

RELATÓRIO DE PESQUISA

Transporte Público por Ônibus no Município do Rio de Janeiro entre 2010 e 2028

Agendas globais, tecnologias e justiça socioespacial

Rosangela M. Luft
Professora IPPUR/UFRJ, Coordenadora do CiDMobi e pesquisadora do Observatório das Metrópoles · rosangelaluft@ippur.ufrj.br

Matheus Ramos
Especialização PPU/IPPUR/UFRJ · math.rf12@gmail.com

Jessica Venel Alves
Doutoranda IPPUR/UFRJ, Mestre em Engenharia Urbana PEU/UFRJ · jessicavenel@poli.ufrj.br

Josiane Souza de Lima Barreto
Graduanda GPDES/IPPUR/UFRJ · jlsanebarreto@gmail.com

Vinícius Moraes Fonseca
Mestrando IPPUR/UFRJ · viniciusmoraes.geo@gmail.com

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

cidmobi
cidade, direito e mobilidade.

UFRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

IPPUR
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 4
METODOLOGIA E OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA 8
PARTE I: MODELO 2010 E AÇÕES DE CONTROLE 12
APRESENTAÇÃO 12
CAPÍTULO 1 – LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO 2010 13
1.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA 13
1.1.1 Ano de 2009: preparação e pressões políticas 14
1.1.2 Ano de 2010: licitação e implementação 15
1.1.3 Justificativas da Prefeitura 16
1.2 SERVIÇO PÚBLICO 17
1.2.1 O que é e quais atividades abrange? 17
1.2.2 Serviço e território 22
1.2.2.1 Organização territorial municipal 22
1.2.2.2 Organização territorial da licitação de 2010 24
1.2.2.3 Terminais urbanos Consolidados por RTR 29
1.2.3 Aspectos socioeconômicos e ambientais 31
1.3 MODELAGEM BRT 32
1.3.1 TransCarioca 35
1.3.2 TransOeste 37
1.3.3 TransOlímpica 40
1.3.4 TransBrasil (1° Fase) 42
1.3.5 Diferenças e semelhanças entre as modelagens 44
1.3.5.1 Grau de detalhamento financeiro 44
1.3.5.2 Papel funcional dentro da rede 44
1.3.5.3 Evolução metodológica 45
1.3.5.4 Conexão com o planejamento urbano 46
1.4 AGENTES 46
1.5 TECNOLOGIA 50
1.5.1 Implementação do SBE e do BU no município do Rio de Janeiro 51
1.6 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA 51
1.6.1 Na licitação: qualificação técnica e propostas 52
1.6.2 No contrato 56
1.7 DIMENSÃO JURÍDICA 59
CAPÍTULO 2 – MEDIDAS DE CONTROLE 64
2.1 PROBLEMAS NO SERVIÇO E CONTROLE 64
2.1.1 Operação Ponto Final – sistema de Justiça Federal 64
2.1.2 CPI dos Ônibus – Câmara de Vereadores 68
2.1.3 Ações Judiciais – sistema de Justiça Estadual 71
2.2 EFEITOS DAS AÇÕES DE CONTROLE 79
2.2.1 Efeitos sobre as concessões 79
2.2.2 Efeitos sobre o poder público 82
PARTE II: MUDANÇAS ESTRUTURAIS 85
APRESENTAÇÃO 85

CAPÍTULO 3 – LICITAÇÃO-CONTRATAÇÃO DA BILHETAGEM DIGITAL 87
3.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA 88
3.2 SERVIÇO PÚBLICO 89
3.3 AGENTES 96
3.4 TECNOLOGIA 97
3.5 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA 98
3.5.1 Na Licitação 98
3.5.2 No contrato 99
3.5.2.1 Remuneração da concessionária 99
3.5.2.2 Equilíbrio contratual 100
3.6 DIMENSÃO JURÍDICA 101
CAPÍTULO 4 – CADUCIDADE CONTRATUAL BRT – MOBI RIO 103
4.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA 103
4.1.1 Intervenções no BRT e decisões de retomada 104
4.2 SERVIÇO PÚBLICO 105
4.2.1 Nova modelagem TransBrasil 106
4.2.2 Aquisição de frota 109
4.2.3 Licitação 2022-2023 (suspensa) e Mobi Rio 110
4.3 AGENTES 111
CAPÍTULO 5 – LICITAÇÃO-CONTRATAÇÃO SISTEMA RIO 2025 115
5.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA 115
5.1.1 Justificativas do poder público 116
5.1.1.1 Etapa 1: audiência pública de 12/08/2025 117
5.1.1.2 Etapa 1: audiência pública de 09/09/2025 120
5.1.1.3 Etapa 2: audiência pública de 17/04/2026 122
5.1.1.4 Síntese comparativa 124
5.2 SERVIÇO PÚBLICO 125
5.2.1 O que é e quais atividades abrange? 126
5.2.2 Relação com programas ou políticas estatais 132
5.2.3 Relação com o planejamento urbano 134
5.2.4 Distribuição territorial 134
5.2.5 Aspectos socioeconômicos e ambientais 135
5.2.6 Terminais urbanos 136
5.3 AGENTES 138
5.4 TECNOLOGIA 141
5.5 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA 142
5.5.1 Na licitação 142
5.5.2 No contrato 145
5.5.2.1 Remuneração dos operadores 145
5.5.2.2 Equilíbrio econômico e financeiro dos contratos 147
5.6 DIMENSÃO JURÍDICA 147
5.6.1 Planejamento 148
5.6.2 Licitação 148
5.6.3 Contratos 148
REFERÊNCIAS 150
APÊNDICE I: ROTEIRO DE PESQUISA 156

INTRODUÇÃO

Em maio de 2025, a Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou a antecipação dos processos licitatórios para operação do Sistema de Transporte Público por Ônibus (SPPO) – originalmente previstos para 2028 – indicando ser, nas falas do então Prefeito, o "ponto de virada mais importante da história da mobilidade na cidade do Rio, talvez até mais importante do que o próprio BRT"[1]. Diferentes aspectos são destacados nas mudanças promovidas nos dois modais rodoviários, entre as quais se incluem a adoção de tecnologias mais sustentáveis, o emprego de ferramentas de monitoramento e a adoção de indicadores de desempenho.

O modal rodoviário tem uma importância central na mobilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro, representando mais de 2/3 das viagens por transporte público no ano de 2023[2]. O ano de 2010 marcou um momento importante para o serviço, foi a primeira vez que o poder público municipal fez uma licitação unificada de todo sistema de ônibus, abrangendo todas as linhas existentes e projetadas, englobando todo o território municipal, em contratos de concessão que definiram uma base regulatória comum a todos os operadores. Não obstante, nos anos seguintes foram surgindo inúmeros problemas que ultrapassaram aspectos de segurança e qualidade: houve alterações e reduções de linhas sem transparência (Bastos; Rodrigues, 2015), denúncias graves de corrupção[3], conflitos entre as operadoras, precarização do sistema de BRT (Marques, 2022), uma redução significativa no número de viagens entre 2010 e 2023[4], entre outros. Os referidos elementos reforçaram a importância de se pensar e redefinir as condições de provisão desse serviço público, o que foi ocorrendo em vários momentos após a assinatura do contrato, até culminar na recente licitação anunciada pela Prefeitura.

Sobre as atividades qualificadas como serviço público incide a norma constitucional que estabelece que ao ente titular cabe decidir como irá provê-lo: se diretamente ou se realizará a outorga para a iniciativa privada, devendo esta ser precedida de licitação (art. 175, CF).

---

1 Conforme consta na reportagem, foi prevista uma divisão em 31 lotes (22 estruturais e 9 locais), com implementação por fases regionais até agosto de 2028. https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-antecipa-e-apresenta-o-novo-modelo-de-licitacao-do-sistema-de-onibus-da-cidade/

2 Foram 930.608.000 viagens no ano de 2023 por transporte público, sendo 641.333.000 por ônibus, conforme dados do DataRio, https://datariov2-pcrj.hub.arcgis.com/.

3 Conforme será tratado no capítulo 2 da 1ª parte deste Relatório, onde será descrita a Operação Ponto Final e seu desdobramento, a Operação Cadeia Velha.

4 Em 2010 foram 860.062.000 de viagens por ano, em 2023 foram 641.333.000. No entanto, uma redução já estava acontecendo progressivamente entre os anos de 2015 e 2019, conforme dados do DataRio, https://datariov2-pcrj.hub.arcgis.com/.

Logo, a operação privada do serviço público de transporte por ônibus deve ser precedida de licitação e esta necessariamente inicia pela etapa de planejamento dos serviços. Esse planejamento envolve medidas técnicas de modelagem[5], medidas econômico-financeiras de remuneração do serviço e de equilíbrio contratual e medidas jurídicas relativas à concorrência pública e à definição de direitos e obrigações do poder público, dos usuários e dos operadores. Com base nesse planejamento que o sistema será regulado e provido ao longo dos anos dos contratos.

No ano de 2010 houve a primeira licitação que abrangeu todo o serviço rodoviário municipal de transporte de passageiros, através do Edital CO nº. 010/2010. Ela foi realizada a partir da divisão da operação do serviço em cinco Redes de Transporte Regionais (RTRs)[6], sendo quatro delas licitadas – as RTRs 2 a 5. As concessões envolviam também quatro eixos de *Bus Rapid Transit* (BRTs) que seriam implementadas posteriormente à licitação e não se restringiriam aos limites territoriais das RTRs, prevendo que as empresas operadoras das respectivas áreas se consorciariam para operá-las.

Em estudos anteriores sobre o sistema de transporte por ônibus no Município do Rio de Janeiro (Luft, 2018; Luft, 2024), constatou-se que nas modelagens técnica, jurídica e financeira dos sistemas de ônibus urbanos, realizadas em 2010, o poder público reproduziu sua tendência histórica de realizar intervenções reativas e episódicas, assumindo uma regulação formal e institucionalizadora de movimentos realizados no seio da estrutura empresarial privada (Orrico; Santos, 1999). Pouco tempo depois de assinados os contratos de concessão, os sistemas BRT e SPPO começaram a apresentar problemas graves. Diversos foram os fatores expressos publicamente para justificar a precarização gradual do BRT e do SPPO (Marques, 2022; Regula Rio, 2022). Contudo, os fatores que ocasionaram o acelerado sucateamento do sistema no Rio de Janeiro podem ser resumidos em um principal: problemas de planejamento do sistema pelo poder público e, de consequência, a inexistência de uma base e de uma estrutura regulatória consistentes, comprometendo o direito à mobilidade da população (Luft, 2024).

O quadro de precariedade levou a Prefeitura, compelida por processos e instituições de controle, a tomar decisões para tentar restabelecer algumas condições mínimas para a continuidade e segurança do serviço, sobretudo do BRT: tentativas de pactuação com os consórcios operadores, realização de duas intervenções no serviço, em 2019 (Decreto nº. 45.640/2019) e em 2021 (Decretos nº 48.645/2021 e 49.412/2021), celebração de termo

[5] Martens explica que "a modelagem de transportes é uma ferramenta para prever a demanda futura de transporte com o objetivo de gerar informações sobre o desempenho futuro do sistema de transporte existente ou expandido" (2006, p. 03)

[6] RTR 1 que abrange a região do Centro, RTR2 que inclui bairros da Zona Sul e os bairros mais ao sul da Zona Norte, RTR3 que inclui demais bairros da Zona Norte, RTR4 que abrange bairros da Zona Oeste nas regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá e a RTR5 que engloba bairros mais ao norte da Zona Oeste, como as regiões de Santa Cruz e Campo Grande.

de compromisso e, em fevereiro de 2022, foi decretada a caducidade parcial dos contratos de concessão para as RTRs 3, 4 e 5 – Contratos de Concessão nº. 02/2010, 03/2010 e 04/2010 – e a retomada do serviço pela Prefeitura[7]. A operação do serviço de BRT foi assumida por uma estatal municipal, a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC Rio), empresa pública que recebeu, em 2021, o nome público de Mobi Rio.

Desde então, os sistemas BRT e SPPO têm recebido atenção diferenciada pelo poder público municipal, o que indica a adoção de novas lógicas de planejamento e regulação, as quais vêm sendo cada vez mais determinadas pelo amplo uso de tecnologias e, parcialmente, influenciadas por pautas globais de sustentabilidade: a) em outubro de 2021 foi publicado o Edital SMTR nº 001/2021 para licitação do sistema de Bilhetagem Digital, para separar a operação dos serviços da gestão das tarifas arrecadadas; b) em 2022 e 2023 a Prefeitura realizou licitações para renovação da frota de BRT com modelos menos poluentes, ora operados pela Mobi Rio; c) em 2022 foi instituído subsídio público à tarifa de transporte, cujo pagamento foi condicionado ao cumprimento de metas do serviço[8]; d) em abril de 2023, a Prefeitura publicou o Edital de Concorrência SMTR Nº 01/2023 para Licitação do Sistema BRT – Concessão da Operação de Serviços; e) maio de 2025, a Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou a antecipação dos processos licitatórios para operação do SPPO. Estas e outras modificações serão objeto de análise no âmbito do presente relatório de pesquisa, buscando-se entender se houve uma mudança estrutural nas condições de planejamento, regulação e operação do transporte por ônibus na cidade.

As modelagens e os desenhos econômico-financeiro e jurídico dos serviços públicos, considerados determinantes nas decisões sobre operação direta ou de concessão de serviços (Baptista, 2023; Amaral, 2019; Aragão, 2013) compreendem etapas instrumentais do planejamento dessas atividades, responsáveis por tornar obrigatórias e viáveis prioridades derivadas de agendas estabelecidas pelo poder público e pela sociedade. No entanto, conforme problematiza Martens "a modelagem de transporte e a análise de custo-benefício são dois elementos chave utilizados no planejamento do transporte (...) mas pouca atenção é dada para outra dimensão chave do desenvolvimento sustentável: a justiça social" (2006, p. 01). É essencial que, aliada a modelos técnicos de planejamento e a padrões abstratos de tipologias contratuais e de mecanismos de garantia reforçada do equilíbrio econômico-

[7] A caducidade parcial foi decretada com base no Relatório REGULA RIO nº. 001/2022, lavrado pelo Controlador Geral do Município, implicando a "retirada das cláusulas e disposições contratuais e editalícias que tratam da operação do sistema BRT" (fl. 08). Ou seja, ela gerou a extinção parcial dos contratos de concessão, afastando das concessionárias os direitos e obrigações relativos à operação do sistema BRT.

[8] A instituição do subsídio derivou de acordo judicial firmado no âmbito da Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001, o qual levou a uma série de medidas, entre as quais se destacam regulamentações à Lei Complementar Municipal nº. 37/1998, passando-se a diferenciar as tarifas pública e de remuneração foi implementado o subsídio tarifário, condicionando seu pagamento a algumas obrigações, conforme será tratado no capítulo 2 da Parte I.

financeiro, sejam desenvolvidas reflexões e propostas que permitam que as decisões da administração pública sejam transparentes, democraticamente construídas e atendam, de forma efetiva, às questões sociais e econômicas consideradas prioritárias pelos cidadãos.

As redes de serviços desempenham papel estruturante nas cidades, podendo as decisões sobre infraestruturas e serviços urbanos gerar fragmentação social e territorial (Graham; Marvin, 2002), razão pela qual as perspectivas técnico-tecnológica não podem perder de vista o princípio fundamental democrático, operando o conceito de justiça socioespacial como elemento de interpretação das experiências analisadas (Harvey, 1980).

Em pesquisa anterior, foi avaliado como o processo de planejamento e gestão do SPPO, estabelecido em 2010 e justificado em torno de discursos técnicos, ocasionou problemas graves na implementação dos serviços de ônibus (Luft, 2024; Luft, 2018). Neste momento, pretende-se estender e aprofundar a análise sobre fatos subsequentes. Serão analisadas medidas relacionadas à intervenção nos serviços de BRT, ao processo de caducidade parcial dos contratos com respectiva assunção dos serviços pela Prefeitura através da estatal Mobi Rio, à contratação do serviço de bilhetagem digital como serviço independente, aos acordos judiciais pactuados desde 2022 em relação aos consórcios operadores, aos avanços dos processos licitatórios anunciados e às medidas mais recentes que têm adiantado mudanças regulatórias antes mesmo das novas licitações (ex: aquisição de novos ônibus pelo poder público, instituição de subsídio com simultâneo fortalecimento do monitoramento, fixação de Índice de Qualidade de Transporte-IQT, entre outras).

Deste modo, tendo como referência a licitação e as contratações dos sistemas de transporte por ônibus no Município do Rio de Janeiro no ano de 2010, o objetivo da presente pesquisa consiste em analisar fatores sociais, políticos, técnicos e econômicos que determinaram as mudanças nos mesmos sistemas entre 2010 e 2028. O recorte analítico se dará no âmbito das alterações institucionais, considerando medidas que instrumentalizaram as mudanças promovidas pelo poder público. As dimensões de análise dessas mudanças se referem à organização do serviço e sua distribuição no território, ao papel das tecnologias de monitoramento e fiscalização, aos agentes direta e indiretamente responsáveis pela provisão, às condições de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e às características jurídicas das licitações e contratos.

METODOLOGIA E OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

O presente Relatório de Pesquisa é resultado parcial de uma pesquisa em desenvolvimento que possui o mesmo título e, ainda, refere-se a um estudo de caso ligado a um projeto de cooperação internacional CAPES-COFECUB, intitulado "Serviços públicos urbanos frente às questões socioambientais, tecnológicas e democráticas" (2025-2028).

O recorte territorial do estudo estará circunscrito ao âmbito municipal dos serviços de transporte coletivo por ônibus no Rio de Janeiro – SPPO, BRT, Bilhetagem, Sistema Rio –, ainda que se tenha claro que uma melhor compreensão do serviço deva conjugar a escala metropolitana. O recorte temporal se dá a partir de 2010, quando ocorreu a primeira licitação que abrangeu todo o sistema de transporte por ônibus na cidade; já o ano de 2028 é estabelecido como ano final da pesquisa, pois é quando a Prefeitura do Rio de Janeiro estima que encerrarão as licitações e contratações do Sistema Rio. Deste modo, trata-se de um relatório parcial de uma pesquisa que tem previsão de se encerrar em 2028.

O recorte analítico estará focado nas alterações institucionais de planejamento, regulação e gestão promovidas nos serviços, analisando-se a organização destes, os processos correlatos, atores envolvidos, recursos materiais e demais informações que instrumentalizaram as mudanças no âmbito do poder público municipal.

Esta pesquisa está sendo o projeto-piloto de uma metodologia preliminarmente construída para análise de serviços públicos urbanos. Esta metodologia está estruturada em torno de um instrumento-base, que é um roteiro de apoio (ANEXO I) para análise das licitações/contratações que serão objeto da pesquisa, organizado a partir dos segmentos: serviço público, agentes, tecnologias, lógica econômico-financeira e regulação jurídica. O roteiro permite que as análises do modelo de 2010 e das mudanças estruturais ocorridas pós-2021 se desenvolvam a partir de elementos comuns. Trata-se de um roteiro referencial, onde elementos adicionais poderão ser inseridos a partir do trabalho empírico, assim como itens elencados podem não estar presentes em todos os processos analisados.

Foi realizada ampla análise documental, desdobrando-se sobre estudos de planos, modelagens, editais de licitação, contratos, processos judiciais, processos administrativos municipais, publicações em imprensa oficial e periódicos, entre outros, todos referenciados ao longo do Relatório. O levantamento está ocorrendo por meio de coleta de informações em sites institucionais, bases de transparência pública e demandas diretas a órgãos públicos e/ou

demais entidades relacionadas, com respaldo na Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011).

O exame do modelo adotado em 2010 e das mudanças que intitulamos estruturais – licitação da bilhetagem, retirada do BRT e licitação do Sistema Rio – é precedido de análises de conjuntura. Para o desenvolvimento destas, foram levantadas notícias em periódicos/jornais locais referentes aos períodos analisados. Para fins deste relatório, compreende-se a conjuntura como o conjunto de condições políticas, econômicas, sociais e institucionais que moldam a tomada de decisões públicas em determinado período histórico. Assim, a análise de conjuntura busca identificar os fatores pautados publicamente e que influenciaram a formulação e implementação de políticas públicas, bem como os discursos, conflitos e interesses presentes no contexto da licitação e contratação do serviço.

Os elementos de conjuntura foram levantados a partir de um mapeamento de notícias e reportagens relacionados ao recorte temporal do período analisado. O levantamento teve como base principal matérias publicadas no jornal O Globo, selecionado por sua ampla cobertura dos processos decisórios e institucionais do Estado e do Município, além de sua relevância como veículo de comunicação de grande circulação no Rio de Janeiro[9]. A escolha da fonte buscou captar como o processo de licitação foi apresentado ao público e quais argumentos políticos e técnicos foram mobilizados para justificar a reestruturação do serviço. A coleta das matérias foi orientada por buscas combinadas, utilizando palavras-chave, de modo a identificar conteúdos diretamente relacionados à concessão e às mudanças propostas para o sistema. O levantamento priorizou textos que abordassem decisões governamentais, debates institucionais, críticas, disputas entre agentes públicos e privados, além de posicionamentos de empresas e atores políticos envolvidos[10].

Ademais, em observância às diretrizes metodológicas e de integridade acadêmica, declara-se o uso de ferramenta de Inteligência Artificial (ambiente *Gemini NotebookLM®*) de forma estritamente auxiliar neste relatório, restrito à extração automatizada de dados conjunturais por palavras-chaves em um acervo de mais de 190 notícias do Jornal O Globo (PDFs) entre os certames de 2010 e 2026, cuja validação e autoria intelectual restaram adstritas aos pesquisadores.

[9] Inicialmente seria feito levantamento de notícias do periódico O Dia também, mas em virtude da inexistência de um arquivo *online*, foi mantido apenas o O Globo.

[10] A análise das notícias foi estruturada a partir de perguntas norteadoras que permitiram organizar os achados em eixos interpretativos. Entre os aspectos investigados destacam-se: (i) a conjuntura política, econômica e social da época; (ii) os principais fatores que motivaram a realização da licitação; (iii) as mudanças estruturais no sistema de transporte propostas ou implementadas; (iv) o eventual envolvimento de outras esferas federativas; (v) a relação entre o processo de concessão e o planejamento urbano do município; (vi) a distribuição territorial das linhas e empresas e seus impactos sobre a organização espacial da mobilidade; e (vii) o discurso político associado ao processo, incluindo promessas de modernização e narrativas vinculadas à ideia de "progresso".

Para qualificar as informações extraídas das bases documentais, optou-se por realizar entrevistas com atores-chave que tiveram uma atuação importante no sistema de ônibus dentro do período analisado, de modo a aportar suas análises sobre os processos avaliados. A finalidade das entrevistas foi, deste modo, qualitativa, e foram realizadas a partir de questionários semiestruturados, com conjuntos de questões específicas para cada interlocutor, tendo como referência sua trajetória e funções desempenhadas no período avaliado.

Considerando a decisão de realizar as entrevistas, o projeto de pesquisa foi submetido preliminarmente ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CEP-CFCH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, por meio da Plataforma Brasil (CAAE nº. 93149925.0.0000.5582). Todos os entrevistados receberam, antes das entrevistas, o Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE) aprovado pelo Comitê de Ética, no qual constam explicações sobre a pesquisa e é solicitada a permissão para participar desta.

As denominações empregadas aqui para identificar os entrevistados são aquelas estabelecidas por estes. Alguns autorizaram o uso do nome e do cargo, outros o nome do cargo apenas, com ou sem referência de período de exercício, e outros solicitaram o uso de expressões mais abrangentes. Seguem, assim, as qualificações dos entrevistados, respeitando os limites de identificação autorizados, na ordem cronológica das entrevistas:

1. Rodrigo Terra, atualmente Procurador de Justiça, mas que atuou, desde 2003, no exercício do cargo de Promotor de Justiça junto às Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva do Consumidor, tendo atuado diretamente em dezenas de ações de controle sobre o sistema de transporte por Ônibus (07/2026);
2. Representante do setor empresarial que atua no sistema de transporte por ônibus em período que iniciou antes de 2010 (07/2026);
3. Subsecretário de Planejamento da SMTR na gestão municipal pós-2021 (08/2026);
4. Gestor da SMTR (08/2026)[11];
5. Licinio Rogério, representante da sociedade civil, que atua na área de transportes desde o período anterior a 2010. Atualmente diretor da Associação do Bairro Peixoto, presidente da Federação das Associações de Moradores do município do Rio (FAMRIO) e um dos coordenadores do Fórum de Mobilidade Urbana (08/2026);

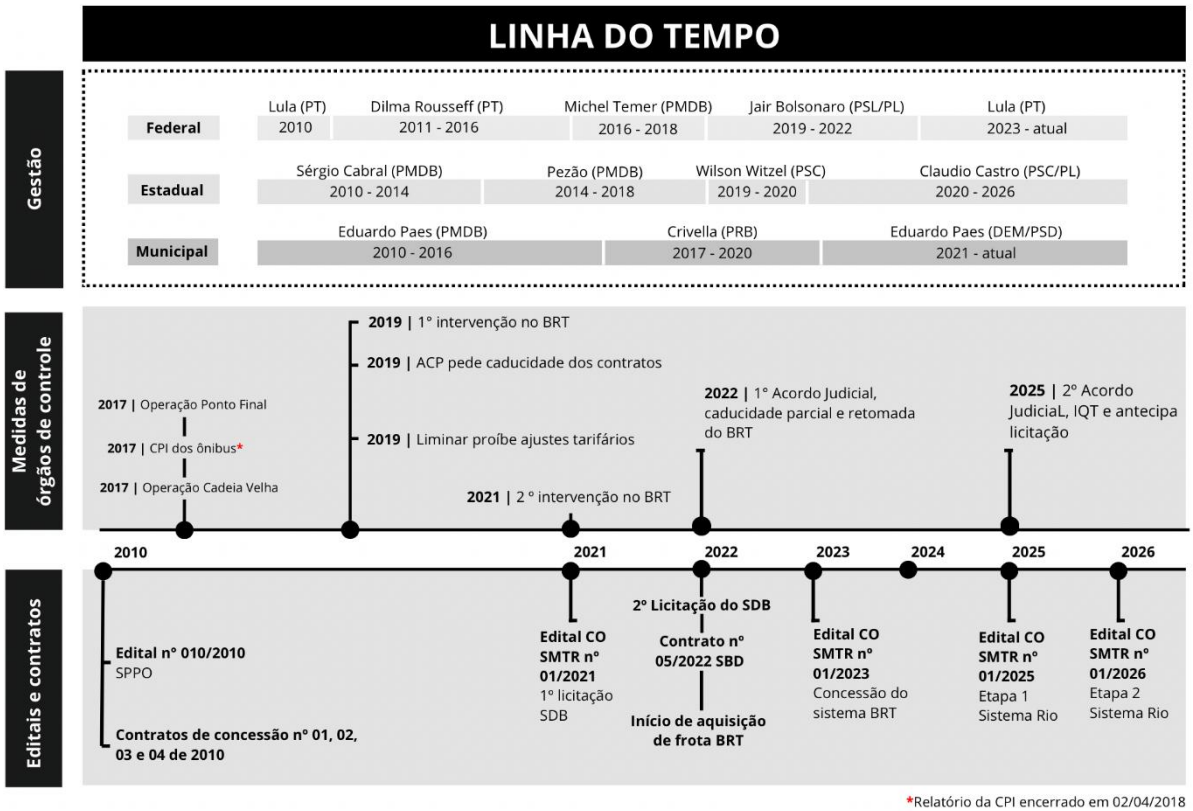
[11] Que reforçou que a entrevista reflete sua visão pessoal e não representa necessariamente a posição oficial da Secretaria Municipal de Transportes ou da Prefeitura do Rio de Janeiro

6. Assessor da Câmara de Vereadores que atuou na Comissão Parlamentar de Inquérito dos Ônibus – CPI dos Ônibus (09/2026);
7. Ex-Secretária Municipal de Transportes da SMTR (09/2026).

Antes da finalização do presente Relatório, foi realizada a devolutiva aos entrevistados para que se manifestassem a respeito de como os diálogos foram inseridos. Eles receberam as transcrições e extratos do relatório onde suas falas foram incluídas, no formato de citação direta ou indireta, com indicação do item respectivo, bem como com o sumário do Relatório de Pesquisa.

Considerando o recorte temporal estabelecido para a pesquisa, foi construída uma linha do tempo destacando alguns fatores importantes para uma visualização mais abrangente e integrada dos fatos analisados (Figura 1). A linha do tempo apresenta três camadas: i) a dos ciclos políticos dos três entes federativos; ii) a que destaca as medidas e/ou decisões tomadas pelos órgãos de controle ou que tiveram a mediação destes, consideradas mais impactantes para o sistema de transporte e; iii) a das iniciativas institucionais do Município do Rio de Janeiro relativas à licitação, contratação e/ou provisão dos serviços.

Figura 1 – Linha do tempo



Fonte: elaborado pelos autores (2026).

PARTE I: MODELO 2010 E AÇÕES DE CONTROLE

APRESENTAÇÃO

O objetivo desta primeira parte do Relatório é apresentar o modelo de concessão dos serviços de transporte coletivo por ônibus estabelecido pelo Município no ano de 2010, bem como trazer as principais medidas de controle administrativo, político e judicial instituídas para apurar os problemas insurgentes ao longo da implementação dos quatro contratos de concessão. Trata-se, aqui, do que consideramos primeiro momento ou modelo de referência do sistema de transportes coletivos por ônibus, o qual servirá de parâmetro para analisar as mudanças estruturais promovidas no segundo momento – Parte II – e seus fatores determinantes.

Seguindo os critérios estabelecidos no roteiro de pesquisa, o primeiro capítulo descreve a caracterização do serviço de transporte licitado, o papel da tecnologia nesse contexto, os principais atores envolvidos direta ou indiretamente nesse momento, bem como as características econômico-financeiras e jurídicas da licitação e dos contratos de concessão.

O segundo capítulo será dedicado a apresentar as principais medidas de controle que tiveram as concessões de transporte por ônibus como objeto direto ou indireto de investigação, e que vão influenciar as mudanças que serão abordadas na parte II do Relatório de Pesquisa. As medidas de controle escolhidas para inserção neste capítulo envolvem aquelas que mais tiveram repercussão pública e que são mais frequentemente mencionadas nas bases analisadas ao longo da pesquisa.

CAPÍTULO 1 – LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO 2010

Somente para fins de contextualização, o modelo das permissões de serviços de ônibus precedeu o adotado em 2010. As linhas de ônibus da rede municipal de transporte coletivo eram geridas de forma fragmentada por empresas de diferentes portes e recebiam, por meio de atos de permissão do Município, a delegação para operação desse serviço público. Essa era a mesma lógica dos serviços de transporte público por ônibus intermunicipal na época e, com efeito, em âmbito metropolitano, até os dias atuais as delegações dos serviços de transporte por ônibus continuam ocorrendo por meio de permissões.

O contexto legal de 2010 já era o da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que os serviços públicos, quando concedidos, devem ser precedidos de licitação (art. 175). Esta previsão constitucional foi regulamentada pela lei então vigente de licitações e contratos administrativos (Lei nº. 8.666/1993) e pela lei que estabeleceu o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei nº. 8987/1995). Ou seja, o cumprimento do regime legal impunha a realização de processos concorrenciais, para que empresas de mercado disputassem o acesso à operação dos serviços, e eram necessários parâmetros regulatórios claros a respeito das condições do serviço e dos direitos e obrigações dos envolvidos.

1.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA

A licitação do sistema de transporte rodoviário por ônibus no Rio de Janeiro em 2010 ocorreu em uma conjuntura de intensa transformação urbana e política, impulsionada pela preparação da cidade para grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Sob a gestão do prefeito Eduardo Paes, o poder público pautou publicamente a necessidade de reorganizar a mobilidade urbana por meio de vultosos investimentos em infraestrutura e de trazer transparência a um setor historicamente marcado pela falta de regulamentação e por fortes críticas à qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

Paralelamente, o debate nacional e regional em ano eleitoral, marcado pela transição do governo Lula e pela disputa pelo governo estadual e presidencial, tensionou o ambiente político, influenciando o direcionamento de verbas públicas, a relação entre governantes e entidades sindicais e as demandas por eficiência na gestão de serviços essenciais.

Nos anos que antecederam 2010, o serviço público enfrentava crise estrutural e de gestão, marcada especialmente pela falta de dados oficiais sobre a demanda de passageiros e forte concorrência do transporte alternativo, levando o poder público a uma tentativa de licitar as linhas de ônibus, em 2008, sendo judicialmente barrada pelas empresas sob a alegação de descumprimento de prazos legais. Assim, o processo de contratação do SPPO de 2010 foi marcado por intensos conflitos entre o interesse coletivo, a gestão do Poder Executivo, a fiscalização do Ministério Público e os interesses das empresas de transporte.

Vale ressaltar que, apesar de atrair o interesse inicial de grupos e empresas internacionais e paulistas, o certame resultou na vitória de quatro consórcios, formados por 40 das 47 empresas cariocas que já atuavam na cidade. Entre as principais exigências contratuais assumidas pelos consórcios pelos próximos 20 anos estavam a padronização e modernização da frota com ônibus articulados, a instalação de GPS e câmeras de vídeo e o reordenamento de itinerários.

Nesse contexto, os elementos de análise do recorte temporal da primeira concessão do SPPO no município do Rio de Janeiro, ocorrida no período de 2009 a 2010, foram definidos por corresponder ao momento em que se desenrola a transição para um novo modelo de gestão do transporte coletivo por ônibus, marcado por mudanças estruturais no sistema e por um debate público relevante sobre modernização, eficiência e reordenamento do setor. Para este recorte, a seleção das matérias publicadas no jornal O Globo foi realizada a partir de buscas combinadas com as palavras-chave “ônibus”, “licitação” e “Rio de Janeiro”, visando localizar conteúdos relacionados à concessão do serviço e às propostas de reestruturação do sistema de transporte.

1.1.1 Ano de 2009: preparação e pressões políticas

O ano de 2009 foi marcado por um contexto de transição e expectativa na mobilidade urbana do município do Rio de Janeiro. Ao assumir a Prefeitura, o prefeito Eduardo Paes trouxe para a agenda pública a necessidade de reformulação estrutural do sistema de transporte coletivo por ônibus, que há décadas operava sem licitação formal, com forte presença de linhas irregulares e um modelo de gestão fragmentado. A conjuntura política apresentava uma combinação entre a busca por eficiência administrativa e a pressão imposta pelos megaeventos esportivos – a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 –, que mobilizaram investimentos federais e internacionais voltados à infraestrutura urbana.

No plano econômico, o Brasil vivia um período de crescimento, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sendo direcionados a obras de mobilidade e transporte, o que abriu espaço para projetos estruturantes, como os corredores expressos BRT TransOeste

e TransCarioca. Já no plano social, a insatisfação da população com o sistema de transporte era crescente, destacando-se queixas sobre superlotação, frota obsoleta, irregularidades operacionais e ausência de integração tarifária.

As ações da Prefeitura naquele ano envolveram negociações com o Sindicato das Empresas de Ônibus, especialmente em torno da bilhetagem eletrônica (RioCard) e da futura implementação do Bilhete Único. Também houve tentativas pontuais de retirar linhas clandestinas, reorganizar o tráfego e iniciar a substituição de vans por ônibus regulares. Apesar do anúncio de grandes projetos, como a expansão da rede BRT e a modernização da frota, 2009 encerrou-se sem a conclusão das licitações, mas estabelecendo as bases institucionais, políticas e econômicas para o processo de reestruturação que avançaria nos anos seguintes.

1.1.2 Ano de 2010: licitação e implementação

Em 2010, o processo de reorganização do transporte público por ônibus no município do Rio de Janeiro atingiu um marco decisivo com o lançamento oficial da licitação para as linhas municipais. A cidade foi dividida em Redes de Transporte Regionais (RTR), as quais tiveram como referência as Áreas de Planejamento (AP) existentes, cada uma delas concedida a um consórcio vencedor, substituindo gradualmente as antigas linhas e integrando serviços anteriormente operados de forma isolada. Essa reorganização foi acompanhada pela implantação do Bilhete Único municipal, planejado para permitir integrações tarifárias entre diferentes modais e, futuramente, com o sistema intermunicipal articulado pelo governo estadual.

Os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[12], na área da Mobilidade, que previam aproximadamente R$ 9 bilhões para o setor, financiaram obras estruturantes, como os corredores expressos TransOeste e TransCarioca, que conectariam áreas periféricas da Zona Oeste e da Zona Norte aos centros de emprego e serviços. A Prefeitura prometia redução do tempo de viagem, renovação da frota – com veículos mais confortáveis e

[12] O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007–2010 foi instituído pelo governo federal em 28 de janeiro de 2007 sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. O PAC foi um amplo programa nacional de investimentos em infraestrutura com orçamento previsto de aproximadamente R$ 503,9 bilhões para o quadriênio 2007–2010, destinado a impulsionar o crescimento econômico, modernizar serviços públicos e reduzir gargalos logísticos e urbanos no Brasil. A iniciativa abrangeu múltiplos setores como energia, saneamento, habitação, transportes e infraestrutura logística, com papel central do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento e execução de projetos urbanos e sociais. No eixo de mobilidade urbana, embora a primeira fase do PAC tenha privilegiado grandes obras de infraestrutura logística e urbana, já constavam diretrizes para fortalecer o transporte público coletivo e obras de circulação em áreas metropolitanas, estabelecendo bases para programas posteriores voltados a corredores de ônibus, sistemas de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), metrôs e terminais integrados. Em 2010, esse escopo ampliou-se com o chamado "PAC Mobilidade Urbana", que selecionou e financiou projetos de transporte coletivo em cidades de grande e médio porte, incluindo obras de infraestrutura para ônibus e modais sobre trilhos com recursos federais para reduzir congestionamentos e melhorar a eficiência do transporte urbano — processo que, no Rio de Janeiro, se articulou à rede municipal de planejamento urbano, envolvendo intervenções em áreas de alta densidade populacional e iniciativas de integração social e espacial. Tais investimentos federais no Rio de Janeiro contribuíram também para projetos urbanísticos e de acessibilidade associados às redes de transporte coletivo metropolitanas, embora análises posteriores apontem que as obras enfrentaram desafios de execução e cronograma.

modernos, incluindo a possibilidade de uso de ônibus elétricos na área central – e maior eficiência operacional por meio da padronização e fiscalização do serviço.

No entanto, a implementação também trouxe impactos urbanos significativos, incluindo desapropriações de residências, comércios e templos religiosos para a construção dos corredores BRT, especialmente na TransOeste e na TransCarioca. Ainda assim, o discurso oficial apresentava o projeto como parte da modernização da cidade e do legado positivo dos megaeventos, associado à ideia de progresso e desenvolvimento urbano sustentável.

Dessa forma, 2010 representou a transição entre a fase de planejamento e a de execução efetiva, com a formalização das concessões, o início das obras de infraestrutura do BRT e a promessa de um sistema de transporte mais integrado, eficiente e condizente com as demandas sociais e os compromissos internacionais assumidos pela cidade.

1.1.3 Justificativas da Prefeitura

A Prefeitura do Rio de Janeiro apresentou suas motivações para a realização da licitação e os objetivos do poder público na audiência que precedeu a licitação. Quanto às motivações, argumentou-se que o formato existente trazia prejuízo à organização e racionalização do sistema, estimulando a concorrência predatória entre os diversos modos de transporte que operam na cidade, em detrimento da integração. Além disso, o poder público alegava ter poucos instrumentos de regulação do sistema, o que prejudicava a exigência por melhor qualidade do serviço (Processo nº. 001.032/2010, Ato de Justificação, v. I, p. 3).

O Secretário de Transportes, justificou que:

> A racionalidade implica na redução de ônibus nas ruas, a uma maior integração. O bilhete único induz a maior integração. Não vai haver por que linhas de ônibus que, hoje, utilizam ônibus vazios para competirem umas com as outras, continuarem fazendo isso. Ou seja, seria uma operação deficitária. Portanto, o modelo que estamos apresentando, incentiva esse ganho de qualidade (Processo nº. 001.032/2010, Ata da Audiência, Secretário SMTR, v. I, p. 23).

No momento da audiência pública, foi informado que o sistema contava com cerca de 900 linhas de ônibus e uma frota de 8.500 veículos, o que era irracional e levava a áreas superpostas. Deste modo, foram destacados os seguintes objetivos: adequar-se à realidade a mobilidade da população; aumentar a taxa de mobilidade da população; aumentar a integração física e tarifária entre os modos de transporte (Bilhete Único); possibilitar a racionalização da rede de transportes (as áreas de exploração permitirão que as empresas reduzam seus custos) e dar maior eficiência a sua operação; melhorar a qualidade do transporte público do

Rio de Janeiro, visando, principalmente, os eventos que a cidade sediará nos anos seguintes (Processo nº. 001.032/2010, Ata da Audiência, Secretário SMTR, v. I, p. 17).

1.2 SERVIÇO PÚBLICO

Para análise das características do serviço público de transporte por ônibus estabelecido após 2010, uma vez que a pesquisa foca nos aspectos institucionais, as principais bases de referência para a descrição são os documentos que integram o processo administrativo municipal nº. 001.032/2010 que formalizou as atividades ligadas à licitação e às contratações, desde a audiência pública até a assinatura dos contratos. Além dele, algumas informações apresentadas foram levantadas em processos judiciais analisados, no Relatório Alternativo das CPI dos ônibus, nos estudos desenvolvidos para os quatro eixos do BRT e em publicações em sites de instituições públicas. As informações são complementadas pelos relatos apresentados nas entrevistas.

1.2.1 O que é e quais atividades abrange?

O modelo de serviço municipal de transporte por ônibus estruturado em 2010 conferiu a ele a denominação de Sistema Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus (STCO), o qual, posteriormente passou a ser denominado Serviço Público de Passageiros por Ônibus (SPPO). O objetivo da realização da licitação foi a transição do sistema fragmentado de permissões, que existia até então, para um sistema unificado de concessões.

Conforme informações levantadas pela CPI dos Ônibus da Câmara de Vereadores, a modelagem do serviço foi encomendada por empresa privada e doada para a Prefeitura:

> Em 2009, mais ou menos, quando a Prefeitura fez a licitação, ainda no início, fomos procurados no final de 2009 pela Secretaria Municipal de Transportes para que apresentássemos nosso currículo para a Companhia Brasileira de Soluções e Serviços – CBSS, que é uma empresa ligada ao sistema bancário, parece-me que é controlada pelo Banco do Brasil, Bradesco, que queria fazer um estudo e doar para a Prefeitura. Esse estudo que seria contratado e doado (...). Esse contrato custou R$ 1,4 milhão, e foi pago pela CBSS, está anotado aqui a forma de pagamento e a contraprestação. Essa empresa contratou, além de nós, pelo menos mais três empresas – posso estar enganado sobre essa quantidade. Uma delas fez o estudo do sistema de computação e sistemas em geral, para fazer controle de oferta, frequência e de que forma o GPS – *Global Positioning System* – seria operado. Teve uma empresa que fazia parte de advocacia e tinha outra que fazia gestão de tudo isso. Prestávamos contas a essa empresa que fazia a gestão para a Prefeitura. Era uma empresa privada. (...). Para informação aos senhores do Tribunal de Contas, durante os oito anos que trabalhamos com a Prefeitura não tivemos nenhum contrato pago pela própria Prefeitura, todos

> foram de formas como: doações, concessionários etc. Isso foi uma doação de uma empresa privada ao Município, e que valeria talvez um PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse (Ata da 9ª Reunião – 08/11/2017).

E, ainda, segundo relato do representante do setor empresarial, "a gente assinou em 2010, mas é um contrato que começou a ser preparado em 2008, mais ou menos", conforme entrevista realizada em julho de 2026.

Para Licinio, representante da sociedade civil, a forma como a licitação foi planejada, não gerou controvérsia naquele momento: "em 2010 não houve polêmica nenhuma. Em 2010 foi feita uma minuta de licitação dentro da Fetranspor, todo mundo sabe disso. Não está escrito, mas todo mundo sabe" (entrevista, ago/2026).

Na audiência pública que precedeu a publicação do edital de licitação ficou claro que uma versão preliminar deste e de seus anexos não foi disponibilizada antecipadamente. Ao responder uma pergunta de participante da audiência a respeito dos estudos realizados, o então Secretário de Transportes respondeu "os estudos serão parte integrante do edital e estarão disponíveis por ocasião de sua publicação" (Processo nº. 001.032/2010, Audiência Pública, p. 31).

O serviço público de transporte por ônibus no Rio de Janeiro, no modelo estabelecido em 2010, abrangeu os seguintes serviços: SPPO, BRT, terminais, sistema de bilhetagem eletrônica e sistema de informações. Em relação ao **SPPO**, o serviço foi organizado da seguinte forma no processo licitatório (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, p. 48, 7.1.1):

> Classificação operacional das linhas:
>
> a) Nos Parâmetros Funcionais e Hierárquicos: troncais principais, troncais secundárias, alimentadoras e interbairros.
>
> b) Nas Áreas Geográficas de Operação: Radiais Sul, Radiais Norte/Oeste, Diametrais, Auxiliares Sul, Auxiliares Norte I, Auxiliares Norte II, Auxiliares Norte III, Auxiliares Oeste, Auxiliares Centro.
>
> c) Nas Características de Demanda e do Material Rodante: Convencionais, Executivas I e Executivas II.
>
> d) Na Movimentação pelas Regiões Operacionais: Intra-regiões, Inter-regiões e Região Centro.
>
> Os Serviços de Linha se subdividem em:
>
> a) Serviços Complementares: Viagem Parcial (VP), Variante (SV), Rápido (SR) e Direto (SD).
>
> b) Serviços Eventuais e

> c) Serviços Noturnos.
>
> Os tipos de ônibus previstos foram:
>
> a) Sistema Convencional: ônibus tipo Urbano (com ou sem ar-condicionado), Micromaster e Microônibus.
>
> b) Sistema Especial: ônibus tipo Rodoviário (com ou sem ar-condicionado).

No que diz respeito ao poder decisório sobre mudanças no sistema implantado, cabe destacar as seguintes previsões regulamentares: i) as concessionárias poderiam solicitar a criação, alteração ou extinção de serviços de linhas, obedecendo às definições dos padrões funcionais (Projeto Básico, v. I, p. 44, 3.2); ii) o poder concedente ficou como responsável por determinar as modificações operacionais que considerasse necessárias em cada Rede de Transporte Regional (RTR), os padrões tecnológicos da composição da frota de cada tipo de linha e serviço (capacidade, segurança, acessibilidade e itens de conforto), respeitando o equilíbrio econômico do contrato de cada RTR (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, p. 44, 3.3/3.4) e, ainda, caberia a ele a auditoria, fiscalização da operação e planejamento dos serviços (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, p. 48, 6.1).

O sistema de BRT ainda estava em fase de planejamento quando foi realizada a licitação. Estavam previstos quatro corredores: TransCarioca, TransOeste, TransOlímpica e TransBrasil. Os Corredores Estruturais de BRT Projetados foram qualificados como:

> Sistemas tronco-alimentados, implantados ao longo de vias com elevado volume de viagens por ônibus, e com possibilidade de ultrapassagem nas estações. Serão operados em vias segregadas do tráfego geral, destinando-se a atender demanda elevada, constituídos por linhas troncais (paradora e expressa), operadas por ônibus articulados e alimentadas por um sistema de ônibus a ser definido a partir da racionalização do sistema atual de ônibus. Deverão se integrar físico e tarifariamente aos modais de grande capacidade." (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, p. 64, 7.1.7).

Entre as responsabilidades estabelecidas em relação aos BRTs, que seriam implantados futuramente, o edital previu que caberia: i) ao poder concedente, a execução de toda a infraestrutura viária e detalhamento de todo esquema operacional e; ii) às concessionárias, a compra do material rodante, implantação dos sistemas necessários ao perfeito funcionamento do corredor, implantação do esquema operacional e manutenção do corredor troncal, dos sistemas e estações.

Quanto aos **terminais,** previu-se que seriam mantidos e geridos pelos próprios consórcios nas suas respectivas áreas de operação, exceto os terminais da RTR1. No Projeto Básico constou a listagem dos terminais urbanos consolidados por RTR (7.1.15, Processo nº. 001.032/2010).

No Anexo III foi prevista a responsabilidade da Concessionária de cada RTR a adequação dos terminais existentes.

Quanto ao **Sistema de Bilhetagem Eletrônica**, a legislação vigente à época previa que "as empresas transportadoras serão responsáveis pela implantação e pelo gerenciamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica instituído por esta Lei" (art. 8º, Lei nº. 3167/2000). Ele foi estabelecido para fins de permitir a cobrança diversificada de tarifas dos usuários, viabilizar a integração temporal e fornecer dados diários sobre as viagens (Processo nº. 001.032/2010, Ato de Justificação, v. I, p. 4).

> Todos os ônibus do atual sistema coletivo de transportes regular operam por meio do sistema de bilhetagem eletrônica, o que diversifica os valores cobrados na utilização do serviço de transporte e permite a criação de integrações temporais entre os diversos serviços de transporte da cidade. A Bilhetagem Eletrônica possibilita, ainda, o fornecimento diário de dados sobre as viagens realizadas, sobre o número de passageiros transportados e sobre as gratuidades. A Bilhetagem Eletrônica, com o uso do cartão eletrônico, proporciona maior segurança aos USUÁRIOS e aos CONCESSIONÁRIOS, ao diminuir, de maneira expressiva, 0 volume de dinheiro dentro dos ônibus." (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, p. 71, 8).

O serviço de bilhetagem abrangia as seguintes modalidades de cartões eletrônicos (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, item 8, p. 71):

> a) Cartão de Vale-Transporte: cartões adquiridos pelos empregadores ou pessoas jurídicas de direito público e fornecidos aos beneficiários do vale-transporte.
>
> b) Cartão Usuário ao Portador: cartão que pode ser adquirido por qualquer usuário do serviço de transporte.
>
> c) Cartão de Benefício: cartões utilizados pelos beneficiários de gratuidades.
>
> d) Cartão de Bilhete Único Metropolitano: cartões adquiridos pelos empregadores ou pessoas jurídicas de direito público e fornecidos aos beneficiários do vale-transporte utilizados nas integrações entre a rede de Transporte Metropolitana e a rede Municipal.

A bilhetagem eletrônica não teve uma licitação separada, cabia aos licitantes apresentar um acordo operacional com as empresas vencedoras das demais RTRs (Processo nº. 001.032/2010, Edital, item 31.01):

> 31.01 – Como uma das condições prévias à assinatura do Contrato de Concessão, a adjudicatária de cada Rede de Transportes Regionais – RTRs deverá celebrar os seguintes acordos com as adjudicatárias das outras Redes de Transporte Regionais – RTRs: (i) Acordo Operacional com a finalidade de disciplinar o desempenho de obrigações comuns a todas as Redes de Transportes Regionais – RTRs no que se refere ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, notadamente, dentre outros aspectos, com relação à interoperabilidade (ACORDO OPERACIONAL – BILHETAGEM ELETRÔNICA); e (ii)

> Acordo Operacional com a finalidade de disciplinar o desempenho de obrigações comuns a todas as Redes de Transportes Regionais – RTRs, na forma estabelecida pela legislação municipal, não abrangidas pelo inciso (i) (ACORDO OPERACIONAL – OBRIGAÇÕES COMUNS).
>
> 31.03 – O ACORDO OPERACIONAL – BILHETAGEM ELETRÔNICA deverá conter as normas de operação do sistema de bilhetagem eletrônica com observância da Lei, da regulamentação aplicável, do presente Edital e respectivos Anexos, além de prever a responsabilidade solidária dos respectivos subscritores por todas as obrigações dele decorrentes.
>
> 31.03.1 – Na forma da Lei, o exercício das funções de Bilhetagem Eletrônica pressupõe absoluta transparência de dados, estando sujeito a fiscalização e auditoria do Poder Público na forma prevista no item 26 do presente Edital.
>
> 31.03.2 – As normas de operação do sistema de Bilhetagem Eletrônica referidas no item 31.03 deverão contemplar e viabilizar a implantação e operação do Bilhete Único Municipal na forma prevista no presente Edital e nos respectivos Anexos.

Ademais, experiência com operação de bilhetagem foi estabelecida no edital, como exigência para participar da licitação. No ponto "10. Habilitação – envelope a seção b – qualificação técnica", aparece a exigência de experiência com a operação de bilhetagem eletrônica:

> (B.1.4) – Atestado, em nome do licitante ou de empresa(s) integrante(s) do consórcio licitante, firmado por ente público ou privado, que comprove desempenho anterior em bilhetagem eletrônica em, pelo menos, 1.000 (hum mil) ônibus (Processo nº. 001.032/2010, Edital).

Na CPI dos Ônibus foi levantado que a decisão de não delegar separadamente a bilhetagem eletrônica, mas sim realizar o acordo operacional, foi escolha estritamente política do então prefeito do Rio de Janeiro (Relatório Alternativo, p. 41). Na audiência pública que precedeu a licitação, foi informado que um novo concessionário seria responsável pelo Bilhete Único e não a Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro – Fetranspor, que integrava os maiores sindicatos de empresas de ônibus da cidade (Audiência, Secretário SMTR, v. I, p. 33). No entanto, todos os licitantes vencedores juntaram, no processo licitatório, um acordo operacional com a Riocard Administradora de Cartões e Benefícios S/A, uma empresa ligada à Fetranspor.

Nos documentos da licitação de 2010, não houve previsão e/ou normatização detalhada a respeito das condições de compensação tarifária em função da integração promovida pela bilhetagem eletrônica, nem houve a previsão de algo semelhante a uma Câmara de Compensação Tarifária (CCT), ou seja, uma organização responsável por centralizar a arrecadação das tarifas e distribuição dos recursos entre as operadoras. Como a bilhetagem

eletrônica ficou sob responsabilidade das concessionárias, estas assumiram o protagonismo em relação à gestão dos recursos arrecadados e distribuídos.

No que diz respeito ao **Sistema de Informações**, previu-se que caberia às Concessionárias implantar infraestrutura e logística para disponibilizar ao Poder Concedente a verificação econômica e financeira das Concessionárias e o movimento de passageiros pagantes e não pagantes (Processo nº. 001.032/2010, Projeto Básico, v. I, p. 71-72, 9). O edital e seus anexos pouco tratavam a respeito das características e exigências desse sistema, limitando-se a apresentar seu conceito.[13]

1.2.2 Serviço e território

O presente item trata da relação entre a distribuição espacial dos serviços ligados ao transporte por ônibus licitados em 2010, com destaque para o SPPO, e a organização territorial político-administrativa existente na cidade do Rio de Janeiro, no momento da licitação.

1.2.2.1 Organização territorial municipal

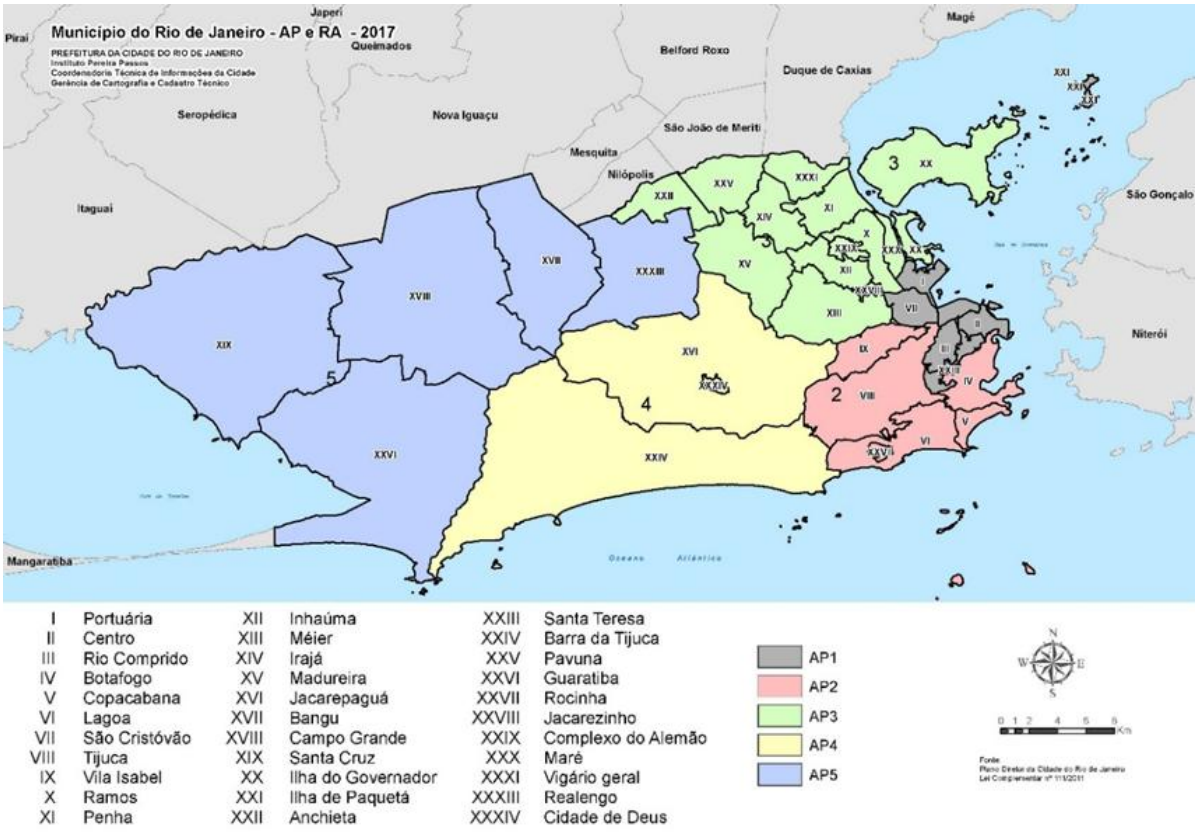
Em 1977, o poder público aprovou o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (Pub-Rio), por meio do Decreto nº. 1269 de 27/10/1977, que dividiu o território municipal do Rio de Janeiro em seis grandes áreas de planejamento urbano (APs). Para cada AP foram previstos os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) responsáveis pelo planejamento local dos bairros e pelas políticas setoriais para o desenvolvimento econômico e social.

Contudo, em 1992, sob vigência do 1º Plano Diretor Municipal Decenal (Instituído pela Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992), passaram a ser cinco as Áreas de Planejamento (APs)[14], em substituição à antiga política de zoneamento municipal que era realizada de acordo com a atividade econômica desenvolvida no território (zona urbana, zona industrial, zona comercial, zona turística). Dentro de cada AP foram estabelecidas subáreas, no total de 16 áreas divididas por regiões administrativas (RA), sendo agrupadas por bairros que possuem características similares, seja pelo perfil de ocupação e/ou posição geográfica, conforme detalhado no mapa (Figura 2) e Quadro 1, a seguir.

[13] "Refere-se às informações relativas a Balanço, Balancete e demais informações pertinentes à verificação econômica CONCESSIONÁRIAS, e ao movimento das de passageiros pagantes ou não pagantes" (glossário e projeto básico).

[14] Suas respectivas abrangências de RAs permitiram dividir as APs em: AP1 – Centro; AP2- Zona Sul e Grande Tijuca; AP3-Zona Norte; AP4- Barra-Jacarepaguá; AP5- Zona Oeste.

Figura 2 – AP e RA atuais do município do Rio de Janeiro



Fonte: DataRio (2023). Disponível em: https://www.data.rio/documents/3f105a10dcf7475eae69b2514b9d6262/explore>

Quadro 1 – Relação das APs, subáreas e RAs

Área de planejamento	Subárea	Regiões administrativas
1	1.1	I – Portuária, II – Centro, III – Rio Comprido, VI – São Cristóvão, XXI – Paquetá e XXIII – Santa Teresa
2	2.1	IV – Botafogo, V – Copacabana, VI – Lagoa e XXVII – Rocinha
	2.2	VIII – Tijuca e IX – Vila Isabel
3	3.1	X – Ramos e XXX – Complexo da Maré
	3.2	XIII – Méier e XXVIII – Jacarezinho
	3.3	XIV – Irajá e XV – Madureira
	3.4	XII – Inhaúma e XXIX – Complexo do Alemão
	3.5	XI – Penha e XXXI – Vigário Geral
	3.6	XXII – Anchieta e XXV – Pavuna
	3.7	XX – Ilha do Governador
4	4.1	XVI – Jacarepaguá (parte) – excluída a área do Decreto nº 3.046, de 27 de abril de 1981 e XXXIV – Cidade de Deus

(continua)

Área de planejamento	Subárea	Regiões administrativas
	4.2	XXIV – Barra da Tijuca
5	5.1	XVI – Bangu e XXXIII – Realengo
	5.2	XVIII – Campo Grande
	5.3	XIX – Santa Cruz
	5.4	XXVI – Guaratiba

Fonte: Portal GeoRio (2026).

Após futuras revisões do Plano Diretor Municipal, em 2011 e 2023/2024, a Prefeitura manteve a divisão territorial nas mesmas APs e RAs. Sendo assim, atualmente o município do Rio de Janeiro tem sua divisão administrativa definida a partir de 5 APs – Centro, Sul, Norte, Sudoeste e Oeste – estabelecidas pela divisão do território municipal a partir de critérios de compartimentação ambiental, de características histórico-geográficas e de uso e ocupação do solo. As APs podem ser subdivididas em subáreas, contando com 34 Regiões Administrativas (RAs) e 160 bairros. Cada Área de Planejamento apresenta diferentes índices de desenvolvimento social, cultural, ambiental, demográfico, econômico, gerando diferentes necessidades e demandas a serem ''resolvidas'' pela prefeitura. Nesse sentido, as políticas de mobilidade e infraestrutura de transporte também se utilizaram desta política de zoneamento para ofertar distintos serviços de transporte por ônibus, a depender da região.

1.2.2.2 Organização territorial da licitação de 2010

A divisão territorial realizada na licitação de 2010, para definir os lotes que seriam contratados, deu-se em torno das Redes de Transportes Regionais (RTRs), onde cada RTR teve como referência principal as Áreas de Planejamento. Está estabelecido no Projeto Básico (Processo nº. 001.032/2010, v. I, p. 48, 5.4) que a única área não licitada foi a RTR1 – englobando AP1 e AP 2.2 – que permaneceu como de uso comum, portanto não caracterizando uma região para efeitos de licitação. Suas linhas internas foram incluídas no lote atribuído a Concessionária da Região 2/ RTR-2 (Rio de Janeiro, 2010).

Conforme estabelecido pelo Ato de Justificação (Processo nº. 001.032/2010, v. I, p. 3-4), a prefeitura municipal decidiu pela mudança regulatória, implementando um regime de concessões por Regiões de Exploração[15], delimitadas pelos Bairros e sendo cada uma correspondente a uma RTR, conforme já mencionado, com a seguinte a organização apresentada no Quadro 2 e os mapas das Figuras 3, 4, 5, 6, 7 e 8, a seguir:

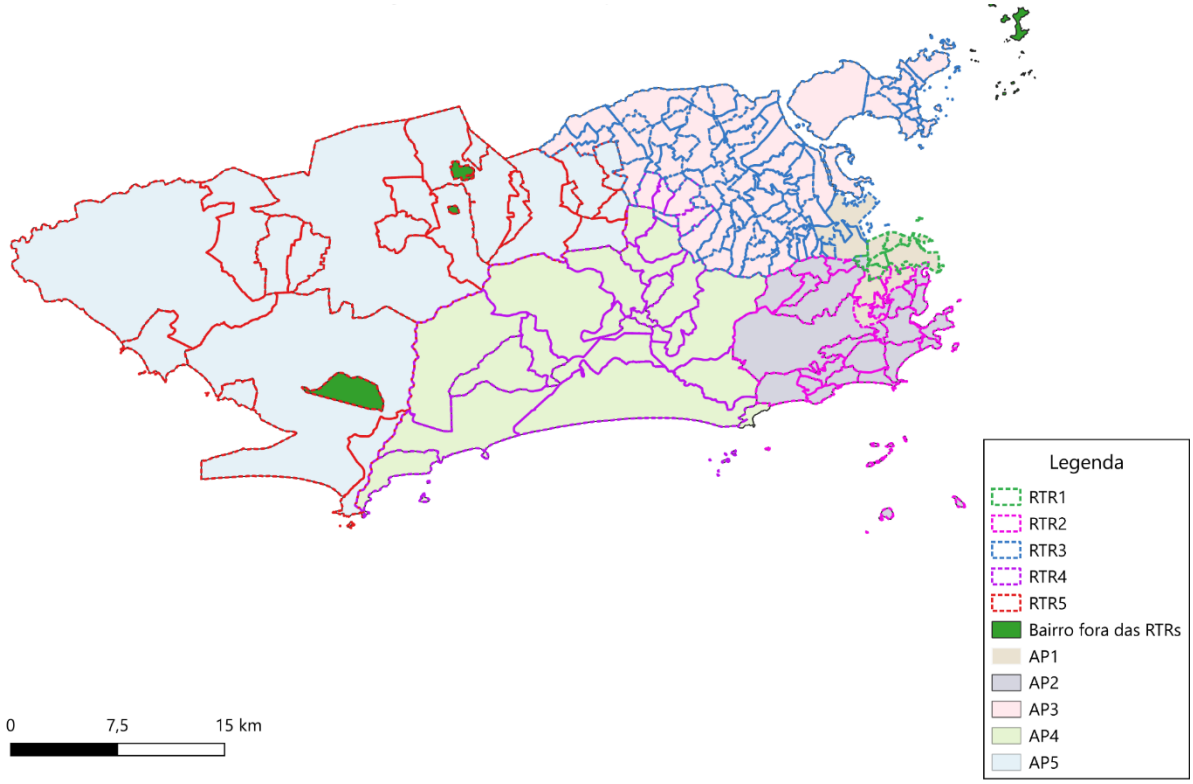
[15] Em alguns trechos, aparece a expressão "Áreas de Exploração" e, em outros, "Regiões de Exploração".

Quadro 2 – Divisão de RTRs com bairros, RAs e APs correspondentes

RTR	Bairros	Regiões Administrativas (RA) Envolvidas	Áreas de Planejamento (AP) envolvidas
Região 1	Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Praça da Bandeira, Santo Cristo e Saúde.	Portuária (I R.A.), Centro (II R.A.), Rio Comprido (III R.A.) e Tijuca (VIII R.A.).	AP 1 e AP 2.2
Região 2	Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Catumbi, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Rio Comprido, Rocinha, São Conrado, Santa Teresa, Tijuca, Urca, Vidigal e Vila Isabel.	Rio Comprido (III R.A.), Botafogo (IV R.A.), Copacabana (V R.A.), Lagoa (VI R.A.), Tijuca (VIII R.A.), Vila Isabel (IX R.A.), Santa Teresa (XXIII R.A.) e Rocinha (XXVII R.A.).	AP 1, AP 2.1 e AP 2.2
Região 3	Abolição, Acari, Água Santa, Anchieta, Bancários, Barros Filho, Benfica, Bento Ribeiro, Bonsucesso, Brás de Pina, Cachambi, Cacuia, Caju, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Cidade Universitária, Cocotá, Coelho Neto, Colégio, Complexo do Alemão, Cordovil, Costa Barros, Del Castilho, Encantado, Eng. Leal, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Freguesia, Galeão, Guadalupe, Higienópolis, Honório Gurgel, Inhaúma, Irajá, Jacaré, Jacarezinho, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Lins de Vasconcelos, Madureira, Mal. Hermes, Mangueira, Manguinhos, Maré, Maria da Graça, Méier, Moneró, Olaria, Osvaldo Cruz, Parada de Lucas, Parque Anchieta, Parque Columbia, Pavuna, Penha, Penha Circular, Piedade, Pilares, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Quintino Bocaiúva, Ramos, Riachuelo, Ribeira, Ricardo de Albuquerque, Rocha, Rocha Miranda, Sampaio, São Cristóvão, São Francisco Xavier, Tauá, Todos os Santos, Tomás Coelho, Turiaçu, Vasco da Gama, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vigário Geral, Vila da Penha, Vila Kosmos , Vista Alegre e Zumbi.	Portuária (I R.A.), São Cristóvão (VII R.A.), Ramos (X R.A.), Penha (XI R.A.), Inhaúma (XII R.A.), Méier (XIII R.A.), Irajá (XIV R.A.), Madureira (XV R.A.), Ilha do Governador (XX R.A.), Anchieta (XXII R.A.), Pavuna (XXV R.A.)	AP 1.0, AP 3.1, AP 3.2 e AP3.3
		Jacarezinho (XXVIII R.A.), Complexo do Alemão (XXIX R.A.), Complexo da Maré (XXX R.A.) e Vigário Geral (XXXI R.A.).	
Região 4	Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia de Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Jacarepaguá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.	Jacarepaguá (XVI R.A.), Barra da Tijuca (XXIV R.A.) e Cidade de Deus (XXXIV R.A.).	AP 4.0
Região 5	Barra de Guaratiba, Bangu, Campo dos Afonsos, Campo Grande, Cosmos, Deodoro, Gericinó, Guaratiba, Inhoaíba, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Paciência, Padre Miguel, Pedra de Guaratiba, Realengo, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Camará, Senador Vasconcelos, Sepetiba e Vila Militar.	Bangu (XVII R.A.), Campo Grande (XVIII R.A.), Santa Cruz (XIX R.A.), Guaratiba (XXVI R.A.) e Realengo (XXXIII R.A.)	AP 5.1, AP 5.2 e AP 5.3

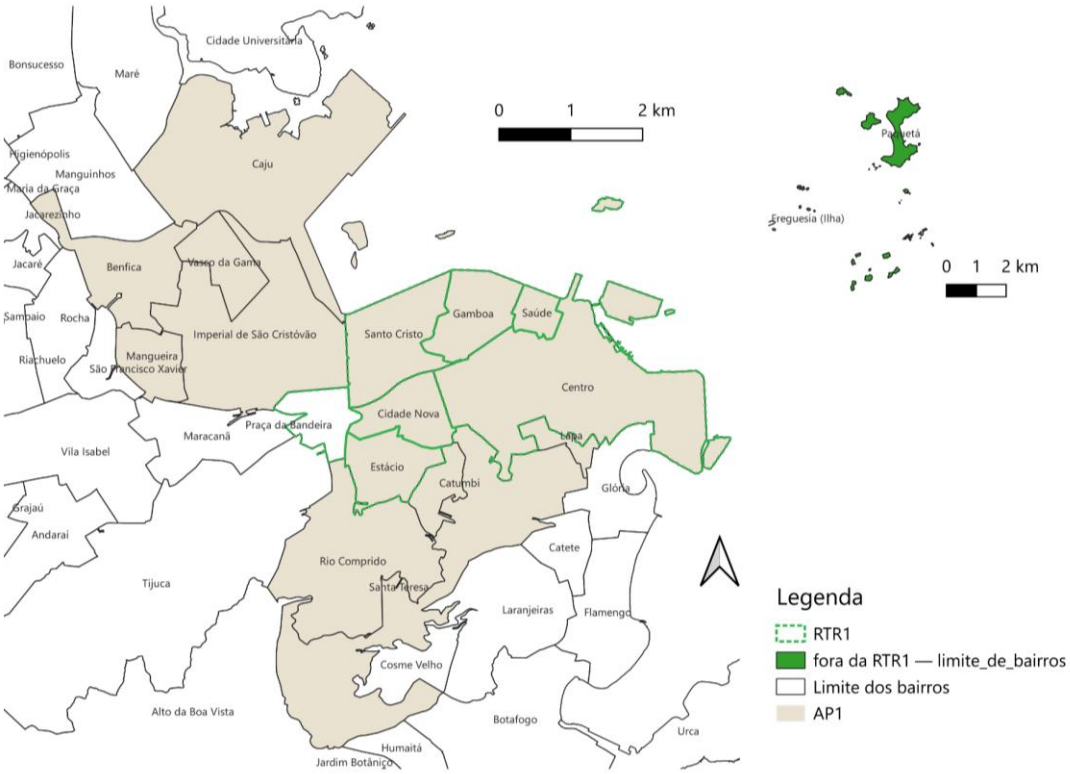
Fonte: Projeto Básico, anexo I.

Figura 3 – Áreas de Planejamento (APs) e Redes de Transportes Regionais (RTRs) – Município do Rio de Janeiro



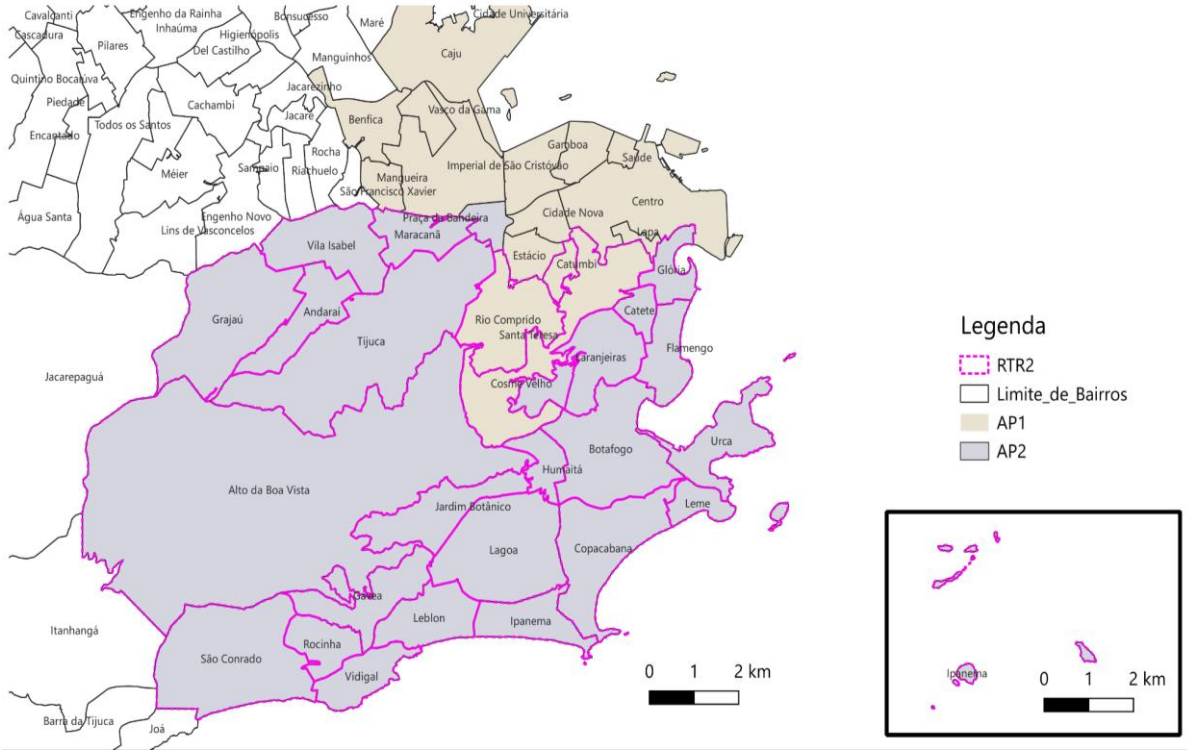
Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Figura 4 – Área de Planejamento 1 (AP1) e Rede de Transporte Regional 1 (RTR1)



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Figura 5 – Área de Planejamento 2 (AP2) e Rede de Transporte Regional 2 (RTR2)



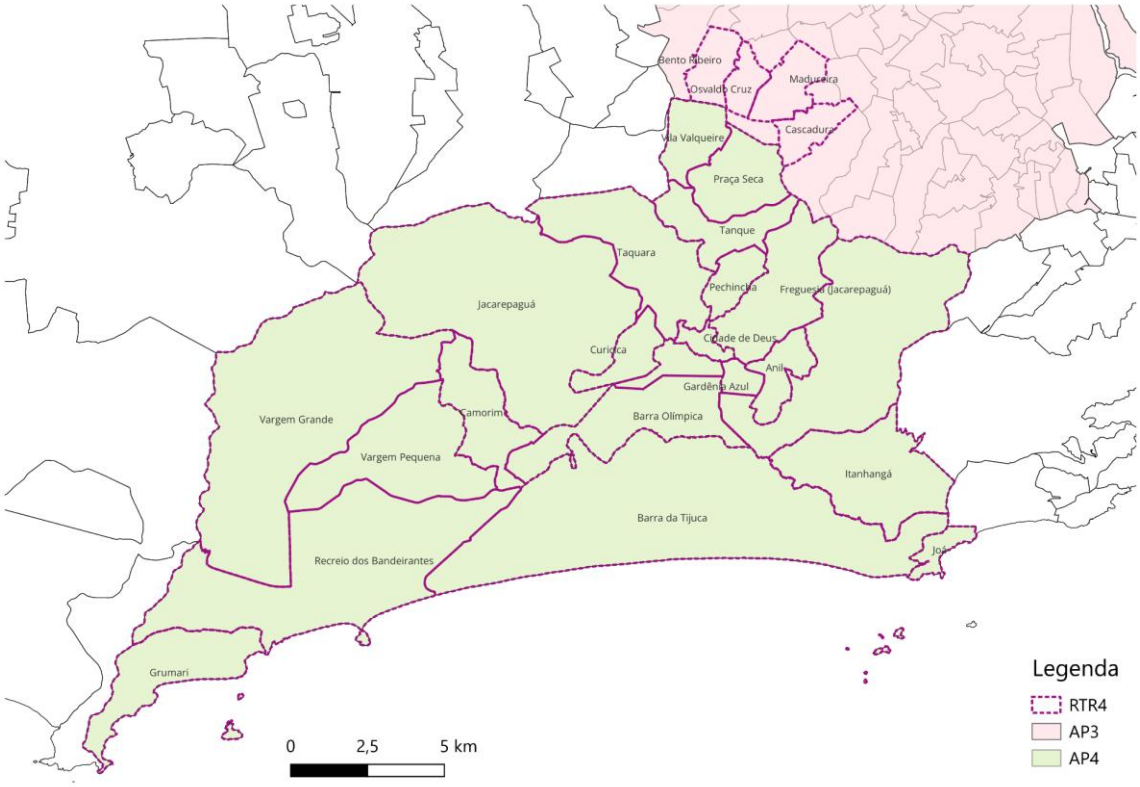
Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Figura 6 – Área de Planejamento 3 (AP3) e Rede de Transporte Regional 3 (RTR3)



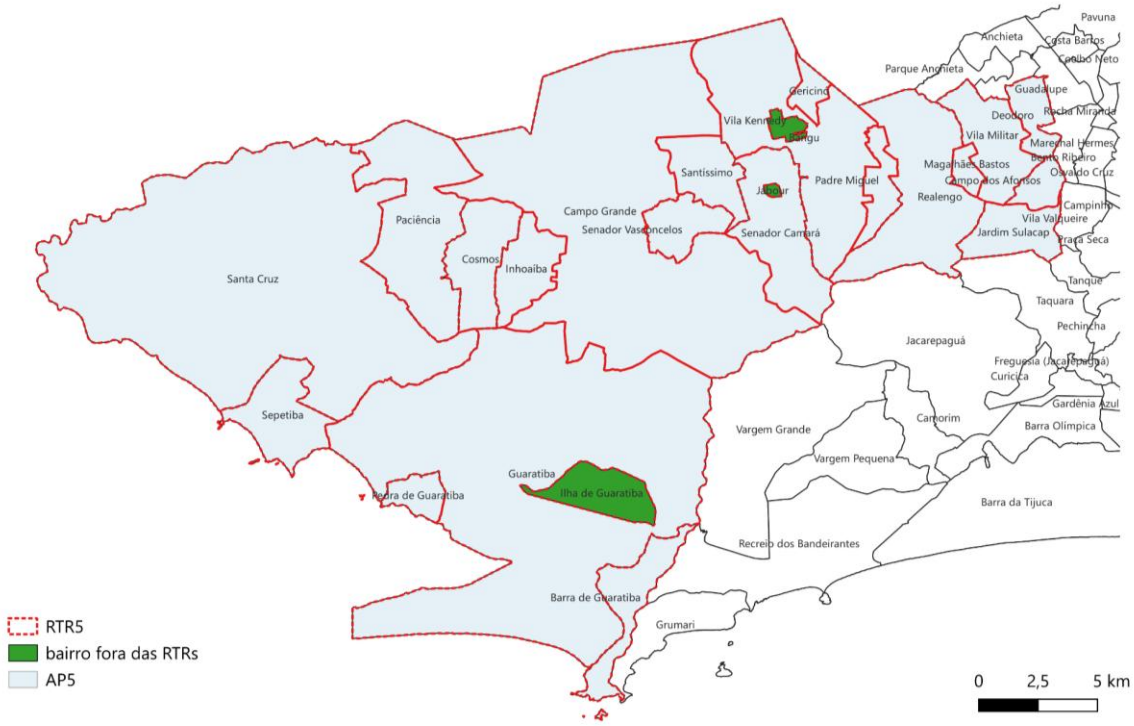
Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Figura 7 – Área de Planejamento 4 (AP4) e Rede de Transporte Regional 4 (RTR4)



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Figura 8 – Área de Planejamento 5 (AP5) e Rede de Transporte Regional 5 (RTR5)



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Nos mapas acima, percebe-se que não há uma correspondência exata entre APs e RTRs, mas aproximada. Além disso, as Regiões Administrativas de Madureira, Cascadura, Oswaldo Cruz e Bento Ribeiro, por exemplo, todas pertencentes oficialmente à AP3, foram desmembradas e aglutinadas nas licitações do consórcio da RTR4 – e não à RTR3 –, correspondente à AP4, concedida ao Consórcio TransCarioca. Segundo o Representante do Setor Empresarial entrevistado, essa mudança se deu porque são bairros que seriam afetados com a criação do BRT TransOeste e TransCarioca, que já tinham previsões em 2010. Além disso, como funcionavam quase como terminais de integração, pensou-se que seria mais proveitoso unir em um único consórcio os bairros onde aconteciam as principais integrações da Zona Norte com Jacarepaguá na mesma Área de Planejamento e, consequentemente, a mesma Rede de Transporte Regional (entrevista, 07/2026).

1.2.2.3 Terminais urbanos Consolidados por RTR

Os terminais são infraestruturas essenciais para o sistema de transporte por ônibus, na medida em que constituem pontos estratégicos de integração entre diferentes modais e serviços de ônibus, assim como de apoio operacional para o funcionamento do sistema (Quadro 3). Nos contratos de 2010, a operação, administração, manutenção e ampliação dos terminais

ficariam a cargo da concessionária da região em que se localiza, segundo o Projeto Básico, anexo 1, pág. 8 (Rio de Janeiro, 2010).

Quadro 3 – Terminais por RTR

RTR	TERMINAL
1	Terminal da Misericórdia (Praça XV) Terminal Padre Henrique Otte (Santo Cristo) Terminal Procópio Ferreira (Central) Terminal Subterrâneo – Av. Alfredo Agache Terminal Jamil Amiden
2	Terminal do Cosme Velho Terminal da PUC (Gávea) Terminal Rodoviário da Usina – Carlos Manes Bandeira

Quadro 3 – Terminais por RTR (continuação)

RTR	TERMINAL
3	Terminal Américo Ayres (Méier) Terminal Arquiteto Pacciello (Méier) Terminal Arquiteto Marlo Costa e Souza (Pavuna) Terminal sob o viaduto João XXIII (Penha Circular) Terminal de Integração (Ribeira) Terminal Rodoviário Enock Anselmo dos Santos (Amarelinho) Terminal Rodoviário da Lobo Júnior
4	Terminal da Joatinga (Barra) Terminal da Alvorada (Barra) Terminal do Terreirão (Recreio) Terminal Deputado José de Souza Marques (Cascadura) Terminal Arquiteto Julius Sass (Anil) Terminal Rodoviário Urbano de Madureira Terminal de Cascadura (Nº. Senhora do Amparo) Terminal de Curicica
5	Terminal da Serrinha (Campo Grande) Terminal Rodoviário Urbano de Santa Cruz (Terminal Álvaro Alberto)

Fonte: Projeto Básico, anexo I, pág. 22

Na Concorrência nº CO 10/2010 (Rio de Janeiro, 2010), o sistema contaria com a divisão das operações e gestão dos terminais em consórcios – Intersul, Internorte, TransCarioca e Santa Cruz –, que seriam distribuídos conforme a divisão das RTRs, com exceção da RTR (Região Centro), que seriam de uso comum de todos os consórcios. Dessa forma, os responsáveis por cada RTR seguiu:

1) RTR1: Uso comum de todos;
2) RTR2: Consórcio Intersul;

3) RTR3: Consórcio Internorte;
4) RTR4: Consórcio TransCarioca;
5) RTR5: Consórcio Santa Cruz.

Na Região do Centro, os terminais municipais Procópio Ferreira (Central), Padre Henrique Otte (Santo Cristo), Misericórdia (Praça XV), Terminal Subterrâneo da Av. Alfredo Agache (Castelo) e o Terminal Jamil Amiden tiveram sua transferência à empresa privada Rio Ônibus via Decreto nº 27.047, de 14 de setembro de 2006, do Município do Rio de Janeiro[16].

1.2.3 Aspectos socioeconômicos e ambientais

Tendo como referência um olhar sobre a justiça socioespacial da estruturação e organização do sistema de transporte por ônibus em 2010, alguns elementos que caracterizam as desigualdades socioeconômicas presentes na cidade foram considerados. O primeiro deles relaciona-se aos grupos que teriam direito à gratuidade.

> As gratuidades legalmente amparadas referentes ao serviço objeto da presente CONCESSÃO serão obrigatoriamente cumpridas, mediante utilização de equipamento validador do Bilhete Eletrônico, perfeitamente adequado ao Sistema de Bilhetagem implantado no MUNICÍPIO, interoperável com os demais sistemas de transporte em operação no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro em todos os veículos da frota determinada (Projeto Básico, v. I, p. 68, 7.2.1).

Havia uma previsão na Lei Orgânica do Município de alguns grupos que teriam gratuidade, que eram pessoas maiores de 65 anos, alunos uniformizados da rede pública de ensino de primeiro e segundo graus nos dias de aula, deficientes físicos e seu respectivo acompanhante e crianças de até cinco anos (art. 401). A legislação que regulamentou essas gratuidades, vigente no momento da licitação, foi a Lei Municipal nº. 3.167/2000, que também já previa a bilhetagem eletrônica. Além disso, em 2010, essa lei municipal foi regulamentada pelo Decreto nº. 32.842/2010. Cabe destaque, ainda, à Lei nº. 5211/2010, que instituiu o Bilhete Único Municipal e também foi regulamentada pelo decreto anterior.

Os beneficiários das gratuidades então previstas eram: i) mediante apresentação de cartão eletrônico, os maiores de sessenta e cinco anos, os alunos uniformizados da rede pública de ensino fundamental e médio, bem como aos portadores de nanismo, de deficiência física, de deficiência auditiva, de deficiência visual, de deficiência mental, ostomizados, renais crônicos, transplantados, hansenianos, portadores do vírus HIV e de doenças crônicas, que necessitem

[16] Já os terminais intermunicipais Américo Fontenelle, Menezes Cortes e Novo Rio (que antes pertenciam a Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro – Coderte) foram concedidos à empresa privada Consórcio Rio Terminais Rodoviários de Passageiros S.A. (RIOTERP) pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro via Decreto nº 42.960 de 10/05/2011, ou seja, não abrangem competência do Município.

de tratamento continuado, e respectivo acompanhante; ii) sem apresentação de cartão eletrônico, crianças de até 05 (cinco) anos acompanhadas dos pais ou responsáveis (Decreto nº. 32.842/2010, art. 8º).

Outra medida que dialoga com a ideia de justiça socioespacial, relaciona-se com a implementação do Bilhete Único. Este permitiu a integração entre os modais de transporte do sistema municipal em determinado período, com o pagamento de uma única tarifa. "O benefício do bilhete único é o que a Prefeitura pretende alcançar para a cidade, até para melhor alocação de moradias pelo município, permitindo acessibilidade a um transporte de baixo custo" (Audiência, Secretário SMTR, v. I, p. 22). Em 2010, estava prevista a possibilidade, para viagens unidirecionais e no prazo máximo de duas horas, a utilização do bilhete em até duas viagens (Decreto nº. 32.842/2010, art. 5o); em 2014 esse tempo foi estendido para 2 horas e trinta minutos (Decreto nº 38.362/2014).

1.3 MODELAGEM BRT

A inclusão do sistema de BRT na licitação de 2010 ocorreu sem uma estruturação e planejamento prévio suficientes. O Município do Rio tinha recentemente obtido acesso aos financiamentos do PAC Mobilidade para viabilizar os projetos e obras dos quatro eixos planejados – TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil – mas realizou a licitação do SPPO e demais serviços conexos antes da finalização dos estudos e da estruturação dos projetos básicos de todos.

No momento da licitação, os corredores projetados ou em fase de projeto eram o TransCarioca, o TransOeste e o TransOlímpica, com as características do Quadro 4, a seguir, conforme informações presentes no anexo do edital intitulado Projeto Básico. Não constam neste, informações sobre estudos do corredor TransBrasil.

Quadro 4 – Dados dos BRTs no Projeto Básico

BRTs PROJETADOS OU EM FASE DE PROJETO			
	TRANSCARIOCA	TRANSOESTE	TRANSOLÍMPICO
Situação do projeto	Projeto básico já elaborado.	Fase de conclusão do detalhamento do projeto básico.	Fase de conclusão do detalhamento do projeto básico.
Ligação	Zona Norte (Penha) – Barra da Tijuca.	Zona Oeste – Barra da Tijuca.	Região de Bangu – Barra da Tijuca
RTRs	4 e 3	5 e 4	5 e 4
Bairros	Barra da Tijuca, Curicica, Cidade de Deus, Taquara, Tanque, Praça Seca, Campinho, Madureira, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Praça do Carmo, Penha Circular e Penha – Utiliza as principais artérias dos bairros.	Guaratiba, Barra de Guaratiba, Recreio dos Bandeirantes e Barra da Tijuca. – Início: entroncamento da Estrada da Pedra com a Av. das Américas (Guaratiba). – Final: Jardim Oceânico (Barra da Tijuca). – Ao longo da Av. das Américas (quase em totalidade).	Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos, Realengo, Boiúna, Curicica, Jacarepaguá e Barra da Tijuca. – Início: Estação de Trem de Deodoro. – Final: entroncamento da Av. das Américas com a Av. Alfredo Baltazar da Silveira (Barras da Tijuca).
Extensão	28 km	40 km	26 km
Média de passageiros/dia	380.000	135.000	Elevada (sem especificação)
Linhas troncais	Duas: paradora e expressa	Duas: paradora e expressa	Duas: paradora e expressa
Integração	Trem (Madureira e Penha) e Metrô (Vicente de Carvalho)	BRT Transcarioca e Transolímpico	Trem (Deodoro)
Terminais	Alvorada e Penha	Jardim Cinco Marias e Jardim Oceânico	Deodoro (Estação de Trem) e na Av. das Américas
Estações	6 duplas (parador/expresso) e 30 simples (parador)	5 duplas (parador/expresso) e 24 simples (parador)	4 duplas (parador/expresso) e 13 simples (parador)
Início da operação	Jul/2012 → Barra da Tijuca – Madureira	Maio/2012	Dez/2014

Fonte: Projeto Básico, v. I, p. 64, 7.1.7

Os corredores TransOeste, TransCarioca e TransOlímpica foram viabilizados por uma combinação de recursos municipais, investimentos federais associados aos programas de mobilidade urbana, com operações de crédito junto a instituições financeiras públicas, especialmente o BNDES. O Quadro 5, a seguir, apresenta os responsáveis pelos estudos para cada corredor.

Quadro 5 – Período de estruturação e responsáveis pelos estudos

Corredor	Período de estruturação	Natureza do estudo	Responsáveis
TransOeste	Abril de 2011	Estudos de Demanda, Funcional, Operacional e de Viabilidade	Logit Engenharia Consultiva LTDA
TransCarioca	Agosto de 2013	Preparação da Rede, Estudo Funcional e de Demanda	Logit Engenharia Consultiva LTDA
TransOlímpica	Março de 2010	Análise da demanda por transporte coletivo	Logit Engenharia Consultiva LTDA e Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A.
TransBrasil	2010 – 2013 (Concepção original)	Planejamento, demanda, operação e viabilidade	Logit Engenharia Consultiva LTDA
	2013 – 2014 (Aprimoramento do projeto)	Integração urbana, acessibilidade e aperfeiçoamento do desenho das estações; desenvolvimento dos projetos executivos	ITDP Brasil (assessoria técnica e recomendações urbanísticas).
	2020 – 2021 (Reestruturação PMI nº 01/2020 pós-intervenção)	Modelagem financeira, jurídico e sustentabilidade	Estudos apresentados pela Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, com assessoria técnica da Oficina Engenheiros Consultores, Biazzo Simon Advogados e Almeida & Fleury.

Fontes: Logit, 2012; ITDP, 2013; ITDP, 2014; PMI F/SUBEX nº 01/2020.

Para entender melhor como os quatro eixos de BRT foram implantados, decidiu-se analisar os estudos e projetos. Inicialmente buscamos informações na internet. Em um segundo momento, foram solicitados à Prefeitura, com base na Lei de Acesso à Informação e via canal 1746, quatro pedidos para termos acesso aos estudos e modelagens dos quatro eixos do BRT e às licitações, contratos e termos aditivos das obras públicas:

1. RIO-32548136-0, em 05/05/2026: foram solicitados os documentos de modelagem final, edital de licitação e anexos, contrato(s) assinado(s) e todos os termos aditivos posteriores dos quatro eixos de BRT. A Prefeitura respondeu enviando aditivos contratuais aos contratos de concessão celebrados em 2010 e documentos de constituição dos consórcios entre as empresas concessionárias;
2. RIO-32600266-2, em 14/05/2026: especificou-se a necessidade de acesso aos estudos e projetos dos 4 eixos de BRT, realizados possivelmente pela consultora Logit e os contratos de obras e respectivos aditivos. A Prefeitura respondeu enviando apenas estudos de 2020 referentes à TransBrasil;
3. RIO-32712059-8, em 04/06/2026: reforçamos a necessidade de acessar os editais de Licitação de OBRAS dos 4 eixos e respectivos contratos e termos aditivos. A Prefeitura retornou com o envio de alguns documentos de modelagem dos eixos.

4. RIO-32772640-5, em 17/06/2026: fizemos uma última tentativa de obtenção dos editais, contratos e termos aditivos das OBRAS relativas aos quatro eixos. Fomos informados que precisaríamos analisar presencialmente os processos, tendo em vista que eram muito grandes e ainda não estavam digitalizados. Ao chegar no órgão competente, nos deparamos com a quase inviabilidade de análise dos processos, considerando a quantidade e volume de processos. Os agentes públicos responsáveis transmitiram alguns números de processos a serem verificados e alguns caminhos de sistemas digitais possíveis (SICOP, ecomprasrio.rio.rj.gov.br e Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro) para identificação dos documentos.

Deste modo, a presente análise irá trabalhar prioritariamente com os documentos encontrados na internet e com alguns suplementarmente identificados com auxílio da Prefeitura (quando os números indicados dos processos coincidiram com os ligados à implantação inicial dos eixos).

1.3.1 TransCarioca

A modelagem do corredor BRT TransCarioca, no município do Rio de Janeiro, foi desenvolvida a partir de um processo de atualização de rede, revisão de zoneamento, modelagem de demanda e compatibilização funcional-operacional, conforme descrito no relatório "Corredor TransCarioca, Preparação da Rede, Estudo Funcional e de Demanda" (Logit, 2013). Diferentemente de um projeto concebido, o estudo da TransCarioca partiu da revisão do antigo Corredor T5[17], incorporando o novo cenário de transportes da Região Metropolitana, especialmente no contexto prévio aos Jogos Olímpicos de 2016.

A primeira etapa metodológica consistiu na atualização e preparação da rede de transporte. O estudo original do T5 baseava-se em uma base de dados limitada às linhas-base municipais, sem contemplar integralmente serviços intermunicipais, políticas tarifárias vigentes e novos projetos estruturantes. A modelagem da TransCarioca, portanto, incorporou todas as linhas e serviços municipais e intermunicipais, além de sistemas metroferroviários e demais corredores BRT previstos ou em implantação, ajustando atributos como capacidade e velocidade operacional. Essa etapa foi fundamental para permitir a simulação integrada do sistema tronco-alimentado, concebido como elemento estruturador transversal entre Barra da Tijuca, Penha e Aeroporto do Galeão, em duas etapas de implantação.

No campo da modelagem de demanda, o estudo utilizou como referência as matrizes do Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana (PDTU, 2003), procedendo à sua

[17] Segundo descreveu o Plano Diretor de Transporte Urbano de 2003, tratava-se de um trajeto previsto pelo Município e o Corredor T5 seria um "corredor segregado para ônibus articulado, operando entre a Barra da Tijuca e Penha" (PDTU, 2003, p. 2-29);

atualização para o ano-base 2011. A atualização envolveu a revisão da produção de viagens por classe de renda e por zona de transporte, a partir dos dados do Censo 2010 do IBGE, mantendo-se inicialmente a estrutura de distribuição espacial e escolha modal, posteriormente ajustada por meio de levantamentos complementares em campo e simulações.

A unidade espacial do modelo permaneceu sendo a zona de transporte, definida segundo critérios de homogeneidade socioeconômica e potencial de geração de demanda. A revisão do zoneamento foi considerada etapa essencial, especialmente nas áreas lindeiras ao corredor, onde algumas zonas foram desagregadas para permitir análises mais precisas por estação. O critério adotado buscou, sempre que possível, associar uma estação por zona, considerando densidade demográfica e restrições físicas, como barreiras ferroviárias e relevo. Essa adaptação reconhece as limitações inerentes aos modelos agregados, nos quais a demanda de cada zona é representada por um centróide.

A atualização da matriz origem-destino para 2011 envolveu procedimentos de calibração. Após a alocação inicial da matriz na rede, verificaram-se discrepâncias entre volumes modelados e observados, o que demandou ajuste iterativo no *software* EMME. Antes do ajuste formal da matriz, houve refinamento das velocidades na rede para equilibrar a concorrência entre ônibus, metrô e trens suburbanos, minimizando deformações não realistas. A calibração final resultou em elevada aderência entre volumes modelados e observados, alcançando coeficiente de determinação superior a 0,98 na hora-pico da manhã.

Para as projeções futuras (2019 e 2029), adotaram-se hipóteses de crescimento previamente elaboradas no estudo do Corredor T5, confrontadas com outros planos estratégicos, como o Plano de Transportes para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Foram aplicados fatores médios de crescimento anual, célula a célula, sobre a matriz calibrada de 2011, gerando matrizes prospectivas compatíveis com a evolução socioeconômica da Região Metropolitana.

O estudo reconhece, contudo, limitações inerentes ao caráter estratégico da modelagem. Embora o modelo apresente alta precisão para estimativas globais de embarques e para grupos de estações, podem ocorrer desvios pontuais em estações específicas, em razão da agregação espacial e da dificuldade de mensurar custos de caminhada e transferências.

Por fim, no relatório do BRT da TransCarioca a ênfase principal recai sobre a modelagem de rede, demanda e revisão funcional do corredor. Diferentemente do estudo do TransOeste, que inclui explicitamente um capítulo de viabilidade econômico-financeira, o da TransCarioca concentra-se na compatibilização operacional e na estimativa de demanda, servindo como

base técnica para decisões posteriores relativas à estruturação contratual e financeira do sistema.

Em relação às obras de implantação inicial da TransCarioca, identificamos publicações no Diário Oficial do Município do Rio com informações sobre a realização da licitação, o início da implantação do corredor e responsáveis[18]:

- 11/12/2009, com autorização para "a abertura de licitação na modalidade de CONCORRÊNCIA por esse Órgão, do agrupamento de itens nº 2009/2349, no valor no valor estimado de R$ 730.498.256,86 (setecentos e trinta milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, duzentos e cinqüenta e seis reais e oitenta e seis centavos), cujo objeto refere-se às obras para a "IMPLANTAÇÃO DA TRANSCARIOCA – CORREDOR T5 – CORREDOR EXCLUSIVO DE ÔNIBUS ENTRE A BARRA DA TIJUCA E A PENHA" (Ano XXIII, nº. 181, p. 10)
- 28/02/2011: homologação da licitação realizada sob a modalidade de Concorrência Nº CO – 031/2009 e adjudicação das obras no valor de R$ 798.434.594,74 (setecentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, quinhentos e noventa e quatro reais e setenta e quatro centavos) ao CONSÓRCIO TRANSCARIOCA (Ano XXIV, n 231, p 20).
- 11/03/2011: publicação da assinatura do Contrato nº: 007/2011, sendo o Consórcio TransCarioca BRT constituído pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S/A e Delta Construções S/A (Ano XXIV, nº. 237, p. 58).

1.3.2 TransOeste

A modelagem do corredor BRT TransOeste, implantado no município do Rio de Janeiro, foi estruturada a partir de um arcabouço técnico integrado que articulou estudos socioeconômicos, modelagem de demanda, definição funcional-operacional e análise de viabilidade econômico-financeira. Conforme descrito no "Relatório Final – Estudos de Demanda, Funcional, Operacional e de Viabilidade" (Logit, 2011), o projeto foi concebido a partir de uma abordagem estratégica de planejamento de transportes, ancorada em zoneamento, projeções demográficas calibradas e simulações de cenários de médio e longo prazo.

O ponto de partida da modelagem consistiu na consolidação de uma base socioeconômica robusta, construída a partir das projeções populacionais desenvolvidas no âmbito do projeto TransCarioca, das estimativas do IBGE e de consultas a especialistas em planejamento urbano

[18] A pesquisa no Diário Oficial partiu do número de processo administrativo fornecido pela Prefeitura, 06/370.618/2009 e foram levantadas notícias a partir de 2009.

com atuação no município. As projeções referentes ao ano-base de 2009 foram confrontadas com dados observados, sendo realizados ajustes para garantir consistência entre as estimativas e a realidade demográfica vigente à época. A partir dessa base revisada, foram aplicadas taxas de crescimento diferenciadas às zonas de transporte, classificadas segundo padrões de crescimento acima, na média ou abaixo da média municipal, respeitando os limites de adensamento urbano e as tendências territoriais identificadas.

A unidade espacial fundamental do modelo adotado foi a zona de transporte. Cada zona é representada por um centróide, a partir do qual são geradas e atraídas as viagens correspondentes. Trata-se, portanto, de um modelo agregado, de natureza estratégica, que privilegia a análise de tendências estruturais em detrimento de avaliações pontuais ou de microescala. Essa opção metodológica permite projetar cenários de mobilidade compatíveis com horizontes temporais ampliados, como 2019, 2029 e 2035, mantendo coerência com os totais populacionais projetados oficialmente.

A atualização da matriz origem-destino para o ano-base de 2009 constituiu etapa central da modelagem. Partindo das matrizes desenvolvidas no âmbito do PDTU de 2003, procedeu-se à expansão da população com base nas estimativas do IBGE e à redistribuição das viagens por zona segundo a nova configuração socioeconômica. As matrizes de produção e atração foram então convertidas em matrizes de origem-destino e carregadas em *software* de simulação, sendo submetidas a um processo iterativo de calibração. Esse procedimento envolveu a comparação entre volumes modelados e observados, utilizando dados de contagens volumétricas, velocidades medidas em campo e capacidade dos *links* da rede viária, até que se alcançasse convergência satisfatória. A matriz calibrada de 2009 passou a servir como referência para as projeções futuras.

No que se refere à modelagem de demanda, foram desenvolvidos modelos específicos de geração de viagens, subdivididos em modelos de produção e modelos de atração. Para as viagens com base domiciliar, notadamente trabalho, estudo e outros motivos, a produção foi associada à zona de residência, enquanto a atração foi vinculada ao local da atividade. Já as viagens de base não domiciliar foram tratadas segundo convenção distinta, sendo produzidas na zona de origem e atraídas pela zona de destino. A segmentação da demanda considerou variáveis socioeconômicas como renda familiar, posse de automóveis e tamanho da família, utilizando técnicas estatísticas de categorização para definição de taxas médias de produção de viagens por segmento populacional.

As simulações de demanda foram realizadas para múltiplos horizontes temporais e permitiram estimar embarques, desembarques e carregamentos por trecho e por sentido operacional. O corredor foi analisado de forma segmentada, distinguindo-se o trecho principal ao longo da

Avenida das Américas e os trechos complementares, como Estrada da Pedra, Felipe Cardoso, Cesário de Melo, Mato Alto e Campo Grande. Essa divisão reconhece as diferentes características urbanas, padrões de uso do solo e intensidades de demanda ao longo do eixo, permitindo dimensionamento mais preciso da oferta.

A modelagem operacional foi estruturada a partir da definição de linhas troncais e alimentadoras. Foram previstas três linhas troncais principais, articulando Barra, Santa Cruz e Campo Grande, com serviços diferenciados entre expresso e parador. O dimensionamento da frota baseou-se na demanda máxima projetada na hora-pico, nos tempos de ciclo operacional e nas estratégias de retorno, sendo avaliados cenários alternativos quanto à localização de pontos de retorno e seus impactos sobre a necessidade de veículos. Paralelamente, foi proposta a reestruturação da rede de ônibus municipais na área de influência, com seccionamento e absorção de linhas pré-existentes e criação de extensa malha alimentadora integrada ao tronco principal.

A modelagem contemplou, ainda, a caracterização funcional das estações e terminais, definindo tipologias diferenciadas, como estações expressas e paradoras, em função da intensidade de demanda e do tipo de serviço ofertado. O dimensionamento de acessos e catracas foi realizado com base nos volumes estimados de passageiros, assegurando compatibilidade entre infraestrutura e demanda projetada.

Por fim, a análise de viabilidade econômico-financeira incorporou estimativas de receitas tarifárias e não tarifárias, custos operacionais diretos e indiretos, parâmetros de financiamento, depreciação e tributação, além da definição de taxas de desconto para cálculo de indicadores como a Taxa Interna de Retorno. Foram avaliados cenários alternativos, incluindo hipóteses sem integração tarifária ou sem determinados retornos operacionais, a fim de testar a robustez financeira do sistema.

No que diz respeito às obras de implantação inicial da TransOeste, identificamos publicações no Diário Oficial do Rio com informações sobre a realização da licitação, o início das obras do corredor, a divisão da obra em três lotes e seus respectivos responsáveis[19]:

- Ano XXIII, nº. 221, de 12/02/2010: Secretaria Municipal de Obras e Conservação (SMO), Aviso de Licitação de realização da pré-qualificação nº. 01/2010 ref. à Concorrência CO-01/2010 Implantação do TransOeste/Grota Funda – Corredor exclusivo BRT entre a Barra da Tijuca e Santa Cruz, prevista para ocorrer em 31/03/2010, processo 06/370.107/2010.

[19] Utilizando os termos "Transoeste", "obras", "licitação", no intervalo entre janeiro de 2009 e dezembro de 2012.

- Ano XXIV, nº. 75, de 08/07/2010: notícia "A Secretaria Municipal de Obras inicia hoje (08) a implantação da TransOeste, corredor expresso que vai ligar a Barra da Tijuca a Santa Cruz. A Prefeitura do Rio vai investir R$ 692,1 milhões nas obras, que incluem a abertura do túnel da Grota Funda e devem ser concluídas em dois anos;
- Ano XXIV, nº. 99, de 11/08/2010:
  - Comunicação de Início nº. 54/2010: Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S/A, implantação da TransOeste /Grota Funda–Corredor Exclusivo de BRT entre a Barra da Tijuca a Santa Cruz – Lote 01, Valor R$ 54.703.174,30, Início 16/08/2010, Processo 06/370.107/2010;
  - Comunicação de Início nº. 55/2010: Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S/A, implantação da TransOeste /Grota Funda–Corredor Exclusivo de BRT entre a Barra da Tijuca a Santa Cruz – Lote 03, Valor R$ 549.330.223,40, Início 16/08/2010, Processo 06/370.107/2010;
  - Comunicação de Início nº. 56/2010: Sanerio Engenharia Ltda, implantação da TransOeste /Grota Funda–Corredor Exclusivo de BRT entre a Barra da Tijuca a Santa Cruz – Lote 02, Valor R$ 88.102.050,00, Início 16/08/2010, Processo 06/370.107/2010.

No site do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, a partir do número dos processos administrativos (006/370107/2010 e 040/001148/2010), levantamos algumas informações gerais sobre dois contratos; não identificamos o relativo ao lote 2:

- Lote 1: Contrato nº 101/2010, com quatro termos aditivos (nº. 23/2011, 144/2011, 179/2011 e 177/2012) e um apostilamento (nº. 211/2012);
- Lote 3: Contrato nº 102/2010, com seis termos aditivos (nº. 105/2010, 168/2010, 69/2011, 143/2011, 180/2011 e 178/2012) e um apostilamento (nº. 212/2012).

1.3.3 TransOlímpica

A modelagem do corredor BRT TransOlímpica foi estruturada como um estudo técnico integrado, centrado na análise de demanda, na concepção funcional do sistema e na definição operacional do serviço, tendo como objetivo avaliar a viabilidade da implantação de um eixo estruturante de transporte coletivo de média capacidade na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro. O relatório do TransOlímpica apresenta uma modelagem predominantemente técnico-operacional, na qual a análise de demanda ocupa papel central e fundamenta todas as decisões de dimensionamento do sistema.

A primeira etapa da modelagem consistiu na delimitação da área de estudo e na caracterização territorial do corredor. Foram identificadas as zonas de tráfego envolvidas, os bairros impactados e os principais polos geradores e atratores de viagens, estabelecendo-se a base espacial para a construção e atualização da matriz origem-destino. Essa etapa é fundamental porque define o universo de viagens potencialmente captáveis pelo novo sistema e permite compreender o papel estruturador do corredor na rede de transporte existente.

Em seguida, procedeu-se à atualização da matriz O/D para o ano-base 2009 e à sua projeção para anos-horizonte futuros. A modelagem envolveu a aplicação de modelos de geração, produção e atração de viagens, com definição de variáveis explicativas socioeconômicas e territoriais capazes de estimar o crescimento da mobilidade ao longo do tempo. A projeção para diferentes horizontes temporais permitiu simular cenários de expansão urbana e crescimento populacional, incorporando tendências demográficas e transformações no uso do solo. Essa abordagem garante que o dimensionamento do sistema não esteja restrito ao cenário presente, mas seja compatível com a evolução futura da demanda.

A metodologia de análise incluiu a preparação da rede de transporte, a codificação do corredor no modelo de simulação e a execução de simulações para extração de resultados. A partir dessas simulações foram obtidos indicadores como movimentação nas estações e carregamento nos trechos interestações, permitindo identificar pontos críticos de saturação, necessidades de reforço operacional e padrões de distribuição espacial da demanda. Essa etapa consolida a transição entre a modelagem de demanda e a modelagem operacional.

No que se refere à concepção geral do sistema, o estudo detalha o traçado do corredor, a localização e tipologia das estações, os terminais de integração e a configuração dos serviços troncais e alimentadores. A definição dos serviços considerou diferentes padrões operacionais, como serviços paradores e expressos, com o objetivo de equilibrar velocidade comercial e acessibilidade local. A modelagem operacional incluiu o dimensionamento de frota, intervalos (*headways*), tempos de ciclo e quilometragem rodada, parâmetros diretamente derivados dos resultados da simulação de demanda.

Outro elemento central da modelagem foi a integração do TransOlímpica aos demais subsistemas de transporte coletivo existentes. O relatório descreve tanto a integração física quanto a integração operacional com outros corredores e modos. Essa integração não apenas amplia a captação de passageiros, mas altera a distribuição de fluxos na rede como um todo, reforçando o caráter sistêmico do projeto. Assim, o corredor não é modelado como infraestrutura isolada, mas como componente de uma rede estruturante de alta capacidade.

A modelagem também contempla a definição dos veículos a serem utilizados, suas características técnicas e compatibilidade com o padrão BRT adotado. A escolha do tipo de veículo está diretamente relacionada à capacidade projetada por sentido e à necessidade de absorver os carregamentos máximos identificados nas simulações. O dimensionamento da frota resulta da combinação entre demanda horária máxima, capacidade unitária do veículo e intervalo operacional planejado.

Quanto às obras de implantação inicial da TransOlímpica, foram identificadas as seguintes informações, a partir de busca no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro[20]:

- 20/04/2012: Ata CO- 44/2011, relativa ao dia 19/04/201, da Licitação para Concessão para a implantação, operação, manutenção, monitoração, conservação e realização de melhorias da Ligação TransOlímpica". Foi classificada a oferta do Consórcio Rio Olímpico constituído pelas empresas Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A– INVEPAR, Odebrecht Transport Participações S/A E CCR S/A (Ano XXVI, nº. 26, p. 66).
- 20/04/2012: Homologou a licitação realizada sob a modalidade de Concorrência No. 044/2011 e adjudicou a concessão de obras públicas no valor total de R$1.551.729.529,01 (Ano XXVI, nº. 26, p. 22).
- 27/04/2012: publicação do Contrato nº: 038/2012, com uma concessão de 35 anos (Ano XXVI, nº. 30, p. 125).

1.3.4 TransBrasil (1° Fase)

A modelagem do corredor BRT TransBrasil passou por diferentes etapas de planejamento institucional ao longo de sua concepção e implementação. O projeto foi originalmente concebido durante o ciclo de implementação da rede BRT do município do Rio de Janeiro, na segunda década, período marcado por investimentos em mobilidade urbana associados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, quando se previa que o corredor integraria o sistema operado por concessionárias privadas de transporte coletivo sob o modelo instituído em 2010. No entanto, tendo em vista a paralização das obras, há uma retomada dos estudos em 2020, conforme será tratado no capítulo 2, da parte 2.

O "Relatório de Atividades 2: Corredor TransBrasil – Estudo de demanda", elaborado pela Logit em 2012, foi concebido segundo a mesma lógica adotada nos demais corredores BRT planejados para a cidade, estruturando-se como um sistema tronco-alimentador com veículos

[20] Utilizando as expressões "TransOlímpica" e "licitação", com um recorte temporal a partir de 2009. Foi identificado o número de processo administrativo 06/370.645/2011.

articulados de alta capacidade, corredores segregados e integração física com os principais eixos metropolitanos de transporte.

O corredor teria aproximadamente 33 km de extensão, acompanhando a Avenida Brasil desde a região de Deodoro até o Centro da cidade, com terminal final previsto nas proximidades do Aeroporto Santos Dumont. O estudo previa quatro grandes terminais estruturadores: Deodoro, Margaridas, Missões e Santos Dumont[21].

A análise de zoneamento foi um pilar para o refinamento da modelagem, baseando-se no rezoneamento do entorno das estações para assegurar a fidelidade na representação dos deslocamentos lindeiros. Ao otimizar a relação entre zonas de transporte e seus respectivos centróides (conectados à rede por conectores que mimetizam a distância média de caminhada), o estudo aponta que alcançou um ajuste fino que conferiu maior realismo aos volumes de embarque e desembarque.

Paralelamente, houve um esforço de compatibilização com o corredor TransCarioca para garantir a consistência da rede, embora a aplicação tenha enfrentado limites inerentes ao zoneamento agregado adotado nos municípios vizinhos, o qual restringiu a precisão dos dados intermunicipais a grupos de estações, em vez de unidades individuais.

Entretanto, os atrasos nas obras, a deterioração operacional do sistema BRT e a crise financeira das concessionárias levaram à revisão da estratégia original. Cerca de oito anos depois do estudo anterior, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 01/2020, que buscou estruturar uma nova modelagem para implantação e operação do corredor, no qual deveria ser analisada a viabilidade de ser baseada em uma Parceria Público-Privada (PPP) de longo prazo.

Em relação às obras de implantação inicial da TransBrasil, foram identificadas as seguintes informações no Diário Oficial do Município[22]:

- 12/12/2013: autorização para abertura de licitação na modalidade de Concorrência, no valor estimado de R$ 1.505.432.558,76, cujo objeto refere-se à execução das obras da Implantação do TransBrasil – Corredor Exclusivo de BRT entre o Centro do Rio de Janeiro e Deodoro (Lote 2 – da Passarela nº 2 da Av. Brasil a Deodoro) (Ano XXVII, nº. 185, p. 15);

[21] Os terminais Margaridas e Missões eram particularmente importantes porque funcionariam como portas de entrada dos fluxos metropolitanos provenientes da Baixada Fluminense.

[22] Utilizando o número de processo informado pela Prefeitura: 06.371.575/2013.

- 02/07/2014: autorização de reabertura de licitação na modalidade de Concorrência, no valor estimado de R$ 1.420.693.182,73, para o objeto descrito acima (Ano XXVIII, nº. 72, p. 10);
- 01/10/2014: homologação da licitação Nº CO – 030/2013 e adjudicação das obras no valor de R$ 1.416.999.380,46 ao Consórcio TransBrasil, constituído pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht Brasil S/A, Construtora OAS S/A e Construtora Queiroz Galvão S/A (Ano XXVIII, nº. 137, p. 08).
- 11/11/2014: publicação do Contrato nº: 118/2014, assinado em 07/11/2014 (Ano XXVIII, nº. 165, p. 89).

1.3.5 Diferenças e semelhanças entre as modelagens

1.3.5.1 Grau de detalhamento financeiro

O TransOeste apresenta modelagem financeira estruturada, com estimativas explícitas de receitas tarifárias, receitas acessórias, custos operacionais (variáveis e fixos), investimentos, depreciação, financiamento e cálculo de indicadores de viabilidade (como TIR e VPL). Trata-se de um estudo mais completo sob a ótica de estruturação de concessão e análise de sustentabilidade econômica.

Já o TransCarioca e o TransOlímpica concentram-se mais intensamente na modelagem de demanda e na concepção operacional. Embora forneçam os insumos necessários para uma análise financeira (projeção de demanda, dimensionamento de frota, quilometragem, intervalos), não estruturam de forma tão explícita um capítulo autônomo de viabilidade econômico-financeira nos moldes do TransOeste.

Isso sugere que o TransOeste, por ser o primeiro corredor implantado, exigiu maior formalização para fins de estruturação contratual e demonstração de viabilidade, enquanto os corredores seguintes já se apoiavam em uma experiência institucional consolidada.

1.3.5.2 Papel funcional dentro da rede

Os corredores possuem funções distintas na rede:

- TransOeste: eixo longitudinal estruturante da expansão urbana da Zona Oeste, conectando áreas periféricas a centralidades consolidadas;
- TransCarioca: corredor transversal de grande porte, conectando a Barra da Tijuca ao Aeroporto Internacional, com papel metropolitano e alta demanda projetada;
- TransOlímpica: eixo complementar e articulador entre corredores estruturantes, concebido para reforçar a conectividade transversal da Zona Oeste;

- TransBrasil: Em sua concepção original (2010), foi estruturado sob a ótica de infraestrutura isolada de alta performance, priorizando a maximização da vazão, a segregação total de fluxos e a eficiência do eixo central para transporte de massa entre a Zona Norte e o Centro, operando como um sistema linear de conexão direta. Em contrapartida, sob a ótica do PMI de 2020, a TransBrasil foi ressignificada como a espinha dorsal de integração intermodal da cidade, conectando a zona periférica da Zona Norte ao Centro não mais apenas como um canal de drenagem axial, mas como um nó central de uma malha integrada. Enquanto o modelo de 2010 focava na segregação e no fluxo ponto a ponto, a modelagem de 2020 estabelece a superposição de fluxos e a conectividade sistêmica como premissas inegociáveis para o funcionamento do sistema.

Essas diferenças de função impactam diretamente a modelagem:

No TransCarioca, a modelagem de demanda é mais robusta, dada a magnitude dos fluxos e o caráter metropolitano; No TransOlímpica, a ênfase está na redistribuição de fluxos dentro da rede BRT e na complementaridade sistêmica; No TransOeste, há maior preocupação inicial com estruturação operacional básica e viabilidade financeira.

No TransBrasil, o impacto na modelagem é distinto: em 2010, o foco recai na engenharia de tráfego, priorizando a velocidade comercial através da exclusividade de via e da minimização de interferências externas, tratando o corredor como um sistema fechado cuja eficiência era medida pela capacidade de drenagem axial e redução do tempo de percurso ponto a ponto, sem a premissa de integração intermodal complexa. Diferentemente dessa abordagem original, a modelagem contida no PMI de 2022 considera a superposição de fluxos e a integração intermodal como premissas inegociáveis, rompendo com a ênfase anterior em corredores isolados.

1.3.5.3 Evolução metodológica

O TransOeste apresentou metodologia já estruturada, mas ainda em processo de consolidação institucional. Nos estudos posteriores (TransCarioca e TransOlímpica), observa-se maior refinamento na simulação de rede, na análise de carregamento por trecho, na definição de serviços diferenciados (parador/expresso) e na integração física e operacional. Em outras palavras, a modelagem vai se sofisticando ao longo do tempo, acompanhando a consolidação do sistema BRT como política estruturante da cidade.

A TransBrasil representa o ápice dessa evolução: a metodologia abandona o desenho de 'corredores isolados' e adota uma abordagem sistêmica, onde a modelagem de demanda é integrada a planos de reestruturação operacional. Diferente dos antecessores, os estudos da TransBrasil refletiram a necessidade de lidar com a obsolescência da frota e a sustentabilidade

sistêmica, obrigando a uma formalização contratual que tenta, tardiamente, corrigir a ausência de diretrizes claras de longo prazo verificada na licitação original de 2010.

No entanto, os anos dos documentos indicados acima reforçam o argumento de que os estudos e projetos dos eixos do BRT não precederam a modelagem da licitação de 2010, o que levou a contratações dos sistemas de ônibus sem informações suficientes para estabelecer direitos e obrigações para as concessionárias operadoras do sistema de transporte por ônibus e para definir claramente as condições de equilíbrio econômico e financeiro dos contratos.

1.3.5.4 Conexão com o planejamento urbano

Os estudos desta etapa de planejamento dos BRTs apresentam claramente um perfil de modelagem tradicional de transportes – centrada em perspectivas funcionais–operacionais e (parcialmente) na viabilidade econômico–financeira –, sem uma preocupação de planejamento territorial integrado com o planejamento de transporte público. O Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) e seus dados serviram de referência para definir alguns dos corredores, mas de uma perspectiva mais geral.

As chamadas "revisões de zoneamento" ou unidades espaciais "zonas de transporte" que compuseram os estudos se limitaram a definições das zonas consideradas para cada eixo e análise da sua caracterização quanto a usos e à atração e distribuição de viagens, sem a proposição de articular ordenamento territorial, desenho urbano e eixos de transporte.

1.4 AGENTES

O objetivo deste item consiste em apresentar os atores que desempenharam algum papel na implementação do sistema de transporte por ônibus licitado e contratado no ano de 2010, sejam os agentes ligados diretamente ao serviço público, ou outros que influenciaram suas condições de provisão.

A modelagem da licitação/contratação de 2010 foi realizada por um grupo de empresas, muitas das quais não conseguimos identificar o nome. Contudo, conforme depoimento do representante da empresa Sinergia Projetos e Engenharia Ltda na CPI dos Ônibus, em 08/11/2017, esta foi responsável pela elaboração de base de dados e projeto básico da licitação e a empresa que a remunerou pelos serviços foi a CBSS – Companhia Brasileira de Soluções e Serviços, em função do Convênio 01/2009 firmado com a Prefeitura. "Essa empresa contratou, além de nós, pelo menos mais três empresas". A CBSS, conforme informações obtidas em pesquisa na internet, indica ser uma empresa atuante no mercado de

cartões pré-pagos e que passou a ser denominada Alelo[23]. Foi informado, ainda, que a CBSS doou o projeto para a Prefeitura.

Conforme tratado anteriormente, para a modelagem do BRT, nos sistemas que integraram a licitação de 2010, houve a contratação das empresas especializadas em modelagem e estudos de mobilidade urbana, foram elas: Logit Engenharia Consultiva Ltda, que atuou nos 4 eixos; a Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A. (Invepar), que atuou apenas na TransOlímpica e; o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil), contratado em 2013-2014 para aprimoramento do projeto da TransBrasil.

Já quanto à implantação inicial dos eixos de BRT, foram identificados os seguintes atores: i) TransCarioca: Construtora Andrade Gutierrez S/A e Delta Construções S/A; ii) TransOeste: Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S/A e Sanerio Engenharia Ltda; iii) TransOlímpica: Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A– INVEPAR, Odebrecht Transport Participações S/A E CCR S/A; iv) TransBrasil: Construtora Norberto Odebrecht Brasil S/A, Construtora OAS S/A e Construtora Queiroz Galvão S/A

Na modelagem do serviço licitado em 2010 teve um único momento aberto para o diálogo com a sociedade civil, que foi a audiência pública realizada em 18/05/2010. No entanto, esta audiência funcionou mais como um momento de apresentação pública do projeto e resposta a dúvidas, sem uma influência efetiva no modelo licitado. Segundo informado em entrevista por Licinio, representante da sociedade civil, "a audiência de 2010, na Zona Sul, ela foi feita na PUC, numa sala que devia caber umas 10 pessoas e não estava lotada" (agosto, 2026).

Foi previsto que a participação da população na fiscalização dos contratos e dos serviços ocorreria por meio da ouvidoria da SMTR e do SAC do Sindicato das Empresas de Ônibus (Audiência, Secretário SMTR, v. I, p. 32).

Quanto ao financiamento, houve importante participação federal, por meio da União e do BNDES, nos corredores BRT, por meio de recursos obtidos no âmbito do PAC mobilidade para projetos e obras de implantação dos corredores, conforme dados da Tabela 1.

[23] https://oglobo.globo.com/economia/gestora-dos-cartoes-visa-vale-muda-nome-para-alelo-4064707

Tabela 1 – Recursos PAC-Mobilidade destinados ao Sistema BRT, 2010-2017.

Município	Empreendimento	Data (contrato ou início obra)	Valor (R$)	Situação em 12/2018
Rio de Janeiro	TransCarioca – Lote 1	27/12/2010	619.631.000,00	Concluída
Rio de Janeiro	TransCarioca – Lote 2	27/12/2010	559.369.000,00	Concluída
Rio de Janeiro	BRT TransOlímpica	26/04/2012	1.979.488.464,18	Concluída
Rio de Janeiro	BRT TransOeste – Lote 0	16/04/2014	77.066.855,86	Concluída
Rio de Janeiro	BRT TransOlímpica – Trecho Deodoro – ligação com o BRT TransBrasil	24/06/2014	111.383.413,26	Concluída
Rio de Janeiro	BRT TransBrasil	25/11/2014	1.097.000.000,00	68%
Rio de Janeiro	Elaboração de projetos para o BRT Ligação B – TransBrasil –TransOeste	15/10/2014	19.173.296,82	n/d

Fonte: Dados obtidos via LAI e Balanço PAC-Mobilidade (12/2018), Luft, 2020.

No âmbito da licitação, previu-se que poderiam participar quaisquer pessoas jurídicas interessadas, isoladamente ou em consórcio, mas: i) uma empresa/consórcio poderia disputar vários lotes, podendo explorar apenas um; ii) uma empresa que participasse de um consórcio não poderia participar de outro consórcio. Diferentes empresas nacionais e estrangeiras se interessaram pela licitação, como o Grupo *Plaza de Inversión* S.A. da Argentina, a *RATP Développement* francesa e os brasileiros Consórcio Metropolitano de Transportes S.A., Concessão Metroviária do Rio de Janeiro S.A e Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A (Processo 03.1032.2010). No entanto, eles não participaram da concorrência e algumas questionaram sobre as limitações de entrada na licitação para empresas que, na época, não atuavam na operação do sistema. A Concessão Metroviária do Rio de Janeiro S.A seguiu nos mesmos argumentos das impugnações anteriores e acrescentou o prazo exíguo estabelecido para implantação do sistema de bilhete único (Processo 03.1032.2010, pp. 716-718). A Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. impugnou reforçando as questões de insuficiência de prazo e informações necessárias (pp. 747-751). A empresa francesa RATP *Développement* chegou a apresentar pedido de visita técnica, mas também desistiu do pleito, fundamentando sua saída pelo curto espaço de tempo disponível para levantar a documentação (Processo 03.1032.2010, página 246). E, finalmente, a Associação dos Contratantes e Contratados do Poder Público (ACCOP) ingressou com Ação Civil Pública argumentando, por diferentes razões, que "o edital direciona o certame de maneira que apenas os antigos permissionários têm reais chances de vencer a licitação de todas as regiões licitadas" (Processo 03.1032.2010, pp. 261)

Na licitação de 2010, participaram: i) as empresas já operadoras no sistema no regime permissionário organizadas nos 04 consórcios vencedores: Consórcio Intersul de Transportes, Consórcio Internorte, Consórcio TransCarioca de Transportes e Consórcio Santa Cruz Transportes. Também participaram como licitantes o Consórcio SPRio, que apresentou proposta para as RTRs 02 e 03 e o Consórcio Via Sul–Metropolitano, que ofereceu lance para as RTRs 02 e 04.

O Consórcio SPRio foi formado pelas empresas: a) a Empresa de Ônibus Vila Galvão LTDA e b) Empresa de Ônibus Pássaro Marron LTDA. A primeira, líder do Consórcio, tem sede no município de Guarulhos/SP e opera linhas de ônibus desse município e outras intermunicipais que o ligam à capital paulistana[24]; já a segunda operava serviços municipais e intermunicipais nas cidades de São Paulo, Pindamonhangaba, Aparecida, Guaratinguetá[25]. O elo comum entre as duas é o de comporem, juntas, o também chamado Consórcio Internorte de Transportes, vencedor do trecho da licitação dos serviços de ônibus intermunicipais da Região Metropolitana de São Paulo, compreendendo os municípios de Arujá, Guarulhos, Mairiporã, Santa Isabel e São Paulo (Área 3), ocorrida em 2006[26].

Por sua vez, o Consórcio Via Sul–Metropolitana tinha como líder representante dos atos a Via Sul Transportes Urbanos, hoje chamada Via Sudeste Transportes S.A.[27], empresa operadora do Município de São Paulo com aproximadamente 73 linhas e área de atuação predominante na região sudeste, alguns bairros das regiões sul e leste do município[28], compondo assim o Grupo Estrutural E4 e Articulação Regional AR5 da divisão em lotes para o serviço de ônibus do município paulistano[29].

Os processos judiciais e extrajudiciais de controle instituídos em relação ao sistema contratado em 2010, que serão objeto de análise no próximo capítulo, vão adicionar atores importantes

---

[24] Informação retirada da proposta técnica apresentada pela Empresa de Ônibus Vila Galvão LTDA, CNPJ 49.068.737/0001–35, na licitação do serviço de ônibus do Município do Rio de Janeiro, o SPPO, em 2010. Para maiores informações, consultar os documentos presentes neste Processo Administrativo 03/001032/2010, volumes VIII e IX, páginas 250 a 259.

[25] Informação retirada da proposta técnica apresentada pela Empresa de Ônibus Pássaro Marron LTDA, CNPJ 61.653.557/0001–25, na licitação do serviço de ônibus do Município do Rio de Janeiro, o SPPO, em 2010. Para maiores informações, consultar os documentos presentes neste Processo Administrativo 03/001032/2010, volumes VIII e IX, páginas 260 a 270.

[26] Para maiores informações, consultar CONTRATO EMTU/SP N.° 034/2006, disponível em < https://dadosabertos.artesp.sp.gov.br/dataset/contratos-de-concessao-onibus-emtu/resource/bdbbe35b-bade-4b6f-8f39-2e661b4b9da6/view/abac2510-edd5-49c7-b068-61bad46a105c> e a lista de composição de consórcios por empresa, disponível em https://emtu.sp.gov.br/passe/consorcios.htm. Acessos em 22 jun. 2026

[27] Fundada em dezembro de 2001, a Via Sul Transportes Urbanos, CNPJ 04.828.667/0001–38. Alterada para Via Sudeste Transportes S.A. CNPJ 32.184.522/0001–87, após cadastro aberto em 2018, segundo consulta à base da Receita Federal, o Sócio Franciso Parente dos Santos é um nome comum compondo o quadro societário composto das duas, indicando a relação de sucessão entre as duas.

[28] Disponível em <https://viasudeste.com/> Acesso em 22 jun. 2026.

[29] Para maiores informações, consultar os atuais contratos de concessões vigentes no Município de São Paulo. Disponíveis em <https://prefeitura.sp.gov.br/web/mobilidade/w/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/284142> Acesso em 22 jun. 2026

que irão afetar os rumos dos serviços, com destaque para a Polícia Federal, o Ministério Público Federal, o Poder Judiciário Federal, a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário Estadual.

1.5 TECNOLOGIA

O uso da tecnologia como ferramenta de apoio à operação, monitoramento e fiscalização do sistema de transporte por ônibus na licitação de 2010 foi marginal. Seja, por um lado, porque foi especificada de forma mais geral na licitação, seja porque não foi adequadamente implementada. O emprego da tecnologia ficou mais restrito à implementação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE). No edital de 2010, a palavra tecnologia aparece apenas 4 vezes. São elas, no ponto 6 – Metas:

> 6.01 – A presente concessão tem por metas: II – promover o constante aperfeiçoamento técnico e operacional do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS – STCO– RJ, inclusive no que se refere ao emprego de novas tecnologias;

No ponto 20 – Direitos e obrigações:

> 20.01 – Constituem direitos do Poder Público, sem prejuízo de outros previstos na legislação aplicável: IV – exigir o constante aperfeiçoamento técnico, tecnológico e operacional dos serviços; V – promover o constante aperfeiçoamento técnico e operacional dos serviços, bem como a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistemas utilizados, com vistas a assegurar eficiência máxima na qualidade do serviço; XXII – cooperar com a Secretaria Municipal de Transportes no desenvolvimento tecnológico do serviço no Município do Rio de Janeiro.

No Anexo III do Edital – Requisitos mínimos para a prestação dos serviços, previu-se, em relação aos veículos, algumas características mínimas (item 2.4, Anexo III), como tacógrafo eletrônico, GPS e sistema de monitoramento da localização dos ônibus, câmera de filmagem, predisposição para instalação de equipamentos eletrônicos destinados ao monitoramento e fiscalização do poder concedente.

No entanto, os servidores públicos que assumiram após 2021 esclarecem que essas tecnologias não foram implementadas de forma efetiva:

> Existe um conflito de interesse do operador em fornecer o dado e a plataforma analítica para sua fiscalização. Eles (operadores) tinham todas as ferramentas, não tenho dúvida disso, mas a interface que era usada para o município era muito limitada, não cobria as necessidades do município, também potencialmente por falha do próprio município ao longo do tempo (...). E não tinha GTFS disponibilizado para o município, o GTFS que a

> Fetranspor tinha, ele é notoriamente conhecido por sua baixa qualidade (Entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

1.5.1 Implementação do SBE e do BU no município do Rio de Janeiro

A implementação do Bilhete Único no município do Rio de Janeiro, regulamentado pelo Decreto nº 32.842/2010, representou um marco na modernização da gestão do transporte público e na integração tarifária entre diferentes modais. O decreto estabeleceu diretrizes para que o Bilhete Único fosse operado de forma integrada ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica, regulamentado pela Lei Municipal nº 3.167/2000, com o objetivo de promover integração, transparência e eficiência na prestação dos serviços de transporte coletivo.

Um dos principais aspectos do sistema foi a possibilidade de o usuário realizar duas viagens unidirecionais, em um intervalo máximo de duas horas, pagando uma única tarifa, desde que dentro das linhas municipais regulares. Para isso, foram instituídos diferentes tipos de cartões eletrônicos que permitiam o acesso tanto ao benefício tarifário quanto ao exercício das gratuidades previstas em lei, como para idosos, estudantes da rede pública e pessoas com deficiência.

Outro aspecto relevante foi a integração modal e intermodal prevista no decreto, permitindo que, futuramente, o Bilhete Único pudesse ser utilizado em outros modais e articulado com sistemas metropolitanos. Essa interoperabilidade, associada à padronização tarifária, buscava racionalizar a rede de transportes, reduzir o tempo de viagem e oferecer maior comodidade ao usuário, ao mesmo tempo em que facilitava o planejamento urbano e a definição de políticas públicas para a mobilidade.

A implementação do sistema também implicou uma série de mudanças sociais e administrativas. Por um lado, viabilizou o controle mais rigoroso das gratuidades, reduzindo fraudes e garantindo o direito ao transporte para grupos socialmente vulneráveis. Por outro, demandou investimentos em infraestrutura tecnológica, capacitação institucional e reestruturação operacional por parte das empresas de transporte. Ao centralizar informações sobre demanda, custos e operação, o Bilhete Único e o Sistema de Bilhetagem Eletrônica tenderia a ampliar a capacidade do poder público de planejar, fiscalizar e intervir no sistema de transporte coletivo, tornando-o mais integrado e eficiente.

1.6 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Este item tem por objetivo desenvolver mais sobre os elementos econômicos e financeiros envolvidos desde o planejamento até a implementação do sistema de transportes, produto da

licitação e contratações de 2010. Buscou-se compreender a origem e a responsabilidade pelos aportes, os direcionamentos de mercado na licitação – estabelecidos por meio dos critérios de qualificação técnica e econômico-financeira –, bem como as regras estabelecidas para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

1.6.1 Na licitação: qualificação técnica e propostas

Para se adequar à Constituição Federal e às leis nacionais incidentes sobre serviços públicos (nºs. 8.987/1995 e 8.666/93), o Município precisava licitar o serviço de transporte coletivo por ônibus intramunicipal, assegurando que isso ocorresse por meio de um procedimento público competitivo.

Contudo, o fato mais polêmico na licitação de 2010 foi que os contratos com os consórcios vencedores das RTRs não levaram a mudanças nas empresas que operavam anteriormente o sistema de ônibus no município, ou seja, praticamente as mesmas empresas que ganharam a licitação continuaram operando as mesmas linhas que já operavam no regime de permissões. Os questionamentos apresentados no processo licitatório foram majoritariamente no sentido de que o procedimento privilegiou as empresas que já atuavam no Município. Alguns elementos do processo licitatório auxiliam a confirmar esse fato, sobretudo o tempo entre a publicação do edital e a data de apresentação das propostas, os critérios estabelecidos para a qualificação técnica das licitantes e os elementos de pontuação das propostas técnicas. Estes pontos estão sendo tratados neste item de dimensão econômico-financeira, pois envolvem um direcionamento de mercado da licitação para grupos econômicos específicos.

O Consórcio Metropolitano de Transportes S.A., interessado em participar da licitação de 2010, impugnou o edital alegando prazo diminuto para cumprimento de obrigações e a inexistência de modelo operacional e projetos dos BRT – Bus Rapid Transit que viessem a ser instituídos nas diversas Redes de Transportes Regionais– RTRs, impossibilitando a elaboração da proposta em tempo hábil (Processo 03.1032.2010, página 687). Outro interessado, o Grupo Plaza Invérsion S.A., impugnou o edital questionando os prazos reduzidos, a ausência de informações no edital necessárias à formulação das propostas e a adoção de critérios discutíveis para a nota técnica que privilegiam os atuais operadores (Processo 03.1032.2010, p. 703). A Concessão Metroviária do Rio de Janeiro S.A seguiu nos mesmos argumentos das impugnações anteriores e acrescentou o prazo exíguo estabelecido para implantação do sistema de bilhete único (Processo 03.1032.2010, pp. 716-718). A Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. impugnou reforçando as questões de insuficiência de prazo e informações necessárias (pp. 747-751). A empresa francesa RATP *Développement* chegou a apresentar pedido de visita técnica, mas também desistiu do pleito, fundamentando sua saída

pelo curto espaço de tempo disponível para levantar a documentação (Processo 03.1032.2010, página 246). E, finalmente, a Associação dos Contratantes e Contratados do Poder Público (ACCOP) ingressou com Ação Civil Pública argumentando, por diferentes razões, que "o edital direciona o certame de maneira que apenas os antigos permissionários têm reais chances de vencer a licitação de todas as regiões licitadas" (Processo 03.1032.2010, pp. 261)

A licitação foi do tipo "melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica" (item 1.101). Deste modo, os elementos considerados para avaliar quais seriam as propostas vencedoras na licitação foram: a) maior valor de outorga (contrapartida) oferecido pelos concorrentes para a concessão e; b) melhor técnica proposta para operar o serviço. O valor de outorga tinha relação direta com a tarifa que seria proposta pelos concorrentes. Apesar de o Edital ter fixado a Tarifa Básica de Remuneração (TBR) em R$ 2,40 (dois reais e quarenta centavos), o Anexo VI do Edital permitia que os candidatos apresentassem, em sua proposta comercial, uma tarifa menor que esse valor, sendo que a diferença entre a TBR proposta pelo concorrente e a TBR de R$ 2,40 seria convertida em contrapartida para a Prefeitura. Essa contrapartida definiria o montante daquilo que seria o valor da outorga.

Para a etapa de julgamento da licitação, estabeleceu-se algumas condições para a proposta comercial. A proposta comercial exigia a indicação de Tarifa Básica de Remuneração (TBR) e Valor da Contrapartida (diferença entre TBR proposta e tarifa do Bilhete Único) — a nota comercial premiaria tarifas menores (menor TBR recebe 100 pontos). Isso criaria incentivo à competição por tarifa mais baixa (pressão sobre receitas e margem). A proposta deveria apresentar, ainda, a Taxa Interna de Retorno (TIR) prevista.

O critério de julgamento combinou a seguinte fórmula: 0,3 x NPC + 0,7 x NPT (ou seja, 70% peso na técnica e 30% na comercial), o que privilegiaria propostas com forte componente técnico, mas ainda com relevância comercial. Esse desenho influencia o tipo de ator que participará – operadores com capacidade técnica e escala) (16.3, Edital). O edital previu que "a TIR não poderá ser superior a 12% (doze por cento) ao ano, não-alavancada (sem consideração de juros e financiamentos)" (Processo 03.1032.2010, 6 – Modelo de Declaração da Proposta Comercial). Ainda que a TIR pudesse ser igual ou inferior a 12%, este não foi critério considerado na avaliação das propostas comerciais.

Tendo por base os documentos da etapa de julgamento das propostas, presente no Processo 03.1032.2010, são abaixo sintetizadas nas tabelas as informações relativas a licitantes, notas de julgamento das propostas técnica e comercial (Tabela 2) e características das propostas comerciais (Tabela 3).

Tabela 2 – Pontuação das propostas dos licitantes

	LICITANTES	Nota Proposta Técnica	Nota Proposta Comercial
RTR2	Consórcio Intersul de Transportes	91.67	100
	Consórcio SPRio	63.33	100
	Consórcio Via Sul Metropolitana	75.00	100
RTR3	Consórcio Internorte	85.83	100
	Consórcio SPRio	58.33	100
RTR4	Consórcio TransCarioca de Transportes	91.67	100
	Consórcio Via Sul Metropolitana	75.00	100
RTR5	Consórcio Santa Cruz Transportes	75.00	100

Fonte: elaboração própria, dados processo 03.1032.2010, p. 269-300

Tabela 3 – Propostas comerciais

	LICITANTES	Taxa Interna de Retorno	Outorga	Tarifa Básica de Remuneração (TBR)
RTR2	Consórcio Intersul de Transportes	10,02%	R$ 0,00	R$ 2,40
	Consórcio SPRio	11,55%	R$ 0,00	R$ 2,40
	Consórcio Via Sul Metropolitana	10,32%	R$ 0,00	R$ 2,40
RTR3	Consórcio Internorte	9,23%	R$ 0,00	R$ 2,40
	Consórcio SPRio	8,72%	R$ 0,00	R$ 2,40
RTR4	Consórcio Transcarioca de Transportes	10,22%	R$ 0,00	R$ 2,40
	Consórcio Via Sul Metropolitana	10,25%	R$ 0,00	R$ 2,40
RTR5	Consórcio Santa Cruz Transportes	6,36%	R$ 0,00	R$ 2,40

Fonte: elaboração própria, dados documentos do Processo Administrativo 03.1032.2010

Para as propostas técnicas, no anexo VII do Edital nº CO 10/2010, fixou-se que as licitantes, para pontuarem, deveriam atender 8 grupos de requisitos, totalizando 12 aspectos de

avaliação. Algumas pontuações consideravam o tempo previsto para sua implantação no STCO e alguns deles estavam relacionados à experiência pretérita dos competidores, o que acabou criando condições bastante favoráveis para empresas que já atuavam localmente. Cabe destacar os seguintes: i) experiência em operação de serviços de transporte coletivo por ônibus: somente pontuaram aquelas que apresentassem mais de 15 anos de tempo de operação e que possuíssem ao menos 10 anos de experiência na operação de mais de 50% da frota da RTR; ii) volume de transações eletrônicas no transporte coletivo nos 5 anos anteriores à licitação: pontuaram as licitantes que operaram 30% ou mais da quantidade de passageiros transportados em cada RTR no ano de 2009– aumentando a pontuação nos intervalos de 30% a 40%, 40% a 50% e mais de 50%.

As propostas comerciais tiveram uma coincidência: todos os licitantes apresentaram a mesma tarifa básica de remuneração de R$2,40 e, consequentemente, o mesmo valor de outorga de R$ 0,00, ou seja, a proposta comercial não serviu como referência prática de julgamento das propostas. No entanto, as taxas internas de retorno (TIR) variaram entre os licitantes. A TIR é a taxa referencial de avaliação do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, uma espécie de percentual de lucro proposta para o contrato. Trata–se de um fator financeiro fundamental para definir a vantajosidade das propostas, mas que, ainda que os licitantes fossem obrigados a apresentar a TIR nas propostas comerciais, esse fator não contou na pontuação da proposta econômica. Isso levou a situações em que a empresa com TIR mais baixa em um mesmo lote não recebesse nota mais alta, como é o caso da RTR3.

Depois da fase de julgamento das propostas, foi a fase de habilitação e qualificação dos licitantes. Como critério de qualificação econômico–financeira na etapa de habilitação da licitação, foi estabelecida exigência mínima de Índice de Liquidez Geral (ILG $\geq 0{,}3$) e apresentação de balanços/demonstrações do último exercício; certidões negativas de falência; e garantia de proposta de 1% do Valor Estimado dos Investimentos (C.1–C.7). A habilitação permitiu somar capacidade econômico–financeira entre consorciadas

Para a qualificação técnica, o edital estabeleceu que os licitantes deveriam comprovar a experiência anterior com frota operante mínima de 1.000 veículos/dia em prazo igual ou superior a 5 anos, desempenho anterior em bilhetagem eletrônica em pelo menos 1.000 ônibus, além de declarações sobre disponibilização de carros, pessoal e garagem (item B, Edital). Os números referidos representam cerca de metade da frota que seria operada em cada RTR. Disponibilidade de frota/pessoal/imóvel funcionam como barreiras de entrada, favorecendo grandes operadores integrados ou consórcios fortes — isto é explicitado nos itens de qualificação técnica. Isso indica um direcionamento de mercado para operadores com

capacidade operacional consolidada, justificando-se pela complexidade da operação e interoperabilidade do Bilhete Único.

A Procuradoria-Geral do Município, ao receber o edital para análise jurídica, questionou as referidas condições:

> Itens 10 (B.1.1) e 10 (B.1.4) – as exigências de prazo e frota contidas nestes itens podem vir a ser interpretadas como se estivessem em contradição com o disposto no §5o, do art. 30, da Lei nº. 8666, bem como o princípio da impessoalidade da licitação. A interpretação do citado dispositivo legal, entretanto, deve levar em consideração o disposto no inciso II, do mesmo artigo que, expressamente autoriza a exigência de experiência superior, desde que compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (Processo 03.1032.2010, p. 466).

A resposta da SMTR foi apenas que "a quantidade mínima de 1000 veículos pelo mínimo de 5 anos, para cada área de exploração, foi a quantidade considerada como razoável para representar a experiência compatível com as áreas ofertadas" (Processo 03.1032.2010, p. 472).

1.6.2 No contrato

O Valor Estimado dos Investimentos e o Valor Estimado da Concessão são apresentados (por RTR) como projeções do poder público, mas o edital ressalta que esses valores são apenas referenciais e que os licitantes deveriam formular suas próprias projeções e fontes de financiamento. Logo, a responsabilidade pelos investimentos no sistema e pela estruturação financeira foi, em grande medida, do concessionário/licitante.

Quanto aos financiamentos envolvidos, o edital não previu aporte direto do poder concedente como obrigação de investimento (os investimentos são "realizados pela concessionária" e amortizados ao longo do contrato). Logo, esperava-se que a concessionária acessasse recursos próprios, financiamento bancário, fiança/seguro-garantia e títulos conforme sua estrutura de capital. O edital permitiu caução em dinheiro, títulos públicos, seguro-garantia ou fiança bancária para garantias (C.7.2).

Foram estabelecidos como investimentos principais de responsabilidade das empresas: aquisição de ônibus regulares e BRTs, aquisição de garagens, reformas nos terminais, implantação dos equipamentos para monitoramento das operações e implementação da bilhetagem eletrônica. Os valores previstos dos investimentos e os valores estimados das concessões constam no item 27 do Edital (Processo 03.1032.2010). Os recursos para realização das obras e implantação dos quatro eixos de BRT eram de responsabilidade do Município e foram realizadas por contratações independentes.

Foi estabelecida garantia contratual de 2% do Valor Estimado dos Investimentos a ser prestado pelo vencedor (item 18). A garantia seria reajustada seguindo os mesmos critérios da tarifa e poderia ser utilizada para multas/indenizações. Além disso, a garantia de proposta da fase licitatória (1%) poderia ser aproveitada para compor a garantia contratual. Essas garantias protegem o Município, mas representam parcela pequena frente ao montante total de investimentos exigidos, portanto não substituem a necessidade de análises sobre capacidade de execução e risco de crédito do concessionário.

Na modelagem econômico-financeira dos contratos de 2010 foi estabelecido que a remuneração do concessionário viria majoritariamente da arrecadação de tarifas pagas pelos usuários, entendida na época como suficiente para manter um sistema equilibrado, mesmo considerando as gratuidades estabelecidas legalmente e as integrações. A tarifa fixada na época do edital foi de R$ 2,40 (dois reais e quarenta centavos), sem a previsão de um sistema de subsídios. A tarifa inicial era o valor do Bilhete Único previsto no Projeto de Lei (Processo 03.1032.2010, Edital, item 17.02). Isso implica dependência direta da demanda de passageiros e da política tarifária pública.

As receitas acessórias foram tratadas de maneira superficial pelo edital. O texto do edital não usa explicitamente o termo "receitas acessórias", mas a autorização que a concessionária contrate terceiros para "atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços concedidos" (30.01, Edital). Essas atividades poderiam incluir, por exemplo, exploração publicitária em veículos, terminais ou pontos de parada, concessão de espaços comerciais vinculados ao sistema de transporte, estação de serviços logísticos ou tecnológicos complementares (como bilhetagem eletrônica, monitoramento etc.).

Essas atividades poderiam gerar receitas complementares à tarifa e poderiam contribuir para o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, reduzindo a dependência da arrecadação tarifária. No entanto, o edital e o contrato não explicitaram como, nem previram o compartilhamento de receitas acessórias entre poder concedente e concessionária. Para as receitas acessórias, o edital determinou que os contratos firmados para essas atividades (30.01.1) seriam regidos pelo direito privado, sem vínculo jurídico entre terceiros e o Poder Público. Isso significa que a concessionária assume integralmente os riscos e benefícios dessas operações, o Município não responde por obrigações decorrentes dessas relações, a exploração dessas receitas deve respeitar o contrato e a regulamentação municipal, mantendo o foco na prestação adequada do serviço público. O item 30.01.2 ressalta que as atividades contratadas ou exploradas por terceiros devem cumprir as normas regulamentares aplicáveis.

Embora o edital trate separadamente do equilíbrio econômico-financeiro e revisão tarifária (item 21), a possibilidade de receitas acessórias complementaria o modelo de remuneração. Na prática, tais receitas deveriam reduzir a pressão por reajustes tarifários, funcionar como mecanismo de compensação de custos operacionais, ampliar a sustentabilidade econômica da concessão sem onerar o usuário. No entanto, nas propostas comerciais de algumas das licitantes vencedoras, chegaram a ser apresentadas no valor de R$ 0,00.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é definido pelas condições do Edital e Anexos (item 21.01). O Contrato de Concessão previu mecanismos de revisão e restauração do equilíbrio quando houvesse alterações supervenientes (item 21.02). Há previsão de revisão tarifária inicial (após 12 meses de operação) e revisões quadrienais subsequentes. Os critérios precisos de cálculo e restauração do equilíbrio (índices, fórmula de compensação de variação de custo/*revenue gap*) estão no Anexo IX (Minuta do Contrato).

O edital remete explicitamente o reajuste anual da tarifa e os critérios para isso à cláusula 5.7 do Contrato de Concessão (Anexo IX). O texto do Edital indica periodicidade (anual ou a outra que legislação fixar) e processo de revisão (12 meses para a primeira revisão e a cada 4 anos para revisões completas de produtividade/eficiência). As fórmulas concretas (índices aplicáveis, deflator/inflações, parcela de custos variáveis/ fixos, produtividade) estão em Anexo IX, que precisa ser analisado para entender a exposição à inflação, combustíveis, salários, peças etc.

Segundo os interlocutores de pesquisa, em comparação com o regime permissionário anterior, o modelo regulatório de 2010 foi positivo porque trouxe parâmetros mais objetivos e periodicidade fixa para a realização dos reajustes tarifários.

Segundo Rodrigo Terra, na época Promotor que atuou na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Consumidor:

> Sob o regime da permissão você tem um ato, você tem alguma coisa que não corresponde em nada ao que um contrato de concessão abrange. E principalmente em relação à defesa do consumidor: a questão tarifária, que seria a periodicidade anual – que é uma das exigências legais para a política tarifária – o aumento só pode ser dado uma vez por ano. E é o índice que vai orientar a evolução dessa tarifa. Então a gente já resolvia um grande problema, porque aquelas frequentes ações coletivas que a gente tinha sido obrigado a ajuizar, deixavam de ter esse, pelo menos, fundamento de que eram em periodicidade inferior a um ano. E eram em percentuais superiores ao da inflação medida no período a que se referiam (entrevista, 07/2026).

1.7 DIMENSÃO JURÍDICA

Este item tem por objetivo descrever as principais características jurídicas das licitações e dos contratos que não tenham sido contempladas nos itens anteriores. A elas serão agregados alguns dos problemas mais centrais de implementação contratual, apontados pelos interlocutores de pesquisa, sobretudo quanto ao modelo adotado.

Em 29/04/2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro publicou no Diário Oficial do Rio de Janeiro o "Ato de Justificação de Outorga de Concessão da Prestação de Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus, o STCO-RJ" (p. 62). Dezenove dias depois, em 18/05/2010, foi realizada a Audiência Pública para apresentação do Projeto Básico de Modelagem de Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte de Passageiros do Município do Rio de Janeiro.

O Edital que regeu o procedimento licitatório foi o CO 10/2010 e foi publicado no Diário Oficial em 15/06/2010, com alterações subsequentes publicadas em 23/07/2010, 26/07/2010, 27/07/2010 e 28/07/2010; o prazo para apresentação das propostas encerrou em 30/07/2010, ou seja, não houve extensão de prazo para a apresentação das propostas, mesmo após erratas que afetam estruturalmente as condições de equilíbrio contratual (Relatório Alternativo).

A licitação escolhida foi da modalidade de concorrência pública, do tipo melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga com o de melhor técnica, segundo artigo 15, VI, da Lei 8.987/1995, sem caráter de exclusividade. O objeto era a concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus no âmbito de cada RTR.

O modelo contratual adotado foi o de concessão de serviço público comum, da Lei nº. 8.987/1995. Foi definido como objeto da concessão, as linhas, serviços de linhas e itinerários contidos nas Regiões de Exploração / Redes de Transportes Regionais (RTR's), que seriam operados pelos consórcios vencedores. O prazo estabelecido para os contratos foi de 20 anos renováveis por mais 20 anos (Processo 03.1032.2010, Edital, item 7.01).

Enquanto obrigações contratuais na cláusula nona, destacavam-se o cumprimento fiel das disposições do Edital e anexos; operação dos serviços de forma a garantir regularidade, continuidade, eficiência, generalidade, dentre outras previsões acessórias. Destacam-se o inciso XXVIII sobre a expansão do número de passageiros do serviço, bem como ampliação e modernização dos bens vinculados e o XXIX, sobre o zelo pela perfeita manutenção dos bens vinculados à concessão.

Tendo em vista o contexto de operação do sistema pré-2010, no modelo das permissões, e a modelagem da licitação de 2010 – que dividiu a cidade em cinco grandes áreas operacionais, quatro delas objeto de concessão – o efeito foi a imposição às empresas então operadoras que se organizassem em quatro grandes consórcios para poderem concorrer.

Segundo relatou Licinio, representante da sociedade civil:

> O sistema foi todo montado de comum acordo entre a prefeitura e os empresários de ônibus, na época era a Fetranspor. Criaram quatro consórcios no mesmo endereço. Onde era a Fetranspor antigamente? Era na Rua do Carmo, 10? Rua do Carmo, 10, não, Rua da Assembleia, 10. Todos eles estavam na sala 3.231. Os quatro consórcios foram feitos no mesmo momento. Se você reparar o CNPJ dos consórcios, os quatro ou cinco primeiros números são iguais. Foram retirados na mesma hora, acabou de tirar um, tirou o outro (entrevista, 08/2026).

Os quatro consórcios foram constituídos formalmente e simultaneamente, mas uma integração real entre as empresas participantes nunca aconteceu. O modelo adotado levou às mais de 40 empresas que atuavam de forma independente a se consorciarem, mas "na prática esses consórcios nunca se efetivaram, porque cada um continuou rodando com as linhas que já tinha anteriormente, só que embaixo desse guarda-chuva, que é o consórcio". E essa falta de integração criou e reforçou um quadro de desigualdades entre as empresas, pois "criou uma certa facilidade para quem liderava os consórcios e uma dificuldade para as empresas menores dentro dos consórcios" (entrevista, Representante do setor empresarial, 07/2026).

Contudo, os efeitos eram muito sensíveis na gestão e fiscalização públicas do contrato:

> Essa organização que foi feita de consórcio, ela é muito problemática, porque o consórcio não tem personalidade jurídica, ele não se responsabiliza pela operação. Qualquer coisa que se pede para o presidente do consórcio, ele vai ter que falar com o operador, e aí vira meio que um intermediário que não resolve nada e só gera problema (...). Então era uma disfuncionalidade sistêmica em que você tem um consórcio teoricamente que deve organizar isso, mas na prática ele se portam como várias caixinhas separadas (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

A organização dos serviços, envolvendo empresas com histórico familiar, tem efeitos sobre a própria distribuição territorial dos ônibus, pois impediam modificações em linhas em função desses monopólios espaciais (entrevista, Gestor da SMTR, ago/2026).

E, o modelo de consórcio, que era justificado como algo positivo, acabou sendo um meio de competição entre seus integrantes:

> Acho que essa ideia estava descrita dessa forma na modelagem do contrato. 'Olha, é um consórcio, então se uma empresa falir, o sistema não para aquela linha não para porque as outras empresas têm uma obrigação solidária de ofertar aquele serviço'. Só

> que frequentemente essa obrigação solidária era usada para operar uma competição predatória entre as próprias empresas, principalmente dos grupos dominantes para os grupos dominados dentro desses consórcios (entrevista Assessor da Câmara de Vereadores, set/2026).

Outro ponto relevante é a cláusula décima nona dos contratos, que versava sobre a transferência da concessão e do controle societário da Concessionária. Ela estabeleceu que o Poder Concedente só apreciaria eventuais pedidos formulados na forma dos itens 19.1 e 19.2 caso a Concessionária assumisse responsabilidade integral e solidária pelo cumprimento das obrigações decorrentes dos Acordos Operacionais referidos na Cláusula Vigésima Primeira pelo novo concessionário ou pelo novo controlador, conforme o caso (Volume I, p. 430). E o Poder Concedente poderia dispensar os requisitos de capacidade técnica e econômica, se necessário, para a preservação da continuidade dos serviços. Vale este destaque tendo em vista o fechamento sucessivo de empresas de ônibus que ocorreu na vigência do primeiro decênio daquele contrato de concessão, principalmente a partir de 2016, com a transferência da operação de linhas dentro das empresas dos próprios consórcios.

Quanto à operação dos ônibus BRT, foi estabelecido que estes substituiriam linhas que se sobrepusessem aos serviços dos eixos, passando a ser operados pelas empresas que tiveram suas linhas extintas:

> Fica estabelecido que a operação, quando da implantação dos corredores já previstos ou os que vierem a ser implantados, se dará exclusivamente pelo(s) concessionário(s) da(s) região(ões) em que o corredor passar, de forma integral ou proporcional, se for o caso, operados pro-rata, segundo o mercado atendido em cada região. Serão de concessão compartilhada quando abranger mais de uma RTR e de concessão exclusiva quando estiver limitada a apenas uma RTR (...). No caso de concessão compartilhada, as CONCESSIONÁRIAS deverão se associar para operação do corredor de sua responsabilidade. Os sistemas necessários à operação e controle do corredor deverão estar centralizados em um Centro de Controle Operacional (CCO) que ficará sobre a responsabilidade das CONCESSIONÁRIAS envolvidas, caso o corredor seja de operação compartilhada (5.2, Projeto Básico).

Uma vez que os estudos dos corredores estavam incompletos, a inclusão deles na licitação se deu com estimativas muito genéricas. Na entrevista com o representante do setor empresarial, este relatou que "foi feito uma conta mais ou menos assim: para cada três ônibus que você tinha, que iam ser retirados de circulação, ia ser colocado um articulado" (jul/2026):

> O cálculo original é que para a gente, e nisso na conta fechava, eu tiraria 3 ônibus com 6 motoristas, mais o motorista reserva. Trocaria por 3 ônibus por 1. Então já me reduzia o custo. Eu teria velocidade comercial. Então esses ônibus, eles transportariam o passageiro de 3 no volume e transportariam o dobro de viagens no eixo, então isso ia me facilitar, eu teria o que? Teoricamente, a mesma receita que o sistema já tinha. Eu

> não ia aumentar a minha receita, mas eu ia reduzir bem o custo porque eu ia ter um sistema de transporte por pneus, ainda por ônibus, só que muito mais eficiente com as plataformas de embarque com nível, 4 portas... Isso me daria velocidade (entrevista, jul/2026).

Finalmente, os contratos de concessão assinados em 2010 foram:

1. RTR2: contrato nº. 01/2020, Consórcio Intersul de Transportes, líder Real Auto Ônibus Ltda
2. RTR3: contrato nº. 02/1010, Consórcio Internorte, líder Viação Nossa Senhora de Lourdes S/A
3. RTR4: contrato nº. 03/2010, Consórcio TransCarioca de Transportes, líder Viação Redentor Ltda.
4. RTR5: contrato nº. 04/2010, Consórcio Santa Cruz Transportes, líder Expresso Pégaso Ltda

A despeito de os contratos de concessão de 2010 serem considerados, por quase todos os interlocutores de pesquisa, marcos normativos importantes para as partes envolvidas, sua violação ocorreu em diferentes circunstâncias.

O representante do setor empresarial afirmou, em diferentes oportunidades, que "a prefeitura nunca seguiu o contrato, porque todo o reajuste de tarifa sempre foi uma questão política, nunca foi técnico" (entrevista, 07/2026).

Para o Subsecretário de Planejamento pós-2021, "foi uma primeira licitação que você estabeleceu regras para atualização da tarifa e regras de prestação de serviço. Essas regras rapidamente se mostraram inadequadas, mas dentro de algo que eu diria que é um contexto do setor como um todo, você vê que isso aconteceu no Brasil inteiro" E acrescentou que os problemas de descumprimento contratual eram dos dois lados: "Então acho que o problema está contaminado pelos dois lados" (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

Para Rodrigo Terra, que atuava na época na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Consumidor, "o contrato, como você vê, poderia ser maltratado com alguma facilidade, porque o próprio município, poder concedente, praticou uma violação frontal à política tarifária prevista no contrato, um poder concedente, imagina um concessionário que já era o dono da situação" (entrevista, 07/2026).

Além disso, a fiscalização dos serviços era muito frágil, seja por problemas no próprio contrato e na atuação das empresas, seja por omissão do poder público:

> É infiscalizável. A estrutura do contrato de 2010 parece uma estrutura de contratação de serviços de limpeza de um edifício comercial. 'Toma aí, presta o serviço, cobra a tarifa, não quero saber de nada'. Evidentemente, é uma estrutura contratual que joga toda a parte operacional para o colo das empresas e sem fiscalização do Poder Público. O contrato não estabelece nenhum mecanismo de fiscalização operacional das empresas. Ele diz que as empresas têm que manter seus documentos, mas todo mundo sabia que o Executivo não só não ia pedir, como não teria capacidade, por falta de braço mesmo, por falta de servidores, para fazer essa fiscalização em detalhe (entrevista, Assessor da Câmara de Vereadores, set/2026).

E mesmo nos casos de fiscalização, as normas de punição eram pouco eficazes, girando sobretudo em torno de aplicação de multas.

CAPÍTULO 2 – MEDIDAS DE CONTROLE

O ano de 2013 é permanentemente lembrado pelas Jornadas de Junho, que foram manifestações que aconteceram simultaneamente em diferentes cidades do país e tiveram, como um de seus principais propulsores, a insatisfação da população com as condições de operação e os custos dos sistemas de transporte público. As manifestações também foram muito importantes na cidade do Rio de Janeiro e vão colocar a questão da mobilidade urbana na agenda coletiva com mais força. No entanto, não foram elas os fatores determinantes para a instauração de uma série de medidas de controle sobre as condições de provisão dos serviços de transporte por ônibus.

Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) chegou a ser instaurada na Câmara de Vereadores em 2013, proposta pelo então vereador Eliomar Coelho (PSOL) e motivada pelas manifestações daquele ano. No entanto, conforme relatado na entrevista ao Assessor da Câmara, "acabou sendo uma CPI que não deu em muita coisa depois" (set/2026). Em contrapartida, a mobilidade não perdeu seu protagonismo no contexto social e político.

O presente capítulo irá apresentar algumas das medidas de controle instituídas em relação às quatro concessões de 2010 e que são consideradas determinantes para o subsequente processo que intitulamos de mudanças estruturais do sistema de transporte por ônibus no Rio de Janeiro.

2.1 PROBLEMAS NO SERVIÇO E CONTROLE

Aqui serão apresentadas, de forma bastante resumida, as principais apurações realizadas pelos órgãos de controle em relação à licitação ocorrida em 2010 e à operação do sistema de transporte por ônibus: Operação Ponto Final no âmbito do sistema de Justiça Federal, CPI dos Ônibus da Câmara de Vereadores e ações judiciais do sistema de Justiça Estadual – com destaque para as ações civis públicas que levaram à celebração dos acordos judiciais.

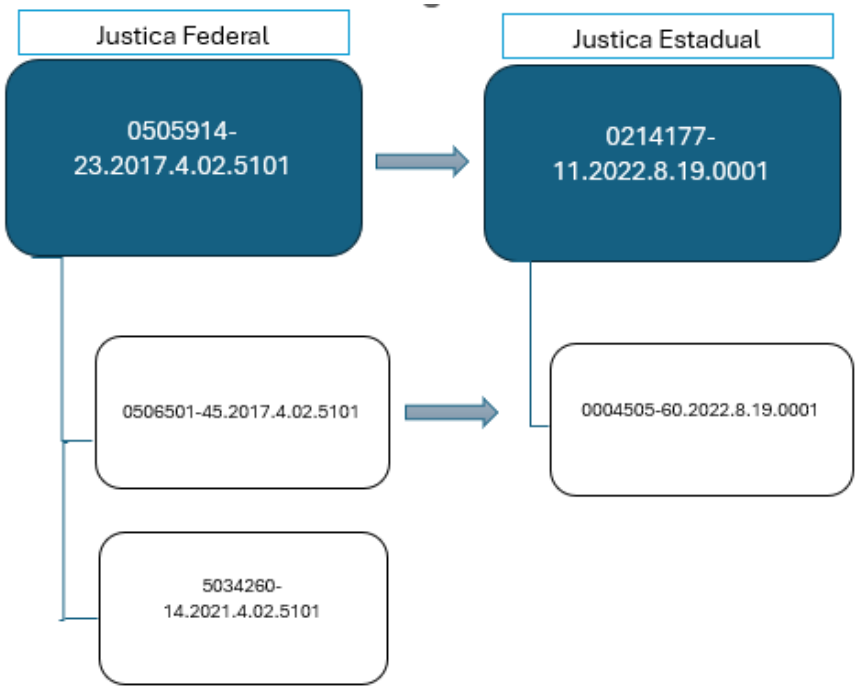
2.1.1 Operação Ponto Final – sistema de Justiça Federal

Deflagrada em julho de 2017 pelo Ministério Público Federal, a Operação Ponto Final nasce das informações colhidas de outras operações como Operação Calicute, Eficiência, dentre outras. Nelas, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal apontaram a existência de um braço de suposta organização criminosa (ORCRIM) capitaneada pelo ex-governador Sérgio

Cabral no transporte público no Estado do Rio de Janeiro[30]. O inquérito investigou os indícios de que a lavagem de dinheiro se deu através de uma corretora de valores e câmbio.

No âmbito da Operação Ponto Final, em sequência às investigações, foram geradas algumas ações penais. A principal foi autuada na Justiça Federal com o número 0505914-23.2017.4.02.5101 e acabou apartada em duas outras ações penais "filhas" de nº 0506501-45.2017.4.02.5101 e 5034260-14.2021.4.02.5101, mas versando sobre as mesmas condutas praticadas. A relação entre elas (e as correspondentes ações redistribuídas à Justiça Estadual) é a representada na Figura 9.

Figura 9 – Esquema de processos judiciais e redistribuições entre Justiça Federal e Estadual



Fonte: Elaboração autoral a partir do Sistema de Processo Judicial Eletrônico E-Proc (2026).

Em colaboração premiada, um dos sócios da referida corretora disse ter sido contratado por membros da Fetranspor para efetuar recolhimento de dinheiro de empresas de ônibus ligadas à Federação, guardá-lo e distribuí-lo como forma de propina a agentes públicos e políticos. Uma parte seria destinada ao ex-presidente do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro)[31], a outra, a Sérgio Cabral. No total, a movimentação de valores teria ultrapassado a casa dos R$260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais) e, para ocultar a origem e destino dos valores recolhidos pelas empresas, teria sido usada a estrutura de duas transportadoras de valores.

[30] Portaria Inquérito Policial nº 0052/2017-11-DELECOR/DRCOR/SR/PF/RJ, instaurado em 29/6/2017, que tramitam no E-Proc sob o número 0505289-86.2017.4.02.5101

[31] Autarquia estadual responsável pelo sistema de transporte coletivo por ônibus intermunicipal.

Após as investigações, o Ministério Público Federal do Rio de Janeiro ofereceu inicialmente sua denúncia na Ação Penal nº 0505914-23.2017.4.02.5101, imputando os crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de dinheiro, crime contra o sistema financeiro nacional e pertinência a organizações criminosas, em desfavor de 19 (dezenove) pessoas, entre agentes estatais como o ex-governador Sérgio Cabral, dirigentes de corretoras de valores e câmbio, empresários do setor de transportes e funcionários, tanto das empresas quanto dos seus sindicatos envolvidos.

Segundo a denúncia do MPF, a organização teria desviado verbas públicas de origem federal e estadual, remetendo-as ao exterior, em uma estrutura envolvendo empresas de ônibus; gestores públicos do governo do Estado do Rio de Janeiro e demais agentes, através da Fetranspor, federação estadual que congrega 10 (dez) sindicatos de empresas de ônibus atuantes[32]; do Rio Ônibus, sindicato das empresas do município do Rio de Janeiro e; da Riopar, sociedade anônima constituída para administrar a bilhetagem eletrônica do sistema.

Segundo o Ministério Público Federal (autos 0505914-23.2017.4.02.5101, Evento 03, 2017, p. 45), haveria "um caixa paralelo para custear o pagamento de propina a agentes públicos" (chamando-o de Caixa 2), com um diagrama relacionando nomes, empresas operadoras de ônibus instrumentalizadas e eventuais valores destinados. Para o Parquet, o pagamento das propinas visaria a aferição de vantagens aos empresários do setor, contraprestação feita a partir de atos de ofício pelos gestores do Estado do Rio de Janeiro, como o aumento de tarifa das passagens de ônibus intermunicipais no final de 2009, através de Portaria[33], em percentual superior ao calculado no estudo tarifário.

Também foi destacada a prática de atos de gestão para garantir vantagens tributárias, como o Decreto Estadual nº 44.568, de 17 de janeiro de 2014[34], concedendo desconto de 50% para as empresas de ônibus do Estado do Rio de Janeiro sobre o IPVA; o Decreto Estadual nº

[32] Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Federa%C3%A7%C3%A3o_das_Empresas_de_Transportes_de_Passageiros_do_Estado_do_Rio_de_Janeiro, último acesso em 30/10/2026.

[33] Autorizado pelo presidente do Detro à época, através da Portaria nº 974, de 23/12/2009, publicada em 28/12/2009, com o aumento de 7,05%. Posteriormente, o TCE, em 2013, constatou irregularidade nesse aumento, superior ao calculado no estudo tarifário, que seria de 2,68%. A auditoria técnica do Tribunal de Contas teria constatado que as tarifas não refletiam adequadamente os custos, gerando como efeito a oneração da tarifa em função da apropriação de custos indevidos, mesmo quando já adotado o índice IPCA, a partir de 2010, segundo narrou o MPF na sua inicial, na página 91.

[34] O Parquet afirmou que o decreto teria sido editado por Sérgio Cabral apenas um dia após o ofício enviado pela Fetranspor com esta solicitação (Ofício Fetranspor 42/2014, do dia 16/1/2014), sem amparo em estudo técnico demonstrando concretamente o reflexo da redução do tributo nos custos do serviço e nas tarifas. Os atos indicariam "que prevaleceram os motivos secretamente ajustados entre os empresários e a cúpula do Governo do Estado", no que teria sido um "benefício unilateral concedido pelo então Governador" (Petição Inicial, página 98). O MPF frisou que o decreto teve sua inconstitucionalidade declarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0003504-24.2014.8.19.0000)

44.550, de 02 de janeiro de 2014[35], garantindo isenção de 100% de ICMS do serviço de transporte urbano ou metropolitano de passageiros, dentre outros.

Em sentença, o juízo da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro condenou parte dos acusados pelos delitos de corrupção passiva, corrupção ativa e organização criminosa, absolvendo outros (majoritariamente os funcionários das empresas) "diante da inexistência de prova de vínculo associativo estável com os demais réus" (Justiça Federal do Rio de Janeiro, 2020, Evento 1006, p. 108).

Após esta decisão em juízo de primeiro grau e após os recursos e incidentes processuais apresentados pelas partes – dentre eles, as alegadas exceções de incompetência–, o processo chegou ao Supremo Tribunal Federal em 2021. Ao julgar o Habeas Corpus 161.021/RJ[36], o Ministro Relator declarou a incompetência[37] do Juízo da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro para processar e julgar esta Ação Penal 0505914-23.2017.4.02.5101. Esta medida fez o processo ser redistribuído da Justiça Federal à Justiça Estadual do Rio de Janeiro, onde ganhou o número 0214177-11.2022.8.19.0001 e ainda tramita em segredo de justiça.

O mesmo ocorreu com uma das ações penais desmembradas, de nº 0505914-23.2017.4.02.5101, em face de apenas um dos réus, à época Presidente do Conselho de Administração da Fetranspor e residente em Portugal. Seguindo a mesma decisão do STF, a ação foi redistribuída da Justiça Federal à Estadual e recebeu o número 0004505-60.2022.8.19.0001 no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, onde tramita ainda sem uma sentença sobre os fatos denunciados.

Já a outra ação desmembrada, de nº 0506501-45.2017.4.02.5101, foi em face de um dos dirigentes da corretora de valores e câmbio, do operador financeiro de Sérgio Cabral e do então Presidente do Rio Ônibus, por sua atuação enquanto doleiro. Em virtude dos acordos de colaboração premiada, esta ação está suspensa desde maio de 2021, sem redistribuição à Justiça Estadual.

---

35 Publicação da Resolução da SEFAZ nº. 706/2013, que se tornou definitiva com a edição do referido Decreto do então Governador Sérgio Cabral.

36 No julgamento do *Habeas Corpus* 161.021/RJ impetrado, o Ministro Relator do STF, além de determinar o trancamento da persecução às imputações aos crimes contra o sistema financeiro nacional, em vista de excesso acusatório.

37 Nota Explicativa: Competência judicial é o critério de distribuição entre os vários órgãos do Poder Judiciário das atividades relativos ao desempenho da jurisdição, que pode ser em razão da pessoa, da matéria, do valor da causa, do território, do grau de jurisdição e objeto. No caso, o Ministro Relator fundamentou sua decisão entendendo que a Justiça Federal não poderia julgar a ação por não haver conexão necessária entre a "Operação Calicute, ligada a crimes que envolvem a Secretaria de Obras do RJ e a Operação Ponto Final, que pressupõe crimes praticados no setor de transportes" e as ações penais. Por isso, a Justiça Federal não poderia julgar a ação desde o início, por estar fora dos limites estabelecidos no artigo 109 da Constituição Federal a determinar sua exclusividade.

No curso destas colaborações apontadas no processo acima, o MPF deflagrou outra operação, a Operação Cadeia Velha[38], denunciando "três deputados estaduais por corrupção passiva, organização criminosa e lavagem de dinheiro. Os denunciados eram o então presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), um ex-presidente da casa, além de um ex-líder do governo que estava no poder à época. Eles foram presos preventivamente na Operação Cadeia Velha, deflagrada em 14 de novembro de 2017 para desmantelar crimes envolvendo a federação de empresas de ônibus (Fetranspor) e a construtora Odebrecht".

Nela, o MPF relatou ter havido esquemas de corrupção englobando "praticamente todas as grandes obras públicas de construção civil realizadas no Rio de Janeiro, em sua maioria custeadas com recursos federais, inclusive provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento." (2017, Evento 01, p. 4), destacando dentre eles a construção do Arco Metropolitano e a urbanização de grandes comunidades carentes na cidade do Rio de Janeiro, ação vulgarmente denominada por "PAC Favelas" e a reforma do estádio do Maracanã.

Assim como os processos acima citados, na Operação Cadeia Velha também foi reconhecida a incompetência da Justiça Federal para julgamento dos casos, sendo determinada a remessa ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

2.1.2 CPI dos Ônibus – Câmara de Vereadores

Motivada pelas investigações e prisões ocorridas no âmbito da Operação Ponto Final, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a CPI dos Ônibus, foi instituída em 2017 na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro "com a finalidade de investigar o processo licitatório de 2010 que gerou a concessão de transporte público no Município do Rio de Janeiro, em especial apurar o valor das tarifas cobradas da população, os critérios de reajuste e o bilhete único" (Resolução n° 1.394/2017)[39].

Segundo Assessor que atuou na Câmara no período da CPI, houve, na época, o movimento de um grupo na Câmara, liderado pelo então vereador Tarcísio Motta (PSOL), para instituir uma CPI que pretendia realizar uma ampla investigação dos problemas do sistema de transporte por ônibus. Simultaneamente, outro grupo – liderado pelo então vereador Alexandre Isquierdo (DEM) – atuava para minimizar os efeitos de uma investigação mais profunda, uma vez que

[38] Procedimento Investigatório Criminal nº 1.02.002.000029/2017-06 que foi instruído nos Processo 0100523-32.2017.4.02.0000, com trâmite desde o início junto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2. O processo foi o primeiro da Lava Jato aberto contra autoridades com prerrogativa de foro no TRF. Para mais informações, consultar <https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo-prr2/2017>

[39] As informações aqui apresentadas se baseiam sobretudo no Relatório Alternativo à Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução n° 1.394/2017- CPI DOS ÔNIBUS, elaborado pelo vereador Tarcísio Motta (PSOL), membro efetivo da comissão, pois ele descreve amplamente as informações levantadas nos trabalhos da CPI.

uma CPI era quase inevitável naquele contexto. Este último grupo, utilizando-se de estratégias institucionais conseguiu levar à frente o pedido de CPI mais branda (entrevista, set/2026).

No entanto, uma sucessão de fatores vai fazer com que o vereador Tarcísio Motta, que estava como suplente, passe a integrar a CPI como titular e consiga avançar parcialmente em uma investigação mais ampla. Alguns fatos permitiram isso, que foram: baixa capacidade do então governo municipal na condução da base de apoio na Câmara; a prisão de um dos membros titulares da CPI antes da primeira reunião com o respectivo ingresso do vereador Tarcísio; a realização de uma primeira reunião, onde apenas o vereador Tarcísio apresentou um plano de trabalho; a indicação para depoimento de dois servidores municipais que mentiram na CPI; a ausência de vereadores titulares em uma reunião, o que permitiu a aprovação de pedidos de documentos e medidas que estavam anteriormente sendo rejeitados; a deflagração da Operação Cadeia Velha, a partir de crimes identificados na Operação Ponto Final (entrevista, set/2026).

Em 02/04/2018 foi aprovado o Relatório Final oficial da CPI. No entanto, este relatório apresentou conclusões e sugestões gerais de resolução dos problemas no sistema de ônibus, mesmo depois da gravidade das informações levantadas. Foi por esta razão que o vereador Tarcísio Motta, membro da CPI, decidiu apresentar um relatório não oficial, que foi chamado de Relatório Alternativo, com informações muito mais detalhadas e amplas sobre as investigações realizadas.

No âmbito da CPI, foi feito um amplo levantamento de informações, análise documental e oitiva de atores relacionados ao caso. Cabe destacar algumas das principais informações levantadas a partir da documentação analisada e dos depoimentos prestados, que constam no Relatório Alternativo: a decisão de integrar a operação da bilhetagem eletrônica por meio de acordo operacional firmado pelas concessionárias – e não por licitação/contratação autônoma – ter sido essencialmente política (p. 41); a modelagem foi liderada por empresa de cartão de crédito e foi doada por empresa privada; o processo concorrencial desrespeitou os principais princípios que regem as licitações públicas (p. 47 e seguintes); houve descumprimentos recorrentes das obrigações contratuais; houve grande dificuldade do Poder Concedente em efetuar a fiscalização dos serviços por depender sobremaneira das informações controladas e enviadas pelas concessionárias (p. 65 e ss); não foi possível realizar as auditorias previstas nos contratos em virtude da omissão no fornecimento das informações pelas concessionárias (p. 70 e ss), houve discrepância substancial entre as despesas que as concessionárias indicaram ter para operar o sistema de ônibus (ex: locações superfaturadas de garagens, venda de veículos abaixo do preço de mercado) e as efetivamente comprovadas e houve baixa transparência na gestão econômico-financeira dos contratos.

No âmbito da CPI, o vereador Tarcísio Motta adotou uma estratégia de comunicação com a sociedade civil, que foi o "tarifômetro":

> Isso tinha relação com uma das coisas que o Tribunal de Contas do Município apontava. Uma das diligências feitas pelo Tribunal de Contas do Município estava relacionada a um aumento abusivo de tarifas. E aí, a ideia toda do 'tarifômetro' é: olha, quanto é que as empresas de ônibus arrecadaram desde que esse aumento abusivo de tarifa, dado em 2011, quanto foi arrecadado pelas empresas a mais e não deveria ter sido? E quanto é arrecadado todo dia a mais? E aí isso levou a uma conta, que a gente fez, produziu esse estudo e produziu uma comunicação um pouco mais criativa sobre isso, que era o 'tarifômetro' (...)
>
> Porque era evidentemente claro para a gente, atuando mais diretamente, que sem um certo grau de pressão pública e sem que houvesse uma preocupação dos vereadores membros da CPI sobre a repercussão dos seus votos, seria muito difícil que a CPI avançasse para qualquer lugar. Então, produzir constantemente esse tipo de comunicação, esse tipo de informação, fazia parte também desse esforço de tentar manter a investigação viva de algum jeito (entrevista, Assessor da Câmara, set/2026).

Nas conclusões do Relatório Alternativo cabe destacar que, além das proposições de indiciamentos, foram recomendadas: a declaração imediata de caducidade da concessão do SPPO oriunda do Edital CO 10/2010; a criação de uma empresa pública municipal de transporte; a criação de um novo marco regulatório para o sistema municipal de ônibus, com a gestão municipal do sistema de bilhetagem e; a ampliação do controle social sobre o sistema municipal de ônibus.

Esse Relatório Alternativo não foi apenas publicado, mas também levado ao conhecimento de órgãos de controle:

> Aquele não é o relatório oficial da CPI. Embora, para todos os efeitos, quando foram conversar com o Ministério Público Federal, o Ministério Público Federal foi conversar com quem produziu o relatório alternativo. O Ministério Público Estadual conversou com quem produziu o relatório alternativo. O relatório alternativo acaba tendo mais efeitos do que o relatório oficial (entrevista, Assessor da Câmara, set/2026).

O Relatório teve efeitos expressos em relação ao Prefeito Eduardo Paes, "porque em 2018, quando ele foi candidato a governador, ele se deu ao trabalho de fazer um documento de 300 páginas também, respondendo ao relatório alternativo da CPI dos ônibus" (entrevista, Assessor da Câmara, set/2026). Ademais, ele vai contribuir para os desdobramentos que serão relatados a seguir.

2.1.3 Ações Judiciais – sistema de Justiça Estadual

No âmbito do sistema de Justiça Estadual, foi instaurada uma grande quantidade de processos administrativos e judiciais para investigar problemas no sistema de ônibus municipal. No entanto, serão analisados os processos que influenciaram mais diretamente as mudanças estruturais no transporte coletivo por ônibus.

Com efeito, a atuação dos órgãos de controle do sistema de Justiça Estadual não é algo específico dos contratos de concessão de 2010. Antes mesmo, no regime permissionário que prevalecia no Município até 2010, o controle ocorria, sobretudo em relação à questão do reajuste tarifário. Segundo relato do então Promotor de Justiça Rodrigo Terra, da Promotoria de Defesa do Consumidor, as permissões não asseguravam critérios objetivos e previsibilidade, pois "as tarifas eram reajustadas em periodicidade inferior a 12 meses e por percentuais sempre acima da inflação" (entrevista, jul/2026).

> A gente acabava entrando com as ações, conseguindo medidas liminares e tal, que eram derrubadas em uma semana. Quer dizer, suspendia o reajuste por uma semana, não sei o quê, fazia uma baguncinha, mas novamente era reajustado. E o problema todo não se resolvia porque era impossível determinar se o reajuste tinha ou não justa causa, por falta de acesso aos elementos do custo do serviço. Essa situação foi se arrastando, porque eram dois, três reajustes por ano, então foi até 2010. Foram mais ou menos dez ações coletivas, em algumas delas foi deferida a suspensão durante algum tempo, depois era novamente, entrava em vigor novamente o reajuste, passagem aumentava de fato. Então, no frigir dos ovos, se for pegar esse período até 2010, comparar a inflação medida de 2002 a 2010 e a evolução da tarifa, vai ter uma diferença significativa (entrevista, 07/2026).

Apesar de, conforme tratado anteriormente, os contratos de concessão de 2010 preverem critérios e periodicidades fixas para a realização de reajustes contratuais, essas regras foram descumpridas durante a execução. Conforme depoimento de Rodrigo Terra, da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Consumidor, em 2016 e 2017 tiveram dois reajustes determinados no mesmo ano por decretos do Prefeito, com justificativas vagas. Isso motivou o ajuizamento de ações para verificação dos fatores justificadores desses reajustes e a convocação de empresas de consultoria com notoriedade internacional para verificação dos custos do sistema. "Um mês depois devolveram o caso e falaram que não podiam emitir um parecer, porque os dados apresentados pelos concessionários não eram confiáveis. Com essa informação ficou muito claro que o poder público não tinha nenhum controle sobre a política tarifária praticada pelos concessionários" (entrevista, 07/2026).

As medidas de controle judicial tinham, até então, baixa eficácia e não chegavam a um fechamento efetivo:

> A gente não chegou a um resultado final de nenhum processo. O único processo que chegou a um resultado final realmente, com o acordo judicial, foi esse de 2023. Mas essas ações de tarifa dependiam da prova pericial, que não tinha acesso aos dados do custo do serviço. Então os processos, tem vários processos desses aí, que estão ainda meio que num limbo, porque não conseguem sair dessa fase de prova (entrevista, Procurador de Justiça Rodrigo Terra, 07/2026).

No entanto, uma ação judicial em 2019 muda esse quadro de baixa efetividade das medidas de controle judicial. A Ação Civil Pública de nº 0045547-94.2019.8.19.0001 foi ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro sob o argumento de descumprimento do contrato de concessão e de decisões judiciais, enriquecimento sem causa das concessionárias, "em conluio com o Município". Na peça inicial, o parquet afirmou que o descumprimento contratual era generalizado há vários anos, enquadrado em diversos incisos do artigo 38, §1º da Lei de Concessões (Lei 8.987/1995), o que incorreria em hipóteses de caducidade. O MP também fez questão de ressaltar o ajuizamento de 98 ações civis públicas no período (de problemas com linhas específicas à qualidade ofertada na operação em geral), voltadas à correção de vícios no serviço, ressaltando que "a proposta apresentada pelos concessionários nunca foi real ou passível de cumprimento".

O MP destacou na ação, também, que os consórcios participantes da licitação de 2010 negavam-se a auditar seus dados, com estudos desprovidos de validade e apoiavam-se em dados unilaterais cuja veracidade não podia ser atestada, devendo-se impor a vedação de novos reajustes enquanto não apresentados os dados auditados e realizada a revisão tarifária. Por isso, requeria não só a integral prestação de contas do sistema de bilhetagem eletrônica de forma diária ao Município[40], em sede liminar, mas a apresentação de informações sobre outros pontos da operação, como contratos de aluguel de garagens, condicionando quaisquer procedimentos de revisão tarifária à apresentação e auditoria das informações. Dentro deste quadro de pedido de informações, o Ministério Público também requereu a disponibilização e divulgação dos dados do GPS dos veículos do BRT.

Ao ingressar com esta ação em 2019, o MPRJ buscava alterações no cenário da prestação do serviço. Por isso, para regularização, um dos seus pedidos em liminar era obrigar o Município a apresentar um planejamento adequado e suficiente dos dados de cada consórcio e RTRs, para eventual intervenção emergencial. Caso o planejamento apresentado fosse insuficiente, o MPRJ requeria que o Município (ou terceiro) diretamente assumisse a prestação do serviço por ônibus, assegurando sua continuidade.

[40] Conforme Decreto Municipal nº 32.842/2010, especialmente no artigo 7º.

Já nos pedidos principais, o MPRJ requereu: a nulidade de acordos anteriores a alterarem os prazos para climatização da frota; a nulidade dos Decretos[41] sobre reajuste ou revisão tarifária com base acordo próprio, desvinculado dos procedimentos regulares e; mais importante, a decretação da caducidade dos contratos de concessão, com realização de novos procedimentos licitatórios para o serviço de transporte regular por ônibus municipal, de BRT e de bilhetagem eletrônica. Visando superar a experiência questionável da Concessão de 2010, requereu a vedação aos Consórcios réus da participação no novo procedimento licitatório, considerando suas empresas integrantes e todas as demais que pudessem ter os mesmos sócios ou seus familiares com parentesco de até terceiro grau.

Em 11/04/2019, o juiz deferiu tutela de urgência para, entre outras determinações:

> a) **Proibir os Consórcios réus e o Município de aplicar qualquer novo reajuste tarifário, ou acréscimo tarifário a qualquer título, até que sejam apresentados pelos consórcios os dados auditados** referidos no item 2.3.1 e no item 3.1.1, "I" desta exordial e ultimado o procedimento regular de revisão tarifária, procedendo-se, finalmente, ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de fixação de multa diária (fl. 20168-21170).

Em contestação, o Município alegou i) ter aplicado o reajuste tarifário na época como medida excepcional para antecipar a climatização; ii) realizar a fiscalização da frota através da SMTR e iii) a inviabilidade da decretação da caducidade da concessão, naquele momento. Durante o processo, houve tentativa de solucionar o caso excepcionando regras processuais, de acordo com o que relatou Rodrigo Terra, da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva e Defesa do Consumidor:

> No começo, eles vieram com isso, né, de fazer uma reunião na presidência do TJ, o que já me levantou uma sobrancelha. Aí eu entrei mudo e fiz questão de sair calado, não participei com nenhum comentário. Por quê? Porque o foro competente para discutir essa matéria não é a presidência do Tribunal de Justiça, é o gabinete do juiz da Vara de Fazenda Pública. Que história é essa!? Mas mostra, o que eu tava falando antes, desse ranço, dessa promiscuidade institucional. Então eu acho que isso foi um feito, porque eu entrei mudo, fiquei olhando, saí calado. Ah, não vai falar nada!? Não. Não vou falar nada. E saí. E aí o que aconteceu? O processo foi para Vara da Fazenda Pública (entrevista, 07/2026).

Em maio de 2022, dentro dos autos desta ACP, houve a formulação de um Primeiro Acordo Judicial[42] entre consórcios (e suas empresas consorciadas) para extinção parcial do Contrato de Concessão, limitada ao BRT (Cláusula 1), fazendo as operadoras desistirem da retomada

[41] Decretos Municipais nº. 44.600/2018 e 45.641/2019

[42] RIO DE JANEIRO (Município) *et al.* **Acordo Judicial nos Autos da Ação Civil Pública.** 2022. 13 f. Processo nº 0045547-94.2019.8.19.0001, 8ª Vara de Fazenda Pública. Comarca da Capital. Rio de Janeiro, RJ. Acesso em 22 nov. 2025.

do serviço. Quanto à bilhetagem, a Cláusula 2 estabeleceu que os consórcios e as empresas consorciadas renunciariam a qualquer pretensão de participar de licitações relativas ao serviço de bilhetagem eletrônica ou digital enquanto operassem o sistema de ônibus (até caso viessem a ser afastadas, deveriam respeitar esta renúncia por mais 12 meses). Além disso, os consórcios e as empresas obrigaram-se a repassar ao Município, diariamente, as informações completas sobre a bilhetagem (ACP nº 0045547-94.2019.8.19.0001, p. 23166-23167).

Nesta mesma conciliação, duas novidades foram apresentadas: na Cláusula 3, a instituição da política do subsídio, paga pela Prefeitura aos operadores para manutenção e financiamento da operação de todo o sistema de ônibus até o encerramento da delegação do serviço às concessionárias, em cálculo apresentado em instrumento separado[43] (ACP nº 0045547-94.2019.8.19.0001, p. 23169-23178); e a Cláusula 4, abreviando o prazo de vigência do SPPO em 02 (dois) anos, com sua extinção passando para 24 de agosto de 2028 e não mais 2030. Nesta mesma Cláusula 4, o Município se obrigava a promover uma nova licitação dos serviços de ônibus até agosto de 2028.

Como consequência do acordo feito, abarcando alguns pedidos do MP, a sentença de primeiro grau proferida reconheceu a perda superveniente de interesse processual para o pedido de decretação da caducidade do contrato de concessão e obrigações atinentes à sua execução, extinguindo o feito sem a resolução do mérito (ACP nº 0045547-94.2019.8.19.0001, pps. 31513-31525). Foram também julgados improcedentes os pedidos de aplicação de sanções e indenizações à coletividade por danos extrapatrimoniais. O Tribunal, em Segundo Grau, seguiu o mesmo entendimento ao julgar a apelação do Ministério Público (ACP nº 0045547-94.2019.8.19.0001, p. 32181-32213).

Dentre os fundamentos da sentença, chama atenção a decisão sobre o pedido de proibição dos Consórcios, suas empresas e familiares de participarem de novo procedimento licitatório. O Juízo ressalta que a pretensão do autor coletivo se fundava em item do edital da concessão, mas assentou que o item 13.2.7 do Contrato de Concessão do SPPO de 2010 previa que o óbice de participar em licitação ou contratar com a Administração Pública tinham como centro apenas a infração grave na prestação do serviço, passíveis das sanções previstas. Ou seja, as sanções aplicadas ocorreriam apenas e tão somente quando afetada a prestação do serviço, o que não teria sido demonstrado no caso concreto. A decisão não se debruçou sobre o fato

[43] Considerando inicialmente o valor de R$ 7,07 (sete reais e sete centavos) por quilômetro rodado, o subsídio pago seria a diferença entre este valor e a receita por quilômetro rodado, que inicialmente era de R$ 4,94 (quatro reais e noventa e quatro centavos). Ou seja, inicialmente a partir de 01/6/2022, a Prefeitura pagaria, R$ 2,13 (dois reais e treze centavos) por cada quilômetro percorrido por cada linha efetivamente, com os dados apurados via GPS. Este valor pago diminuiria ao longo dos sete primeiros meses, até alcançar R$ 1,78 (um real e setenta e oito centavos) por quilômetro rodado a serem pagos pela Prefeitura, em 31/12/2022.

de as relações de parentesco existentes entre as empresas serem um problema ou não. Este também foi o entendimento do Tribunal de Justiça no Acórdão que julgou o recurso (ACP nº 0045547-94.2019.8.19.0001, p. 32209).

Na interpretação de Rodrigo Terra, então Promotor que atuou na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Consumidor, o acordo judicial foi a "base de toda a transformação do serviço no Rio de Janeiro" (entrevista, 07/2026).

E, segundo análise do Subsecretário de Planejamento pós-2021:

> O Acordo foi o acordo possível naquele momento, acordo judicial é sempre isso, né?
>
> Mas eu acho que ele foi muito positivo para o sistema e de muito positivo para ambas as partes, né? Porque a prefeitura retomou o controle da prestação do serviço e, de alguma forma, as concessionárias ganharam uma segurança de ter uma remuneração mais justa dos serviços que eles estavam prestando né? Porque não estava sendo justo também. A gente tem que ter clareza nisso. A decisão judicial de congelar a tarifa gerou diversos problemas para o sistema e impactos na qualidade do serviço para a população do Rio de Janeiro (entrevista, ago/2026).

Depois de formulado o acordo, em 2023, através do processo 0072879-94.2023.8.19.0001, os 04 (quatro) Consórcios operadores ingressaram com nova medida, uma tutela cautelar em caráter antecedente, alegando que o Município descumpria o acordo judicial proposto sobre a política do subsídio instituída.

Segundo alegam os Consórcios, o Município, através de atos administrativos[44], teria estipulado glosas decorrentes de obrigações não previstas no acordo judicial, como: veículos licenciados com equipamentos de ar-condicionado ligados e sensores de temperatura[45]; redução do valor pago de subsídio por quilômetro rodado para os ônibus sem tais equipamentos e, unilateralmente, alterado a Cláusula 10ª do Acordo Judicial, determinando cobrança de multa das concessionárias caso houvesse redução de operação das linhas para patamares inferiores a 60% da quilometragem determinada pelo ente (Processo nº 0072879-94.2023.8.19.0001, pp. 6-9).

Outro ponto reclamado era uma eventual glosa ilegal reduzindo o subsídio aos ônibus pela integração do SPPO ou BRT com o VLT Carioca, através do Bilhete Único Carioca[46], com alegação de que "65% da tarifa paga pelos usuários de ônibus que também utilizam o VLT em

[44] Ao final, as autoras recorreram ao Judiciário para impugnar os seguintes atos administrativos: Decretos Rio nºs 51.889/22, 51.915/23, 51.940/23 e 52.134/23 e das Resoluções SMTR nos 3.591/23 e 3.606/23

[45] Previsões estipuladas no Decreto Rio nº 51.889/2022

[46] Edição do Decreto Rio nº 52.134/23, dispondo que a "tarifa do BUC deverá ser repartida na proporção de sessenta e cinco por cento para o VLT Carioca e trinta e cinco por cento para o SPPO ou Sistema *Bus Rapid Transit* – BRT".

sua jornada seria, na verdade, devida à Concessionária que opera o VLT, direcionando receita das CONCESSIONÁRIAS a terceiros." (Processo nº 0072879-94.2023.8.19.0001, p.17).

Quando intimado à manifestação, o Município alegou a inexistência de descumprimento de acordo judicial, pela adoção de legítimos atos de regulação. Em primeiro momento, o juízo determinou a suspensão liminar dos efeitos dos atos administrativos impugnados (p. 649). Após o recurso de agravo de instrumento, interposto pelo Município em processo 0066072-61.2023.8.19.0000, a Turma Julgadora ressaltou que o Município detinha o poder regulamentar e disciplinar para exercer a regulação do serviço, inclusive mediante decreto[47], restabelecendo a aplicabilidade dos decretos impugnados e determinando o depósito judicial do valor da parte litigiosa do subsídio, até a resolução final do processo originário.

Em meio à discussão sobre o cumprimento de sentença do acordo judicial, em abril de 2025, o Município e os Consórcios formado pelas empresas operadoras do SPPO fizeram um segundo Acordo Judicial[48], com as seguintes previsões:

- Introdução do Índice de Qualidade do Transporte – IQT como metodologia de avaliação da qualidade de operação do SPPO (Cláusula 2) e sua apuração trimestral, divulgada a cada mês;
- Em 2022, o item 4.1 do Primeiro Acordo Judicial entre Município e Concessionarias previu a antecipação, em dois anos, do fim da vigência de todo o Contrato do Sistema SPPO (de 2030 para 2028). Por isso, a Cláusula 1 do Segundo Acordo Judicial, de 2025, determinava a antecipação de uma nova licitação;
- A nova licitação do serviço seria por rodadas e aconteceria em 04 (quatro) fases, segundo Anexo I deste segundo acordo[49]: na fase 1, para linhas dos bairros da Região Administrativa de Campo Grande e Santa Cruz; na fase 2, das Regiões Administrativas de Bangu e Realengo, Vila Isabel, Ilha do Governador; na fase 3, das Regiões Administrativas de Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Pavuna, Irajá, Inhaúma, Ramos, Penha; Complexo do Alemão e São Cristóvão e fase 4, das Regiões Administrativas do Méier e Guaratiba;
- As regiões administrativas foram agrupadas nas respectivas fases com base nos serviços mais problemáticos naquele momento (abril de 2025). Por isso, a Cláusula 3

[47] Segundo os julgadores no Acórdão, "o Poder concedente exerce a regulação e o poder disciplinar de forma a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos usuários, sendo certo que os decretos e resoluções são atos típicos dos poderes administrativos regulamentar e disciplinar do Poder concedente, a fim de garantir a devida adequação da prestação do serviço essencial e regular o cumprimento do contrato de concessão". (p. 49 dos autos do Agravo de Instrumento 0066072-61.2023.8.19.0000, trasladada para o processo principal nº 0072879-94.2023.8.19.0001 em página 952).

[48] RIO DE JANEIRO (Município) *et al.* **Acordo contemplando temas relacionados à operação do SPPO.** 2025. 63 f. Processo 0072879-94.2023.8.19.0001, 8ª Vara de Fazenda Pública. Comarca da Capital. Rio de Janeiro, RJ. Acesso em 22 nov. 2025.

[49] O Anexo I, em página 24578, trouxe a divisão territorial que marcaria as rodadas de concessões para o novo sistema RIO.

previa a abreviação parcial dos contratos vigentes, que era a extinção das obrigações no que se refere a cada local e limitada às regiões acima citadas. Ou seja, bairros/regiões administrativas que não foram ali listadas, não teriam extinção antecipada dos contratos de serviços que lhe atendessem;

- A Subcláusula 3.1 trouxe a renúncia das Concessionárias do SPPO à exclusividade de operação nas áreas citadas;
- O termo inicial e final de cada fase se deu a partir da o índice de qualidade obtido por cada operadora e linha, em avaliação trazida no Anexo II. Em cada uma das fases, as linhas operadas com IQT menor que 0,8 fariam os consórcios/sociedades consorciadas perderem diretamente o direito à exclusividade na operação na respectiva área (Subcláusula 3.2). Já as linhas com IQT maior ou igual a 0,8 poderiam permitir à operadora executar o serviço até o termo final do SPPO, previsto para agosto de 2028 (Subcláusula 3.3)[50] – explicando as etapas de implementação da rede de referência (Operação Assistida, Plena e Plena Expandida) descritas nos Sistemas de Referências trazidos nos anexos dos editais de cada etapa do Sistema RIO;
- Foi estabelecida a possibilidade de redução de subsídio pago, se descumpridas as obrigações apontadas na Cláusula 6, destacando-se as seguintes: caso a quilometragem operada fosse a inferior à determinada em plano operacional, por serviço e por período de apuração; se as viagens fossem realizadas por veículos não-licenciados ou submetidos à vistoria anual ordinária pela SMTR; com ar-condicionado inoperantes ou sem ar condicionado; com tecnologia de capacidade inferior à determinada para a linha ou serviço dentre outras infrações, como vista eletrônica inoperante ou com mal funcionamento, não atendimento às solicitações de parada etc.

Neste acordo, uma cláusula estabelecia a obrigação das consorciadas votarem favoravelmente, nas assembleias de acionistas dos organismos de administração da Riocard Tecnologia da Informação S.A. e da Riopar Participações S.A., previstas pela Lei das Sociedades Anônimas nº 6.404/1976, pela integração entre a operadora de bilhetagem eletrônica Jaé e a anterior, a Riocard, a partir da instalação de chips do Jaé nos validadores (Cláusula 8).

Adicionalmente, os valores referentes às glosas de subsídio já depositados nos autos da ação judicial, acrescidos da devida remuneração bancária, seriam destinados à compra de veículos novos, zero quilômetro, com ar-condicionado pelos Consórcios (Cláusula 15) – com o mesmo previsto para os valores ainda não depositados[51] (Cláusula 16) – e a obrigação de exclusão,

[50] Para maiores informações, consultar a tabela disponibilizada no Anexo II, páginas 24579 e 24587 dos autos da ação 0072879-94.2023.8.19.0001

[51] Os valores seriam de R$ 28.756.509,22 (vinte e oito milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e nove reais e vinte e dois centavos)

pela Prefeitura, de determinados imóveis apontados como Áreas de Especial Interesse Urbanístico no Anexo I ao Decreto 55.997, de 16 de abril de 2025[52] remetentes a garagens de ônibus (Cláusula 19). Em julho de 2025, página 24677 dos autos, o acordo proposto foi homologado pelo juízo da ação[53]. A Figura 10, a seguir, traz a relação entre as duas principais demandas tratadas aqui.

Figura 10 – Principais temas das ações distribuídas na Justiça Estadual do Rio de Janeiro



Fonte: Consulta ao Sistema de Processos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, elaboração própria (2026).

Em uma nova demanda de setembro de 2025, processo nº 0094608-11.2025.8.19.0001, distribuído por dependência, as Concessionárias alegaram haver divergência verificada entre os valores que elas e o Município do Rio apuraram no âmbito do procedimento de encontro de contas previsto na Cláusula 7 do primeiro acordo judicial e ainda em fase de instrução probatória por perícia contábil.

Mas relevante informar que, diante da controvérsia sobre encontro de contas, em fevereiro de 2026, as partes (Consórcios e Prefeitura) ajustaram "as condições para levantamento dos valores depositados em Juízo, referentes às glosas de subsídio, a serem utilizados para a aquisição de 77 (setenta e sete) ônibus novos, categoria básico urbano (...)" (Processo nº

[52] Disponível em https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7117#/p:12/e:7117?find=Decreto%2055997

[53] Acordo homologado com mera retificação da obrigação de pagamento do Município referente às parcelas dos subsídios da segunda quinzena de novembro e primeira quinzena de dezembro de 2024 sem a aplicação do valor do IRK disposto na cláusula 6

0072879-94.2023.8.19.0001, p. 24922), encomendadas da Guanabara Diesel, Concessionária de Veículos da fabricante Mercedes-Benz.

2.2 EFEITOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

As medidas de controle não ocorreram de forma isolada, uma influenciou a outra e, juntas, foram fundamentais para determinar mudanças importantes nos serviços e nas relações entre os atores. A Operação Ponto Final foi o elemento motivador da instituição da CPI dos Ônibus na Câmara de Vereadores e a Operação Cadeia Velha a justificativa para prorrogar o prazo da CPI. Essas, por sua vez, vão aportar elementos para as ações de controle no âmbito do sistema de Justiça Estadual. No presente item, serão descritos alguns dos principais desdobramentos dessas medidas de controle, sobre os contratos de 2010 e sobre o poder público, os quais puderam ser mais bem compreendidos a partir das entrevistas realizadas com os atores-chave.

2.2.1 Efeitos sobre as concessões

As operações federais vão justificar a instituição da CPI dos Ônibus e as informações levantadas na CPI foram utilizadas para elaboração da ação civil pública que postulou a caducidade dos contratos, conforme relato do Rodrigo Terra, então promotor responsável (entrevista, 07/2026). Quando questionado sobre a avaliação acerca da influência da operação Lava Jato e da CPI dos ônibus para o Ministério Público conseguir avançar com as ações de controle, afirmou:

> Com certeza! Porque olha só: uma das medidas liminares emitidas com a ação de caducidade era impensável antes da Lava Jato, que foi a proibição de novos reajustes de tarifa sem que o custo do serviço fosse antes comprovado. Então, eles deferiram isso. O juiz que deferiu isso pediu remoção na semana seguinte para a Barra da Tijuca. Nenhum outro juiz ou desembargador reverteu essa decisão, apesar de todos os recursos que eles entraram contra ela, ou seja, ficou proibido reajuste de tarifa sem a comprovação do custo do serviço durante três anos. Isso foi porque, nesse momento, a Lava Jato expunha as ligações do Poder Judiciário com o poder econômico (...). Então, essa exposição deixou todos eles muito cabreiros de mudar, de reverter isso né!? E acho que a Lava Jato teve vários lances aí, faz um tempo isso né? Teve um promotor, inclusive (entrevista, 07/2026).

Fatores que foram destacados tanto na CPI dos ônibus, quanto em ações ajuizadas pelo Ministério Público, foi que havia uma assimetria informacional e uma obscuridade muito grande em relação à gestão das concessões. Utilizou-se frequentemente na CPI dos Ônibus duas expressões que permanecem sendo utilizadas até os dias atuais que são a da "caixa-preta"

dos transportes e da "raposa cuidando do galinheiro" (para se referir à gestão da bilhetagem pelas empresas operadoras).

No depoimento de Rodrigo Terra, da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva e Defesa do Consumidor foi destacado:

> Um desprezo pelo direito coletivo dos usuários, entendeu? E uma voracidade de lucro, de qualquer maneira, né? De qualquer maneira. Porque, assim, eles poderiam ter aberto essa caixa preta, né, mas a gente veria que, na verdade, são eles mesmos que fornecem peças de ônibus, uns pros outros, a oficina é deles, eles capitalizam isso, a garagem também. Enfim, o custo não era o que era, era tudo maquiado (...). Existe uma mentalidade justamente vinda do colonizador, que é o português (...) de que o Brasil é um lugar em que eles podem simplesmente extrair o que eles quiserem sem ter nenhuma responsabilidade com o desenvolvimento real do lugar, né? Então é aquela coisa, não é que eles não podem ser concessionários do serviço público de transporte, claro que podem. Mas eles têm que ser profissionais, têm que priorizar a qualidade do serviço (entrevista, 07/2026).

A ACP ajuizada pelo MP, que gerou o congelamento da tarifa de transporte fixada em 2018, foi indutora essencial das negociações e da inserção do subsídio:

> Então o que foi feito foi o seguinte, assim: no contrato antigo, o direito do concessionário era passageiros vezes R$ 5,80, tá? E aí a tarifa pública era R$ 4,05. Então foi feito assim: o número de passageiros, vezes essa diferença, é o total que vamos subsidiar. Isso é equivalente a essa obrigação contratual, só que em vez de a gente dar essa diferença no número de passageiros, poderia se dar R$1,75 por passageiro...não R$2, né? R$4,05, seria R$1,75 por passageiro! A forma que eu defini foi assim: a gente vai transformar esse bolo de dinheiro e diluir isso pelos quilômetros, por um plano operacional, sob determinação do município e a gente vai pagar pelo quilômetro executado. Então o mesmo bolo de dinheiro devido foi transformado, em vez de pagar por unidade de passageiro, decidimos pagar pela unidade de quilômetro (entrevista, Ex-Secretária de Transportes, set/2026).

Na avaliação do representante do setor empresarial, o acordo foi possível em função do quadro crítico em que se encontravam as empresas:

> A gente tem ações na justiça, tem uma ação do BRT de 2018 que está em primeira instância ainda. Agora foi para perícia em 2026, 8 anos depois então a justiça leva anos e anos e anos e você vai receber em precatórios. Então, mais recente aqui, fizemos um acordo com a prefeitura em 2022, que ela não cumpriu. Fizemos outro em 2024, que ela não cumpriu e estamos brigando agora pra fazer um novo acordo pra gente cumprir. No de 2022 o que a gente fez? A situação estava tão desesperadora que a gente abriu mão de 2 anos do contrato que a gente teria até 2028, na verdade até 2030, abrimos mão de 2 anos. Em 2026 tivemos que fazer o investimento todo em bilhetagem. Abrimos mão do sistema de bilhetagem pra eles fazerem e no de 2024 a gente abre mão da exclusividade para que, algumas empresas que não tinham mais condições de

> operar, eles pudessem realmente antecipar a licitação e eles impuseram regras (entrevista, jul/2026).

Um fator central das negociações, para viabilizar o pagamento do subsídio, foi a apuração da receita dos concessionários, que até então era uma "caixa-preta" e estava centralizada em quem geria a bilhetagem. Conforme relatou a Ex-Secretária de Transportes:

> Então, com o sistema de bilhetagem delegado ao concessionário e uma situação de subsídio, você tem um conflito de interesses óbvio em termos desse modelo de remuneração. Fora o problema de ausência de dados, que você tinha na verdade um compartilhamento de dados feito pela RioCard era muito precário. Quarenta dias depois, você recebia uma tabela com total de catracadas, que além de todos os problemas de não ser auditável, são dados muito incompletos para você fazer um bom planejamento de rede (...). Tem um terceiro elemento aí que é a Secretaria de Transporte naquele momento era uma secretaria zero digital com nenhuma base de dados, nenhum planejamento de rede de forma digital (entrevista, set/2026).

Era um contexto de relações conflituosas envolvendo empresas, poder público e sistema de justiça, com congelamento de tarifas e crise de demanda. E foi considerada uma janela de oportunidade para encaminhar mudanças nos serviços:

> Então foi meio conflituoso, né? E aí, quando falou de bilhetagem, então, eu lembro nitidamente dessa reunião que estavam todos os representantes de consórcio, que falavam: olha, qualquer subsídio a gente tem que falar a partir do momento em que vocês não tiverem mais a bilhetagem na mão de vocês, porque eu não consigo justificar e ter certeza de que eu estou complementado alguma coisa que precisa ser complementada, se eu não tenho acesso à bilhetagem. E esse que foi o processo e foi o esforço de botar essa licitação da bilhetagem o mais rápido possível na rua, justamente para não perder essa janela, porque as coisas são feitas por janela de oportunidade (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

Condicionar o pagamento do subsídio à comprovação do cumprimento de metas de qualidade pelas empresas, induziu estas a manterem um controle mais restrito dos seus serviços e o funcionamento mais adequado dos seus sistemas:

> O pessoal, de algumas empresas, não utilizava nem muito o GPS para auxiliar no seu controle da operação, que é uma operação mais técnica, mais complicada. Então, alguns dados podiam não bater exatamente. Estava rodando, mas não estava na linha certa, por exemplo. Ó, hoje o GPS está enguiçado, o ônibus sai para rodar com o GPS enguiçado mesmo, consertava de noite. Acontecia! Não vou dizer que não acontecia. Na hora em que para receber o subsídio tem que estar na linha certa, no horário certo, todo mundo foi lá e consertou o cabo que estava solto, apertou o validador, trocou o equipamento e treinou o motorista para colocar na linha certa e o fato é que hoje ele é 99 está na posição de confiável. (...) Então, hoje tem exatidão, senão você não recebe o subsídio (entrevista, representante do setor empresarial, 07/2026).

A governança das empresas também foi afetada por esses processos de controle. Conforme relato do representante do setor empresarial, "a gente, desde esses episódios, mudou a política completamente. Nós passamos a trabalhar, já há bastante tempo, dentro dos princípios da ética, da governança, *compliance*, que são regras rígidas que a gente tem que seguir aqui" (entrevista, jul/2026).

2.2.2 Efeitos sobre o poder público

Percebe-se que, além dos contratos, houve mudanças importantes na relação entre as concessionárias e o poder público. O representante do Ministério Público foi questionado se acredita que a atuação do órgão nesse período foi um dos fatores principais a ensejar a mudança de mentalidade no poder concedente, ou seja, à atuação da prefeitura sobre essa gestão do sistema. A resposta foi categórica: "não tenho a menor dúvida. Foi nesse contexto em que houve uma assunção mesmo do serviço" (entrevista, Rodrigo Terra, 07/2026).

Um relacionamento amistoso predominou entre os atores ligados ao sistema de transporte nos anos anteriores, como afirmou o representante do setor empresarial:

> eu te mando a coleção de fotos dele agradecendo aos empresários pelo ônibus com condicionado, pelo ônibus com porta-USB, pelo ônibus com GPS, pelo ônibus frescão da premium, que não existe mais. Ele inaugurando o BRT com a gente feliz e agradecendo aos empresários pelo investimento (entrevista, jul/2026).

No entanto, essa relação passou por uma inflexão. Segundo opinião de Licinio, representante da sociedade civil, houve uma mudança clara na relação entre empresas de ônibus e poder público:

> Em 2010, havia uma sintonia total, para não dizer um conluio, entre as empresas de ônibus e o governo. Com isso, eles passaram a fazer o que queriam, o povo estava acostumado. É ruim, mas é o que tem, o sistema foi piorando, e a prefeitura chegou à conclusão que se eles brigassem com as empresas de ônibus, ficaria bem com o público. Aí começou a brigalhada. Eu tenho minhas dúvidas, inclusive, se essa briga é de verdade ou se é só para fora (ago/2026).

Esse afastamento é considerado, pelo Assessor da Câmara de Vereadores, como efeito da perda de poder político por parte das empresas:

> Do ponto de vista político, a postura do Eduardo Paes, ao assumir a Prefeitura novamente, é completamente diferente da postura original que ele teve em 2010, quando desenhou o contrato. Ele queria distância das empresas de ônibus. Nesse caso, não acho que por uma grande revisão moral, mas porque as empresas de ônibus perderam o poder político e não tinham mais a capacidade de influenciar e, ao mesmo tempo, ele tinha um problemão, uma bomba na mão chamada BRT (entrevista, Assessor da Câmara de Vereadores, set/2026).

Informações no mesmo sentido vieram de agentes do poder público ao afirmarem "ele (o prefeito) não queria mais estar associado a qualquer tipo de suspeita relacionada a qualquer conivência de práticas deles" (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026). Esses efeitos das medidas de controle tiveram desdobramentos sobre as condições de negociação possíveis entre agentes públicos:

> A única forma que a prefeitura entendia como possibilidade para revisar o modelo de remuneração, era via acordo judicial, com o MP junto. (...). O Ministério Público batia muito na prefeitura, tem vários documentos dele falando sobre capacidade do contrato, uma série de coisas. Mas a prefeitura não topava fazer isso se não fosse junto com justiça, MP e operadores numa mesma mesa (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

Contudo, os acordos consolidam uma mudança essencial na capacidade regulatória do poder público municipal. Primeiro, a instituição do subsídio envolveu uma mudança na capacidade de planejamento e fiscalização do poder público:

> A gente só conseguiu fazer isso em três semanas – porque o acordo judicial e o início do subsídio tinha que fazer em três semanas – porque teve algum preparo antes. Então teve digitalização de todas as linhas de ônibus, teve georreferenciamento de todos os pontos de ônibus, teve uma revisão da rede atual e da rede futura necessária já lá atrás. Então, teve muito trabalho que precisou ser feito em algumas noites, com poucas horas de sono nessas três semanas, mas não teria sido possível se não tivesse sido pensado minimamente antes, e principalmente o lado do GTFS e o domínio do uso do dado de GPS não tivesse acontecido anteriormente (...). A gente tinha uma mudança de regra que, a partir daquele momento, a gente ia definir uma ordem de serviço para cada linha, baseada em quantidade de viagem que seria monitorada a partir do cruzamento de GTFS e GPS – que tinha todo um normativo de resolução tanto para definir o planejamento operacional quanto para fazer esse monitoramento e que só seria pago os quilômetros de viagem efetivamente validada e verificada por GPS (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

O acesso direto e com mais qualidade aos dados conduz ao aperfeiçoamento da capacidade de planejamento. Segundo entrevista com o Gestor da SMTR, houve um ganho de capacidade de planejamento operacional por parte da Secretaria, com um planejamento progressivamente mais refinado e a ampliação da sua capacidade de implementação da política pública (entrevista, ago/2026).

Ademais, a implementação do subsídio vai exigir mudanças estruturais na SMTR, que passa de um perfil predominantemente analógico, para um perfil digital. Segundo relatou a Ex-Secretária de Transportes, algumas prioridades que orientam essas mudanças envolveram fazer a programação em códigos abertos, de modo a não gerar dependência tecnológica, alugar espaços em nuvem para evitar custos de *hardware* e promover transferência e

internalização de conhecimento para servidores de carreira da Secretaria (entrevista, set/2026).

A importância dos acordos judiciais é destacada, ainda, nas justificativas do Termo de Referência utilizado na licitação do Sistema Rio, nos seguintes termos: "os Acordos Judiciais celebrados em 2022 e 2025 consolidaram o novo arranjo institucional do SPPO, estabelecendo as bases jurídicas e operacionais para a transição ordenada entre modelos contratuais" (VF, f. 05).

PARTE II: MUDANÇAS ESTRUTURAIS

APRESENTAÇÃO

Como se pode observar nos capítulos anteriores, os problemas mais sensíveis no sistema de transporte coletivo por ônibus decorrem de uma combinação de fatores, cabendo destacar: os problemas na infraestrutura e na operação dos BRTs, os problemas sensíveis de qualidade e segurança nos ônibus, as gestões contratuais pouco transparentes, as relações nada republicanas entre empresas ligadas ao sistema de ônibus e agentes públicos reveladas em medidas de controle, os conflitos internos entre as empresas dos consórcios e a redução progressiva de passageiros – a qual foi intensificada com a Pandemia da Covid-19.

Entre 01/01/2017 e 01/01/2021, a prefeitura do Rio de Janeiro foi governada pelo Prefeito Marcelo Crivella, então filiado ao Partido Republicano do Brasil – depois intitulado Republicanos – grupo político opositor das gestões anteriores do Prefeito Eduardo Paes (PMDB/DEM de 2009-2016). Em 01/01/2021, Eduardo Paes retorna ao cargo de Prefeito, inicialmente filiado ao DEM, em seguida ao PSD (Partido Social Democrático). Tem-se, então, em 2021 uma transição de governo e uma mudança de prioridades em relação ao transporte coletivo por ônibus

Ao questionarmos os gestores que assumem na SMTR a partir de 2021 sobre a situação do transporte por ônibus, o que se relatou foi um quadro de extrema precariedade. Havia um contrato de concessão totalmente desatualizado com as necessidades de regulação e gestão por diversos motivos e "teve uma gestão municipal anterior e, não fazendo juízo de valor político, que tinha uma dificuldade muito grande para fazer essa gestão e buscar soluções. Então juntou essas duas coisas, mais a pandemia, tornou uma situação caótica em vários aspectos" (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026). Essa combinação entre problemas no sistema e na atuação da Prefeitura também é trazido pelo Gestor da SMTR. Para ele, o cenário em 2021 era de oferta reduzida e de regulação baseada em um cadastro de linhas defasado em relação à operação efetiva (ago/2026).

O novo ciclo de governo veio acompanhado de uma agenda onde o transporte por ônibus foi colocado como prioridade, especialmente o BRT, e em que mudanças importantes na forma de atuação da SMTR acontecem:

> Mas tinha essa visão muito clara: olha, a gente vai precisar trabalhar com dados de outra forma, porque não faz sentido a gente botar fiscal na rua. A gente não tem pessoas suficientes [...] então acho que essa foi a principal mudança em termos de estrutura de equipe, mas também tinha uma visão de que o modelo precisava ser modernizado e isso era compartilhado com o próprio prefeito. E ele deu uma liberdade para a gente propor uma reformulação do sistema, que ele queria começar pelo BRT, porque era com uma visibilidade política muito grande. Inclusive tem lugares na zona oeste que não tinha nenhuma opção além do BRT (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

O enfrentamento dos problemas do transporte público por ônibus envolveu, deste modo, um olhar não apenas para os sistemas, mas também para as capacidades institucionais do Município. Em depoimento do representante dos empresários de ônibus, este entende que houve uma profissionalização da SMTR, que passou a analisar os dados que ele relatou que eram disponibilizados pelas empresas:

> A verdade, quando eu falo dessa profissionalização, é que os dados chegavam na Secretaria e não eram analisados. Tinha muitos dados à disposição, mas não tinha ninguém que analisasse os dados, que fizesse um planejamento. A Secretaria sempre terceirizou o planejamento das linhas e de tudo. Ela nunca intercedeu, sempre deixou por conta das empresas. A verdade é essa. Ela determinava que tinha que ter tantos ônibus e as empresas programavam as viagens e tudo de acordo com as demandas. Então, nesse governo do Eduardo Paes, no terceiro governo, o que houve foi que a Secretaria resolveu, então, tomar ciência dos dados, começou a processar as informações e eles assumiram, no momento de grande crise do sistema, em que, de fato, a gente já estava vivendo o impacto da pandemia e, por conta do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tinha muitas linhas paralisadas, a frota estava rodando bem reduzida – eram cerca de 3 mil ônibus só na rua, 2.500 ônibus rodando, no máximo. Então, a gente passava por uma crise realmente muito grande (entrevista, 07/2026).

CAPÍTULO 3 – LICITAÇÃO-CONTRATAÇÃO DA BILHETAGEM DIGITAL

Neste momento, será analisada a primeira mudança que qualificamos nesta pesquisa como estrutural, que estabelece uma nova racionalidade em relação à licitação/contratação de 2010, que é a concessão dos serviços de organização e operação do Sistema de Bilhetagem Digital. Este serviço foi licitado e concedido pela Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos de 2021-2022, levando a um processo gradual de desligamento da RioCard, ou seja, este foi, junto com o BRT, mais um serviço retirado das organizações ligadas às empresas operadoras de ônibus, à medida em que o serviço intitulado *Jaé* foi sendo implementado.

A decisão de licitar a bilhetagem acontece no primeiro ano do governo municipal, iniciado em 2021, e ocorre no contexto de problemas e conflitos tratados nos capítulos anteriores, entre os quais se destaca o controle da bilhetagem pelas empresas operadoras. A ex-Secretária de Transportes relatou que "o diagnóstico e o planejamento que a gente fez foi que tinha que se licitar por bilhetagem, esse conflito de interesses tinha que ser sanado e também a questão de você ter acesso a dados melhores" (entrevista, set/2026).

A oficialização do desligamento também se deu a partir do acordo judicial celebrado na ACP nº. 0045547-94.2019.8.19.0001, onde foi estabelecido que "2.1. Os Consórcios e as empresas consorciadas concordam com a extinção parcial do Contrato de Concessão, no que toca à operação de bilhetagem pelos concessionários" (ACP 0045547-94.2019.8.19.0001, p. 23166).

O representante dos empresários afirmou que "não houve problema nenhum em abrir mão da bilhetagem, até porque não havia nada a esconder" (entrevista, 07/2026).

Em contrapartida, para o Subsecretário de Planejamento pós-2021, a retirada da bilhetagem envolveu muita resistência por parte de algumas empresas de ônibus, sobretudo as que exerciam maior poder de controle nos consórcios. A bilhetagem permitia que os recursos fossem diretamente as empresas, sem intermediários, dando-lhes protagonismo na gestão financeira e na provisão de informações, mas também gerando uma ampla assimetria frente ao poder público e à população.

> Então, esses operadores que tinham uma influência maior nessa, minha interpretação, né? Que esses operadores que tinham uma influência maior no sistema de bilhetagem, eles não queriam largar o osso. Não queriam largar o osso. Alguns outros, que até são grandes, que não tinham uma influência tão grande, eles entendiam que isso era uma

> necessidade para ele poder ter um subsídio e uma justa remuneração do serviço. Então, você tem uma diversidade muito grande. O operador não é monolítico, né? Então, tem um pouco disso. Mas eu não acho que nesse caso específico seja, vou judicializar por judicializar. Eles queriam, de fato, manter o controle daquilo. E, inclusive, eles tinham uma abertura muito grande com o governo do Estado, que era contra qualquer movimento ou era muito devagar em qualquer movimento nesse sentido, né? Inclusive, gerando atritos entre secretários do Estado e Municipal em relação a essa questão porque, claramente, eles estavam empurrando com a barriga para não fazer (entrevista, ago/2026).

Neste momento, esta mudança estrutural será analisada com base no roteiro-padrão, precedida da análise de conjuntura, e serão utilizados sobretudo os dados institucionais disponibilizados pela SMTR a respeito do procedimento licitatório e do contrato de concessão[54].

3.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA

A realização deste levantamento teve como base de dados o acervo de matérias jornalísticas publicadas no jornal O Globo (2021-2023), com o objetivo de identificar conteúdos diretamente relacionados à bilhetagem digital e à licitação do sistema de transportes da cidade, sendo a coleta das notícias orientada metodologicamente por buscas combinadas, utilizando palavras-chave de pesquisa para filtrar e delimitar o recorte de estudo: "bilhetagem", "transporte" e "Rio de Janeiro"; "caducidade", "contrato", "BRT" e "Prefeitura Rio"; "BRT", "Prefeitura Rio" e "licitação"; "ônibus", "licitação" e "Rio de Janeiro"; além de "Sistema Rio", "licitação" e "ônibus". Dessa forma, o levantamento pôde priorizar e consolidar textos que abordassem as decisões governamentais, os debates institucionais, as disputas jurídicas, bem como os posicionamentos das empresas e dos atores políticos envolvidos em todo o processo de reestruturação da mobilidade urbana.

Com base nas matérias jornalísticas pesquisadas, observou-se que o processo de licitação da bilhetagem digital ocorreu em meio a uma grave conjuntura de crise econômica agravada pela pandemia, marcada pelo colapso do transporte e por frotas sucateadas. Nesse sentido, a principal motivação anunciada para a prefeitura assumir o sistema foi a necessidade de abrir a "caixa-preta" das receitas, antes controlada pelos próprios empresários de ônibus por meio da RioCard, o que impedia o poder público de calcular o custo real do serviço.

[54] Através da página https://transportes.prefeitura.rio/concessao-da-bilhetagem-digital/, último acesso em 05 de maio de 2026.

Conforme noticiado, a grande mudança estrutural se concretizou em 2023 com a implantação do novo sistema denominado *Jaé*, quebrando o que foi apontado como um "monopólio[55]" de "quatro décadas"[56]. Com esse novo serviço, a receita das passagens passou a ser depositada em uma conta pública (câmara de compensação tarifária) gerenciada pelo município, que assumiu o controle financeiro.

O discurso oficial em torno dessa contratação foi pautado por ideais de progresso e inovação, com a gestão classificando o feito como um avanço institucional inédito e histórico. Foram feitas diversas promessas aos usuários, destacando-se a oferta de um aplicativo amigável, a garantia de que os créditos das passagens não iriam mais expirar (como ocorria no modelo antigo) e a facilidade de não perder o saldo em caso de extravio do cartão.

Sob a óptica do planejamento urbano e da distribuição territorial, informou-se que a posse dos dados exatos em tempo real daria à prefeitura a capacidade de ditar o equilíbrio entre oferta e demanda, usando o GPS para exigir a reativação de linhas extintas que prejudicavam os subúrbios. Contudo, a implantação na prática esbarrou em dificuldades: no primeiro dia de operação do *Jaé* no BRT, em julho de 2023, o sistema derrapou com máquinas de autoatendimento desligadas, falta de cartões nos guichês e erros no cadastro on-line, frustrando a expectativa de modernidade imediata.

A efetivação da bilhetagem exigiu o envolvimento direto de outros agentes, o que gerou impasses. A licitação só pôde acontecer após o Supremo Tribunal Federal (STF) negar recursos dos empresários que tentavam barrar o edital na Justiça. Já no âmbito estadual, a coexistência tecnológica revelou-se um desafio complexo: como a migração para o *Jaé* foi delimitada inicialmente aos transportes públicos do município, com prazo de exclusividade até janeiro de 2024, os passageiros foram forçados a andar com dois cartões. Isso ocorreu porque o Governo do Estado ainda precisava desenhar sua própria licitação independente, o que manteve a RioCard como forma de pagamento nos trens, no metrô e nas barcas, limitando provisoriamente a promessa de uma integração tarifária plena em toda a Região Metropolitana.

3.2 SERVIÇO PÚBLICO

Conforme previsto no edital de licitação, a Bilhetagem Digital consiste no:

[55] MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Bilhetagem eletrônica: consórcio oferece R$ 110 milhões. O Globo, Rio de Janeiro, 13 jul. 2022.

[56] MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Novidade a bordo: Passageiros podem usar a partir de hoje o Jaé, substituto do Riocard, mas só no BRT. O Globo, Rio de Janeiro, 19 jul. 2023.

> conjunto de sistemas, equipamentos e serviços que objetivam a execução da Política Tarifária, a operacionalização da comercialização de CRÉDITOS DE TRANSPORTE e arrecadação de TARIFA PÚBLICA DE TRANSPORTE, o controle de acesso e o monitoramento da demanda dos sistemas de transporte público coletivo, bem como a gestão da integração tarifária e operacional entre sistemas de transporte e da eventual INTEROPERABILIDADE com outros SISTEMAS DE BILHETAGEM. Em um cenário de INTEROPERABILIDADE, pode possuir as características tanto do SISTEMA HOSPEDEIRO quanto do SISTEMA VISITANTE" (Anexo I.3, Glossário).

Na licitação de 2010, o serviço era intitulado 'bilhetagem eletrônica' e foi determinado que as empresas concessionárias operadoras do SPPO/BRT realizassem acordos operacionais entre si para contratar empresa(s) privada(s), a(s) qual(s) se responsabilizaria(m) pelo serviço junto com os consórcios. Tal fato acabou centralizando o serviço em torno da RioCard, empresa ligada à Fetranspor. No entanto, em virtude de conflitos judiciais, de decisão da Prefeitura e da necessidade de maior controle para implementação do subsídio, decidiu-se pela contratação independente das atividades de operação, de empresa não ligada às concessionárias. Foi em função disto que a Prefeitura do Rio de Janeiro realizou a concessão autônoma do que passou a ser chamado de Sistema de Bilhetagem Digital (SBD).

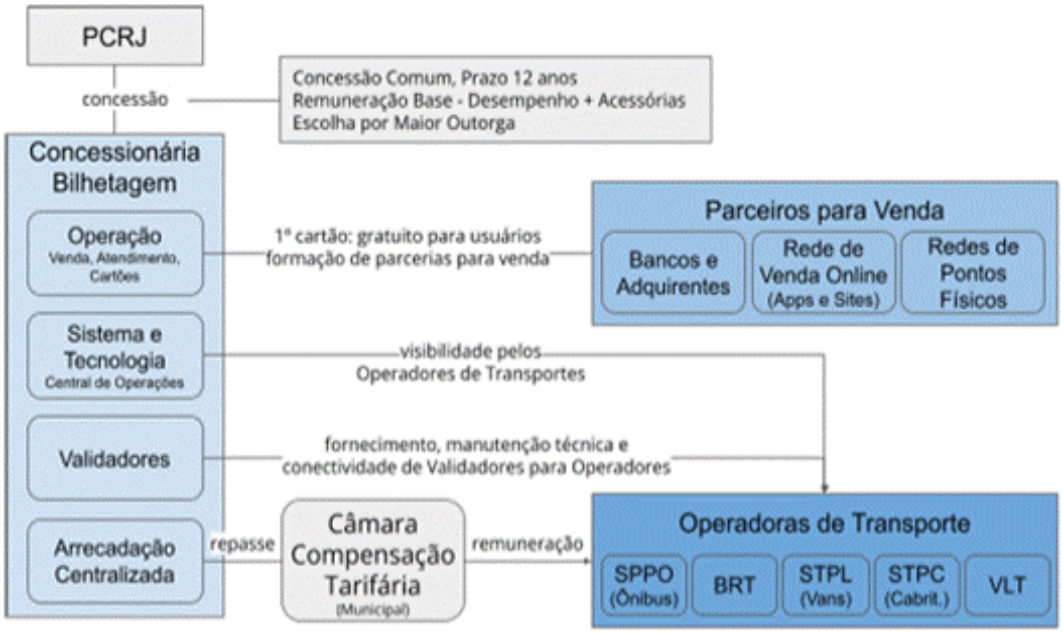
Nas condições em que foi previsto e regulamentado pela Lei nº. 3.167/2000, com alterações fundamentais da Lei nº. 6.848/2021, pode-se afirmar que o Sistema de Bilhetagem passa a ter status de serviço público em sentido estrito, ou seja, serviço que a legislação confere a titularidade ao ente público, cabendo a ele decidir sobre a operação direta ou a concessão (Luft, 2026).

A modelagem do serviço que foi licitado envolveu importante protagonismo da SMTR, que, na gestão pós-2021, foi integrada por diferentes agentes que tinham experiência em instituições do terceiro setor, do setor público e do setor privado, com acúmulo na área de mobilidade e transporte. Não se tratou apenas da expertise desses profissionais, mas também da capacidade de buscar apoio para os projetos municipais. Conforme informado em entrevista:

> Tinha um conhecimento ali de caminhos possíveis para conseguir consultores para ajudar a gente. E foi isso que a gente fez. A gente conseguiu contratação de consultores individuais através de doações para poder ajudar a gente. Isso foi possível com apoio técnico do Banco Mundial, ITDP e o Instituto Clima e Sociedade que ajudaram a gente a ter recurso de doação, a fundo perdido, para contratar consultores individuais. (...) Você começa a ter um corpo técnico dentro da Prefeitura com capacidade de organização. E aí, esse corpo técnico da CCPAR ajudava muito a gente também nos estudos e nas modelagens. Então, tinha uma colaboração da CCPAR (Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

O modelo desenhado na licitação pode ser sintetizado na Figura 11, a seguir.

Figura 11 – Modelo de negócios da concessão



Fonte: Anexo I.2, Termo de Referência

Em 08/10/2021 foi publicado o primeiro Edital de Licitação para o novo sistema[57]. A sessão pública de propostas foi agendada para 07/12/2021, mas nenhuma empresa apresentou proposta. As empresas Sonda e Tacom mandaram representantes, mas não apresentaram propostas[58].

Novos documentos da licitação foram submetidos a debate em uma audiência pública realizada em 27/01/2022, em formato virtual. Outro processo público de abertura de propostas foi agendado para 24/05/2022, mas houve suspensão em virtude de decisão judicial[59]. A partir de 12/07/2022 iniciaram efetivamente as sessões públicas da licitação[60], sendo homologado o resultado em 31/10/2022 (Diário Oficial nº. 154, 01/11/2022) e o contrato assinado em 19/12/2022 (Contrato de Concessão de Serviços, nº. 05/2022).

As audiências e consultas públicas se mostraram úteis para receber comentários das empresas interessadas na licitação. Ao se questionar se a Prefeitura realizou diálogos com o mercado, no estilo de roadshows, a resposta foi:

> A gente em todos os processos licitatórios, se não me engano, a gente fez reuniões bilaterais sim, tá? Inclusive com apresentações e tal. E a gente coletava nas reuniões

57 https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/08/rio-bilhetagem-eletronica.ghtml

58 https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/12/07/prefeitura-do-rio-nao-recebe-propostas-para-o-novo-modelo-de-bilhetagem-eletronica-dos-onibus.ghtml

59 https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/24/justica-mantem-suspensao-do-edital-para-definir-empresa-responsavel-pela-bilhetagem-dos-onibus-do-rio.ghtml

60 Ata de recebimento dos envelopes dos DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO e da PROPOSTA ECONÔMICA, referentes à CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2022, processo nº 03/003.335/2021.

> bilaterais alguns comentários que eram interessantes para pensar a modelagem, mas que de alguma forma tem muita resistência por parte do corpo técnico da prefeitura, principalmente procuradoria e até dos próprios órgãos decisores mais altos de acatar qualquer desejo de empresa. Então a audiência pública e a fase de consulta ajudava muito a gente a documentar isso e trazer isso para esses outros atores, né? A gente fazia uma limpa de todos os comentários em todas as licitações, eu testou falando mais de forma geral nas licitações, não estou falando especificamente da bilhetagem, mas fazia uma limpa de todos os comentários. A partir dos comentários a gente definia coisas que a gente já conseguia resolver ali na nossa escala técnica, o que levava pra secretária, o que precisava levar pro prefeito ou pra discussão com a procuradoria. (...) A gente não enxergava isso como uma coisa pro forma, acho que pode ser visto muito pro forma pra sociedade civil porque são questões muito complexas pra sociedade civil e em geral as contribuições da sociedade civil nesse tipo de processo, ele não vem com muita propriedade técnica específica que esse processo exige (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

No edital de licitação foram estabelecidas como metas: a implantação dos serviços de bilhetagem digital no transporte público coletivo municipal, o atingimento de níveis de adequação estabelecidos a partir de um quadro de indicadores, a promoção da máxima transparência e controle das receitas e a viabilização ao poder público de mecanismos eficazes de regulação (item 7.4 Edital e 4.3 Contrato).

O Edital estabeleceu que seria da Prefeitura a responsabilidade por realizar a gestão e repartição das tarifas de receita pública arrecadadas entre concessionárias de ônibus, por meio da Câmara de Compensação Tarifária (Edital, 34.3). Esta não estava ainda implantada no momento da licitação, prevendo o contrato que a Concessionária poderia atuar interinamente até a implantação da Câmara (18.4.1, Contrato).

A Câmara de Compensação Tarifária ou CCT foi qualificada como:

> Conta corrente de titularidade do PODER CONCEDENTE e gerenciada pelo AGENTE CUSTODIANTE, de movimentação restrita, que receberá os recursos das operações de utilização dos CRÉDITOS DE TRANSPORTE no sistema de transporte coletivo de passageiros do Município do Rio de Janeiro e conjunto de mecanismos financeiros responsáveis pela realização da custódia e liquidação das operações de utilização dos CRÉDITOS DE TRANSPORTE e de pagamento aos OPERADORES DE TRANSPORTE dos valores que lhes forem devidos pelos serviços de transporte (Anexo I.3, Glossário).

E agente custodiante foi qualificado como: "pessoa jurídica de direito privado a ser contratada pelo PODER CONCEDENTE para operacionalização da CCT" (Anexo I.3, Glossário). Após solicitação de informações para a Prefeitura via 1746, com fulcro na LAI, foi informado que

não há agente custodiante, mas que "a instituição financeira que recebe os recursos da CCT é a Caixa Econômica Federal. A Prefeitura é responsável pelos repasses aos operadores"[61].

A implantação do SBD foi prevista para iniciar pelas fases de mobilização e transição, avançando para a operação. O início foi previsto para começar pelo sistema de BRT (9.2 e 9.3, Contrato). Complementarmente, foi imposta a obrigação da concessionária realizar acordos de interoperabilidade com outros emissores de crédito (10.3, Contrato).

A fiscalização técnica e econômico-financeira da concessão é de responsabilidade do Poder Concedente (31, Contrato). O contrato detalhou como se daria o poder regulatório do Município com a previsão de obrigações específicas, como a de "manter sistemas, equipamentos e links de comunicação que garantam ao PODER CONCEDENTE uma base de dados replicada e apartada da base de dados de produção da CONCESSIONÁRIA que seja uma cópia exata, em tempo real e de acesso exclusivo do PODER CONCEDENTE" (10.2, iv, Contrato).

A concessionária, além das obrigações de cumprimento de uma série de parâmetros mínimos do serviço, tem sua remuneração vinculada ao cumprimento de indicadores de desempenho, que têm por objetivo "acompanhar, medir e controlar os serviços prestados através de avaliações trimestrais" e que englobam: o funcionamento do validador e a interação com o cartão, a rede de venda e equipamentos ATM/POS, a Rede de Atendimento ao Usuário, a Central de Operações do SBD e a relação com a PCRJ e operadores de transporte (Anexo I.4, Quadro de Indicadores de Desempenho e Infrações). Para viabilizar a fiscalização do desempenho, a Concessionária tem obrigação de "disponibilizar dashboard em tempo real para acompanhamento" desses indicadores (10.2, vi, Contrato).

Foi estabelecido que as informações sobre o uso de créditos de pagamento deverão ser apresentadas pela Concessionária individualmente por transação da viagem, contendo os seguintes atributos (Quadro 6):

[61] Solicitação de Pedido de Acesso à Informação (LAI), RIO-33227136-4, em 17/09/2026.

Quadro 6 – Atributos Mínimos do SBD

TERRITORIAIS	SISTÊMICOS	OPERACIONAIS	FINANCEIROS
• Regiões administrativas • Áreas de planejamento • Bairro • Estações • Terminais • Locais de embarque	• Identificação do poder concedente • IDENTIFICAÇÃO DO SISTEMA DE BILHETAGEM • Tipo de modo de transporte • Tipo de linha (Radial, diametral etc.) • Subsistemas (Troncal, alimentador etc.) • Tipo de serviço (Comum, Variante, Noturno etc.) • Tipo de operação: Expressa, paradora • Integração Intermodal • Integração Intramodal	• Geolocalização • Data e hora da transação • Linha • Variação (serviços) da linha • Sentido da linha • Tipo de veículo • Operador do transporte • Tipo de usuário • ID usuário	• Valor da tarifa • Limite de cobrança • Descontos e isenções • Incentivos e restrições • Acréscimo tarifário na integração • Tempo de integração • Número de embarques • Saldo remanescente

Fonte: Anexo I.2, Termo de Referência

Interessante observar que a concessão já contempla obrigações e direitos que se referem a medidas ainda não adotadas para o SBD, como a implementação de políticas tarifárias periódicas – semanais, mensais ou anuais – e de serviços do tipo *mobility as a service* – MAAS[62] (2.3, Anexo I.2, Termo de Referência). Conforme depoimento do Subsecretário de Planejamento pós-2021, a expectativa era que uma instituição financeira ganhasse a licitação, pois seriam maiores as chances de ele buscar receitas em atividades interligadas. "De forma diferente do que um simples provedor tecnológico de um sistema de pagamento por um transporte público. E isso envolvia tentar ter integração com o sistema de bicicleta compartilhada, tentar ter integração com todos os modos de transporte possíveis" (ago/2026).

O contrato estabelece, ainda, a obrigação da concessionária contratar serviços periódicos de auditoria independente, "realizado a cada 2 (dois) anos, devendo a primeira auditoria ser realizada 1 (um) ano após a ORDEM DE INÍCIO, e as demais sucessivamente a cada 2 (anos)" (35.3, Contrato). Eles servirão para auditar e fiscalizar os "processos de segurança, modelos de negócios e funcionalidades previstas no CONTRATO de CONCESSÃO do SBD" (Anexo I.9, Critérios para Auditoria Independente).

Na relação com o planejamento e políticas de transporte, conforme estabelece o Termo de Referência (2.6, Anexo I.2):

[62] Ao prever que "Deverá ser contemplada ainda a possibilidade de integração tarifária sistêmica entre o transporte coletivo, o transporte individual (táxis, estacionamentos) e o transporte não motorizado (sistema de bicicleta compartilhada, patinetes)".

> O SBD permite aprimorar a gestão da demanda e abastecer com informações diferentes áreas da gestão pública municipal. (...) As informações do SBD serão utilizadas na forma subsidiária, para a definição de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico, ao uso e ocupação do solo e ao orçamento público. Para o atingimento dessa função do SBD, deverá ser contemplada a possibilidade de agrupamento das informações de demanda da mobilidade por transporte coletivo de acordo com diferentes mapas temáticos utilizados pela PCRJ.

Tendo em vista os demais sistemas de transporte de responsabilidade estadual, muitos deles de caráter intermunicipal, foi prevista uma interoperabilidade mínima do SBD com os quatro sistemas de bilhetagem existentes/previstos: do Metrô (cartão Giro), da (então) Supervia – ora TrensRJ –, o RioCard intermunicipal e a bilhetagem metropolitana que está prevista para ser contratada pelo Estado.

Quanto às dimensões sociais, identifica-se alguns aspectos novos – além da manutenção das gratuidades estabelecidas na Lei Orgânica e das integrações temporais de até 2h30 via bilhetagem digital. A instituição do *subsídio com recursos públicos* pode claramente ser apontado como mecanismo de promoção de maior equidade, pois ele diminui a pressão para aumento do preço da tarifa pública, em um sistema onde a maior parte dos usuários pertence à população de baixa renda.

No contrato foi estabelecido que a concessionária assegurará o cumprimento do Decreto Municipal nº. 21.083/2002 durante toda a vigência da concessão (5.1, VII). Este decreto estabelece que os contratantes com a PCRJ "devem observar cotas mínimas para as pessoas de cor negra e para as mulheres, na proporção mínima de vinte e cinco por cento em ambos os casos" (art. 1º).

Além da garantia das gratuidades pelo SBD, estabelecidas na política tarifária municipal, a concessionária deverá: fornecer atendimento customizado para pessoas com deficiência auditiva e visual e estar fisicamente adaptados para atender pessoas com deficiência locomotora; deverá adotar, utilizar e respeitar o nome social de travestis, mulheres e homens transexuais em quaisquer modalidades de atendimento ao USUÁRIO (4.4, Anexo I.2, Termo de Referência).

Além disso, a distribuição territorial prevista da Rede de Atendimento presencial ao usuário e gratuidades foi estabelecida de modo a garantir acessibilidade, tendo como referência as Áreas de Planejamento de 1 a 5 (4.4.1, Anexo I.2, Termo de Referência) e a Rede de Venda Presencial foi estabelecida de forma capilarizada, instalada em redes de comércio e locais de grande concentração de USUÁRIOS do transporte coletivo" (4.4.2).

3.3 AGENTES

Houve uma mudança importante em relação aos agentes envolvidos no SBD. Considerando os processos de controle mencionados na Parte I deste Relatório e o acordo judicial realizado entre a Prefeitura e as empresas de ônibus, uma das condições para que esta mudança estrutural acontecesse, era que houvesse a separação entre operadores de ônibus e responsáveis pela bilhetagem. Deste modo, o Edital de licitação do SBD proibiu expressamente a participação na licitação das empresas operadoras do transporte por ônibus (11.3.1):

> 11.3.1. É vedada a participação nesta LICITAÇÃO, direta ou indiretamente, isoladamente ou em CONSÓRCIO: i. De sociedades empresárias operadoras dos serviços urbanos de transporte público coletivo e suas subsidiárias que estejam em atuação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ou que integrem consórcio delegatário dos serviços, ou pertencentes ao mesmo grupo econômico, de fato ou de direito, assim entendidas aquelas que possuam, no todo ou em parte, identidade de sócios, dirigentes ou membros de conselho, bem como de empresas das quais estas ou seus sócios tenham participação societária ou sejam controladores; ii. De confederações, federações, sindicatos ou entidades e associações representativas de qualquer espécie que congreguem membros referidos no item i; iii. De novas empresas constituídas ou novos arranjos societários de qualquer espécie cujos sócios ou integrantes sob qualquer título se enquadrem no item i.

Segundo estabeleceu o edital, "entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, as instituições financeiras, fundações, fundos de investimentos e as empresas com atividade de investidoras financeiras" poderiam participar da licitação, em consórcio com outras empresas (11.2, Edital CO SMTR Nº 001/2022), mas não foi identificada a presença de tais espécies de instituições no procedimento licitatório.

O edital estabeleceu que caberia ao licitante vencedor constituir SPE no formato de sociedade anônima (12.4, viii). Foi criada, deste modo, a CBD Bilhete Digital S/A (Contrato de Concessão nº. 5). Entre os concorrentes da licitação, estavam: Consórcio Bilhete Digital (CNPJ 19.078.854/0001-19), Líder RFC Rastreamento de Frotas Ltda; Consórcio TACOM (CNPJ 01.005.845/0011-04), Líder Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda; Consórcio SONDA (04.691.852.0001/23); Líder Sonda Mobility Ltda; Consórcio AUTOPASS Bilhetagem (CNPJ: 46.991.781/0001-24), Líder Autopass Bilhetagem Ltda.

Conforme mencionado anteriormente, a primeira tentativa de licitação da bilhetagem restou deserta, pois nenhum interessado apresentou proposta, ainda que estivessem presentes na sessão empresas que vieram a participar na segunda tentativa. Após diálogos realizados com empresas que poderiam participar do processo licitatório, entendeu-se a necessidade de

realizar algumas mudanças nas condições regulatórias, de modo a atrair licitantes interessados (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

Em publicação realizada no Diário Oficial do Município, no mês de março de 2026, identificou-se que o controle da empresa CBD Bilhete Digital foi transmitido para a Autopass S.A., empresa classificada em 4º lugar no processo licitatório:

> DESPACHO DA SECRETÁRIA. EXPEDIENTE DE 10/03/2026. Processo nº 000300.002452/2026-99. – Com fundamento no Despacho nº 2208468, datado de 09/03/2026, exarado pela Coordenadoria de Contratos de Concessão, e em atendimento ao estabelecido na subcláusula 22.2 do Contrato de Concessão SMTR nº 05/2022, fica concedida a AUTORIZAÇÃO para a transferência do controle acionário da CBD BILHETE DIGITAL S.A., que se consumará com a transferência da totalidade das ações da concessionária, atualmente detidas pela RFC RASTREAMENTO DE FROTAS S.A. para a AUTOPASS S.A., haja vista o disposto no art. 27 da Lei nº 8.987/95 c/c art. 22 da Lei Complementar Municipal nº 37/1998 e a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital da Concorrência CO SMTR nº 001/2022.

3.4 TECNOLOGIA

O SBD é um serviço essencialmente ligado ao uso de tecnologia, pois envolve implementação de Central de Operações SBD, serviços de interoperabilidade com emissores de crédito, fornecimento de validadores, máquinas de atendimento ATM, comercialização dos créditos de transporte prioritariamente por meios eletrônicos e digitais, entre outros. A Central de Operações SBD a ser implantada, operada e mantida pela Concessionária, é o "*Backoffice* para processamento de dados, controle da conta corrente dos USUÁRIOS, cadastros, transações de comercialização e utilização, registro de viagens, monitoramento, atendimento ao USUÁRIO e demais operações necessárias ao pleno funcionamento do SBD" (Anexo I.3, Glossário). A concessionária deve manter *links* de comunicação permanentes com o Poder Concedente, replicando uma base de dados exatamente igual à dela, em tempo real e de acesso pelo Data Center da Prefeitura do Rio de Janeiro (6.1.2, Anexo I.2, Termo de Referência). Para os beneficiários das gratuidades, foi estabelecido o método obrigatório de reconhecimento facial, como mecanismo de validação e redução de fraudes (6.1.3, Anexo I.2, Termo de Referência).

A continuidade dos serviços também foi assegurada no contrato, com a previsão da reversão dos direitos de propriedade intelectual, onde "a CONCESSIONÁRIA deverá tomar as medidas necessárias para que o PODER CONCEDENTE possa utilizar os direitos de propriedade intelectual direta ou indiretamente vinculados à prestação dos SERVIÇOS após a extinção do CONTRATO" (25.5, Contrato). E, ainda, incluem-se entre os bens reversíveis a licença de uso

da Central de Operações do SBD, o Banco de Dados, chaves criptográficas e mapa de informação (*mapping*) dos Cartões de transporte e API de algoritmos criptográficos.

3.5 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

3.5.1 Na Licitação

O tipo de licitação adotado, ou seja, o critério de julgamento das propostas na licitação foi o de **maior outorga**, observado o valor mínimo estabelecido em R$ 5.258.672,41 (8.1, Edital). Foi prevista, para o processo licitatório, a realização de lances verbais a partir da ordem classificatória das melhores propostas (25.2.2, Edital). O consórcio vencedor apresentou proposta de pagamento de valor de outorga de R$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de reais), o que aponta uma diferença entre as propostas apresentadas inicialmente – próximas ao valor mínimo estabelecido – e as propostas finais de cada concorrente, veja-se:

a. Consórcio Bilhete Digital, líder RFC Rastreamento de Frotas Ltda – proposta inicial R$ 12.121.212,12, proposta final vencedora R$ 110.000.000,00;

b. Consórcio TACOM, líder Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda– proposta inicial R$ 5.300.000,00, proposta final 2º lugar R$ 108.000.000,00;

c. Consórcio SONDA, líder Sonda Mobility Ltda – proposta inicial R$ 5.784.539,65, proposta final 3º lugar R$ 81.000.000,00;

d. Consórcio AUTOPASS Bilhetagem, líder Autopass Bilhetagem Ltda– proposta inicial R$ 30.000.000,00, proposta final 4º lugar R$ 34.300.000,00.

Como critério de qualificação técnica, foram estabelecidos os seguintes (Edital, Errata 1):

> 23.1.3. Comprovar qualificação técnica da LICITANTE ou, no caso de CONSÓRCIO, de pelo menos um membro do CONSÓRCIO considerado isoladamente, em **pelo menos 1 (uma) das atividades a seguir**: 23.1.3.1. Processamento de **transações de SISTEMAS DE BILHETAGEM ELETRÔNICA**, que contemple, no mínimo, um **volume diário médio por 6 (seis) meses de 500.000 (quinhentas mil) transações de uso ou recarg**a; 23.1.3.2. Processamento de **transações de MEIOS DE PAGAMENTO ELETRÔNIC**O e administração de carteira de clientes associada a SISTEMA ELETRÔNICO DE PAGAMENTOS envolvendo, no mínimo, **uma média por 6 meses de 500.000 (quinhentas mil) transações diária**s; 23.1.3.3. **Gestão de equipamentos de pontos de venda POS e/ou ATM para transações financeira**s, incluindo hardware e software, que contemple, no mínimo, um v**olume diário médio de 500.000 (quinhentas mil) transações, por 6 (seis) meses**; 23.1.3.4. Execução de serviços de Tecnologia de Informação que envolvam o fornecimento, instalação, manutenção, suporte e operação e supervisão de sistemas de

> informação que contemplem, no mínimo, volume diário médio de 1.000.000 (um milhão) de transações por 6 (seis) meses.

Verifica-se que poderiam participar da licitação empresas tanto com experiência em bilhetagem de transporte, como outras experiências de operação de transações financeiras, com bilhete eletrônico ou não, na área de transporte ou não.

3.5.2 No contrato

3.5.2.1 Remuneração da concessionária

A remuneração da Concessionária foi estabelecida por meio de dois tipos de receitas:

- **Receita principal:** Tarifa de Bilhetagem, correspondente a 4,0% (quatro por cento) incidente sobre os créditos de transporte efetivamente utilizados pelos usuários no pagamento de Tarifa Pública de Transporte (18.1, Contrato);
- **Receitas acessórias**: receitas de aplicação financeira dos créditos de transporte (*float* financeiro), as receitas advindas de negócios jurídicos de interoperabilidade, as receitas de publicidade (publicidade no aplicativo, *naming rights*, comissão nas vendas prospectadas pelo aplicativo, publicidade estática), as receitas de gestão da comercialização de créditos de Vale Transporte para empresas, as receitas oriundas da utilização de serviços adicionais de mobilidade oferecidos aos usuários e outras fontes de receitas acessórias (19.1, Contrato). O Anexo I.6 prevê, ainda, a possibilidade de exploração comercial de dados anonimizados, agregados ou individualizados (1.5, Diretrizes de Proteção de Dados Pessoais).

Sobre a tarifa de bilhetagem, está prevista a possibilidade de redução por desempenho limitada a 0,4 pp (quatro décimos de pontos percentuais), com base em avaliações trimestrais realizadas pelo poder concedente (18.2, Contrato). Entre as receitas acessórias, as receitas de publicidade são compartilhadas com o Poder Concedente, "na razão de 0,5% (meio por cento) nos 3 (três) primeiros anos da CONCESSÃO e 5% (cinco por cento) nos demais anos" (19.3.2, Contrato). Créditos eventualmente prescritos devem ir para o Fundo de Mobilidade Urbana (34.3.2, Edital).

Em 2026 foi implantado o serviço intitulado Rio Rotativo Digital, o qual está sendo gerido no mesmo aplicativo do Jaé. Ao questionar à Prefeitura, via 1746[63], qual o instrumento jurídico-administrativo foi utilizado para formalizar a inclusão do Rio Rotativo Digital no contrato do Sistema de Bilhetagem Digital, a resposta foi que "o Rio Rotativo Digital foi instituído pela Lei 9.157/2025 e regulamentado pelo Decreto Rio nº 58277 de 13 de julho de 2026 e Resolução

[63] Solicitação de Pedido de Acesso à Informação (LAI), RIO-33227136-4, em 17/09/2026.

SMTR nº 3.930, de 16 de julho de 2026"; mas não foi indicada a realização de aditivo contratual.

O edital tem um dispositivo que permitiria a inclusão de um novo objeto contratual, mas não tivemos a confirmação de que esta foi a justificativa para o acréscimo desse serviço:

> 19.6. Receitas de serviços adicionais de mobilidade. A CONCESSIONÁRIA poderá explorar RECEITAS ACESSÓRIAS de serviços adicionais de mobilidade, ofertados e utilizados pelos USUÁRIOS, devendo, nessa atividade, observar os parâmetros, critérios e limites previstos no ANEXO I.6– DIRETRIZES DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS, bem como atender às diretrizes fixadas pelo PODER CONCEDENTE, sendo também sujeitas à compartilhamento com o PODER CONCEDENTE, limitado a 0,5% (meio por cento) nos 3 (três) primeiros anos da CONCESSÃO e 5% (cinco por cento) nos demais anos, da receita total auferida de cada fonte. 19.6.1. Se enquadram nos serviços adicionais de mobilidade o oferecimento de serviços de integração com sistemas e serviços regulamentados, concedidos, permissionados ou autorizados pelo PODER CONCEDENTE (Edital, CO SMTR Nº 001/2022).

O valor estimado para o contrato foi de R$ 1.345.377.145,97 (9.1, Edital e 16,1 Contrato) correspondente apenas ao total da arrecadação da tarifa de bilhetagem estimada para o prazo estipulado para o contrato, sem contabilizar outras receitas.

3.5.2.2 Equilíbrio contratual

O equilíbrio contratual foi estabelecido a partir da fixação de uma taxa interna de retorno (TIR). A TIR estimada pelo Poder Concedente foi de 9,96% (7.1, Estudo de Modelagem Econômico–Financeira). Para assegurar a manutenção do equilíbrio, foram estabelecidas revisões contratuais ordinárias, previstas para acontecerem no 3º, 6º e 9º ano do contrato, revendo o valor da tarifa de bilhetagem em função da verificação da produtividade e eficiência da Concessionária (26.3, Contrato) e revendo os critérios de qualidade, modernidade e segurança que poderão afetar os indicadores de desempenho (36.4, Contrato).

Foi prevista revisão extraordinária determinada por evolução tecnológica:

> Sempre que houver evolução tecnológica que permita a CONCESSIONÁRIA atingir os INDICADORES DE DESEMPENHO com maior facilidade ou haja mudança tecnológica que possa trazer um grande incremento na produtividade das atividades desempenhadas pela CONCESSIONÁRIA, o PODER CONCEDENTE ou a CONCESSIONÁRIA poderão iniciar uma revisão extraordinária da prestação dos SERVIÇO, de maneira a assegurar que estes sejam prestados de acordo com critérios atuais de qualidade, modernidade e segurança. Durante essa revisão, os INDICADORES DE DESEMPENHO poderão ser alterados visando à sua melhoria (26.2, Contrato).

Um dos riscos assumidos pela Concessionária foi o de "variação da demanda total contabilizada em até 15% (quinze por cento) de acréscimo ou decréscimo em relação ao

centro da demanda projetada pelo Poder Concedente", conforme tabela estabelecida no contrato (28.7.1, Contrato). Ademais, a concessionária deverá manter, ao longo da execução do contrato, a garantia de execução deste, em montante igual a 10% do valor do contrato (32.1, Contrato).

Duas metodologias foram estabelecidas para a recomposição do equilíbrio econômico e financeiro do contrato: i) do valor presente líquido (VPL) no caso de atraso nos investimentos previstos e; ii) do fluxo de caixa marginal nos demais casos (29.6, Contrato).

3.6 DIMENSÃO JURÍDICA

Foi estabelecida como Legislação aplicável à concessão da bilhetagem digital (1.1, Contrato de Concessão de Serviços n. 05/2022):

> LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, pela LEI MUNICIPAL DE CONCESSÕES (Lei Complementar Municipal nº 37/1998), pelo Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro– CAF, instituído pela Lei Municipal nº 207/1980, ratificado pela Lei Complementar Municipal nº 1/1990, pelo Regulamento Geral do Código supracitado RGCAF, aprovado pelo Decreto Municipal nº 3.221/1981 e suas posteriores alterações; e, no que for aplicável, pela LEI FEDERAL DE CONCESSÕES (Lei Federal nº 8.987/1995), pela Lei Federal n° 9.074/1995, e pela LEI DE LICITAÇÕES (Lei Federal n° 8666/1993), bem como pelas demais normas municipais aplicáveis, em especial a Lei Municipal nº 3.167/2000, com a redação que lhe foi conferida pela Lei Municipal nº 6.848/2021, e ainda pelos preceitos de Direito Público, pelas normas regulamentares de serviço e pelas regras constantes deste EDITAL e seus ANEXOS. As referências às normas aplicáveis deverão também ser compreendidas como referências à legislação que as substituam ou modifiquem.

Foi adotado o tipo contratual de concessão comum, onde o Município consta como poder concedente, por intermédio da SMTR. Consequentemente, a modalidade de licitação empregada foi a concorrência, com critério de julgamento a maior oferta de valor de outorga (Edital nº. 01/2022). Houve a previsão da inversão de fases no procedimento licitatório, iniciando pelas propostas e depois realizada a habilitação, visto que foi regida pela Lei nº. 8.666/1993 (item 14.1, Edital).

O prazo contratual estabelecido foi de 12 anos a partir da ordem de início (10.1, Edital e 8.1 Contrato), podendo ser prorrogado por igual período (34.4, Edital e 8.2, Contrato). Para a resolução de disputas, o contrato prevê procedimento administrativo consensual com a participação das partes, mas que não exime o caminho da judicialização (46, Contrato). O Contrato de Concessão nº. 05/2022 foi assinado em 19 de dezembro de 2022 e a Ordem

de Início emitida em 19 de janeiro de 2023. Foram 2 os aditivos contratuais pactuados até o momento, a que se teve acesso:

> 1º Termo aditivo assinado em 12 de dezembro de 2023, onde o objeto foi a inclusão da obrigação da Concessionária instalar validadores nos veículos dos operadores de transporte – antes estava previsto que as operadoras instalariam – e a realização de reequilíbrio econômico e financeiro por meio de pagamento, pelo Poder Concedente, do valor de R$ 8.967.381,23 (1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão SMTR 05/2022).
>
> 2º Termo aditivo assinado em 31 de outubro de 2024, derivado de Procedimento de Resolução Consensual de Disputas, estabelecendo a readequação do cronograma físico-contratual, definindo data de início da Operação Completa e da Operação Definitiva e reprogramando o cronograma de pagamento da primeira parcela da outorga (2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão SMTR 05/2022).

Ainda que a ordem de início tenha sido emitida em janeiro de 2023, o processo de implementação do *Jaé* foi marcado por muitos conflitos. As notícias nos periódicos de grande circulação pareciam apresentar uma disputa de narrativas, ora a favor do RioCard (de responsabilidade das empresas operadoras), ora a favor do *Jaé*.

> A transição que foi feita na bilhetagem é de um trauma muito grande, porque você tem que reinstalar um parque de validadores, você tem que trocar 3 milhões de cartões físicos, você tem que fazer todo mundo mudar de sistema. Um tipo de transição dessa só é possível quando você tem uma motivação política e institucional muito grande. Porque você realmente transtorna a vida de milhões de pessoas. Então, são soluções muito custosas, que acho que só foram possíveis por você ter um problema político e institucional gigantesco (entrevista, Ex-Secretária de Transportes, set/2026).

Alguns fatores viabilizaram o avanço da implementação do *Jaé* nessas disputas, pois houve resistência na instalação dos operadores nos ônibus (vide 1º Termo Aditivo), no funcionamento correto desses validadores e nas negociações de interoperabilidade. Segundo a Ex-Secretária de Transporte, esses obstáculos foram sendo superados com a assunção pela SMTR da instalação dos validadores, com o condicionamento do pagamento dos subsídios caso os validadores não estivessem regularmente ativos e com a restrição dos benefícios tarifários apenas para a bilhetagem digital (entrevista, set/2026).

CAPÍTULO 4 – CADUCIDADE CONTRATUAL BRT – MOBI RIO

A segunda medida que iremos analisar, entre as que qualificamos como mudanças estruturais do sistema de transporte por ônibus, é a assunção da operação do sistema de BRT pela Prefeitura do Rio de Janeiro – como consequência da declaração de caducidade parcial dos contratos de concessão. Neste momento, o serviço passa a ser operado pela Mobi Rio, incluindo um novo ciclo de modelagem e a organização da licitação das linhas do BRT, esta última acabou sendo suspensa.

4.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA

Os elementos de conjuntura descritos abaixo foram coletados da base documental do jornal *O Globo* (2021–2023) e foram orientados por buscas combinadas utilizando as palavras-chave "caducidade", "contrato", "BRT" e "prefeitura rio" e a combinação "BRT", "prefeitura rio", "licitação", de modo a identificar conteúdos diretamente relacionados ao recorte de estudo.

A caducidade parcial dos contratos do BRT ocorreu em um contexto de crise operacional e de governança do transporte carioca, cujo sistema apresentava sucessivas falhas operacionais, com frota sucateada, número insuficiente de veículos em circulação, estações deterioradas, superlotação e frequentes interrupções do serviço. Ao mesmo tempo, a cidade enfrentava dificuldades econômicas decorrentes do aumento dos custos operacionais, especialmente do diesel, da queda da demanda por transporte coletivo e da fragilidade financeira das concessionárias. Estes fatores foram geradores de crescente insatisfação social e pressão política sobre a Prefeitura, passando-se a defender uma atuação mais direta do poder público na gestão do transporte coletivo. Além disso, os conflitos entre o município e os operadores evidenciam o esgotamento do modelo de concessão implantado em 2010, que culminou em disputas judiciais entre o município e os concessionários do BRT.

Assim, em fevereiro de 2022, motivada pelo descumprimento das obrigações contratuais de prestação de um serviço adequado à população, a Prefeitura publicou o decreto de caducidade do contrato de concessão do BRT e transferiu a operação para a empresa pública Mobi Rio como medida emergencial para interromper a deterioração do sistema e preparar uma nova modelagem institucional. Paralelamente, foram iniciados processos de licitação para aquisição de novos ônibus, implantação de uma nova bilhetagem eletrônica e futura concessão da

operação do BRT. A estratégia buscava aumentar a transparência das receitas, retirar das empresas o controle da arrecadação tarifária (considerada pela Prefeitura uma "caixa-preta" do setor) e criar um modelo de remuneração baseado em quilometragem rodada e indicadores de desempenho, acompanhado por subsídios públicos.

A Prefeitura inicialmente assumiu a recuperação da infraestrutura e da frota por meio da Mobi Rio, adquirindo novos veículos e realizando investimentos financiados por empréstimos e recursos próprios. Somente após essa reestruturação foi lançado, em 2023, o edital para concessão dos quatro corredores do BRT por dez anos. Diferentemente do modelo anterior, o município manteve a propriedade da frota, das garagens e da arrecadação tarifária, prevendo a transferência aos operadores apenas da prestação do serviço.

4.1.1 Intervenções no BRT e decisões de retomada

Os ônibus do BRT começaram a apresentar problemas já em 2016. Os mais notórios foram a precarização dos carros e a destruição das estações. A evolução desse processo de fragilização do sistema levou o Município a realizar duas intervenções, uma em janeiro de 2019, durante a gestão do Prefeito Marcelo Crivella e outra em março de 2021, já sob a gestão do Prefeito Eduardo Paes (Decretos nº 48.645/2021 e 49.412/2021, detalhes no próximo item).

Para o representante dos empresários de ônibus, a precarização do BRT se deveu sobretudo à omissão da Prefeitura em relação à realização dos investimentos contratados (entrevista, jul/2026).

A retirada do BRT das empresas foi uma iniciativa menos conflituosa que a retirada da bilhetagem. Conforme informado em entrevista, "os operadores de ônibus convencional não pareciam ter interesse em operar BRT. Não querem ter o nível de investimento, não querem ter o nível de profissionalização que o BRT exige. E no Rio, foi latente isso. Não foi nenhum problema para eles entregar o BRT, sabe?" (Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2028).

Desde o início da gestão municipal 2021, o BRT estava entre as prioridades do Prefeito e foram mobilizados muitos recursos para viabilizar a melhora do sistema:

> Prefeitura que tem muita capacidade também, quando ela é colocada na direção, que todo mundo trabalha no mesmo sentido, tem uma capacidade muito grande de entrega. Então o BRT era a menina dos olhos, tem que resolver o BRT. Então era frota suficiente, era reformar a estação, era reformar pavimento e entender que esses operadores não iam ter mais capacidade de operar e não tinham interesse em operar o BRT, por causa de custo principalmente. E, enfim, dentro de uma lógica de remuneração baseada na

> tarifa pública de um sistema convencional é difícil o sistema se sustentar, realmente ele não se paga. Então retirar o BRT deles era uma outra questão, até porque teve intervenção na gestão anterior que não deu em nada, começou uma intervenção que rapidamente se definiu: Não vai ter como, vai ter que criar uma empresa pública, fazer isso aqui e relicitar em algum momento (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

Deste modo, o BRT se torna uma agenda central da gestão que inicia em 2021. Já o SPPO era algo muito mais complexo, ficando para um segundo momento.

4.2 SERVIÇO PÚBLICO

Conforme tratado na Parte I deste Relatório, a operação das 4 linhas de BRT foi licitada junto com o SPPO, cabendo às concessionárias das RTRs 3, 4 e 5 se organizarem institucionalmente para a gestão deste modal. Deste modo, os contratos relativos aos 4 corredores BRT eram:

i) TransOeste: RTRs 4 e 5, Contratos nº. 03/2010 e 04/2010

ii) TransCarioca: RTRs 3 e 4, Contratos nº. 02/2010 e 03/2010

iii) TransOlímpica: RTRs 4 e 5, Contratos nº. 03/2010 e 04/2010

iv) TransBrasil: RTR 3, Contrato nº. 02/2010 (mas não chegou a iniciar a operação pela concessionária)

No entanto, em função dos diferentes problemas de gestão e operação das linhas de BRT, que surgiram pouco tempo após o início da operação deste modal, a Prefeitura buscou formas de minimizar os problemas nos serviços.

Foram realizadas duas intervenções no sistema de BRT:

- Decreto Rio nº. 45640 de 29/01/2019, que declarou a intervenção pelo prazo de até 180 dias e nomeou um interventor; esta gerou um termo de compromisso cujas condições mínimas não foram cumpridas pelo Consórcio Operacional BRT (Marques, 2022);
- Decreto Rio nº 48.645, de 22/03/2021, que declarou a intervenção pelo prazo de até 180 dias, designando uma interventora, sendo prorrogado pelo Decreto Rio nº 49.412, de 17/09/2021.

A segunda intervenção encerrou com a decretação de caducidade parcial dos contratos, realizada por meio do Decreto Municipal nº. 50.199 de 16/02/2022:

> Fica decretada, na parte relativa à operação do sistema Bus Rapid Transit (BRT), a pena de caducidade dos Contratos de Concessão nº s 02/2010, 03/2010 e 04/2010 do

> Serviço Público de Passageiros por Ônibus celebrados, respectivamente, com Consórcio Internorte de Transportes, Consórcio TransCarioca de Transportes e o Consórcio Santa Cruz Transportes (Rio de Janeiro, 2022, art. 1°).

A partir do referido decreto, determinou-se a devolução, ao Município do Rio de Janeiro, dos terminais e das estações de BRT; já os bens e serviços foram requisitados pelo Decreto nº. 50.200 de 16/02/2022. Por meio do Decreto nº. 50.201 de 16/02/2022 foi delegado o serviço de BRT à empresa pública Mobi Rio, "até que seja formalizado novo contrato de concessão, após o devido processo licitatório" (art 1°, par. único).

Deste modo, a determinação do Decreto nº. 50.201/2022 que previa uma delegação temporária do serviço à estatal Mobi Rio, passou a produzir efeitos permanentes, pois não houve concessão dos serviços e esta continua, até o presente, como empresa operadora do sistema de BRT na cidade do Rio de Janeiro.

Para encerrar disputas judiciais sobre os fatos acima, a partir do acordo judicial mencionado anteriormente, celebrado em 19/05/2022 na ACP nº. 0045547-94.2019.8.19.0001 foi estabelecido que:

> 1. Os consórcios e as empresas consorciadas concordam com a retomada do serviço de BRT (*Bus Rapid Transit*) pelo Município, renunciando, desde logo, a qualquer pretensão à retomada do serviço, sem prejuízo da dedução de eventuais pretensões indenizatórias pela via própria. 1.1 Os Consórcios e as empresas consorciadas concordam com a extinção parcial do contrato de concessão, limitada à operação do BRT (ACP 0045547-94.2019.8.19.0001, p. 23166).

4.2.1 Nova modelagem TransBrasil

Entre os 4 eixos de BRT previstos, apenas o eixo BRT TransBrasil não iniciou a operação. Apesar de ter sido objeto de modelagem e terem iniciado as obras de implantação, estas foram interrompidas e o eixo somente se tornou operacional em 2025. Conforme tratado na Parte I, o BRT TransBrasil teve uma primeira fase de projeto, entre 2010 e 2013; entre 2013 e 2014 houve um aprimoramento de projeto e; pós 2020 foi feito o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº. 01/2020, que levou a nova modelagem técnica e financeira.

No âmbito de uma reformulação promovida a partir do PMI nº 01/2020, a modelagem do corredor BRT TransBrasil foi estruturada como um amplo projeto de requalificação urbana e mobilidade para o eixo da Avenida Brasil, integrando o sistema municipal e a Região Metropolitana. Os estudos elaborados pela empresa *Sightseeing* Rio Transporte de Passageiros Ltda representaram uma revisão da concepção originalmente desenvolvida para

o corredor ao longo da década de 2010, propondo uma nova estrutura operacional, financeira e tecnológica para sua implantação e operação.

A requalificação urbana prevista superava a mera infraestrutura viária, consolidando-se como um componente indissociável da estratégia de transporte e concebendo o eixo da Avenida Brasil como um vetor de desenvolvimento socioambiental. Essa transformação baseava-se em uma política de uso e ocupação do solo que incentivava o adensamento populacional em áreas subutilizadas, promovendo o desenvolvimento de empreendimentos integrados ao entorno das estações.

O projeto também priorizava a mobilidade ativa, com a construção de 104.000 m² de ciclovias, ciclofaixas e novas passarelas, além de garantir a acessibilidade universal conforme a norma NBR 9050. A qualificação do espaço público contemplava a reurbanização completa, incluindo mobiliário urbano qualificado e projetos arquitetônicos nos terminais que ofereceriam serviços essenciais como sanitários e postos de recarga. Por fim, o compromisso com a sustentabilidade seria materializado na transição para uma frota 100% elétrica e no uso de energia solar, enquanto o reforço da segurança dar-se-ia pela integração tecnológica com o Centro de Operações Rio (COR-Rio), garantindo um monitoramento eficiente da infraestrutura e do fluxo viário.

O estudo técnico-operacional (Caderno A) e o estudo de infraestrutura e tráfego (Caderno B), presentes nos anexos do PMI de 2020, serviram de base para a definição de uma rede tronco-alimentada, embora a execução tenha divergido do modelo de concessão privada. Enquanto o planejamento previa uma PPP de 30 anos com gestão privada, a implementação foi assumida pela empresa pública municipal Mobi Rio, após a declaração de caducidade dos contratos do Sistema BRT e a reestruturação do sistema pela Prefeitura em 2022.

No que tange à demanda e oferta, o processo utilizou dados secundários, incluindo o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS/2019) para a distribuição de viagens, as projeções populacionais do IBGE para o período 1991/2030, a Pesquisa Origem e Destino de 2013, além das estimativas de demanda de crescimento populacional e demanda desenvolvidos para o projeto TransCarioca e o Plano Operacional 2012 da Logit para validação. A partir dessas fontes e de simulações para o ano-horizonte de 2030, projetaram-se 26 mil embarques na hora pico.

Os estudos previam que a operação plena do sistema resultaria em uma redução significativa da frota convencional em circulação para priorizar a fluidez dos articulados no corredor segregado, com expectativa de redução de 210 ônibus/hora. Entretanto, na implantação do corredor, a Prefeitura optou por manter inicialmente as linhas convencionais da Avenida Brasil

sem alterações substanciais, adotando uma estratégia gradual de reorganização da rede e monitoramento contínuo da demanda para subsidiar futuros ajustes operacionais (Rio de Janeiro, 2024b).

Na modelagem proposta a partir do PMI nº 01/2020, o projeto previa uma extensão total de 31,0 km, ligando o Terminal Deodoro ao Terminal Candelária, no Centro do Rio. A infraestrutura planejada contemplava a utilização de oito terminais de ônibus, sendo cinco de alimentação (como Missões, Margaridas e Deodoro) e três de difusão na área central, também incluía um projeto funcional que estendia o corredor pelas Avenidas Francisco Bicalho e Presidente Vargas para alcançar a região da Candelária. Além disso, a modelagem previa a operação em três etapas progressivas, visando o atendimento de uma demanda que atingiria seu pico em 2030. A grande alteração executada foi a consolidação do Terminal de Integração Gentileza (TIG) como ponto final, reduzindo a extensão dos trechos previstos em 2012 e 2020 (Rio de Janeiro, 2024).

Uma das alterações mais significativas em relação à modelagem original refere-se à tecnologia veicular adotada. A modelagem do PMI fundamentou sua viabilidade em uma frota elétrica com estratégias complexas de recarga rápida e longa nos terminais e garagens. Na execução final, a frota entregue pela prefeitura foi composta por veículos articulados movidos a diesel, tornando inaplicáveis os cálculos de impacto ambiental e de ciclo de vida de baterias descritos nos estudos (Rio de Janeiro, 2022; Rio de Janeiro, 2023).

Por fim, a análise de viabilidade econômico-financeira detalhada no Caderno C projetava investimentos totais na ordem de bilhões de reais para a implantação e operação ao longo de 30 anos. A modelagem demonstrava que a receita tarifária direta seria insuficiente, propondo uma PPP na modalidade de concessão patrocinada, o que exigiria uma subvenção pública por passageiro para manter o equilíbrio econômico do parceiro privado (Caderno D).

A TransBrasil muda a lógica dos projetos iniciais ao incorporar, em sua modelagem financeira, a necessidade de prever subsídios públicos explícitos e mecanismos de mitigação de riscos de demanda que não haviam sido dimensionados nos corredores anteriores. O detalhamento, aqui, é menos sobre a viabilidade estática do projeto e mais sobre a gestão do equilíbrio econômico-financeiro em um sistema já maduro e sob estresse contratual.

Na prática, o financiamento da modelagem foi realizado majoritariamente através de aportes diretos do poder público, eliminando a modelagem de subvenção a uma concessionária privada prevista no documento original e consolidando o sistema sob gestão e operação direta do poder público municipal por meio da Mobi Rio (Rio de Janeiro, 2021; Rio de Janeiro, 2025).

Já as obras do corredor BRT TransBrasil foram viabilizadas por recursos municipais e financiamentos federais voltados à mobilidade urbana, com destaque para o contrato de aproximadamente R$ 1,1 bilhão firmado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Caixa Econômica Federal para a execução das obras de infraestrutura do corredor em 2024[64].

Cabe destacar que, após a intervenção municipal e a decretação da caducidade da concessão do sistema BRT, a Prefeitura do Rio de Janeiro desenvolveu uma nova modelagem institucional para a concessão da operação dos corredores, submetida a audiências públicas e formalizada na Concorrência SMTR nº 01/2023. O PMI de 2020 funcionou como uma peça fundamental na base documental que permitiu à Prefeitura formular o novo edital, funcionando como um "norteador" técnico que foi adaptado e expandido para atender às complexidades do cenário enfrentado a partir de 2022.

Os estudos propunham o retorno da participação privada por meio de uma concessão estruturada com novos mecanismos de remuneração, metas de desempenho e repartição de riscos, buscando superar as fragilidades observadas no modelo anterior. Entretanto, o certame foi posteriormente suspenso e não chegou a ser implementado, permanecendo a operação sob responsabilidade da Mobi Rio. Dessa forma, a trajetória da TransBrasil passou por três arranjos distintos: a concepção original vinculada às concessões de 2010, a remodelagem proposta pelo PMI nº 01/2020 e a gestão pública efetivamente adotada após a intervenção municipal.

4.2.2 Aquisição de frota

O sistema de BRT passou a ter todas as garagens e terminais de titularidade e responsabilidade pública. Outro movimento fundamental para a recuperação da qualidade do BRT foi a aquisição de frota nova, adotando-se nova identidade visual. A partir de abril de 2022, a Prefeitura começou a realizar uma sequência de licitações para aquisição de novos ônibus articulados[65] (Quadro 7).

[64] https://caixanoticias.caixa.gov.br/Paginas/Not%C3%ADcias/2024/02-FEVEREIRO/brt-TransBrasil-inicia-operacao-no-rio-e-conta-com-investimentos-de-r-11-bilhao-da-caixa.aspx?

[65] Dados no site da Prefeitura https://transportes.prefeitura.rio/licitacao-da-renovacao-de-frota-brt/, último acesso em 17 de junho de 2026.

Quadro 7 – Licitações de novos ônibus

Pregão Eletrônico	Aquisição	Quantidade	Data
PE SMTR Nº 304/2022	Ônibus articulado	320	01/04/2022
PE SMTR Nº 304/2022	Ônibus articulado	71	01/04/2022
PE SMTR Nº 474/2022	Ônibus articulado	100	17/05/2022
PE SMTR Nº 1068/2022	Ônibus articulado, mínimo 180 passageiros, diesel, padrão PROCONVE P-8 (EURO VI)	270	20/10/2022
PE SMTR Nº1059/2023	Ônibus Padron, mínimo passageiros, 80 passageiros, diesel, padrão PROCONVE P-8 (EURO VI)	85	13/12/2023
PE SMTR Nº 90090/2025	Ônibus articulado, mínimo 180 passageiros, diesel, padrão PROCONVE P-8 (EURO VI)	50	15/04/2025

4.2.3 Licitação 2022-2023 (suspensa) e Mobi Rio

Em 31/03/2023 foi publicado, no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, um Aviso de Licitação, cujo objeto era a concessão comum, em caráter de exclusividade, da prestação dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus no sistema BRT da cidade do Rio de Janeiro, contemplando a manutenção, operação e gestão da frota, garagens, terminais e estações cedidos pelo Poder Concedente, dividido em 3 (três) lotes. O período previsto foi de 10 anos e o tipo de licitação estabelecido foi o de maior valor de outorga.

O Sistema BRT foi segmentado em três lotes que seriam licitados da seguinte maneira:

- Lote 1 Carioca: com corredores TransCarioca e o chamado Lote Zero (correspondente ao trecho entre o Terminal Jardim Oceânico e o Terminal Alvorada);
- Lote 2 Brasil: com os corredores TransOlímpica e TransBrasil;
- Lote 3 Oeste: com o corredor TransOeste (restante) e o Cesário de Melo.

Foi disponibilizada *on-line* a documentação preliminar relativa à licitação, com minutas de edital e anexos[66]. A Prefeitura realizou duas audiências públicas preparatórias, 18/02/2022 e em 11/01/2023 e realizou consulta pública entre 26/12/2022 e 26/01/2023. A documentação da licitação chegou a ser publicada em nova versão, de 16/05/2023 e 07/06/2023. O procedimento recebeu numeração de ordem, tornando-se Concorrência CO SMTR Nº 01/2023, de 15/05/2023.

66 https://transportes.prefeitura.rio/licitacao-operacao-brt/

No entanto, em função de Aviso publicado em 28/04/2023 no Diário Oficial, que suspendeu o processo licitatório SINE DIE, o certame não aconteceu, mesmo que a publicação da versão final da documentação da licitação tenha ocorrido no mês seguinte ao aviso de suspensão.

> É, a gente estava atraindo até operadores internacionais interessados, que estava sendo um processo superinteressante. Mas estava muito próximo da eleição e basicamente ninguém queria tomar o risco político de fazer uma licitação com algo que estava funcionando, muito próximo da eleição, e com um grande risco de entregar de novo para as mesmas pessoas (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

4.3 AGENTES

Essa nova fase do BRT, que inclui intervenções, novos estudos do BRT TransBrasil, decretação de caducidade parcial de 3 contratos de concessão de 2010 com assunção dos serviços pela Mobi Rio e iniciativa de licitar novas concessões, envolveu uma série de atores.

Em relação às intervenções, vamos ter uma mudança inicial na postura da Prefeitura, com a designação de um interventor em 2019 e de uma interventora em 2021, onde esta "passa assumir, por força do presente ato, o cargo de Diretora Presidente /a sociedade BRT Rio S/A, com amplos poderes para sua administração" (Decreto nº. 48.645/2021). Foi, ainda, designada em 2019, uma Comissão Especial de Acompanhamento e Fiscalização do BRT para "assunção do controle dos veículos, garagens e do acervo técnico, além de todos os aparatos tecnológicos e físicos necessários à operacionalização do sistema, com consequente abertura de contas bancárias para gestão de valores" (Decreto nº. 45.640/2019) e de Conselho Técnico em 2022 "para apreciar questões que lhe sejam submetidas pela interventora" (Decreto nº. 48.645/2021).

A modelagem do BRT TransBrasil envolveu empresas que atuam na área de consultoria em transportes: *Sightseeing* Rio Transportes de Passageiros Ltda, com assessoria técnica da Oficina Engenheiros Consultores, Biazzo Simon Advogados e Almeida & Fleury. Já o financiamento de projetos envolveu operações de crédito por meio da Caixa Econômica Federal.

A Mobi Rio é inicialmente mobilizada para tratar de um problema emergencial e temporário. No entanto, as mudanças de agenda do governo municipal fazem com que ela tenha que ser fortalecida para manter a operação do serviço por tempo superior ao estimado inicialmente. A operação, que estava prevista para ficar provisoriamente com a Mobi Rio, passou a ficar permanentemente sob a responsabilidade desta estatal.

Para garantir as condições institucionais dessa operação pela Mobi Rio, a Prefeitura tem adotado uma sequência de medidas jurídico-administrativas, consoante descrito no Quadro 8.

Quadro 8 – Decretos relacionados à Mobi Rio desde 2021

Decreto	Objeto	Obs
49940/2021	Regulamenta a Lei municipal nº 881, de 11 de julho de 1986, que autorizou o Poder Executivo a promover as medidas e atos necessários à constituição da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio, e dá outras providências.	Cria CMTC Rio, empresa pública de capital fechado, com nome de fantasia MOBI-Rio.
50017/2021	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio)	Criação de cargos comissionados
50024/2021	Cria Grupo de Trabalho para elaborar a proposta de modelagem dos processos de apoio administrativo para o início da operação da CMTC Rio.	
50018/2021	Estabelece regras e procedimentos de controle financeiro e orçamentário para a gestão da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio), e dá outras providências.	
50185/2022	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Muda codificação institucional de cargos
50200/2022	Determina a requisição administrativa de bens e serviços para assegurar a prestação do serviço público de transporte coletivo no Sistema Bus Rapid Transit (BRT)	Requisição de garagens, veículos, frota de apoio e serviços de bilhetagem
50201/2022	Delega à Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC RIO (MOBI-Rio) a prestação dos serviços de transporte público coletivo por ônibus no âmbito do sistema Bus Rapid Transit – BRT no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.	Recebe também a cessão de terminais, estações, movéis e imóveis revertidos com a caducidade parcial
50574/2022	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio)	Criação de órgãos na Mobi Rio
51079/2022	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio)	Criação de órgãos e criação/reorganização de cargos
51408/2022	Cede à Companhia Municipal de Transportes Coletivos (MOBI-Rio) o uso, guarda e gestão das estações e terminais do Sistema Bus Rapid Transit – BRT do corredor de BRT TransBrasil no Município do Rio de Janeiro.	
51411/2022	Dispõe sobre a delegação de competência à Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC RIO (MOBI-Rio) e à Gerência do Programa BRT Seguro da SEOP, para fiscalização e aplicação da penalidade prevista no art. 3º da Lei nº 6.299, de 2017	

(continua)

Decreto	Objeto	Obs
51502/2022	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Altera denominação de órgão
51507/2022	Dispõe sobre as competências da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	
51954/2023	Altera o Decreto Rio nº 50.201, de 16 de fevereiro de 2022, para dispor sobre a remuneração da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC RIO (MOBI-Rio) pela prestação dos serviços públicos que lhe foi delegada.	Trata da remuneração e do pagamento do subsídio
52004/2023	Dispõe sobre a codificação institucional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Criação de novos cargos
52274/2023	Regulamenta a Lei Municipal nº 6.299, de 5 de dezembro de 2017, que estabelece normas de segurança no sistema Bus Rapid Transit – BRT, e dá outras providências.	
52590/2023	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Cria órgão e cargo
53518/2023	Dispõe sobre a codificação institucional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Altera codificação de cargo
53934/2024	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Cria órgão e cargo
53935/2024	Dispõe sobre a codificação institucional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Cria cargo
55180/2024	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio.	Cria órgão e cargos e extingue cargos
55676/2025	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio.	Criação de órgão e alteração organizacional
55870/2025	Dispõe sobre as competências da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio.	Alteração organizacional
56604/2025	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio.	Criação de órgão, cargo e alteração organizacional
56605/2025	Dispõe sobre a codificação institucional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Altera codificação institucional
57519/2026	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Cria órgão e cargos e extingue cargos
57601/2026	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Altera órgão e cargo

Decreto	Objeto	Obs
57922/2026	Altera o Decreto Rio nº 50.201, de 16 de fevereiro de 2022, para incluir novos terminais delegados à Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC RIO (MOBI-Rio).	Acrescenta terminais
57930/2026	Dispõe sobre a codificação institucional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Altera código de cargo
57981/2026	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC Rio (MOBI-Rio).	Cria órgão e cargo

Fonte: leismunicipais.com.br

Em relação ao sistema BRT, considerando que as questões tecnológicas específicas sobre os quatro eixos foram descritas no capítulo 1 da Parte I e no capítulo 2 da Parte 2 ou se relacionam a questões de bilhetagem, descrita no capítulo antecedente, não será inserido item específico aqui sobre esse tema. Também não serão inseridos itens específicos sobre dimensões econômico-financeira e jurídica, levando em conta a decisão da Prefeitura de manter a operação do serviço via Mobi Rio.

CAPÍTULO 5 – LICITAÇÃO-CONTRATAÇÃO SISTEMA RIO 2025

Tendo em vista a proximidade do encerramento dos prazos dos contratos celebrados em 2010, os problemas tratados anteriormente na operação dos serviços e os acordos judiciais, a Prefeitura iniciou, no segundo semestre de 2025, a divulgação das mudanças que passariam a ocorrer no sistema de ônibus e anunciou a realização dos processos licitatórios para o novo sistema, agora intitulado Rede Integrada de Ônibus – Sistema Rio, o qual passa a ter um escopo mais limitado e um modelo regulatório muito diferente do anterior.

Segundo informado em entrevista pela ex-Secretária de Transportes, o modelo proposto foi inspirado em experiências do sistema de transporte por ônibus de Londres, entre os quais se destacam a realização de contratos em datas diferentes e sequenciais, viabilizando uma competição dinâmica pelas linhas e transições mais suaves – dos pontos de vista logístico e de renovação de frota – e o estabelecimento de incentivos para as empresas performarem de maneira eficiente. Além disso, realizar licitações em diferentes momentos daria mais tempo para implantar ônibus elétricos, pois "se eu for fazer tudo agora, eu estaria meio que obrigada a fazer tudo no diesel, porque você tem necessidade de um tempo pra planejar a infraestrutura elétrica, você precisa ver a subestação, conectar a garagem, ter uma série de obras" (entrevista, set/2026).

5.1 ELEMENTOS DE CONJUNTURA

A base pesquisada reúne reportagens, artigos de opinião e matérias relacionadas à mobilidade urbana, bilhetagem eletrônica, gestão do transporte público e processo licitatório, permitindo identificar os principais fatores políticos, econômicos e sociais que motivaram a reformulação do modelo de concessão dos ônibus municipais, cujo levantamento foi orientado por buscas de combinação de palavras-chave como: "Sistema Rio", "licitação" e "ônibus", a combinação "bilhetagem", "transporte" e "Rio de Janeiro", e a combinação "ônibus", "licitação" e "Rio de Janeiro", de forma que o conteúdo fosse direcionado ao tema em análise.

Conforme levantamento realizado a partir de notícias do jornal O Globo publicadas entre 2025 e 2026, a nova licitação do Sistema Rio foi concebida em um contexto de crise da mobilidade urbana, marcado pela queda expressiva de passageiros, envelhecimento da frota, crescente dependência de subsídios públicos, questionamentos sobre a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias, conflitos institucionais relacionados à bilhetagem eletrônica

e crescente demanda por maior integração e controle público do sistema de transporte coletivo, havendo a necessidade de maior transparência na operação e na arrecadação tarifária.

Politicamente, a Prefeitura buscava exercer maior capacidade de planejamento, fiscalização e controle financeiro e, consequentemente, a reformulação dos contratos de transporte. Isso ocorre especialmente após assumir a gestão da bilhetagem eletrônica por meio do *Jaé* e intensificar as críticas ao modelo anterior de concessão, que era amplamente controlado pelas operadoras de ônibus. Assim, a Prefeitura defendia que era necessário romper com a forte influência das empresas de ônibus sobre a gestão do sistema, ampliando o controle público sobre a operação e a bilhetagem.

5.1.1 Justificativas do poder público

No Termo de Referência da Licitação (Anexo I), é expressa a necessidade de mudança de modelo, o qual é desenhado a partir de experiência recente acumulada pela Prefeitura:

> Diante da experiência acumulada e das disfunções constatadas ao longo da vigência dos contratos oriundos da Concorrência nº CO 10/2010, evidencia-se a imprescindibilidade de celebração de novos contratos de concessão para o sistema de transporte público por ônibus, capazes de refletir uma modelagem mais adequada à realidade operacional e institucional atual. A retirada do BRT do escopo das concessões e sua gestão direta pelo Município, bem como a separação contratual do Sistema de Bilhetagem Digital, demonstraram resultados positivos expressivos, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao Poder Concedente. Esses avanços, somados à necessidade de superação das deficiências estruturais dos contratos anteriores, fundamentam a reestruturação do modelo de concessão como etapa crítica para a qualificação da política de mobilidade urbana (VF, fls. 04-05).

Para além da justificativa formal publicada no Diário Oficial, as razões do poder público para a nova modelagem foram expostas nas audiências públicas realizadas em cada etapa da licitação, que também registraram as principais reações dos diferentes atores ao modelo proposto. Foram analisadas as atas e os materiais de apresentação das audiências da Etapa 1, realizadas em 12/08/2025 na Câmara Municipal e virtualmente em 09/09/2025 e; da audiência da Etapa 2, realizada em formato virtual em 17/04/2026. Em consonância com o tratamento dado às entrevistas neste relatório, os agentes públicos são identificados pelo cargo e os participantes da sociedade civil pela entidade que representavam ou pela condição em que se manifestaram.

5.1.1.1 Etapa 1: audiência pública de 12/08/2025

A audiência pública da Etapa 1 ocorreu no Plenário Teotônio Villela da Câmara Municipal, em formato híbrido, e teve uma configuração peculiar: foi realizada conjuntamente com audiência pública da Comissão Permanente de Transportes e Trânsito, cuja pauta formal eram os "esclarecimentos a respeito do Sistema de Transporte Público Local (STPL) e do Sistema de Transporte Público Complementar (STPC)", ainda que a SMTR a tenha registrado como a "1ª Audiência Pública Sistema RIO"[67]. A sobreposição de pautas marcou o perfil da participação: as listas de presença da Câmara e da SMTR somam cerca de 180 assinaturas, em sua grande maioria de permissionários do STPL, e boa parte das manifestações orais tratou da situação do transporte complementar, e não do edital propriamente dito.

Na apresentação, a então Secretária Municipal de Transportes justificou o novo modelo a partir do que chamou de "a triste história do sistema de transporte". Segundo os dados apresentados, em 2021, apenas 24% das linhas operavam regularmente, 18% operavam de forma irregular, com frota abaixo da determinada, e 58% estavam inoperantes, um "apagão do sistema de transporte público". O quadro foi atribuído à queda de demanda iniciada em 2015 e ao "golpe fatal" da pandemia, que resultou no abandono de mais de 150 linhas, no encerramento das atividades de 15 empresas e na entrada de outras 11 em recuperação judicial. O primeiro acordo judicial, de 2022, e o subsídio por quilômetro teriam permitido acrescentar mil ônibus à frota, reativar 800 pontos de parada, criar ou reativar 200 linhas e 65 serviços noturnos, de modo que não haveria mais "bairros isolados" na cidade, mas com frota ainda insuficiente, intervalos longos e irregulares e manutenção precária. O segundo acordo, de 2025, teria introduzido "o que faltava, uma medida de qualidade do serviço": com base no IQT, as áreas da cidade foram ranqueadas e o encerramento dos contratos de 2010 foi antecipado em fases, começando pelas regiões com pior desempenho (Ata, 12/08/2025). A gradualidade foi justificada também por razões logísticas: "a gente aprendeu nestes quatro, cinco anos, que ônibus é uma coisa que demora para chegar", de modo que não seria possível renovar de uma só vez uma frota de quatro a cinco mil veículos.

A licitação foi apresentada como o fechamento de um ciclo de gestão sustentado em três pilares: a bilhetagem digital ("a Cidade do Rio de Janeiro é a primeira cidade do Brasil a licitar a bilhetagem como serviço público"), a reestruturação do BRT e o novo contrato do sistema de ônibus. Cada elemento central da nova modelagem recebeu uma justificativa específica. A divisão em 34 lotes menores, em substituição aos quatro consórcios, daria maior flexibilidade ao poder público e facilitaria o encerramento do contrato de um operador com problemas. A

[67] CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Comissão Permanente de Transportes e Trânsito. Íntegra da ata da audiência pública realizada em 12 de agosto de 2025. Diário da Câmara Municipal, 13 ago. 2025. A lista de presença da SMTR traz o cabeçalho "Lista de Presença – 1ª Aud. Pública Sistema RIO / Data: 12/08/2025 / Local: Câmara Municipal do Rio de Janeiro".

contratação de quilometragem sem exclusividade alteraria a natureza da relação com as empresas: "Não há mais exclusividade sobre linha, nem sobre uma área geográfica, né? Então, agora as empresas de ônibus são prestadoras de serviço para o Município do Rio de Janeiro" (Secretária Municipal de Transportes, Ata, 12/08/2025).

As garagens públicas foram apresentadas como condição para "uma licitação realmente competitiva, aberta, permitindo a empresas de outras cidades, países, estados entrarem no Rio de Janeiro". O prazo de 10 anos, anunciado naquela ocasião como "não renovável", em contraste com os 20 anos renováveis de 2010, permitiria à cidade substituir mais cedo a tecnologia diesel. A eliminação do dinheiro embarcado desoneraria o motorista da dupla função de condutor e cobrador, agilizaria o embarque e reduziria riscos de segurança. A tecnologia embarcada (ITS) e o futuro Centro de Controle Operacional, por sua vez, permitiriam monitorar em tempo real a conduta dos motoristas, a ocorrência de falhas mecânicas e a qualidade da operação. Até a identidade visual da frota foi mobilizada como símbolo da mudança: os veículos deixariam de exibir o nome das empresas, porque "as linhas são do Município do Rio de Janeiro".

As manifestações dos participantes podem ser agrupadas em seis conjuntos:

(i) Transporte complementar: representantes do STPL e do STPC, maioria entre os inscritos, reivindicaram a inclusão das vans no novo sistema, a extensão do subsídio à categoria, linhas de crédito para renovação da frota e soluções para problemas operacionais do Jaé. Um dos permissionários argumentou que a ampliação da frota de ônibus prevista para os três primeiros lotes (de 199 para 680 veículos, segundo seus cálculos) reduziria a demanda das vans e que, com a remuneração dos ônibus por quilômetro, a concorrência entre os modais se tornaria desigual.

(ii) Setor empresarial: a FIRJAN manifestou apoio institucional com ressalvas — o plano operacional de referência basear-se-ia em parte em dados anteriores à pandemia; seriam necessárias salvaguardas para os concessionários diante de congestionamentos e situações de violência; e faltaria integração física entre modais —, citando a instabilidade da linha 830, que atende o distrito industrial de Campo Grande.

(iii) Movimentos de mobilidade: o presidente da FAM-Rio, também coordenador do Fórum de Mobilidade Urbana, defendeu a integração física e tarifária com os trens, a criação de uma autoridade metropolitana de transportes e a tarifa zero, com fundamento no direito social ao transporte (art. 6º da Constituição).

(iv) Usuários e lideranças comunitárias denunciaram a redução de viagens promovida em julho de 2025 sem consulta prévia à população com cortes de 75% na linha 629 e de 45% na linha 222, que atende dois hospitais e registraram ceticismo quanto às promessas, lembrando que a climatização integral da frota havia sido prometida para 2016.

(v) Trabalhadores rodoviários: o sindicato da categoria relatou a perda de nove mil postos de trabalho desde 2018, cobrou garantias de emprego na transição para os novos contratos e a abertura de mesa de negociação, e mencionou a situação indefinida dos trabalhadores da Mobi Rio.

(vi) Agentes de mercado e especialistas: a Associação Brasileira do Biogás pediu que ônibus movidos a biometano pudessem participar do certame; e dois advogados apresentaram contribuições à modelagem jurídica, questionando a racionalidade de cobrar outorga em uma concessão estruturalmente dependente de subsídio o que equivaleria a "a Prefeitura tomar um empréstimo do empresário", devolvido depois na forma de subsídio, indagando por que não se optou por uma parceria público-privada, apontando incertezas técnicas, jurídicas e ambientais sobre as garagens provisórias e solicitando a prorrogação da consulta pública.

Nas respostas, a Secretária afirmou que "o transporte complementar não vai acabar" e que, concluído o recadastramento dos permissionários, a categoria saberia até abril de 2026 onde operaria, ao mesmo tempo em que descartou a volta da Riocard: "a caixa-preta não volta mais". Quanto às salvaguardas, informou que o edital prevê o pagamento de viagens interrompidas por problemas de segurança, congestionamento ou acidente. Sobre a redução de viagens, reafirmou a prerrogativa do poder concedente de definir os planos operacionais, argumentando que os cortes ocorreram onde havia sobreoferta e que isso "também é cuidar do dinheiro público", pois o subsídio é pago com recursos orçamentários. As questões de modelagem receberam as respostas mais substantivas:

> Se a pessoa me dá R$ 2,00 por quilômetro, eu sei que essa operação é impossível e isso vai levar a uma precarização do serviço. Então, a gente trava esse lance, essa diminuição de tarifa até um ponto que a gente entende que é sustentável. A partir daí a gente permite que haja um valor de outorga, por quê? Porque talvez esse concessionário enxergue receitas acessórias e lucros de publicidade que eu não estou enxergando (...). Por que não fez PPP? A PPP tem um limite de até quanto você pode ter subsídio de 5% da receita corrente líquida. E a gente sabe que o subsídio é maior do que isso (Secretária Municipal de Transportes, Ata, 12/08/2025).

Às demandas dos rodoviários, a resposta concentrou-se na melhoria das condições de trabalho — cabine semi-segregada, ar-condicionado, câmbio automático e o fim da dupla função —, sem abordar diretamente a garantia de empregos na transição.

5.1.1.2 Etapa 1: audiência pública de 09/09/2025

Em 26/08/2025, foi publicado no Diário Oficial do Rio de Janeiro (edição 109, pág. 65) aviso de nova realização de audiência pública para 09/09/2025, evento que foi realizado exclusivamente de forma online[68], que visava esclarecimentos acerca da licitação, mas também "à obtenção de contribuições, comentários, dúvidas, sugestões, propostas, críticas e demais manifestações pertinentes"[69], tendo sido mediada pela Subsecretária de Planejamento e Concessões de Transporte.

Na exposição inicial, a subsecretária ressaltou a reestruturação completa da cidade numa divisão em 22 lotes estruturais e 12 lotes locais até 2028 e relatou que a licitação cumpre a fase 1 do Acordo Judicial de 2025, que contempla a região da Zona Oeste com 1 lote estrutural (B1 – Campo Grande) e 2 lotes locais (A2 – Santa Cruz e B2 – Campo Grande). Ressaltou ainda que a consulta pública prévia realizada entre 22/07 e 24/08/2025, contabilizou 699 contribuições, com destaque de 92,4% vindas de cidadãos individuais, cujos temas principais foram padronização visual, aspectos jurídicos, gestão de rede e eletrificação da frota.

A mediadora reafirmou as principais mudanças em relação ao modelo (SPPO/2010) já apresentadas na audiência anterior (12/08/2025), tais como alterações de contratos com exclusividade de linha para contratação por quilometragem rodada sem exclusividade e a substituição de garagens privadas por garagens públicas desapropriadas pelo município. Além disso, apresentou a informação de ajustes pós-consulta, notadamente em relação à alteração da matriz de risco no novo edital para estabelecer o compartilhamento de risco entre as concessionárias e o município nos casos comprovados de vandalismo ou atos criminosos aos veículos, que excedam a reserva técnica, admitindo-se também a utilização de outras tecnologias de energia (ex.: elétrico, biometano) mediante aprovação de viabilidade técnica e econômica pela concessionária, sem direito a reequilíbrio econômico-financeiro.

[68] RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Transportes. Audiência Pública: Sistema Rio – 09 set. 2025. Transmissão online. Rio de Janeiro: SMTR, 2026. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1YE9o-F3qrw__Fsio2YRvg_bObPhVl1Pn/view. Acesso em: 5 out. 2026.

[69] RIO DE JANEIRO (RJ). Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro: avisos, editais e termos de contratos. Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano XXXIX, n. 109, p. 65, 26 ago. 2025. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7565/#/p:65/e:7565. Acesso em: 8 out. 2026.

As perguntas e contribuições dos participantes foram agrupadas em seis temas centrais, que podem ser consultados na ata da audiência pública online[70]:

(i) Participação Social e Operacionalidade: Um membro do Conselho Municipal de Transportes apontou a pouca participação efetiva da sociedade civil na fiscalização e no planejamento dos serviços, citando a Lei de Mobilidade, questionou a integração com a Supervia e manifestou preocupação com a circulação de veículos de piso baixo em vias inadequadas;

(ii) Subsídio e Segurança Jurídica: Dois participantes ressaltaram a vulnerabilidade do modelo de concessão comum devido à falta de garantias financeiras vinculadas ao subsídio municipal, além de questionarem o critério de desempate por outorga, a vigência do período excepcional das garagens provisórias e restrições genéricas ao reequilíbrio econômico;

(iii) Especificações Técnicas e Frota: Representantes da fábrica Mercedes-Benz sugeriram a inclusão da tipologia "padrão piso baixo" além do ônibus "básico" para melhor conforto e maior capacidade de lotação, alertaram para os impactos do peso dos veículos sobre o pavimento e pediram esclarecimentos sobre a utilização do sistema de apoio à condução segura (ADAS);

(iv) Identidade Visual: Outro participante buscou entender a real utilidade da padronização visual por todas as empresas argumentando que a pintura única dificulta a identificação pelo usuário e prejudica o registro de reclamações;

(v) Licitação e Marcas: Representante do setor empresarial perguntou se um operador poderá licitar mais de um lote e se a logomarca da empresa poderá ser exibida nos ônibus; e

(vi) Fontes de Energia: Representante da Associação Brasileira do Biogás e da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) perguntou sobre políticas mais assertivas em relação ao uso de biometano na frota.

A subsecretária respondeu aos questionamentos associando em blocos os temas comuns, reiterando que a rede foi planejada usando demandas da ouvidoria (1746) e levantamentos de campo, e que os canais de participação social permanecem ativos. Também informou que

[70] RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Transportes. Ata da Audiência Pública – etapa 1 do Sistema Rio. Rio de Janeiro: SMTR, 2025. Disponível em: https://transportes.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/31/2025/09/ATA-DA-AUDIENCIA-PUBLICA-ONLINE-_-SISTEMA-RIO-%E2%80%93-09_09_2.pdf. Acesso em: 5 out. 2026.

a concessão comum não exige garantias adicionais e que o subsídio municipal vem sendo honrado regularmente desde 2022, estando assegurado na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sobre a sugestão da utilização de veículos "padrão piso baixo", reiterou que o estudo econômico estabelece o ônibus "básico" como referência, mas o edital permite que a concessionária opte pelo uso do ônibus tipo "padrão", desde que respeite as exigências mínimas, mantendo-se ainda a padronização com 9 cores regionais para conferir unidade visual ao sistema. A subsecretária respondeu aos questionamentos associando em blocos os temas comuns, reiterando que a rede foi planejada usando demandas da ouvidoria (1746) e levantamentos de campo, e que os canais de participação social permanecem ativos. Também informou que a concessão comum não exige garantias adicionais e que o subsídio municipal vem sendo honrado regularmente desde 2022, estando assegurado na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em relação às garagens provisórias, declarou que a ação faz parte da estratégia implementada pela prefeitura, estando o ente ciente das intercorrências e atrasos em obras. Portanto, tais critérios serão detalhados no edital definitivo, assim como os endereços e as condições de uso. Por fim, afirmou que a liberação para uso de biometano ou veículos elétricos já representa uma flexibilização feita a partir da consulta pública, podendo a empresa propor alternativas, mas arcar com os custos e sem direito a reequilíbrio.

5.1.1.3 Etapa 2: audiência pública de 17/04/2026

A audiência da Etapa 2 (Audiência Pública nº 001/2026) foi convocada por aviso publicado no Diário Oficial em 07/04/2026 e realizada em formato exclusivamente virtual, conduzida pelo Secretário Municipal de Transportes Jorge Arraes, com apoio técnico das Subsecretarias de Planejamento e Concessões de Transportes e de Transportes e Operação.[71] A interação se deu por perguntas escritas e por inscrições orais, com o chat desabilitado. O registro da plataforma indica cerca de 160 participantes distintos ao longo da sessão, 87 dos quais permaneceram conectados no encerramento. A consulta pública correspondente ficou aberta entre 01/04 e 30/04/2026 e, até a véspera da audiência, havia recebido 456 contribuições, 89,3% delas de cidadãos individuais e apenas 1,3% da academia; os temas mais frequentes foram linhas de ônibus (40,1%), sugestões e críticas gerais (30,3%) e temas alheios ao edital (15,1%).[72]

[71] SMTR. Ata da Audiência Pública nº 001/2026. Processo nº 000300.002176/2026-69, Concorrência CO SMTR nº 001/2026. Rio de Janeiro, 17 abr. 2026.

[72] SMTR. Audiência Pública – Licitação do Sistema RIO – Definições Básicas da Etapa 2. Apresentação, abr. 2026, slides 28-29 (dados de 01/04 a 16/04/2026). O número de participantes distintos foi estimado a partir do relatório de participação exportado da plataforma de videoconferência.

A justificativa apresentada reiterou os fundamentos da Etapa 1, mas vinculou a nova etapa de forma mais explícita ao segundo acordo judicial, do qual ela "decorre", abrangendo lotes estruturais em Bangu, Ilha do Governador, Santa Cruz e Vila Isabel e lotes locais em Bangu e Ilha do Governador (Ata, 17/04/2026). Foram apresentados quatro lotes (A1, C1–C2, H1–I3 e H2), cuja implantação se daria em três redes sucessivas: uma rede de entrada, a partir do quarto mês da ordem de início, semelhante à atual e com admissão de frota usada (594 ônibus); uma rede plena, a partir do nono mês, com novos serviços e intervalos adequados (737 ônibus); e uma rede plena expandida, em agosto de 2028, quando os lotes absorveriam as linhas dos operadores que, pelo acordo, mantêm o direito de operar até o fim dos contratos de 2010 (1.027 ônibus).

Em relação à Etapa 1, a apresentação trouxe algumas mudanças no discurso e no modelo: passou a mencionar a "admissão de outras tecnologias" além do diesel Euro VI — na coletiva de imprensa da mesma etapa, expressa como "estímulo a elétrico e biometano", o que atende a uma das demandas da audiência anterior —; o IDT passou a incidir em até 8% do OPEX, e não mais em até 6% da remuneração por quilômetro, incorporando um Índice de Equidade de Gênero como redutor de penalidade; e o contrato de 10 anos passou a constar como "renovável".

As manifestações tiveram perfil distinto das da Etapa 1. Os usuários concentraram-se em itinerários específicos, a reformulação da linha 791 e a recriação da 742 em Realengo e Padre Miguel, a extensão da linha 979 na Ilha do Governador e, sobretudo, a extinção do serviço diurno da linha 388 (Santa Cruz–Centro), que obrigaria o usuário a utilizar três conduções, e em problemas crônicos da operação, como a formação de comboios, o descumprimento de itinerários, a não parada em pontos e a circulação com placa de destino desligada. Um usuário considerou reduzido o peso atribuído às reclamações dos usuários no IDT e propôs a divulgação, em aplicativo, das linhas mais criticadas. Um representante do transporte complementar apontou a ausência de estudos de demanda que considerassem as vans e a defasagem tarifária do segmento. Um pesquisador da UFRJ questionou o critério de definição das tipologias veiculares, observando que a linha que atende o Aeroporto do Galeão não teria ônibus de piso baixo, a exequibilidade do prazo de quatro meses para aquisição dos veículos diante da capacidade produtiva da indústria e a frota inicial inferior à atualmente em operação.

Destacaram-se, ainda, contribuições de natureza jurídico-contratual, voltadas à alocação de riscos e à segurança jurídica dos futuros concessionários: a crítica à tentativa obrigatória de resolução consensual antes da via judicial (Cláusula 51 da minuta, à luz do art. 5º, XXXV, da Constituição), a proposta de alocar ao poder concedente o risco de vandalismo, a revisão do item 9.4 do edital, que afastaria o reequilíbrio econômico-financeiro em caso de alteração de

premissas (como a reforma tributária em curso), e a exclusão da Cláusula 41.8, que previa a desconsideração da personalidade jurídica da concessionária por via administrativa.

Nas respostas, a Subsecretária de Planejamento e Concessões informou que as sugestões de itinerário seriam objeto de avaliação técnica, podendo ser contempladas em etapas posteriores; que os equipamentos embarcados (câmeras, GPS integrado à placa de destino e telemetria) permitiriam identificar remotamente comboios, placas desligadas e descumprimentos de itinerário, com reflexo na remuneração pelo IDT; que as linhas entre bairros operariam com veículos básicos e as linhas locais, sobretudo em áreas de maior declividade, com veículos menores; que a frota inicial reduzida decorre do acordo judicial, que assegura aos operadores com bom IQT a permanência até agosto de 2028; e que o risco de vandalismo já estaria contemplado na matriz de riscos. As demais contribuições jurídicas foram "registradas para avaliação" no âmbito da consulta pública (Ata, 17/04/2026). A sessão foi interrompida por invasões de terceiros à plataforma, cujas manifestações não constaram da ata, e dois participantes sugeriram a realização de nova audiência em razão dessas interrupções.

5.1.1.4 Síntese comparativa

A comparação entre as audiências permite algumas constatações. A primeira, realizada em ambiente legislativo e com pauta formalmente voltada ao transporte complementar, teve caráter marcadamente político: a participação foi dominada por segmentos organizados com interesses diretamente afetados pela reestruturação (permissionários, rodoviários, setor empresarial), e o poder público a utilizou como espaço de afirmação de uma narrativa de ruptura com o modelo de 2010, expressa em termos como "caixa-preta" e na recusa categórica de retorno ao arranjo anterior da bilhetagem. A segunda e a terceira, virtuais e de perfil mais técnico, reuniram majoritariamente usuários preocupados com itinerários específicos, setores econômicos e contribuições jurídico-contratuais formuladas na linguagem dos futuros licitantes.

Em ambas, as respostas às questões mais estruturais foram, em geral, remetidas à análise posterior da consulta pública, sem devolutiva no próprio espaço da audiência, o que converge com a avaliação do representante da sociedade civil entrevistado, para quem as sugestões "eram aceitas ou não, mas nunca foi explicado" (ver item 3.3). Ainda assim, algumas alterações observadas entre as etapas, a admissão de tecnologias alternativas ao diesel, a previsão de renovação do prazo contratual e a reconfiguração dos lotes entre a audiência e o

material de lançamento do edital da Etapa 2[73], indicam que o modelo não permaneceu impermeável às contribuições recebidas, ainda que não seja possível, com base nas atas, estabelecer relação direta de causalidade entre elas.

5.2 SERVIÇO PÚBLICO

A concessão do Sistema Rio está prevista para acontecer em etapas, ou seja, em uma sequência de procedimentos licitatórios. Em cada etapa é licitada uma quantidade específica de lotes. O primeiro edital publicado, relativo à Etapa 1, foi o Edital CO SMTR nº. 01/2025 (Processo Administrativo nº MTR-PRO-2025/15873); o segundo Edital foi o CO SMTR Nº 001/2026 (Processo Administrativo nº 000300.002176/2026-69).

A decisão sobre quais etapas licitar e em quais momentos envolveu alguns fatores estabelecidos no 2o acordo judicial, entre os quais se destacam: os consórcios/sociedades consorciadas que operassem linhas com IQT menor que 0,8 perderiam a exclusividade de operação, permitindo a antecipação das licitações em data anterior a 2028 (prevista no 1° acordo) e; as linhas avaliadas com IQT igual ou superior a 0,8 teriam direito a continuar a operação até o prazo final da concessão, em 2028 (mesmo que sua linha venha a ser incluída em processo licitatório).

Ao organizar as informações do presente relatório, optou-se por apresentar as características do novo sistema que a Prefeitura do Rio de Janeiro está implantando por meio da descrição do processo licitatório da Etapa 1, o qual abrangeu os lotes A2, B1 e B2. Serão acrescentadas informações adicionais do certame subsequente, naquilo que se diferenciar da Etapa 1.

Foram analisados os documentos relativos à Licitação de 2025 (Edital SMTR nº. 01/2025 e anexos) disponibilizados pela Prefeitura na versão para Consulta Pública (https://transportes.prefeitura.rio/consulta-publica/) e na versão posterior à consulta, de 08/12/2025 (https://transportes.prefeitura.rio/licitacao-da-operacao-do-sistema-rio-etapa-1/). As referências aos documentos são realizadas da seguinte forma: indica-se o item e documento de referência seguidos das siglas: VCP (versão consulta pública) ou VF (versão final). Os documentos analisados foram os seguintes:

- Edital
- Anexo I Termo de Referência

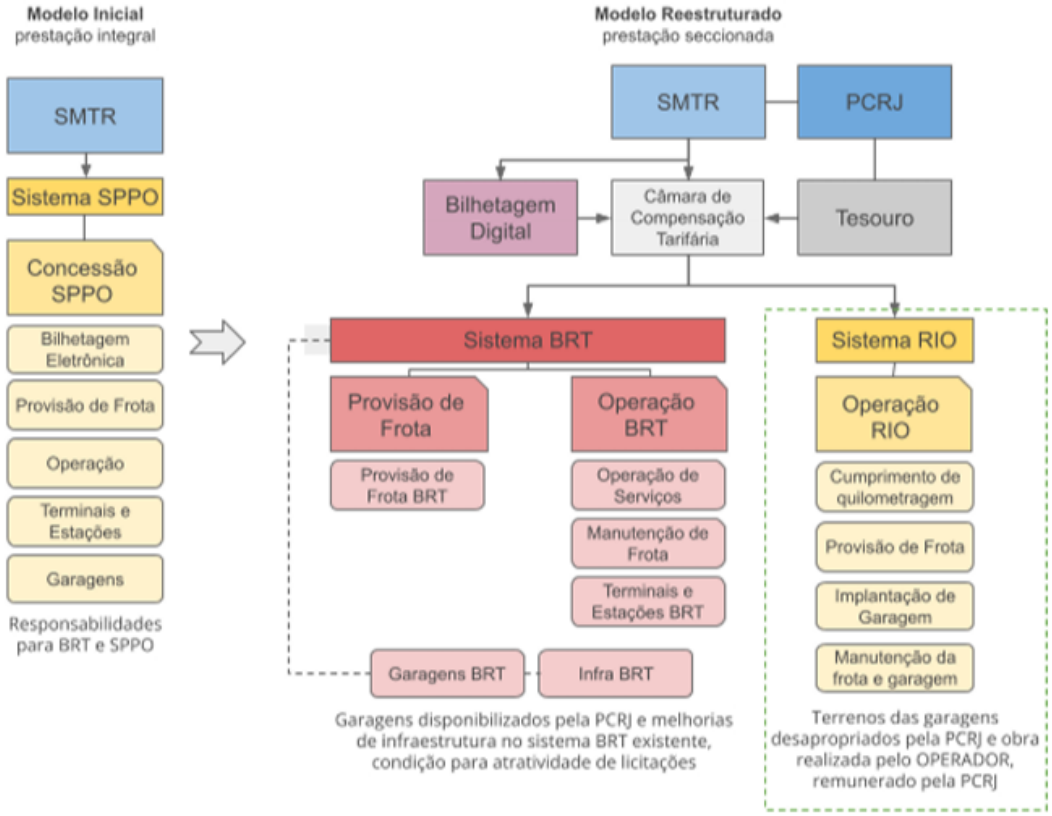
[73] Na audiência foram apresentados quatro lotes (A1, C1-C2, H1-I3 e H2); o material da coletiva de imprensa de lançamento da Etapa 2 já traz cinco lotes (A1-B6, B1-B8, C1-C2, H1-I3 e H2), com agregação de áreas de Guaratiba e Campo Grande, e tarifas de referência distintas das apresentadas na audiência.

- Anexo I.1 Sistema atual de transporte público da cidade do Rio de Janeiro
- Anexo I.2 Sistema de Referência
- Anexo I.3 Procedimentos para elaboração do plano operacional
- Anexo I.4 Especificação de frota
- Anexo I.5 Descritivo de ITS
- Anexo I.6 Programa mínimo de garagens públicas
- Anexo I.7 Índice de Desempenho de Transporte – IDT
- Anexo I.8 Remuneração pelo serviço da concessionária
- Anexo I.9 Estudo econômico de referência
- Anexo II Minuta de contrato
- Anexo III Diretrizes para demonstrações contábeis e financeiras
- Anexo IV Glossário
- Anexo V Matriz de Risco
- Anexo VI – Quadro de Infrações

5.2.1 O que é e quais atividades abrange?

O edital de licitação para Concessão do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus muda a nomenclatura do sistema de SPPO para Rede Integrada de Ônibus – "Sistema Rio". Neste momento, o Sistema Rio não engloba o sistema de BRT, a gestão de terminais, a CCT e o sistema de bilhetagem digital, contratados e/ou operados separadamente. O sistema de informações passa a ser responsabilidade compartilhada entre poder concedente e concessionárias. Segundo o modelo apresentado pelo poder público no Termo de Referência da licitação do Sistema Rio, as diferenças entre 2010 e o modelo atual são as seguintes (Figura 12, VF).

Figura 12 – Modelo de concorrência CO n°10/2010 e modelo a ser implementado para prestação do serviço



Fonte: Edital SMTR nº. 01/2025

O Sistema Rio é colocado como uma organização sistemática da lógica de operação do sistema de ônibus, sendo planejado "com foco na correção das distorções operacionais observadas no modelo atualmente em vigor" (anexo I.2 Sistema Referência, p. 02, VF).

> Cada LINHA do SISTEMA RIO identifica um conjunto de SERVIÇOS que estão relacionados entre si a partir de características dos seus itinerários. É composta por, minimamente, um SERVIÇO REGULAR – ou, na sua ausência, um SERVIÇO NOTURNO, ou um SERVIÇO TEMPORÁRIO, ou um SERVIÇO EXPERIMENTAL. É identificada por um NUMERAL constituído de três dígitos." (3.2, anexo I.2 Sistema Referência, VF).

Segundo previu o Termo de Referência, a concessão abrange as seguintes obrigações:

> Fornecimento, operação e gestão da frota de veículos; Informações aos usuários disponibilizadas nos veículos; Manutenção de equipamentos e serviços de garagem; Desenvolvimento de projetos e execução da obra de implantação da garagem pública; Serviços de tecnologia e gestão de informação aplicados à gestão da frota, ao compartilhamento de informações operacionais e de demanda, ao planejamento, à operação, à regulação e ao monitoramento do SISTEMA RIO (anexo I, VF).

A modelagem do Sistema Rio, segundo informações obtidas junto aos agentes da Prefeitura, foi coordenada por esta, com a participação de especialistas externos – do ITDP, WRI e C40

– e com a colaboração do Banco Mundial e da estatal municipal CCPAR, esta última para a modelagem econômico-financeira.

No que diz respeito à abrangência territorial, as linhas são classificadas em duas categorias: locais e estruturais. As primeiras têm atuação concentrada em área específica da cidade e as últimas desempenham papel importante na integração da rede de mobilidade, conectando diferentes regiões da cidade (3.2.2.1, anexo I.2 Sistema Referência, VF).

A operação foi prevista para ocorrer em Redes de Referência, na qual foram definidos "LOTES de operação com um quantitativo de quilometragem determinado e com uma quantidade de veículos para atender a demanda projetada e as especificidades de cada serviço." (anexo I.2 Sistema Referência, item 4, VF).

No Termo de Referência da Licitação (Anexo I) foi justificada a divisão por lotes por uma lógica inicialmente territorial, que reflete "a estrutura geral da rede de serviços e a necessidade de cobertura ampla da cidade" (1.3.2, VF). No entanto, registrou-se que essa divisão também foi "orientada "por critérios operacionais e logísticos, com especial ênfase na distribuição da quilometragem programada e na localização das garagens disponíveis ou previstas para cada subconjunto da rede" (1.3.2, VF). Neste último caso, a posição estratégica destas e a carga operacional correspondentes foram consideradas. As licitações já realizadas foram separadas nos seguintes lotes: ETAPA 1: Lotes A2, B1 e B2 e ETAPA 2: Lotes A1-B6, B1-B8, C1-C2, H1-I3 e H2.

A reorganização territorial e contratual promovida pelo Sistema Rio, em relação ao SPPO, vai ser motivada por diferentes fatores. Algumas medidas são inspiradas pelo modelo de Londres mencionado anteriormente, onde são adotados contratos mais reduzidos e em negócios jurídicos sequenciais, ou seja, os contratos com as concessionárias não iniciam e encerram nas mesmas datas, sendo licitados em momentos diferentes; isso tende a facilitar a gestão (entrevista, Gestor da SMTR, ago/2026).

A licitação em etapas foi definida em função da diversidade de situações em que se encontravam algumas linhas e empresas específicas integrantes de consórcios. Alguns estavam em situação de qualidade muito inferior ao restante, sem conseguir atender níveis mínimos de qualidade:

> E o último acordo judicial foi nesse sentido, vamos antecipar as licitações porque tem operador que mesmo com subsídio não está conseguindo voltar com uma qualidade mínima de serviço. Isso significa tirar exclusividade territorial, isso significa antecipar final de concessão de gente que está endividada, de gente que está com ônibus para pagar, que não é uma situação simples também do ponto de vista econômico para essas

> pessoas, então começa a gerar mais conflito (Entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, 08/2026).

Identifica-se, deste modo, que mudanças estruturais estão sendo promovidas no serviço e na forma de provisão. A distribuição dos "lotes" não ocorre mais por áreas de operação, mas por rede, por meio de uma "concessão comum sem exclusividade", conforme é qualificado no contrato.

> Não vinculação das linhas aos LOTES. **As linhas integrantes do SERVIÇO não estarão vinculadas, de forma exclusiva, a qualquer LOTE, podendo o PODER CONCEDENTE atribuí-las às CONCESSIONÁRIAS conforme o interesse público e os critérios de eficiência** operacional e conveniência administrativa, mantido o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO (6.11, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

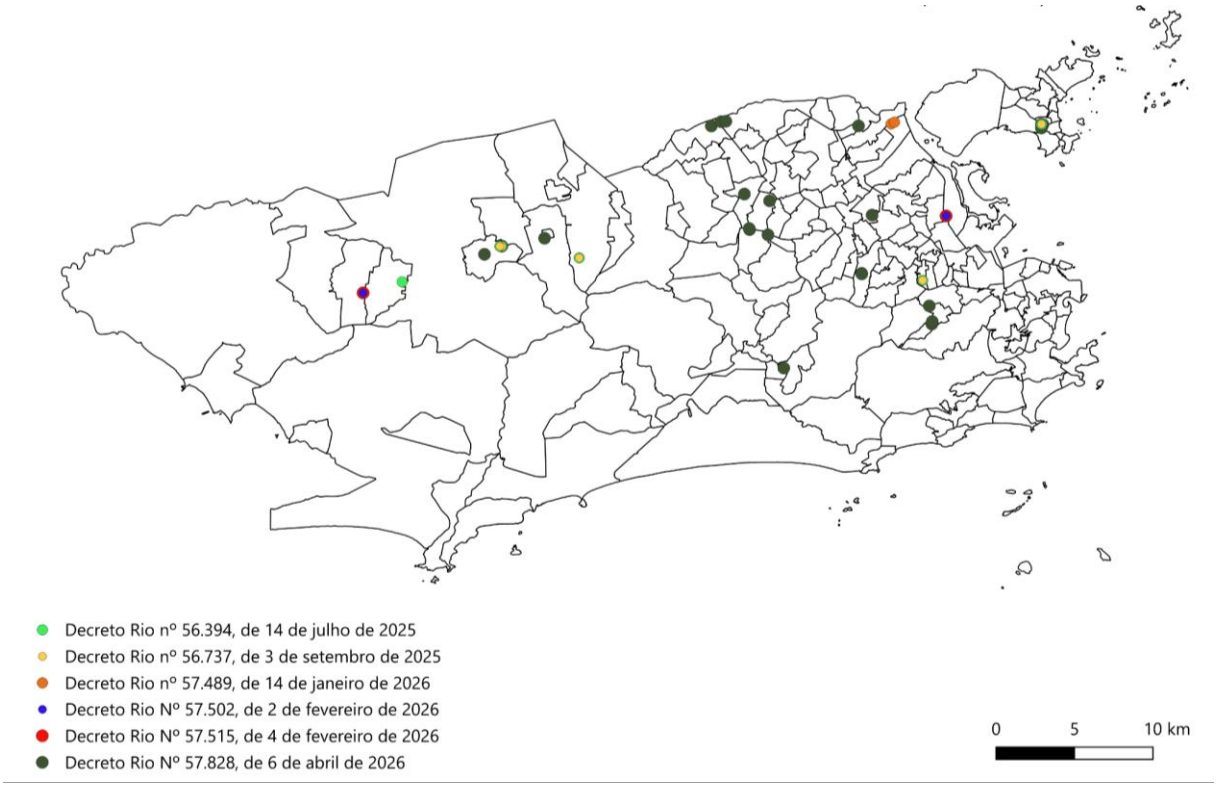
O detalhamento a respeito das tipologias e características dos carros foi uma questão muito sensível, tendo em conta os graves problemas de precariedade do sistema em operação. Foram estabelecidas 3 tipologias: veículos básico, midi e mini. As especificações foram estabelecidas no Anexo I.4 – Especificação de Frota. Entre essas mudanças, cabe destacar algumas da frota de veículos básicos: motor de tração Diesel na fase PROCONVE P-8 (Euro VI) ou superior[74], piso baixo, ar-condicionado, motor traseiro, transmissão automática, cabina semissegregada, duas portas de desembarque e presença de telemetria. São previstos ônibus básicos, micro e midi. (3.3, Anexo I.4 Especificação da Frota, VF).

Outra mudança importante foi a previsão de que os terrenos para as garagens seriam públicos: "O PODER CONCEDENTE se compromete a promover, nos termos da legislação vigente, a desapropriação do terreno necessário à implantação da GARAGEM PÚBLICA destinada à CONCESSIONÁRIA, conforme previsto no ANEXO I.6 – PROGRAMA MÍNIMO" (7.2. Anexo II-Minuta do Contrato, VF).

Boa parte dos imóveis declarados de utilidade pública para fins de desapropriação referem-se a garagens existentes e ligadas às concessionárias de ônibus que operam atualmente. Entre os decretos já publicados, constam os seguintes: Decreto RIO nº 56.166 de 30 de maio de 2025; Decreto RIO nº 56.394, de 14 de julho de 2025; Decreto RIO nº 56.737, de 3 de setembro de 2025; Decreto RIO nº 57.489, de 14 de janeiro de 2026; Decreto RIO nº 57.502, de 30 de janeiro de 2026; Decreto RIO nº 57.515, de 4 de fevereiro de 2026 e Decreto RIO nº. 57.828, de 6 de abril de 2026 (Figuras 13 e 14).

[74] Na VCP não estava prevista rede de entrada, a qual foi incluída no Anexo I.4 Especificação de Frota na VF. Esta rede de entrada permite a utilização de carros usados, desde que sigam as especificações da NBRs estabelecidas.

Figura 13 – Garagens desapropriadas via decreto – Município do Rio de Janeiro (2025 e 2026)



Fonte: mapeamento autoral baseado nos Decretos.

Figura 14 – Garagens desapropriadas via decreto – Município do Rio de Janeiro (2025 e 2026) – Ilha do Governador



Fonte: mapeamento autoral baseado nos Decretos.

A justificativa apresentada pelo poder público para implantar garagens públicas foi "garantir condições isonômicas de participação, possibilitando que empresas sem infraestrutura preexistente no Município concorram em igualdade de condições" (3.1, Anexo I – Termo de Referência, VF). Conforme explicado pela Ex-Secretária de Transportes, "é a questão de você ter garagens públicas para você permitir a concorrência de atores de fora da cidade. Porque, senão, você tem uma vantagem comparativa muito grande para quem já tem uma garagem na cidade" (entrevista, set/2026).

Quanto à organização do sistema destaca-se, ainda, um controle público ampliado, estabelecido por meio de dados de GPS e pelo Sistema Inteligente de Transporte (ITS):

> A solução tecnológica a ser implantada deverá disponibilizar ao PODER CONCEDENTE e à CONCESSIONÁRIA ferramentas que possibilitem a extração de relatórios de controle e de planejamento, bem como o acesso a todas as bases de dados geradas pelos sistemas que comporão o ITS, com o fornecimento de interfaces de programação de aplicações (APIs) para integração com sistemas de terceiros, como por exemplo, aplicativos de transportes (Anexo I.5 Descritivo do ITS, VF).

A tal aspecto se somam a previsão da manutenção do Centro de Controle Operacional do Sistema Rio pela Prefeitura e do Sistema de Informações ao Usuário (13.1, ix e 13.2, viii, Anexo

II, Minuta do Contrato, VF). A política tarifária também sofreu mudanças importantes. O Sistema de Bilhetagem Digital (SBD) e a Câmara de Compensação Tarifária (CCT) não integram mais as responsabilidades dos operadores (Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

Em relação aos terminais, estes também deixam de ser de responsabilidade das empresas operadoras, prevendo-se que "as atividades de administração, operação, manutenção, vigilância, segurança e conservação nos terminais do SISTEMA RIO ficarão a cargo do PODER CONCEDENTE ou a quem este delegar" (item 6, Anexo I – Termo de Referência). No momento da licitação da Etapa 1, o Sistema Rio contava com 25 terminais distribuídos geograficamente por 21 bairros (3.3.4, Anexo I.2 – Sistema de Referência). A expectativa é que ocorra concessão específica dos terminais, a Prefeitura está tocando uma Manifestação de Interesse Público para modelar as concessões, conforme foi informado em entrevista.

Quanto ao Sistema de Informações, o Termo de Referência da Licitação (Anexo I) prevê uma dupla responsabilidade, do poder concedente e da concessionária (Tabela 2, VF) e determina que compreende "as informações disponibilizadas e prestadas ao usuário nos veículos, conforme regulamentação do PODER CONCEDENTE" (6.2, VF). Já as informações em sites e redes sociais será de responsabilidade do poder concedente. Segundo explicado pelo Gestor da SMTR, ele será totalmente de responsabilidade pública. As concessionárias enviarão os dados brutos e o tratamento e divulgação das informações ao público ficarão a cargo do poder concedente. Haverá um monitoramento específico do Sistema Rio no âmbito do Centro de Operações da Secretaria Municipal de Transportes (CCO/COM Rio) (entrevista, ago/2026).

De modo a viabilizar um acompanhamento permanente dos serviços ao longo da execução dos contratos de concessão, foi estabelecido um Índice de Desempenho do Transporte (IDT), cujo objetivo é "avaliar, de forma sistemática e contínua, a qualidade dos serviços prestados e a manutenção da frota pela CONCESSIONÁRIA no âmbito do SISTEMA RIO" (Anexo I.7, VF). Este índice considera os seguintes grupos de indicadores: operação e conforto, segurança viária, satisfação do usuário e manutenção da frota: O principal efeito do descumprimento do IDT é na remuneração da empresa operadora (cf. será descrito mais a frente).

5.2.2 Relação com programas ou políticas estatais

Diferentemente do ciclo de 2010, em que as obras dos corredores BRT foram financiadas com recursos do PAC Mobilidade, a Prefeitura não participou das rodadas formais de seleção do Novo PAC[75] para renovação de frota. O apoio federal à reestruturação do BRT ocorreu por

[75] O Novo PAC, lançado em agosto de 2023, retoma o Programa de Aceleração do Crescimento em nova edição. No eixo Cidades, o subeixo Mobilidade Urbana opera por chamadas de seleção (Novo PAC Seleções), nas quais estados, Distrito Federal, municípios com mais de 150 mil habitantes e consórcios públicos apresentam propostas de infraestrutura. A modalidade de renovação de frota admite, além dos entes públicos, os próprios operadores privados do transporte coletivo como proponentes, e

meio de operações de crédito com recursos do FGTS, na linha Pró-Transporte, tendo a Caixa Econômica Federal como agente financeiro. Em agosto de 2023, o Ministério das Cidades autorizou financiamento de R$ 787,3 milhões para a aquisição de ônibus do BRT, executado em dois contratos: R$ 645,9 milhões para 270 ônibus articulados, assinado em 24/08/2023, e R$ 141,4 milhões, com contrapartida municipal de R$ 7,4 milhões, para 85 ônibus Padron do serviço Conexão BRT, assinado em 19/06/2024.

No âmbito do Novo PAC, a relação com o sistema municipal de ônibus tem se dado por duas outras vias. De um lado, a modalidade de renovação de frota admite operadores privados como proponentes. Empresas do sistema municipal, como a Viação Ideal, obtiveram financiamentos diretamente junto ao Ministério das Cidades, via que poderá ser acessada também pelas futuras concessionárias do Sistema Rio, responsáveis pela aquisição da frota. De outro, em 2026, a Prefeitura teve habilitada no Novo PAC a proposta de conversão de trechos da TransOeste e da TransCarioca em VLT, estruturada como PPP com financiamento do FGTS (Tabela 4).

Tabela 4 – Empresas operadoras no Rio de Janeiro que acessaram financiamentos

Empresa	Ônibus Euro 6	Valor total estimado (R$)	Estágio	Execução física (%)	Previsão de conclusão
Viação Redentor Ltda.	56	48.146.000,00	Em execução	76,97	2026
Transportes Futuro Ltda.	56	48.146.000,00	Concluído	98,76	2025
Transportes Barra Ltda.	56	48.146.000,00	Em ação preparatória	0,00	2027
Auto Viação Tijuca S.A.	20	14.516.000,00	Em ação preparatória	0,00	2027
Auto Viação Alpha S.A.	12	11.635.600,00	Concluído	98,82	2026
Viação Ideal S.A.	11	9.300.500,00	Em ação preparatória	0,00	2027
Não identificada[76]	n/d	18.050.000,00	Em execução	34,30	2026
Total	≥ 211	197.940.100,00			

Notas: Todos os empreendimentos têm executor privado, fonte de financiamento FIN (financiamento) e vinculação ao Ministério das Cidades.
Fonte: Painel do Novo PAC (Casa Civil/Governo Federal). Filtros: Eixo Cidades; Subeixo Mobilidade Urbana; Modalidade Substituição de Frota – Setor Privado; Município Rio de Janeiro. Consulta em set. 2026. Elaboração própria.

opera majoritariamente por financiamento — com recursos do FGTS, na linha Pró-Transporte, do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e de linhas geridas pelo BNDES —, e não por transferência a fundo perdido.

[76] Registrado no painel como "Aquisição de Ônibus para Transporte Público Coletivo Urbano", sem identificação da empresa nem da quantidade de veículos.

5.2.3 Relação com o planejamento urbano

A relação entre os documentos da licitação e o planejamento territorial indicam uma preocupação mais geral. O edital e o contrato mencionam a articulação com a política pública estabelecida no PMUS, mas não especifica essa relação (7.3, II Edital e 4.4; iii Anexo II, Minuta do Contrato, VF). A definição dos lotes, conforme tratado anteriormente, toma em consideração a organização territorial do Município a partir de regiões administrativas, agregando outros aspectos nesse processo.

Constatou-se que o planejamento territorial, realizado através de planos como o plano diretor e o plano de mobilidade urbana, exerce um papel mais secundário na estruturação do sistema de transporte por ônibus.

> Agora eu estou muito certo de que esses planos são ótimos para dar uma grande diretriz mas não se deve perder muito tempo com eles, porque a gente precisa implementar coisas mais concretas. Então como é que as grandes diretrizes se traduzem em projetos de fato e não como tem um planejamento olhando para não sei quanto tempo (entrevista, Subsecretário de Planejamento pós-2021, ago/2026).

Na definição da hierarquia de linhas do Sistema Rio, adota-se o Índice de Centralidade, presente no Diagnóstico Intersetorial Integrado ao Plano Diretor, 2018. "A metodologia do Índice se baseia num conjunto de indicadores combinados, adotando o que se emprega na formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da Organização das Nações Unidas (ONU)." (3.2.2.3, anexo I.2 Sistema Referência, VF). Contudo, não há um diálogo com as normas e ordenamento do Plano Diretor.

Uma questão que chamou atenção no 2° Acordo Judicial, foi o compromisso assumido pelo Município do Rio de Janeiro de excluir uma lista de 15 imóveis do Decreto nº. 55.997 de 16/04/2025. Este mesmo decreto declarou como Áreas de Interesse Urbanístico (AEIU) uma lista de cerca de 45 áreas na cidade, "com a finalidade de estabelecer um regime urbanístico específico para as áreas ocupadas por garagens de ônibus no Município do Rio de Janeiro" (Art. 1o). Trata-se de um instrumento urbanístico regulamentado pelo Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº. 270/2024), que permite, entre outras coisas a "suspensão temporária do licenciamento de construção, edificação, acréscimo ou modificação de uso em edificação, parcelamento do solo, abertura de logradouro e instalação de mobiliário urbano" (quinto Considerando, Decreto nº. 55.997/2025).

5.2.4 Distribuição territorial

Se no modelo 2010 as áreas de planejamento (APs) foram um fator determinante de organização do SPPO em RTRs, para o Sistema Rio as Regiões Administrativas (RAs) passam

a orientar a organização em lotes, em uma escala mais reduzida comparativamente à primeira e viabilizando as contratações mais fracionadas. Segundo informado pelo gestor da SMTR, os lotes foram dimensionados para conterem em torno de 300 ônibus e serem compatibilizados com as Regiões Administrativas, testando-se linha a linha (entrevista, ago/2026).

Lotes qualificados nas regiões de A a I, previstos para serem licitados em 5 etapas. São 34 lotes inseridos dentro de 9 regiões (AP5: ABC, AP4 DE, AP3: FGH e APs 1 e 2: I), sendo 22 lotes estruturais (linhas focadas em ligações entre regiões) e 12 locais (linhas focadas em ligações dentro de uma mesma região).

O critério espacial predominante para a escolha das linhas foram as RAs, mas a justificativa para antecipação das licitações foi o baixo desempenho medido pelo IQT. No âmbito do segundo acordo judicial, definiu-se que a empresa com bom desempenho mantém a operação até o fim do seu contrato, após o que o novo concessionário assume (entrevista, Gestor SMTR, ago/2026). Ou seja, as empresas com alto IQT, ainda que tenham suas linhas licitadas antes de 2028, permanecerão operando até o final dos seus contratos.

5.2.5 Aspectos socioeconômicos e ambientais

A menção a aspectos socioambientais estão presentes de algumas maneiras nos documentos. No edital, destacam-se como metas da concessão a modicidade tarifária, a transparência e a defesa do meio ambiente. A sustentabilidade do sistema está prevista para ser promovida "por meio da redução de emissões de poluentes, incentivo à eficiência energética, uso de tecnologias limpas, integração com outros modos de transporte e adoção de práticas de gestão transparente e participativa" (7.3, Edital; 4.5, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

Está estabelecido como obrigação do poder concedente, "estimular o uso de tecnologias limpas e de baixa emissão de poluentes, a eficiência energética e a transição para uma matriz de transporte mais sustentável, alinhada com políticas públicas ambientais e climáticas em vigor no MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO" (13.4, iii, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

No Termo de Referência, são destacados em item específico intitulado "impactos ambientais e sustentabilidade" a definição de que os veículos aceitos para operar serão apenas com tecnologia EURO VI (PROCONVE P-8) ou superior. E acrescenta que "a rede operacional foi reavaliada de forma a tornar o sistema mais eficiente e ainda, as garagens contarão com um programa mínimo com especificações de forma a atender todas as demandas ambientais" (Anexo I – Termo de Referência, VF).

Diretrizes específicas de inclusão, equidade e proteção social foram inseridas no Termo de Referência (Anexo I), cabendo destacar: i) apresentação de Plano de Equidade de Gênero e

Diversidade pela empresa, antes do início da operação; ii) promoção de ações voltadas à capacitação, comunicação, coleta de dados e notificação de situações de violência contra a mulher nos veículos; iii) inserção do índice de equidade de gênero (IEG) no Índice de Desempenho de Transporte (IDT); iv) adoção de políticas afirmativas na composição e políticas de recursos humanos das empresas e; v) cumprimento do disposto no Estatuto da Pessoa com Deficiência (6.5, VF).

5.2.6 Terminais urbanos

Para o Sistema Rio, os terminais são pontos estratégicos de integração entre diferentes modais e serviços de ônibus, assim como apoio operacional para o funcionamento do sistema. Dentre seus diversos objetivos estabelecidos no Anexo 1.2 – Sistema de Referência, 3.3.1, se destaca a definição de terminal como sendo

> edificação ou trecho urbano de vias exclusivas destinada ao embarque e desembarque de usuários de ônibus. Local onde ocorre a integração entre dois ou mais serviços de ônibus e/ou outros modais de transportes com intensa movimentação de passageiros, dotado de infraestrutura de apoio (cobertura, bancos, sanitários, controle de acesso, dentre outros) (Rio de Janeiro, 2026).

Sobre a operação dos terminais, foi estabelecido que as atividades de administração, operação, manutenção, vigilância, segurança e conservação nos terminais do Sistema Rio ficarão a cargo do poder concedente ou a quem ela delegar. O uso das vias dos terminais é de caráter exclusivo dos veículos do Sistema Rio, contudo, "podem possuir diferentes tipologias,

como a presença/ausência de sanitários, áreas comerciais e de serviços, área de apoio operacional/segurança, cobertura contra condições climáticas intensas e outras características", segundo Anexo 1.2 – Sistema de Referência, 3.3.4 (Rio de Janeiro, 2026). São 25 os terminais que atendem ao Sistema Rio, atualmente 2025 (Tabela 5).

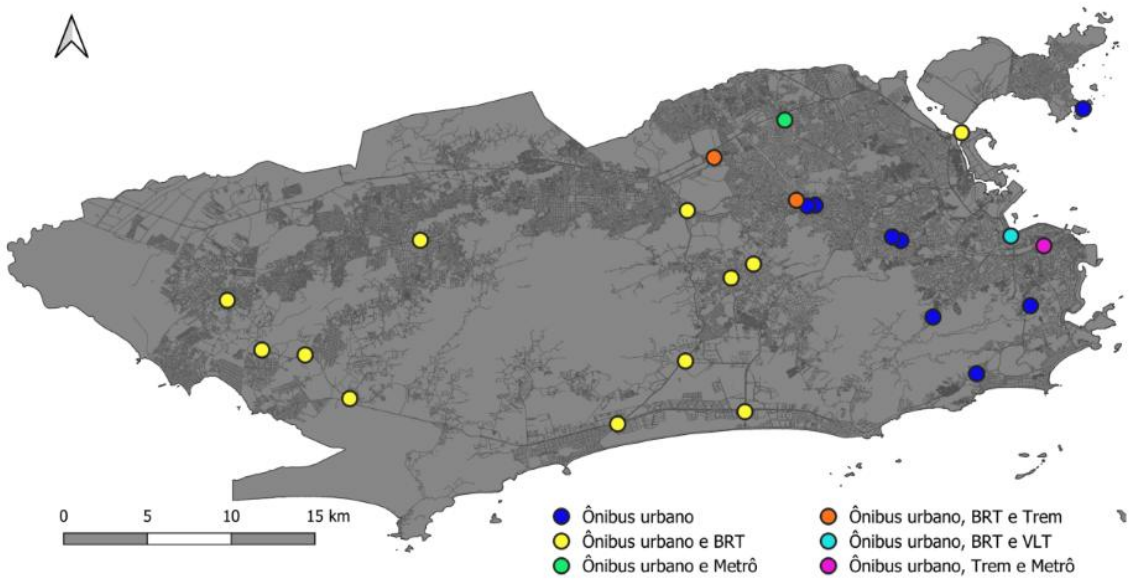
Tabela 5 – Quantitativo de terminais x integrações

N° de terminais	Integração
8	Ônibus urbano
12	Ônibus urbano e BRT
2	Ônibus urbano, BRT e Trem
1	Ônibus urbano e Metrô
1	Ônibus urbano, BRT e VLT
1	Ônibus urbano, Trem e Metrô

Fonte: Anexo 1.2 – Sistema de Referência, produzido pela SMTR.

Os referidos terminais estão distribuídos em 21 bairros, conforme identificado na Figura 15 e realizam as integrações listadas no Quadro 9.

Figura 15 – Distribuição de Terminais na Cidade do Rio de Janeiro (Ônibus urbano)



Fonte: Anexo 1.2 – Sistema de Referência, mapeamento produzido pela SMTR.

Quadro 9 – Terminais que atendem ao atual Sistema Rio

N	Terminal	Modal	Bairro	Endereço
1	Alvorada – Arquiteto Jaime Lerner	Ônibus urbano e BRT	Barra da Tijuca	Av. das Américas
2	Américo Ayres	Ônibus urbano	Méier	Rua Padre André Moreira e/f n° 1
3	Aroldo Melodia (Fundão)	Ônibus urbano e BRT	Cidade Universitária	Cidade Universitária
4	Arquiteto Gelton Paciello da Motta	Ônibus urbano	Méier	Av. Amaro Cavalcanti e/f n° 265
5	Bandeira Brasil (Taquara)	Ônibus urbano e BRT	Taquara	Est. dos Bandeirantes, 28
6	Centro Olímpico	Ônibus urbano e BRT	Barra Olímpica	Av. Salvador Allende, 3055
7	Cosme Velho	Ônibus urbano	Cosme Velho	Rua Cosme Velho e/f n° 639
8	Curral Falso	Ônibus urbano e BRT	Santa Cruz	Estrada da Pedra, 30
9	da PUC	Ônibus urbano	Gávea	Av. Padre Leonel Franca, s/n
10	da Ribeira	Ônibus urbano	Ribeira	Rua Fernandes da Fonseca e/f n° 5
11	de Campo Grande	Ônibus urbano e BRT	Campo Grande	Rua Aurélio de Figueiredo, 15

(continua)

N	Terminal	Modal	Bairro	Endereço
12	de integração Deodoro	Ônibus urbano, BRT e Trem	Deodoro	Est. do Camboatá, 46[77]
13	Intermodal Gentileza	Ônibus urbano, BRT e VLT	São Cristóvão	Av. Francisco Bicalho, 231
14	José de Souza Marques	Ônibus urbano	Cascadura	Praça José de Souza Marques
15	Magarça	Ônibus urbano e BRT	Guaratiba	Est. do Magarça, s/n
16	Mato Alto	Ônibus urbano e BRT	Guaratiba	Est. do Mato Alto, s/n
17	Mestre Candeia	Ônibus urbano e BRT	Tanque	Rua Cândido Benício, 4075
18	Metrô Coelho Neto	Ônibus urbano e Metrô	Coelho Neto	Av. Pastor Martin Luther King Jr.
19	Nossa Senhora do Amparo	Ônibus urbano	Cascadura	Rua Sylvio Freitas
20	Paralímpico Recreio	Ônibus urbano e BRT	Recreio dos Bandeirantes	Av. Alfredo Balthazar da Silveira
21	Paulo da Portela (Madureira)	Ônibus urbano, BRT e Trem	Madureira	Rua Ângelo Dantas e/f nº 712
22	Pingo D'Água	Ônibus urbano e BRT	Guaratiba	Av. Dom João VI, s/n
23	Procópio Ferreira	Ônibus urbano, Trem e Metrô	Centro	Av. Presidente Vargas e/f nº 1788
24	Professor Carlos Manes Bandeira	Ônibus urbano	Usina	Rua São Miguel e/f nº 786
25	Sulacap	Ônibus urbano e BRT	Sulacap	Av. Marechal Fontenele, 2906

Fonte: Anexo 1.2 – Sistema de Referência, produzido pela SMTR.

5.3 AGENTES

Todo o processo licitatório foi coordenado pela Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR). No entanto, na fase de modelagem, ela contou com contribuições pontuais, financeiras e/ou técnicas – do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), do *World Resources Institute* (WRI) Brasil, do C40 *Cities*, do Banco Mundial e do Instituto Clima e Sociedade. Já a modelagem econômico-financeira contou com o apoio da Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar), uma estatal do município do Rio de Janeiro, responsável pelas concessões e parcerias público-privadas da cidade.

As contribuições se distribuíram por especialidade: a modelagem econômico-financeira dos lotes coube à CCPar, estatal municipal responsável pelas concessões e PPPs; o apoio em eletrificação e especificação de frota veio de organizações com produção técnica na área, como ITDP, WRI e C40; e o Banco Mundial e o Instituto Clima e Sociedade viabilizaram, por

[77] No documento original consta equivocadamente como av. Marechal Fontenele, s/n, que se localiza em outro bairro.

doação, a contratação de consultores individuais para a SMTR, conforme relatado pelos gestores.

A modelagem do Sistema Rio também se inscreve em uma rede de cooperação internacional voltada a agendas climáticas e de qualidade do ar. Em novembro de 2024, o Rio de Janeiro passou a integrar o programa *Breathe Cities*, iniciativa financiada pela *Bloomberg Philanthropies*, pelo *Clean Air Fund* e pela C40 *Cities*, que tem como meta reduzir em 30% a poluição do ar nas cidades participantes até 2030 (Clean Air Fund, 2024). No diagnóstico que orienta a participação carioca, o setor de transportes responde por 51% das partículas nocivas emitidas na cidade, e entre as frentes de ação previstas estão a eletrificação da frota de ônibus, a expansão do VLT e a implantação do Distrito de Baixa Emissão no Centro. Em 2026, a cidade foi ainda selecionada, entre 149 propostas, para o Programa Mutirão Brasil (C40, Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia e Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos), com um projeto de requalificação dos terminais do Sistema Rio como "*hubs* operacionais, digitais e energéticos", preparando-os para a recarga de uma futura frota elétrica, com estudos previstos para março de 2027 (Rio de Janeiro, 2026).

Essas iniciativas evidenciam o papel das redes transnacionais de cidades e da filantropia internacional como fornecedoras de recursos técnicos a fundo perdido para a Prefeitura, em arranjo semelhante ao descrito pelos gestores para a modelagem da bilhetagem e do próprio Sistema Rio. Ao mesmo tempo, revelam uma tensão entre o compromisso declarado com a eletrificação e a opção, na primeira rodada de licitações, por uma frota a diesel Euro VI, justificada pela gestão pela necessidade de tempo para planejar a infraestrutura elétrica das garagens e pelo escalonamento dos contratos, o que permitiria incorporar tecnologias limpas nas etapas seguintes.

Quanto ao procedimento licitatório, no Edital foi estabelecida a proibição de participação de empresa ligada direta ou indiretamente à Concessionária então operante do Sistema de Bilhetagem Digital (12.4, Edital e 5.1, xv, Anexo II, Minuta do Contrato, VF). Outra restrição foi a quarentena dos agentes da Concessionária, de 180 dias antes da licitação, não podendo ter sido servidores da Administração Direta ou Indireta do MUNICÍPIO (5.1, xiv, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

Na Etapa 1 das licitações apenas uma empresa manifestou interesse, a Comporte Participações S.A. Ela foi a única licitante nos lotes A2 (Santa Cruz) e B2 (Campo Grande). Tratava-se, no momento da licitação, de uma sociedade anônima fechada, com sede em São Bernardo do Campo (SP), tendo como controladas empresas de transporte que atuam em diferentes estados do Brasil, seja no transporte por ônibus, metrô, trem e VLT. Até o momento da licitação, não se tinha notícia da atuação recente da Comporte no transporte fluminense.

Em entrevista com o Representante do setor empresarial atualmente operando na cidade, a não participação destas na licitação da primeira etapa do Sistema Rio é justificada pela desconfiança em relação ao cumprimento do contrato pelo Município:

> Para o pessoal que já está aqui dentro, que conhece, especialmente que conhece o prefeito, que conhece como a coisa funciona, fala 'eu não vou participar no negócio com esse cara que não cumpriu o contrato, não cumpriu o acordo de 2022, não cumpre o acordo de 2024. Estamos discutindo todo dia na procuradoria um acordo de 2026. Ele não cumpre o acordo, ele não cumpre o contrato, então eu que já conheço não vou investir aqui. Tem condições, mas será que vale a pena?' (entrevista, jul/2026).

Na Etapa 2 das licitações do Sistema Rio, ofereceram propostas e sagraram-se vencedoras as empresas Sancetur Santa Cecília Turismo Ltda (lotes A1-B6 e C1-C2) e a Auto Viação Jabour Ltda (lote B1-B8). A Auto Viação Jabour Ltda é uma empresa do Rio de Janeiro que, segundo informações do site desta, "fundada em 1964, a empresa iniciou suas atividades com um setor administrativo localizado no bairro de Padre Miguel e um setor operacional localizado no bairro de Campo Grande, no antigo espaço físico onde funcionava a empresa de transportes Viação Garcia"[78]. Atualmente ela integra o Consórcio Santa Cruz, que opera na RTR5. A Sancetur Santa Cecília Turismo Ltda é uma empresa de São Paulo, "com sede em Paulínia, SP, fundada em 26/11/1992"[79]; ela adota o nome fantasia SOU – Sistema de ônibus Urbano. A Sancetur entrou no transporte por ônibus no Rio de Janeiro pouco antes do início das licitações, no segundo semestre de 2025, ingressando no Consórcio Santa Cruz e operando linhas na zona oeste da cidade[80]. O Quadro 10 apresenta uma síntese espacial de cada lote e da relação com as empresas vencedoras:

Quadro 10 – Relação lote x empresa vencedora

Lotes	Empresas vencedoras
A2: Santa Cruz	Santa Cruz – Comporte Participações S.A
B1: Campo Grande	Sem propostas
B2: Campo Grande	Comporte Participações S.A
A1-B6: Santa Cruz e Guaratiba	Sancetur – Santa Cecília Turismo
B1-B8: Campo Grande e Guaratiba	Auto Viação Jabour
C1-C2: Bangu – Sancetur	Sancetur – Santa Cecília Turismo
H1-I3: Ilha do Governador e Vila Isabel	Sem propostas
H2: Ilha do Governador	Sem propostas

[78] http://www.viacaojabour.com.br/site/historico.php, último acesso em 15/09/2026.

[79] https://empresas.serasaexperian.com.br/consulta-gratis/SANCETUR---SANTA-CECILIA-TURISMO-LTDA-69144434000161

[80] Vide https://rioonibus.com/consorcio-santa-cruz/ , https://exame.com/brasil/sancetur-de-sao-paulo-deve-operar-em-linhas-de-onibus-no-rio-de-janeiro-veja-frotas/

Quanto à atuação da sociedade civil, percebe-se uma presença mais ampla, comparativamente à licitação de 2010, nas audiências e consultas públicas, mas ainda assim com baixa efetividade. Conforme depoimento do representante da sociedade civil entrevistado:

> ah, mas nós fizemos audiência públicas, etc. e tal, mas o que acontece é que, basicamente, foi resolvido internamente. A gente nunca foi, nunca fizeram audiência pública de devolutiva. A gente dava sugestões, eram aceitas ou não, mas nunca foi explicado assim como a gente sentar e conversar (entrevista, Licinio, ago/2026).

5.4 TECNOLOGIA

O papel das tecnologias é bem representativo na licitação do Sistema Rio. Uma primeira ferramenta é a previsão de telemetria nos carros, um sistema de monitoramento em tempo real que permite identificar uma série de fatores nos carros e buscar soluções mais imediatas. Foi, ainda, estabelecido o ITS – Sistema Inteligente de Transporte a ser implantado pela Concessionária (anexo I.5 – ITS, VF):

> A estrutura fundamenta-se no conceito internacionalmente reconhecido de "Sistemas Inteligentes de Transporte" (Intelligent Transportation Systems – ITS), os quais são integrados por um conjunto de tecnologias como sistema global de navegação por satélite, sensores, inteligência artificial e big data. Os sistemas de ITS devem contribuir com o sistema de transporte através da gestão, supervisão e controle em tempo real dos processos físicos, objetivando qualificar o atendimento a níveis de serviço desejados pelo usuário e pela sociedade, contribuindo também para a racionalização de recursos, a obtenção de alternativas seguras, eficientes e maior transparência na gestão do transporte público.

Os objetivos expressos são: coletas de dados de ônibus e passageiros embarcados, monitoramento, interação com o usuário, apoio no planejamento da rede – integração direta com o poder concedente (interoperabilidade). Algumas ferramentas do ITS devem ser instaladas nos veículos (equipamento embarcado) e devem ser dotadas de interfaces de programação de aplicações (APIs) para que o Poder Concedente possa ter acesso contínuo e padronizado às informações operacionais, técnicas, gerenciais e analíticas do ITS (anexo I.5 – ITS, VF).

> Devem integrar os equipamentos embarcados: Sensor de ar condicionado para ser integrado ao validador da bilhetagem eletrônica; Interação com o usuário (Microfone ambiente, painéis de mensagens variáveis, painel de velocidade instantânea, alto-falantes e amplificador, e tomadas USB e USB-C para usuários); Circuito Fechado de Televisão (CFTV) com gravador DVR; Painel do Condutor para visualização das câmeras de portas de desembarque, pontos cegos, salão e de manobra em marcha a ré;

> Equipamentos contadores de passageiros; Módulo de leitura de telemetria com transmissão remota; Equipamentos para rastreamento/localização da Frota; Painel de Interface do Condutor – PIC; Botão de Pânico/Assédio; ADAS e DMS.

Quanto aos dados operacionais e de passageiros, estes são claramente qualificados como bens públicos e somente podem ser utilizados pela concessionária para as finalidades contratuais. O contrato (Anexo II, Minuta do Contrato, VF) prevê o dever da concessionária declarar que observa os deveres previstos na Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) e que o tratamento de dados de passageiros e operação também estarão adequados à ela (5.1, xiii; 12.6). É "vedado o compartilhamento com terceiros dos dados obtidos fora das hipóteses permitidas em Lei e neste contrato" (12.6.1.1) e "eventual compartilhamento de dados pessoais com empresa subcontratada dependerá de autorização prévia do Poder Concedente, restringindo-se ao estritamente necessário para o fiel desempenho da execução do instrumento contratual (12.6.1.2). A responsabilidade civil contratual pelo uso indevido dos dados é da concessionária (12.6.1.4).

Quanto à transparência, no contrato constam, entre as obrigações da concessionária (Anexo II, Minuta do Contrato, VF), assegurar que dados operacionais sejam permanentemente disponibilizados ao poder público por sistema informatizado (12.1, xv). Ademais, ele estabelece que "o Poder Concedente manterá disponíveis, por meio de *data lakehouse* ou solução tecnológica equivalente, os dados consolidados relativos à apuração da execução dos serviços, compreendendo, no mínimo, os resultados individualizados por linha/serviço, sentido e período de apuração" (20.5). Prevê-se, ainda, que a Prefeitura "dará publicidade aos resultados consolidados do IDT, como forma de fomentar a transparência na gestão do sistema de transporte coletivo, resguardadas as informações sigilosas e protegidas por lei" (23.3, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

5.5 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Diferentes aspectos econômico-financeiros são identificados no edital e anexos, envolvendo o processo licitatório e a contratação.

5.5.1 Na licitação

O edital previu a possibilidade de os licitantes serem entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, fundações, fundos de investimentos, em consórcio com outras empresas (12.2, Edital, VF). No que diz respeito à etapa de habilitação/qualificação, além das exigências recorrentes em procedimentos licitatórios, cabe destacar algumas particularidades deste procedimento licitatório.

Para a fase de habilitação, foi exigida como qualificação econômico-financeira a comprovação de capital social ou de patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado do contrato do lote. Em caso de consórcio, acrescenta-se 10% (20.1.1 e 20.1.2 Edital, VF). Já os valores estimados dos contratos correspondem "à soma dos valores estimados dos investimentos a serem realizados pela CONCESSIONÁRIA, para cada LOTE, ao longo do prazo estipulado para a CONCESSÃO" (9.1, Edital, VF) (Tabela 6).

Tabela 6 – Valores estimados dos contratos (por lote)

Etapa	Lote	Valor estimado do contrato
1	A2	R$ 195.403.972,46
1	B1	R$ 176.972.063,24
1	B2	R$ 126.792.138,33
2	A1-B6	R$ 313.400.299,00
2	B1-B8	R$ 281.946.607,00
2	C1-C2	R$ 387.199.002,00
2	H1-I3	R$ 268.140.150,00
2	H2	R$ 149.251.292,00

Fonte: Editais CO SMTR nº. 01/2025 e 01/2026

Quanto à qualificação técnica, ela foi diferenciada por lote, definindo-se três perspectivas a serem comprovadas: tempo mínimo de operação contínua de sistemas de ônibus, quantitativo mínimo de passageiros transportados e de veículos operados, conforme tabela abaixo (23.1, Edital, VF). Importante observar que os últimos dois critérios foram estabelecidos em caráter alternativo, ou seja, comprovar experiência com operação mínima diária de ônibus OU prestar serviços para uma demanda mínima diária de passageiros (Tabela 7).

Tabela 7 – Critérios técnicos

Etapa	Lote	Tempo mínimo de operação contínuo (meses)	Mínimo de demanda diária média transportada (passageiro/dia)	Operação mínima de veículos do tipo ônibus
1	A2	12	20.937	108
1	B1	12	17.115	76
1	B2	12	10.261	80
2	A1–B6	12	39.104	156
2	B1–B8	12	35.355	146
2	C1–C2	12	65.835	202
2	H1–I3	12	36.673	121
2	H2	12	27.962	87

Fonte: Editais CO SMTR nº. 01/2025 e 01/2026

Segundo foi justificado no Termo de Referência da Licitação (Anexo I), os números dos últimos dois critérios correspondem a "aproximadamente 50% das características operacionais projetadas para cada LOTE" (1.6, VF). O critério de julgamento da licitação foi o de menor tarifa do serviço público a ser prestado combinado com o critério de maior oferta de outorga da concessão. Foi estabelecida uma tarifa de referência e uma tarifa mínima para cada lote (Tabela 8).

Tabela 8 – Tarifas de referência (por lote)

Etapa	Lote	Tarifa de Referência (R$/km)	Tarifa Mínima (R$/km)
1	A1	10,11	7,92
1	B1	10,68	8,28
1	B2	11,74	9,27
2	A1–B6	10,40	8,13
2	B1–B8	10,70	8,35
2	C1–C2	11,78	8,96
2	H1–I3	10,02	9,81
2	H2	11,71	8,92

Fonte: Editais CO SMTR nº. 01/2025 e 01/2026

A partir dos referidos valores, nas propostas econômicas de cada lote, os licitantes deveriam apresentar proposta escrita contendo "o valor referente a menor tarifa obtida a partir do desconto nominal sobre a tarifa de referência, bem como o valor da outorga ofertado ao poder

concedente" (24.3, Edital). E, "caso a licitante não apresente a tarifa mínima prevista no item 24.4, deverá obrigatoriamente indicar o valor de outorga igual a R$0,00 (zero reais)" (24.3.2, Edital).

Na licitação da ETAPA 1, a única licitante participante, a Comporte Participações S.A., apresentou proposta e sagrou-se vencedora em dois lotes (Ata de Sessão Pública de Licitação de 06/02/2026): i) Lote A2: valor de tarifa de R$ 9,94; ii) Lote B1: deserto; iii) Lote B2: valor de tarifa de R$ 11,53. Uma vez que as propostas foram apresentadas em valor superior às tarifas mínimas estabelecidas, não houve proposição de valor de outorga. Não houve empresa interessada no Lote B1.

Na licitação da ETAPA 2, de 5 lotes licitados, 3 tiveram apenas um interessado cada, com as seguintes propostas (Ata da Sessão Pública de 28/08/2026): i) A1- B6: Sancetur Santa Cecília Turismo Ltda, valor de tarifa de R$ 10,40; ii) B1 – B8: Auto Viação Jabour Ltda, valor de tarifa de R$ 10,64; iii) C1 – C2: Sancetur Santa Cecília Turismo Ltda, valor de tarifa de R$ 11,78; iv) H1 – I3: deserto; v) H2: deserto. Novamente, considerando que as propostas foram apresentadas em valor superior às tarifas mínimas estabelecidas, não houve proposta de valor de outorga. Não houve empresa interessada nos Lotes H1 – I3 e H2.

Foi prevista, ainda, a garantia das propostas num montante equivalente a 1% (um por cento) do valor do contrato, sendo este montante especificado no edital para cada lote (14.1, Edital, VF). Um último aspecto econômico-financeiro que foi inserido na versão final do Edital, foi a previsão de ressarcimento à CCPAR pelos estudos de modelagem econômico-financeira e demais documentos técnicos" (34,4, Edital, VF).

5.5.2 No contrato

Os principais investimentos previstos para serem realizados pelas empresas envolveram, além dos operacionais, despesas de CAPEX para aquisição de frota, implantação e manutenção de garagens e instalações para cabines de fiscais (Premissas MEF, Sistema Rio, VF).

5.5.2.1 Remuneração dos operadores

A forma de remuneração dos operadores também muda de maneira importante, pois eles passam a ter como receitas a remuneração pelo serviço e as receitas extratarifárias (acessórias). A remuneração pelo serviço é estabelecida por múltiplos fatores, entre os quais se inclui a tarifa de remuneração estabelecida na proposta econômica, no procedimento licitatório. Além disso, a remuneração agrega outros elementos, sendo estabelecida a partir de uma fórmula que inclui o atingimento de níveis de frota, os quilômetros operacionais

cumpridos, a realização de viagens conforme e o percentual de atendimento do serviço, definidos nos documentos licitatórios.

> O modelo de remuneração busca promover a eficiência operacional, a qualidade no atendimento aos usuários e a sustentabilidade econômico-financeira da operação, considerando indicadores de desempenho, a quilometragem válida realizada, os serviços previstos no Plano Operacional e demais obrigações assumidas pela CONCESSIONÁRIA (Anexo I.8 Remuneração pelo serviço da concessionária, VF).

As ferramentas tecnológicas adotadas e o controle ampliado pela Prefeitura são fatores essenciais para a realização das avaliações e a definição da remuneração. As fontes de custeio para remuneração do serviço envolvem (22.2, Anexo II- Minuta do Contrato, VF).

> (i) **RECEITA DA TARIFA PÚBLICA**: montante bruto arrecadado junto aos USUÁRIOS por meio da TARIFA PÚBLICA vigente, antes da dedução da TARIFA DE BILHETAGEM. O valor inicial da TARIFA PÚBLICA será fixado e atualizado por ato do PODER CONCEDENTE[81]; (ii) **SUBSÍDIO**: complementação financeira do PODER CONCEDENTE para se atingir a REMUNERAÇÃO PELO SERVIÇO devida em caso de déficit tarifário, conforme fórmula estabelecida neste CONTRATO.

O cálculo da remuneração pelo serviço é previsto para ser apurado quinzenalmente, tendo em vista uma fórmula que considera os seguintes fatores: valor da tarifa de remuneração do lote, percentual de CAPEX fixado no contrato, percentual de OPEX fixado no contrato[82], quilômetros operacionais de referência, fator de cumprimento da frota, quilometragem total cumprida em viagens conformes, percentual de atendimento do serviço e redução por desempenho (3, Anexo I.8 – Termo de Referência, VF).

Os subsídios somente são pagos se a tarifa pública não cobrir o valor relativo à remuneração pelo serviço e serão adimplidos –quando devidos – à concessionária, em quinzenas. Em caso de superavit tarifário da tarifa pública, é prevista compensação (Anexo I.8- Remuneração pelo serviço da concessionária). Os recursos dos subsídios estão alocados na "dotação orçamentária referente ao Programa de Trabalho 2901.26.453.0603.2264 – MELHORIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEIO DE SUBSÍDIO, Fonte 100" (22.4, Anexo II- Minuta do Contrato, VF) da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR). Foi estabelecido o Índice de Desempenho de Transporte – IDT que pode afetar a remuneração das concessionárias em função da qualidade do serviço prestado, podendo incidir o percentual de redução de desempenho (PRD) a partir de avaliações realizadas trimestralmente (23, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

---

81 O texto do item (i) foi mais detalhado em relação à VCP.

82 O Edital estabeleceu que, antes de assinar o contrato, o "31.2.2. O ADJUDICATÁRIO deverá discriminar os percentuais da tarifa ofertada correspondentes ao CAPEX e ao OPEX, observados os limites máximo e mínimo respectivos". Tabela do próprio edital estabeleceu os limites máximos.

Quanto às receitas acessórias, previu-se seu compartilhamento com o poder público, utilizando-se de alíquotas de 5 a 20% sobre o montante bruto arrecadado, os quais incidem progressivamente com o aumento de arrecadação dessas receitas, conforme tabelas específicas para cada lote presentes no Anexo I.8 – Remuneração pelo Serviço da Concessionária. A apuração e compartilhamento são previstos para acontecerem anualmente (25, Anexo II- Minuta do Contrato, VF).

5.5.2.2 Equilíbrio econômico e financeiro dos contratos

No que diz respeito ao reajuste contratual, previu-se que a tarifa de remuneração será reajustada anualmente, sempre na data-base de março, por meio de fórmula paramétrica estabelecida no Anexo I.8 – Remuneração pelo Serviço da Concessionária. Para a avaliação e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato foi adotada a metodologia do fluxo de caixa marginal (35.5, Anexo II- Minuta do Contrato, VF). O reajuste contratual ordinário, incidente sobre a tarifa de remuneração, foi previsto em prazo quinquenal e deverá:

> (i) incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da TARIFA PÚBLICA ao USUÁRIO; (ii) incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade da CONCESSIONÁRIA aos USUÁRIOS; (iii) aferir o equilíbrio econômico e FINANCEIRO da CONCESSÃO, conforme parâmetro ou indicador definido em CONTRATO; e (iv) proceder à revisão do ÍNDICE DE DESEMPENHO DE TRANSPORTE – IDT, de forma a refletir os padrões de qualidade esperados para a nova etapa da CONCESSÃO (32.2, Anexo II- Minuta do Contrato, VF).

A possibilidade de revisão extraordinária também foi estabelecida (32.3, Anexo II- Minuta do Contrato, VF).

5.6 DIMENSÃO JURÍDICA

Juridicamente, a licitação estabeleceu como referências normativas as seguintes:

> LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, pela LEI MUNICIPAL DE CONCESSÕES, pelo Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – CAF, instituído pela Lei Municipal 207/1980, ratificado pela Lei Complementar Municipal 1/1990, pelo Regulamento Geral do Código supracitado – RGCAF, aprovado pelo Decreto Municipal 3.221/1981, e suas posteriores alterações e, no que for aplicável como norma geral, pela LEI FEDERAL DE CONCESSÕES (Lei nº 8.987/1995), pela Lei 9.074/1995, pela LEI MUNICIPAL DE CONCESSÕES (Lei Complementar Municipal nº 37/1998), pela POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA (Lei nº 12.587/2012) e pela LEI DE LICITAÇÕES (Lei nº 14.133/2021), bem como pelas demais normas municipais aplicáveis, e ainda pelos preceitos de Direito Público e pelas regras constantes deste EDITAL e seus ANEXOS.

Como muitos aspectos jurídicos já foram descritos nos itens precedentes deste relatório, optou-se, aqui, por destacar alguns aspectos mais sensíveis e elementos não descritos anteriormente.

5.6.1 Planejamento

O planejamento da licitação envolveu estudos e modelagem desenvolvidos pela SMTR, com apoio da CCPAR, entidade da administração indireta do Município, e apoio técnico pontual de entidades do terceiro setor e do Banco Mundial. Foram estabelecidos os seguintes momentos de diálogo com a sociedade civil, sendo previamente disponibilizadas as minutas de documentos previstos para a licitação, os quais incluem edital e anexos. Os diálogos realizados são apresentados no Quadro 11, a seguir:

Quadro 11 – Diálogos realizados nas etapas 1 e 2.

Etapa 1	Etapa 2
• Audiência Pública realizada na Câmara Municipal em 12/08/2025; • Audiência Pública online em 09/09/2025; • Consulta Pública aberta para manifestações entre 22/07/25 e 24/08/25, com disponibilização de formulário público para recepção de comentários, sugestões e críticas sobre os documentos licitatórios.	• Audiência Pública online em 17/04/2026; • Consulta Pública aberta para manifestações entre 01/04/2026 a 30/04/2026, com disponibilização de formulário público para recepção de comentários, sugestões e críticas sobre os documentos licitatórios.

5.6.2 Licitação

Optou-se por realizar uma concessão comum de serviço público, conforme a Lei nº. 8.987/95, razão pela qual foi adotada a modalidade de licitação concorrência, no formato presencial. O tipo de licitação adotado foi menor tarifa com maior oferta de outorga. A licitação iniciou com a fase de julgamento das propostas econômicas, seguida da fase de habilitação.

Conforme tratado no item anterior e tendo em vista o tipo de licitação adotado, o critério de julgamento da licitação foi o de menor tarifa do serviço público a ser prestado combinado com o critério de maior oferta de outorga da concessão. Foi estabelecida uma tarifa de referência e uma tarifa mínima para cada lote. Na versão do edital para consulta pública (VCP) não havia a tarifa piso, mas uma previsão de que o desconto tarifário não poderia ultrapassar 23%.

5.6.3 Contratos

O modelo de negócio jurídico adotado foi o Contrato de Concessão de Serviço Público regulado pela Lei n. 8.987/95 – também chamada concessão comum – onde consta como Poder Concedente o Município do Rio de Janeiro. Foi estabelecido como objeto:

> a delegação, mediante CONCESSÃO COMUM, sem exclusividade, da PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS, designado REDE INTEGRADA DE ÔNIBUS ("SISTEMA RIO") do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, consistente na OPERAÇÃO de uma quantidade determinada de quilômetros mensais, conforme a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei Complementar Municipal nº 37, de 14, de junho de 1998, atualizada pela Lei Complementar Municipal nº 237, de 02 de dezembro de 2021, e demais legislação aplicável e normas regulamentares (1.1, Anexo I – Termo de Referência, VF).

A delegação do serviço sem a exclusividade significa que os contratos asseguram aos operadores uma quantidade de quilômetros, mas sem uma vinculação impositiva a linhas e trajetos. Conforme esclareceu a Ex-Secretária de Transportes, "ele tem uma garantia de quilômetros, mas ele opera segundo o plano operacional definido pelo Poder Concedente, com uma flexibilidade geográfica e de mudança de itinerário, como o Poder Concedente quer (entrevista, set/2026).

O prazo dos contratos reduziu o tempo estabelecido na licitação de 2010, ele foi fixado em 10 anos, com possível prorrogação por igual período, "quando houver justificativa técnica que conclua pela vantajosidade da prorrogação" (10, Anexo II, Minuta do Contrato, VF). O edital estabeleceu que, as empresas que participassem em consórcio, deveriam apresentar carta de compromisso de constituírem uma sociedade de propósito específico caso fossem vencedoras na licitação (13.6, Edital, VF). Para a solução dos conflitos entre Poder Concedente e concessionárias, foi previsto o recurso ao procedimento de Resolução de Disputas (35.7.1 e 51, Anexo II, Minuta do Contrato, VF).

REFERÊNCIAS

AMARAL GARCIA, F.; CYRINO, A. Concessão de serviço público e engenharia financeira: notas para uma visão contemporânea sobre a qualificação técnica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 37–54, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/83670. Acesso em: julho, 2026.

ARAGÃO, A. O conceito de serviços públicos no Direito Constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, n. 17, fev./abr. 2009. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alexandre-aragao/o-conceito-de-servicos-publicos-no-direito-constitucional-brasileiro. Acesso em: julho, 2026.

BAPTISTA, P. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei n. 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI**, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 127–140, 2023. Disponível em: https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/baptista2022rdai. Acesso em: julho, 2026.

BASTOS, P.; RODRIGUES, J. A política de transporte no Rio e seus contrassensos: uma reflexão sobre a racionalização da frota de ônibus. **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net. Acesso em: agosto, 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Mobilidade urbana sustentável**: renovação de frota. Brasília, DF: MCID, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/novo-pac-selecoes/mobilidade-urbana-sustentavel-renovacao-de-frota. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Denúncia**. 2017. 157 f. Processo n. 0100523-32.2017.4.02.0000, 1ª Seção Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação Penal n. 0100523-32.2017.4.02.0000**. 1ª Seção Especializada. Rio de Janeiro, 2017a.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação Penal n. 0505914-23.2017.4.02.5101**. 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017b.

BRT: Caixa e Prefeitura do Rio fecham contrato de R$ 148,8 milhões para ampliação da frota. **Monitor Mercantil**, Rio de Janeiro, jun. 2024. Disponível em: https://monitormercantil.com.br/brt-caixa-e-prefeitura-do-rio-fecham-contrato-de-r-1488-milhoes-para-ampliacao-da-frota/. Acesso em: 21 set. 2026.

CÂMARA Municipal do Rio de Janeiro aprova alteração em decreto para prefeitura contratar operações de crédito de até R$ 1,8 bilhão para requalificação do sistema BRT. **Diário do Transporte**, São Paulo, 19 maio 2026. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2026/05/19/camara-municipal-do-rio-de-janeiro-aprova-alteracao-em-decreto-para-prefeitura-contratar-operacoes-de-credito-de-ate-r-18-bilhao-para-requalificacao-do-sistema-brt/. Acesso em: 21 set. 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Comissão Permanente de Transportes e Trânsito. Íntegra da ata da audiência pública realizada em 12 de agosto de 2025: esclarecimentos a respeito do Sistema de Transporte Público Local (STPL) e do Sistema de Transporte Público Complementar

(STPC). **Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XLVIII, n. 150, 13 ago. 2025.

CLEAN AIR FUND. **Rio de Janeiro launches Breathe Cities initiative to tackle air pollution**. London, 15 nov. 2024. Disponível em: https://www.cleanairfund.org/news-item/rio-de-janeiro-breathe-cities/. Acesso em: 21 set. 2026.

GOVERNO Federal libera R$ 787 milhões para Paes pagar renovação de frota do BRT do Rio de Janeiro: prefeito mostrou o primeiro Euro 6 articulado saindo da fábrica. **Diário do Transporte**, São Paulo, 9 ago. 2023. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2023/08/09/governo-federal-libera-r-787-milhoes-para-paes-pagar-renovacao-de-frota-do-brt-do-rio-de-janeiro-prefeito-mostrou-o-primeiro-euro-6-articulado-saindo-da-fabrica/. Acesso em: 21 set. 2026.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. **Splintering urbanism**: networking infrastructures, technological mobilities and the urban condition. London; New York: Routledge, 2002.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

ITDP. **Leveraging transit-oriented development investment for Rio's TransBrasil**. [S. l.]: ITDP, 23 set. 2013. Disponível em: https://itdp.org/2013/09/23/leveraging-transit-oriented-development-investment-for-rios-transbrasil/. Acesso em: 24 jun. 2026.

ITDP. **ITDP Brazil report recommends changes to planned BRT stations in Rio**. [S. l.]: ITDP, 9 jan. 2014. Disponível em: https://itdp.org/2014/01/09/itdp-brazil-report-recommends-changes-to-planned-brt-stations-in-rio/. Acesso em: 24 jun. 2026.

LOGIT. **Relatório de atividades 2**: estudo de demanda do corredor TransBrasil (aditivo). Rio de Janeiro: Logit, 1 jun. 2012.

LUFT, R. M. O transporte como serviço público e como direito fundamental: decisões políticas e legitimação jurídica do transporte por ônibus no Rio de Janeiro. **Chão Urbano**, [S. l.], n. 4, p. 18-31, 2018.

LUFT, R. M. Planejamento e financiamento da mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, 2020.

LUFT, R. M. O transporte coletivo por BRT na cidade do Rio de Janeiro: os efeitos trágicos do (não) planejamento do serviço. In: WERNER, D. (Org.). **Novos espaços de Estado, infraestrutura e território fluminense**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2024. v. 1.

LUFT, R. M. Services publics urbains et technologie. In: FOULQUIER, N.; ROLIN, F. (Org.). **Les Cahiers du GRIDAUH**: le GRIDAUH hors les murs. 36. ed. Paris: GRIDAUH, 2026. v. 1, p. 495-506.

MAGALHÃES, L. E. Bilhetagem eletrônica: consórcio oferece R$ 110 milhões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 jul. 2022.

MAGALHÃES, L. E. Novidade a bordo: passageiros podem usar a partir de hoje o Jaé, substituto do Riocard, mas só no BRT. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 jul. 2023.

MARQUES, I. **O sistema BRT e a economia política do transporte público na cidade do Rio de Janeiro**. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MARTENS, K. Basing transport planning on principles of social justice. **Berkeley Planning Journal**, [S. l.], v. 19, p. 1–17, 2006.

MATELA, I. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 151–169, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0151.pdf. Acesso em: outubro, 2026.

NOVO PAC libera mais R$ 41,2 milhões em financiamentos para renovação de frotas de ônibus da Viação Ideal, Rainha e Expresso Coroado. **Diário do Transporte**, São Paulo, 21 jul. 2026. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2026/07/21/novo-pac-libera-mais-r-412-milhoes-em-financiamentos-para-renovacao-de-frotas-de-onibus-da-viacao-ideal-rainha-e-expresso-coroado/. Acesso em: 21 set. 2026.

ORRICO, R.; SANTOS, E. Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro. In: BRASILEIRO, A.; HENRY, E. (Org.). **Viação ilimitada**: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999. p. 401–430.

PAES entrega os primeiros 21 dos 337 ônibus articulados com tecnologia Euro 6 para o sistema BRT do Rio de Janeiro nesta terça (10). **Diário do Transporte**, São Paulo, 9 out. 2023. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2023/10/09/paes-entrega-os-primeiros-21-dos-337-onibus-articulados-com-tecnologia-euro-6-para-o-sistema-brt-do-rio-de-janeiro-nesta-terca-10/. Acesso em: 21 set. 2026.

PREFEITURA do Rio de Janeiro formaliza contrato de financiamento de R$ 646 milhões para a compra de 270 ônibus para o sistema BRT. **Diário do Transporte**, São Paulo, 28 ago. 2023. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2023/08/28/prefeitura-do-rio-de-janeiro-formaliza-contrato-de-financiamento-de-r-646-milhoes-para-a-compra-de-270-onibus-para-o-sistema-brt/. Acesso em: 21 set. 2026.

PROJETO da Prefeitura do Rio de Janeiro para tornar corredores de BRT em vias para VLT será possível com Novo PAC. **Diário do Transporte**, São Paulo, 22 maio 2026. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2026/05/22/projeto-da-prefeitura-do-rio-de-janeiro-para-tornar-corredores-de-brt-em-vias-para-vlt-sera-possivel-com-novo-pac/. Acesso em: 21 set. 2026.

REGULA RIO. **Relatório REGULA RIO n. 001/2022**. Processo Administrativo n. 03/002-812/2021. Rio de Janeiro: Município do Rio de Janeiro, 26 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n. 42.960, de 10 de maio de 2011. Autoriza a concessão da operação, administração, manutenção, conservação, reforma e exploração comercial dos terminais rodoviários da capital e região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-42960-2011-rj_158944.html. Acesso em: junho, 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública n. 0045547-94.2019.8.19.0001**. 8ª Vara de Fazenda Pública, Comarca da Capital. Rio de Janeiro, 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação de tutela cautelar requerida em caráter antecedente à execução de título judicial n. 0072879-94.2023.8.19.0001**. 8ª Vara de Fazenda Pública, Comarca da Capital. Rio de Janeiro, 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto n. 1.269, de 27 de outubro de 1977. Aprova o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (PUB-Rio) e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977.

RIO DE JANEIRO (Município). **Anexo PF**: dimensionamento e projetos dos terminais (Deodoro, Margaridas, Missões, Fundão, Penha e Rodoviária). Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, 2020a.

RIO DE JANEIRO (Município). **Pedestrian flow analysis – Transbrasil**: final report. Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, 2020b.

RIO DE JANEIRO (Município). **Procedimento de Manifestação de Interesse F/SUBEX n. 01/2020**: BRT Transbrasil – Caderno A: modelo técnico-operacional (estudos de demanda, oferta, operação e frota). Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, out. 2020c.

RIO DE JANEIRO (Município). **Procedimento de Manifestação de Interesse n. 01/2020**: BRT Transbrasil – Caderno B: estudos de tráfego e infraestrutura. Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, 2020d.

RIO DE JANEIRO (Município). **Procedimento de Manifestação de Interesse n. 01/2020**: BRT Transbrasil – Caderno C: modelo econômico-financeiro. Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, 2020e.

RIO DE JANEIRO (Município). **Procedimento de Manifestação de Interesse n. 01/2020**: BRT Transbrasil – Caderno D: modelo jurídico e institucional. Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, 2020f.

RIO DE JANEIRO (Município). **Atualização do estudo de demanda para traçado com Terminal de Integração Gentileza (TIG)**. Rio de Janeiro: SMTR/CCPar, 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). **Mapa das Áreas de Planejamento (AP) e Regiões Administrativas (RA) do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Data.Rio, [2023]. Disponível em: https://www.data.rio/documents/3f105a10dcf7475eae69b2514b9d6262/explore. Acesso em: 1 out. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). **Prefeitura e Governo Federal assinam contratos para financiar BRT e obras de infraestrutura**. Rio de Janeiro, 19 jun. 2024. Disponível em: https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-e-governo-federal-assinam-contratos-para-financiar-brt-e-obras-de-infraestrutura/. Acesso em: 21 set. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 56.166, de 30 de maio de 2025. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2025a.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 56.394, de 14 de julho de 2025. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2025b.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 56.737, de 3 de setembro de 2025. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o

sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2025c.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 57.489, de 14 de janeiro de 2026. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2026a.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 57.502, de 30 de janeiro de 2026. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2026b.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 57.515, de 4 de fevereiro de 2026. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2026c.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio n. 57.828, de 6 de abril de 2026. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis necessários à implantação de garagens para o sistema de transporte público coletivo por ônibus do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2026d.

RIO DE JANEIRO (Município). **Prefeitura integra programa internacional com projeto para modernizar terminais de ônibus do Sistema Rio**. Rio de Janeiro, 21 maio 2026e. Disponível em: https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-integra-programa-internacional-com-projeto-para-modernizar-terminais-de-onibus-do-sistema-rio/. Acesso em: 21 set. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). **Nota técnica**: revisão do cenário de oferta (PMI Transbrasil). Rio de Janeiro: Sightseeing Rio Transportes de Passageiros Ltda, [s.d.].

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. Comissão Parlamentar de Inquérito dos Ônibus. **Relatório alternativo da CPI dos Ônibus**. Elaborado pelo Vereador Tarcísio Motta. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). Companhia Municipal de Transportes Coletivos (MOBI-Rio). **Prestação de contas e relatórios de operação**. Rio de Janeiro: MOBI-Rio, 2025. Disponível em: https://mobi-rio.rio.br/contratos/prestacao-de-contas. Acesso em: 24 jun. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Ato de justificação**. v. I. Processo administrativo n. 001.032/2010. Rio de Janeiro, 2010a.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Projeto básico**. v. I. Processo administrativo n. 001.032/2010. Rio de Janeiro, 2010b.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Análise preliminar e complementar dos estudos da PMI 01/2020**. Rio de Janeiro: SMTR, 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Anexo I.2 – Sistema de referência**. Rio de Janeiro: SMTR, 2025a. Disponível em: https://transportes.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/31/2025/07/ANEXO-I.2-Sistema-de-referencia.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Etapa 1**: Licitação do Sistema RIO – Rede Integrada de Ônibus: definições básicas. Rio de Janeiro: SMTR, ago. 2025b. Apresentação realizada na audiência pública de 12/08/2025.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Lista de presença – 1ª Audiência Pública Sistema RIO**. Rio de Janeiro: SMTR, 12 ago. 2025c. Lista de presença manuscrita.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Ata da Audiência Pública n. 001/2026**: Concorrência CO SMTR n. 001/2026 – Rede Integrada de Ônibus (Sistema Rio) – Etapa 2. Processo n. 000300.002176/2026-69. Rio de Janeiro: SMTR, 17 abr. 2026a.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Audiência Pública**: Licitação do Sistema RIO – definições básicas da Etapa 2. Rio de Janeiro: SMTR, abr. 2026b. Apresentação. Disponível em: https://transportes.prefeitura.rio/licitacao-do-sistema-rio-etapa-2/. Acesso em: 21 set. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Audiência Pública Online 17/04/26 – Etapa 2 do Sistema Rio**: relatório de participantes. Rio de Janeiro: SMTR, 2026c. Registro de participação exportado da plataforma de videoconferência.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Transportes. **Coletiva**: Licitação do Sistema RIO – definições básicas da Etapa 2. Rio de Janeiro: SMTR, 2026d. Apresentação.

RIO DE JANEIRO (Município). Subsecretaria de Projetos Estratégicos. **Análise preliminar e final da SUBEX sobre o BRT Transbrasil**. Rio de Janeiro: SUBEX, 2020.

RIO DE JANEIRO (Município) *et al*. **Acordo judicial nos autos da Ação Civil Pública**. 2022. 13 f. Processo n. 0045547-94.2019.8.19.0001, 8ª Vara de Fazenda Pública, Comarca da Capital, Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO (Município) *et al*. **Acordo contemplando temas relacionados à operação do SPPO**. 2025. 63 f. Processo n. 0072879-94.2023.8.19.0001, 8ª Vara de Fazenda Pública, Comarca da Capital, Rio de Janeiro, RJ.

APÊNDICE I: ROTEIRO DE PESQUISA

Este roteiro de pesquisa serve de apoio para análise das licitações/contratações que serão objeto da pesquisa. Elementos adicionais podem ser inseridos a partir do trabalho empírico, assim como alguns itens elencados podem não estar presentes em todos os processos analisados.

I) Serviço público

Este item tem por objetivo descrever as características do serviço público quando a licitação/contratação está sendo realizada, para entender a conjuntura, os discursos, as mudanças, a correlação com outras políticas/programas existentes (municipais ou de outros entes/entidades).

- Elementos de conjuntura do serviço em questão (no momento da licitação/contratação);
- Fundamentos de intervenção no serviço (no momento da licitação/contratação);
- Tipologias de serviços e características;
- Mudanças estruturais que estão sendo promovidas (no serviço e na forma de provisão);
- Distribuição territorial – lógica de organização/provisão dos serviços no território;
- Relação com políticas ou programas estatais (ex: PAC) ou de órgãos multilaterais (ex: BID, BIRD);
- Relação com planejamento urbano (plano de mobilidade, plano diretor etc.);
- Desigualdades sociais expressas na modelagem/licitação (ex: tarifas, acessibilidade, combate à violência).

II) Agentes

Este item tem por objetivo identificar e caracterizar os diferentes atores envolvidos e seus respectivos papéis nas mudanças em curso no sistema de transporte (modelagem, planejamento, financiamento, participação no processo, órgão de controle externo institucional ou social etc.).

- Agentes internacionais e papéis (modelagem, financiamento etc.);
- Agentes públicos e papéis (titular, regulador, banco público, fundo público etc.);

- Agentes privados e papéis (licitantes, consorciados e/ou sócios, fundo privado, alto escalão empresarial e governança corporativa);
- Outros.

III) Tecnologia

Este item tem por objetivo descrever o papel das tecnologias na provisão dos serviços, seja para monitoramento e fiscalização, para definir condições de remuneração ou mesmo como fonte de receita acessória dos contratos.

- Tipos de tecnologias envolvidas e funções;
- Regulação do uso dessa tecnologia;
- Transparência;
- Recursos que podem ser auferidos com os dados (receitas acessórias).

IV) Dimensão econômica e financeira

Este item tem por objetivo entender os recursos envolvidos, a origem/responsabilidade pelos aportes, os critérios estabelecidos para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

- Investimentos envolvidos;
- Recursos do mercado financeiro;
- Elementos do equilíbrio econômico-financeiro;
- Metodologias de reajuste contratual;
- Licitação: exigências de capacidade técnica e econômico-financeira, características da proposta econômica (direcionamento de mercado? justificativas das exigências de qualificação).

V) Dimensão Jurídica

Este item tem por objetivo descrever as principais características jurídicas das licitações e dos contratos que não sejam contempladas nos itens anteriores.

- Base normativa;
- Contratação direta: características;
- Características da licitação (modalidade, tipo etc.);
- Contrato – tipologia;
- Processos de solução de conflitos previstos;
- Revisões e aditivos contratuais – condições.