que os dados solicitados pelo Sindicato compõem o estudo de demanda que, interligado aos demais levantamentos e análises técnicas, jurídicas e econômico-financeiras, apontarão para viabilidade do projeto concessório. Esses estudos de viabilidade são elaborados durante a etapa de planejamento que antecede à própria interna da licitação, tratando-se, por isso, de documentos preparatórios, que, por lei, tem a publicidade diferida para o momento posterior à tomada de decisão pelo agente público competente.

A Lei n. 14.133/21 claramente dividiu a publicidade do processo de contratação em dois momentos distintos: após a finalização da fase preparatória, quando deve ocorrer a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, que deverão ser divulgados no PNCP e em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital; e após a homologação do processo licitatório, quando deve ocorrer a divulgação de todos os demais documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, por ocasião do encerramento da fase de instrução. Os documentos e atos praticados na fase externa (após a fase preparatória) são todos públicos e devem ser divulgados tão logo sejam produzidos, o que inclui os contratos e seus termos aditivos (art. 91), com exceção dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 13, que, conforme adiantado, possuem sua publicidade diferida.

Vale citar os preceitos legais que embasam a negativa de acesso em questão:

Lei n. 12.527/2011:

"Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo."

Decreto n. 7.724/2012:

"Art. 3º XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas."

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão."

Por último, e trazendo embasamento doutrinário, o livro "Lei de Acesso à Informação - teoria e prática", traz os seguintes entendimentos sobre o assunto: "a negativa de acesso a documentos preparatórios pode ser utilizada quando o ato ou decisão sejam, de alguma forma, prejudicadas pela transparência." Assim como a LAI não proíbe expressamente a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão antes da edição de ato ou decisão. Apenas estabelece a discricionariedade da Administração Pública para avaliar a conveniência de publicar ou não a informação antes da tomada de decisão. Ou seja, como qualquer decisão da Administração Pública, a negativa de acesso a documento preparatório deve ser justificada, não estabelecendo a LAI uma restrição a todo e qualquer documento preparatório.

[1] Entendida como a qualificação da atividade, legislativamente, como serviço público.

[2] Disponível em: <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/licitacoes/concessao-do-transporte-intermunicipal.fss>. Acesso em 10/03/2025.

[3] Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/novas-paginas/CustomPage.aspx?page=74>. Acesso em 10/03/2025.

[4] Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2022/02/EDITAL-DE-CONCORRENCIA-PUBLICA-20210004-ARCE-CCC-1.pdf>. Acesso em 10/03/2025.

[5] Disponível em: <https://www.seculodiarionoticias.com.br/cidades/governo-estadual-anuncia-licitacao-para-concessao-de-linhas-de-onibus-para-transporte-intermunicipal>.

[intermunicipais](#). Acesso em 10/03/2025.

[6] Disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/1336-onibus-intermunicipais>. Acesso em 10/03/2025.

SILVIA LUCAS DA SILVA DIAS
Diretora Presidente
[Decreto 24021/2023 \(0042689157\)](#)



Documento assinado eletronicamente por **SILVIA LUCAS DA SILVA DIAS**, Presidente, em 23/06/2025, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0060451944** e o código CRC **4CF25167**.

Referência: Caso responda este Edital, indicar expressamente o Processo nº 0001.001499/2024-48

SEI nº 0060451944