Marçal Justen Filho
Cesar Pereira
Fernão Justen de Oliveira
Eduardo Talamini
André Guskow Cardoso
Alexandre Wagner Nester
Marçal Justen Neto
Rafael Wallbach Schwind
Felipe Scripes Wladeck
Paulo Osternack Amaral
Karlin Olbertz Niebuhr
Vládia Viana Regis
William Romero
Rodrigo Goulart de Freitas Pombo
Mônica Bandeira de Mello Lefèvre
Guilherme Augusto Vezaro Eiras
Mayara Gasparoto Tonin
Marina Kukiela
Vanelis Mucelin
Fernanda Caroline Maia
Bruno Gressler Wontroba
Victor Hugo Pavoni Vanelli
Luísa Quintão
Doshin Watanabe
Isabella Félix da Fonseca
Isabella Rossito
Raphaela Thêmis Leite Jardim

Justen, Pereira Oliveira & Talamini advogados

Marina Kirsten Felix
Jefferson Lemes dos Santos
Letícia Alle Antonietto
Eduardo Nadvorny Nascimento
Izabela Moriggi Costa
Rodrigo Costa Protzek
Júlia Venzi Gonçalves Guimarães
Gabriela Assis Corrêa Demeterco
Edson Francisco Rocha Neto
Matheus Guimarães Pitto
Nicole Mendes Müller
Gabriel Lucas Santos Bonfim
Ana Paula Sovierzoski
Paola Gabriel Ábila
Gabriela Sasson Rassi
Gabriel Richer Oliveira Evangelista
João Antonio Luz Bolognesi
Arthur Gressler Wontroba
Thayná Lopes Szwed
Gabriela Maestrelli de Souza
Lucas Spezia Justen
João Pedro Lima de Vasconcellos
Luiza Borsatto Galera
Daniel Carvalho Lopes
Marina Bernardo Esteves
Willian Alves dos Santos
Victoria Monteiro de São Leão

Ilmo. Sr. **OGENY PEDRO MAIA NETO**,
DD. Presidente da URBS.

Ref.: Edital de Concorrência Pública nº 001/2026

TRANSPORTE COLETIVO GLÓRIA, pessoa jurídica de direito privado com sede em Curitiba (PR), na Avenida Paraná, nº 2.265, inscrita no CNPJ sob o nº 76.491.109/0001-30, por seus advogados (procuração, substabelecimento e documentos constitutivos anexos), comparece respeitosamente, com fulcro no item 8.4 do Edital e no art. 164 da Lei 14.133/2021, para apresentar ***impugnação ao Edital da Concorrência Pública 001/2026***, lançada pela URBS – URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A.

Pede-se licença para desde logo destacar a tempestividade da presente manifestação. Na medida em que a sessão pública de abertura está marcada para ter início no dia 17.11.2026, a impugnação está sendo apresentada muito antes do terceiro dia útil que antecede a data designada.

Com o máximo respeito, a Impugnante espera que a presente manifestação seja examinada e respondida "no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame" (conforme determina o parágrafo único do art. 164 da Lei 14.133/2021), a fim de que sejam corrigidos os defeitos apontados e seja republicado o Edital da licitação.

A. Ressalva prévia

1. A Impugnante reafirma o respeito que dedica à Comissão de Contratação e aos profissionais que a integram. As discordâncias deduzidas na impugnação fundamentam-se unicamente no entendimento que se pretende para o texto da Constituição, da Lei e dos demais atos normativos aplicáveis, eventualmente diverso daquele adotado por ocasião da edição do ato convocatório.

B. A Concorrência Pública nº 001/2026

2. A Concorrência Pública nº 001/2026, promovida pela URBS, tem por objeto a outorga de "*concessão comum do serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus no Município de Curitiba, nas linhas e itinerários descritos nos lotes BRT1, BRT2, Norte, Sul e Oeste*". O valor global estimado corresponde a R$ 18.843.399.724,00, resultante da soma dos valores dos cinco lotes previstos no Subitem 4.3 do Edital, referentes à remuneração projetada para todo o prazo da concessão.

3. A licitação tem fundamental importância para a concretização do direito social ao transporte, assegurado pelo art. 6º da Constituição Federal, e para o atendimento das necessidades de deslocamento da população curitibana. Por isso, com ainda maior razão, a licitação necessita veicular projeto que seja seguro em termos jurídicos, econômicos e práticos, sob pena inclusive de prejuízo à prestação do próprio serviço público.

4. Ocorre que o Edital apresenta irregularidades que comprometem a contratação. As disposições questionadas nos tópicos seguintes contrariam as normas aplicáveis e deixam sem definição ou demonstração suficiente aspectos relevantes das condições de prestação dos serviços, dos custos da operação e da distribuição dos riscos contratuais.

5. Com o devido respeito, essas deficiências prejudicam e impedem a correta avaliação das obrigações que serão assumidas e a formulação das propostas pelos interessados. A insuficiência das informações e a inadequação das condições contratuais geram insegurança jurídica, comprometem a competitividade e expõem a concessão a desequilíbrios que podem afetar a continuidade e a qualidade dos serviços.

6. O saneamento dos defeitos identificados é necessário para assegurar a viabilidade da concessão e o atendimento dos interesses dos usuários e

da Administração municipal. É o que se passa a demonstrar, sempre respeitosamente.

C. Alterações materiais do instrumento convocatório – Necessidade de republicação e reabertura dos prazos

7. O item 8.2.2 do Edital estabelece que as respostas aos pedidos de esclarecimento integram o instrumento convocatório e vinculam o Poder Concedente, a Comissão de Contratação, as licitantes e a concessionária.

8. No entanto, algumas das respostas aos pedidos de esclarecimento alteraram efetivamente a natureza, a qualidade técnica e o âmago do conteúdo das futuras propostas. Esses efeitos devem ser considerados, assegurando-se aos participantes prazo razoável para formular suas propostas à luz dos ajustes necessários ao edital, de modo a evitar prejuízos decorrentes dessas alterações.

9. Em razão disso, o art. 55, § 1º da Lei 14.133/2021 estabelece que:

> Art. 55, §1° Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

10. No mesmo sentido, os itens 8.12 e 14.7, v, do Edital preveem:

> 8.12 Caso a alteração no EDITAL afete a formulação da PROPOSTA ECONÔMICA, a COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO modificará a DATA PARA RECEBIMENTO DOS ENVELOPES informando às LICITANTES, por meio de publicação no DOM e no SÍTIO ELETRÔNICO. Nesta hipótese, ficam igualmente prorrogados o prazo de visita técnica, de solicitação de esclarecimentos e de impugnação.
> (...)
> 14.7 Além das prerrogativas que decorrem implicitamente da sua função legal, a COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO poderá, a seu critério:
> (v) na hipótese de alteração do EDITAL, incluídos os ANEXOS, que afete de forma inequívoca a elaboração da PROPOSTA ECONÔMICA, prorrogar ou reabrir os prazos inicialmente estabelecidos.

11. A jurisprudência do TCU corrobora este entendimento. Ao examinar alterações significativas promovidas por respostas aos pedidos de esclarecimento (tal como está ocorrendo no presente caso), a referida Corte de Contas censurou a ausência de republicação e de reabertura dos prazos:

> 9.4.11. a alteração significativa de cláusulas editalícias, capaz de afetar as propostas dos licitantes, ainda que feitas por meio das respostas aos pedidos de esclarecimentos de licitantes, sem a devida republicação do edital e reabertura de

> prazos para apresentação de propostas, ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia (...).[1]

12. De igual modo, o TCE/PR reconhece que a resposta a dúvida estrutural da proposta exige a reabertura do prazo:

> (...) sempre que a Administração promove esclarecimento que implique alteração ou complementação relevante das condições inicialmente postas, deve-se reabrir o prazo para apresentação das propostas, assegurando que todos os interessados tenham conhecimento formal e tempo adequado para ajustar seus documentos.[2]

13. Como se demonstrará, algumas das alterações promovidas pelas respostas aos pedidos de esclarecimentos atingem condições fundamentais de participação, obrigações de investimento e variáveis econômicas da oferta. Essas alterações estão relacionadas com o âmago das propostas a serem apresentadas e são decisivas inclusive para a definição da escolha entre participar ou não da licitação, eis que modificaram elementos imprescindíveis da modelagem econômica e jurídica do projeto.

14. Portanto, nos termos da legislação de regência e do próprio Edital ora impugnado, conduzem à republicação do edital, com a reabertura integral dos prazos, inclusive em respeito aos princípios da competitividade, da busca da melhor proposta e da transparência.

C.1. Redução dos quantitativos de experiência operacional exigidos para a habilitação

15. O item 13.16, i, do Edital, exige experiência na operação de transporte público coletivo por pelo menos 24 meses contínuos, com frota operante correspondente a 50% da Frota Operacional Equivalente prevista para o lote. Originalmente, eram os seguintes quantitativos de ônibus equivalentes: 193 para BRT1; 159 para BRT2; 140 para Norte; 197 para Oeste; e 170 para Sul.

16. Na resposta à Pergunta 30 do Boletim nº 05, a Comissão substituiu expressamente esses números: BRT1, de 193 para 183; BRT2, de 159 para 151; Norte, de 140 para 129; Oeste, de 197 para 182; e Sul, de 170 para 155.

17. A resposta à Pergunta 68 do Boletim nº 08 confirma que os novos quantitativos devem ser observados na habilitação. Informa que foram calculados

---

[1] TCU, Acórdão 2032/2021-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 25.8.2021, item 9.4.11.

[2] TCE/PR, Acórdão 929/2026-Tribunal Pleno, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, DJe 13.5.2026, fundamentação do voto, pp. 9-10.

com base na Frota Operacional do Ano 5, mediante os fatores do item 13.19, e que serão consolidados em errata.

18. Contudo, apesar da importância ímpar do ponto para a elaboração das propostas e atratividade de interessados para a licitação, a d. Comissão de Licitação conclui que não haverá republicação porque não foram alteradas a frota dos lotes nem as condições de formulação das propostas econômicas.

19. Com o máximo respeito, a conclusão de não realizar a republicação é inadequada e inválida.

20. Não se considerou que os interessados cuja experiência se situe entre o patamar anterior e o novo passam a poder concorrer em condições que não eram asseguradas pelo texto inicial do Edital.

21. As modificações realizadas na demonstração da experiência exigida podem alterar a escolha dos lotes, a necessidade de formar consórcio, a composição do grupo, a documentação a obter, dentre outras questões. Também repercute diretamente na oferta de quem passa a poder participar individualmente, sem os custos e a divisão de responsabilidades de um consórcio.

22. Além disso, as mudanças indicadas possibilitam a participação de licitantes que antes não preencheriam as condições de participação. A simples publicação de respostas ou de errata, sem nova divulgação do Edital e reabertura dos prazos, não assegura aos novos interessados a publicidade e o tempo de preparação garantidos na abertura do certame.

23. Em outras palavras, a ausência de republicação integral do Edital e a não reabertura dos prazos da licitação são atos que, com respeito, prejudicam a obtenção da melhor proposta pela Administração.

24. Em casos similares, o TCU já censurou a falta de republicação de alterações que ampliavam o universo de possíveis interessados, mesmo quando não afetavam as propostas daqueles que já conheciam o instrumento convocatório:

> (...) modificações editalícias que tendem a provocar o aumento do número de interessados a participar do certame, independente de afetação de propostas de licitantes que já detenham o conhecimento do instrumento convocatório (...) devem ser divulgadas pela mesma forma que se deu o texto original (...)[3]

[3] TCU, Acórdão 2426/2020-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 9.9.2020, item 9.4.

25. A redução dos quantitativos acarreta o aumento da atratividade do certame, ao aumentar o leque de possíveis interessados, incrementando consequentemente a competitividade. Justamente por isso deve ser incorporada ao Edital republicado, com a necessária devolução do prazo integral para que todos os potencialmente habilitados preparem seus documentos e propostas.

26. Desse modo, incide ao caso o previsto no art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e nos itens 8.12 e 14.7, inciso v, do Edital, tendo em vista que a alteração repercute na forma de participação e na estrutura econômica das ofertas.

C.2. Alteração do prazo de implantação e ampliação das estações-tubo

27. O item 3.8 do Anexo 3.07 ao Edital impõe às futuras concessionárias dos lotes BRT1 e BRT2 a implantação e ampliação das estações-tubo no primeiro ano de operação:

> 3.8. Todas as ESTAÇÕES-TUBO objeto de implantação ou ampliações deverão ser implantadas até o final do primeiro ano de operação.

28. Contudo, a resposta à Pergunta 37 do Boletim nº 07 modificou esse prazo para dois anos, conforme as Planilhas 5.01 e 5.02, e anunciou a retificação do Anexo 3.07 por errata. Desse modo, distribui-se por dois anos intervenções cuja conclusão era expressamente exigida no primeiro.

29. Trata-se de alteração substancial à estruturação das propostas dos interessados.

30. A ampliação em um ano do prazo de execução de obras de elevado valor e complexidade modifica o dimensionamento e a mobilização das equipes, a contratação dos fornecedores, os custos de execução, a concentração dos desembolsos e a necessidade de capital e financiamento. Além disso, amplia o leque de eventuais interessados na licitação, na medida em que se concedeu mais tempo para o planejamento de tais obras complexas, viabilizando a participação de uma maior quantidade de interessados na licitação.

31. No entanto, há ainda outro aspecto relevante: seus efeitos alcançam também os demais investimentos da concessão, pois exigem reconsiderar a distribuição dos recursos e a compatibilização dos respectivos cronogramas. Essa mensuração demanda a revisão de todo o planejamento técnico e financeiro que sustenta os valores da proposta.

32. Desse modo, a classificação da alteração como “compatibilização” ou “erro material”, reiterada na resposta à Pergunta 71 do Boletim nº 08,

desconsidera sua repercussão sobre o prazo contratualmente exigível, sobre a elaboração das propostas e sobre eventuais interessados na licitação, cuja participação antes era inviabilizada pelo prazo menor inicialmente previsto no instrumento convocatório.

33. Importante ressaltar, nesse sentido, que o TCU já reiterou a necessidade de republicação e de reabertura dos prazos diante de alterações que comprometiam o planejamento das empresas interessadas na licitação, inclusive quanto ao cronograma de execução:

> Alterações promovidas no edital que repercutam substancialmente no planejamento das empresas interessadas, sem a reabertura do prazo inicialmente estabelecido ou sem a devida publicidade, restringem o caráter competitivo do certame [...].[4]

34. Portanto, a resposta alterou o prazo de cumprimento de investimento obrigatório e, com isso, a concentração dos desembolsos, os custos de execução e a necessidade de financiamento. Esses efeitos comprometem inequivocamente a formulação da proposta econômica, preenchendo o requisito do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e dos itens 8.12 e 14.7, inciso v, do Edital.

35. Requer-se, assim, a republicação do Edital com a alteração, na mesma forma da divulgação inicial, e a reabertura integral dos prazos originalmente estabelecidos para apresentação das propostas, visita técnica, esclarecimentos e impugnação, contados da nova divulgação.

36. Não sendo assim, a legalidade do certame estará comprometida, minando sua segurança jurídica e a possibilidade de participação dos interessados em igualdade de condições.

C.3. Definição posterior da base de horas remuneráveis

37. O item 2.6 do Anexo 2.07 determina que o componente de mão de obra de motoristas seja calculado pela multiplicação do PUCMO pelas horas operadas. Na definição das grandezas multiplicadas, inclui expressamente tanto as horas para o transporte de usuários como as horas dos deslocamentos entre garagens, pontos de controle e eletropostos.

---

[4] TCU, Acórdão 2561/2013-Plenário, Rel. Min.-Subst. André Luís de Carvalho, j. 18.9.2013, enunciado de jurisprudência selecionada, reproduzido no manual oficial Licitações e Contratos, seção 5.1.1.

38. Contudo, na resposta à Pergunta 12 do Boletim nº 07, a Comissão afirmou que o tempo dos percursos ociosos já foi considerado no Fator de Utilização e no custo incorporado ao preço unitário. A partir dessa premissa, esclareceu que a referência aos deslocamentos "*não determina o acréscimo autônomo das horas estimadas de percurso ocioso às horas operadas previstas na programação operacional*".

39. Com respeito, trata-se de grandezas distintas: o tempo considerado para compor o preço unitário e a quantidade de horas que multiplica esse preço para determinar a remuneração. A resposta afasta o cômputo autônomo de horas expressamente incluídas na definição publicada.

40. Mantido o mesmo PUCMO, considerar apenas as horas produtivas resulta em receita diferente daquela calculada com as horas produtivas acrescidas das ociosas (tal como inicialmente estava previsto). Tratou-se, portanto, de alteração essencial, cuja alteração atinge diretamente o cerne das propostas a serem apresentadas.

41. O efeito relevante para a republicação é a definição posterior da base de cálculo a ser adotada na proposta, ainda que a Comissão considere os custos dos deslocamentos incorporados ao preço unitário.

42. A definição posterior da quantidade remunerável exige, portanto, rever a receita projetada para esse componente, sua relação com os custos e investimentos da concessão e o desconto que poderá ser oferecido.

43. Dessa forma, a resposta fixa uma variável estrutural na remuneração da futura concessionária, que é indispensável à elaboração da oferta. Seu efeito direto sobre a receita projetada e o desconto suportável preenche o requisito do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021.

44. Pelos mesmos motivos do exposto nos tópicos anteriores, está caracterizada a afetação inequívoca da proposta econômica exigida pelos itens 8.12 e 14.7, inciso v, do Edital.

45. Portanto, requer-se a republicação do Edital com a alteração, na mesma forma da divulgação inicial, e a reabertura integral dos prazos originalmente estabelecidos para apresentação das propostas, visita técnica, esclarecimentos e impugnação, contados da nova divulgação.

46. Não sendo assim, o Edital restará viciado também nesse ponto.

C.4. A majoração dos valores exigidos a título de garantia de proposta pelo Comunicado Relevante nº 002

47. O Comunicado Relevante nº 002, publicado em 13.10.2026, elevou os valores da garantia de proposta exigida para a participação no certame:

> 1. Os valores de GARANTIA DE PROPOSTA atualizados, nos termos do item 11.2 do EDITAL são:
> (i) LOTE BRT1: R$ 6.462.475,70 (seis milhões e quatrocentos e sessenta e dois mil e quatrocentos e setenta e cinco reais e setenta centavos);
> (ii) LOTE BRT2: R$ 3.985.801,91 (três milhões e novecentos e oitenta e cinco mil e oitocentos e um reais e noventa e um centavos);
> (iii) LOTE NORTE: R$ 2.918.001,18 (dois milhões e novecentos e dezoito mil e um reais e dezoito centavos);
> (iv) LOTE OESTE: R$ 3.677.577,17 (três milhões e seiscentos e setenta e sete mil e quinhentos e setenta e sete reais e dezessete centavos); e
> (v) LOTE SUL: R$ 3.024.629,45 (três milhões e vinte e quatro mil e seiscentos e vinte e nove reais e quarenta e cinco centavos).
> 2. Os valores de GARANTIA DE PROPOSTA acima informados substituem os valores originalmente informados no item 11.1 do EDITAL.

48. A majoração corresponde a aproximadamente 2,78% em todos os lotes. Considerados os cinco lotes, o acréscimo total é significativo, correspondendo a R$ 542.283,41.

49. A repercussão profunda dessa alteração na estruturação econômica das propostas deve ser examinada à luz da função da garantia. Trata-se de condição efetiva de participação, cuja insuficiência pode acarretar a desclassificação da licitante (item 11.13 do Edital). Sua obtenção integra, portanto, a organização financeira necessária à apresentação da proposta.

50. Na caução em dinheiro ou em títulos, os novos montantes aumentam os recursos que deverão permanecer vinculados à garantia. No seguro-garantia e na fiança bancária, a ampliação da cobertura exige revisão das condições de contratação, dos custos, das contragarantias e dos limites disponibilizados pelas instituições emissoras.

51. Em outras palavras, a modificação realizada no item em questão é capaz de alterar todo o planejamento dos interessados em participar da licitação e, consequentemente, também é passível de definir quem pode ou não participar da licitação.

52. Os interessados que tenham estruturado suas garantias pelos valores anteriormente divulgados precisam adequá-las à nova exigência. Eventualmente podem ter que buscar novas contragarantias ou até mesmo associar-

se com outras empresas em consórcio, a fim de cumprir a exigência. Essa providência depende de novas análises e aprovações de terceiros, além da revisão da destinação dos recursos próprios. Para quem pretende disputar mais de um lote, os efeitos são cumulativos e exponenciais, pois o item 11.3 exige garantia específica para cada um.

53. Essas modificações repercutem sobre os custos de participação, a disponibilidade de capital e a distribuição dos recursos necessários à concessão. Mais que isso: *demandam reconsiderar toda a estrutura financeira que sustenta a oferta e o desconto que poderá ser apresentado*.

54. Desse modo, a majoração modifica o encargo financeiro necessário à participação e exige a adequação das garantias e do planejamento econômico dos interessados. Estão preenchidos, portanto, os requisitos do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e dos itens 8.12 e 14.7, inciso v, do Edital, diante da repercussão direta sobre a preparação e a formulação das propostas econômicas.

55. Requer-se, assim, a republicação do Edital com a alteração, na mesma forma da divulgação inicial, e a reabertura integral dos prazos originalmente estabelecidos para apresentação das propostas, visita técnica, esclarecimentos e impugnação, contados da nova divulgação.

C.5. Conclusão do tópico

56. Diante disso, com respeito, as alterações mencionadas de forma exemplificativa nos subtópicos anteriores demandam a republicação e reabertura integral dos prazos da licitação.

57. Não sendo assim, a validade e legalidade do certame serão comprometidas. E mais: a própria função da licitação também será comprometida, vez que a ausência de prazo integral é capaz de impedir a participação de licitantes interessados, dada a exiguidade do tempo ou até mesmo o fato de já terem analisado o Edital em sua concepção original e concluído pela não participação. A republicação do instrumento convocatório viabilizará nova ampla e integral divulgação aos interessados, viabilizando o aumento da competitividade, prestigiando a busca pela melhor contratação pelo Poder Concedente (e, consequentemente, prestação mais eficiente do serviço público essencial licitado, em benefício dos usuários).

D. A insuficiente demonstração dos impactos econômicos da ampliação da integração temporal

58. O item 2.1 do Anexo 3.02 prevê a ampliação da integração temporal para permitir conexões entre linhas em qualquer ponto de embarque do Sistema Integrado de Mobilidade – SIM, mediante o uso da bilhetagem eletrônica. A expansão é apresentada como irrestrita e limitada exclusivamente pelo tempo. O mesmo item admite restrições temporárias de acesso a estações-tubo cuja capacidade esteja comprometida, até a adequação da infraestrutura.

59. A mudança amplia substancialmente as possibilidades disponíveis aos passageiros.

60. Hoje, a integração física ocorre nos terminais e nas instalações que permitem a transferência dentro da área paga. Fora desses espaços, a integração temporal atende conexões determinadas, com condições próprias de utilização do cartão-transporte – como as existentes nas praças Rui Barbosa e Carlos Gomes e em estações da Linha Verde.

61. Já no modelo licitado, o usuário poderá combinar linhas em outros pontos da cidade e escolher trajetos que atualmente dependem de deslocamento até os locais de integração ou do pagamento de nova passagem.

62. Trata-se, com o devido respeito, de diretriz cuja adoção exige demonstração técnica de seus efeitos econômicos, orçamentários e operacionais em extensão compatível com a transformação proposta.

63. O resultado econômico depende de escolhas concretas – relacionadas à duração da janela de integração, ao marco inicial de contagem, à possibilidade de utilização no retorno ou em deslocamentos sucessivos e ao tratamento das conexões entre lotes. A avaliação deve demonstrar como essas escolhas repercutem sobre a arrecadação e a operação, inclusive em cenários alternativos de utilização.

64. Afinal, a ampliação das conexões pode alterar substancialmente a quantidade de tarifas arrecadadas, a distribuição dos embarques entre linhas e lotes, a ocupação dos veículos e a oferta necessária ao atendimento dos usuários. Tais variáveis integram a estrutura de custeio, o orçamento vinculado e a remuneração da concessão e precisam ser conhecidas antes da apresentação das propostas.

65. *Porém, há grave deficiência na demonstração dos efeitos da integração temporal planejada e de seus impactos sobre a modelagem econômica e orçamentária.*

66. Diante disso, a relevância desse defeito deve ser examinada à luz do modelo de remuneração escolhido. O Anexo 2.07 vincula o pagamento a variáveis operacionais, incluindo quilometragem, horas, frota e infraestrutura. As Subcláusulas 24.1, 24.3 e 24.6, por sua vez, estabelecem o custeio pelo FUC e a cobertura, mediante subsídios, da diferença entre a receita tarifária e a remuneração devida.

67. Nesse modelo, eventual redução da arrecadação decorrente da ampliação da integração temporal aumenta a necessidade de recursos públicos para assegurar os pagamentos contratuais, impactando diretamente no orçamento do Poder Concedente. Além disso, a alteração dos trajetos escolhidos pelos passageiros e da distribuição dos embarques pode exigir ajustes na oferta de transporte, com repercussão sobre as quantidades operacionais que determinam a remuneração.

68. Contudo, não há, no Anexo 3.02, no Estudo de Demanda do Anexo 4.04 ou nas projeções de arrecadação e subsídios do Anexo 4.02, por exemplo, qualquer explicitação quanto à variação de receita tarifária, de custos, de remuneração e de subsídios atribuível à medida. Os mapas de conexões e as projeções agregadas disponíveis também deixam esse cálculo sem demonstração individualizada.

69. As projeções de arrecadação pública, remuneração agregada e déficit ao longo da concessão, apresentadas na Tabela 76 do Anexo 4.02, também deixam sem identificação a parcela de variação associada à integração temporal ampla e sua repercussão sobre o subsídio projetado.

70. Com respeito, trata-se de estimativa cuja consistência é indispensável para a análise da viabilidade dos pagamentos, para a continuidade dos serviços e, sobretudo, para a formulação de propostas responsáveis. Na sua falta, com respeito, o projeto perde segurança, em prejuízo de eventuais interessados e da própria continuidade da prestação do serviço em questão.

71. O art. 18, I, II e IV, da Lei 8.987/1995 exige que o edital caracterize o objeto e as condições da prestação adequada e disponibilize os dados, estudos e projetos necessários aos orçamentos e às propostas. O art. 6º, § 1º,

vincula o serviço adequado à regularidade, continuidade e eficiência. Para tanto, a alteração das condições de acesso à rede deve vir acompanhada dos elementos técnicos que permitam avaliar a prestação exigida e sua sustentação econômica e orçamentária do projeto licitado.

72. Já a Lei 12.587/2012 articula a integração entre serviços com a sustentabilidade econômica das redes (arts. 6º, III e VIII, e 8º, VII). Seu art. 9º, §§ 1º e 5º, disciplina a cobertura dos custos e da remuneração pelas fontes de custeio e o financiamento do déficit tarifário. O art. 10, III e parágrafo único, por sua vez, exige alocação de riscos econômicos e financeiros e critérios transparentes e objetivos para os subsídios. Esse conjunto igualmente impõe a avaliação dos efeitos da integração sobre a operação e sobre os recursos necessários ao serviço.

73. Também incidem os deveres de planejamento, transparência e motivação da Lei nº 14.133/2021, aplicáveis subsidiariamente às concessões por força de seu art. 186. O art. 18 determina que a fase preparatória aborde as considerações técnicas e de gestão capazes de interferir na contratação. Seu inciso I exige "a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido". Assim, mudança estrutural já prevista demanda avaliação prévia e acessível aos interessados.

74. Sobre o assunto, MARÇAL JUSTEN FILHO adverte que "*a configuração da concessão dependerá da obtenção das informações técnico-científicas e empíricas indispensáveis*".[5] De tal modo, cabe ao Poder Concedente demonstrar as premissas da política que incorporou ao objeto e fornecer condições para que os interessados avaliem seus efeitos. A produção de estudos próprios pelos licitantes pressupõe acesso aos dados e aos cenários que embasaram a decisão administrativa.

75. A partir da mesma lógica, ao examinar a Concorrência Pública nº 11/2024 de Ponta Grossa, destinada à concessão do transporte coletivo, o TJPR manteve a suspensão do certame em razão da falta de divulgação das planilhas de cálculo e dos quadros financeiros que embasaram os estudos de viabilidade econômico-financeira. O Tribunal reconheceu a necessidade de publicidade da documentação técnica e a ausência de justificativa suficiente para sua restrição:

---

[5] JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 205-206.

> DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA (EVTA). PUBLICIDADE. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO INTEGRAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA NÃO PUBLICAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO INTEGRAL RELATIVA AO EVTA. PROBABILIDADE DE DIREITO VERIFICADA. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.I. CASO EM EXAME. Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA contra decisão interlocutória que determinou a imediata suspensão da Concorrência Pública nº 11/2024 do Município de Ponta Grossa/PR. O Município alega, em síntese, a irrelevância da alegação de que o processo licitatório desconsidera decisão liminar anterior e a desnecessidade de divulgação de todos os documentos relativos aos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira (EVTA), sustentando a existência de justificativa interna para o sigilo. O recurso foi recebido sem efeito suspensivo, sendo as contrarrazões apresentadas pela parte agravada. A Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou pelo conhecimento e provimento do recurso. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO. A questão em discussão consiste em avaliar a legalidade do ato que determinou a suspensão da Concorrência Pública nº 11/2024, com base em eventual descumprimento de decisões judiciais e na **obrigatoriedade de publicação integral dos documentos relacionados ao Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVTA)**. III. RAZÕES DE DECIDIRO recurso do Município de Ponta Grossa tem parcial razão, pois a decisão que suspendeu os efeitos da contratação de cobradores/agentes de bordo foi suspensa em sede de agravo de instrumento, não gerando impacto direto sobre a Concorrência Pública nº 11/2024.No entanto, a ausência de motivação clara sobre a não divulgação integral dos documentos do EVTA não justifica a decisão de sigilo. De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, o estudo técnico preliminar deve ser integralmente publicado, conforme exigido pela legislação aplicável e os princípios da publicidade, da transparência e da concorrência no processo licitatório. A Administração Pública não apresentou justificativas suficientes para a adoção de sigilo em relação aos documentos e informações técnicos que compõem o EVTA, o que configura irregularidade na licitação. Em relação à alegação de que a decisão agravada teria esgotado a demanda, não há que se falar em violação ao art. 1°, §3°, da Lei nº 8.437/1992, pois a decisão apenas suspendeu a continuidade do processo licitatório, sem declarar a invalidade do edital. IV. DISPOSITIVO E TESE. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. Tese de julgamento: "**A ausência de motivação clara e congruente para a não divulgação integral dos documentos técnicos que embasam o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVTA) configura irregularidade no processo licitatório, violando os princípios da publicidade, competição e transparência previstos na Lei Federal nº 14.133/2021**". Dispositivos relevantes citados. Lei Federal nº 14.133/2021, art. 18. Jurisprudência relevante citada. Tribunal de Contas da União, Acórdão 2076/2023-TCU-Plenário.[6]

76. Apesar disso, nem sequer os esclarecimentos publicados resolveram a lacuna. Na resposta à Pergunta 17 do Boletim nº 7, a URBS remeteu à disciplina da integração à bilhetagem eletrônica e às condições operacionais do SIM, reservando a definição das restrições às circunstâncias de cada caso.

---

[6] TJPR, 5ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento 0083298-29.2024.8.16.0000, Rel. Des. Marcelo Wallbach Silva, j. 11.3.2025.

77. Confirmando-se a gravidade da situação, ressaltou que inexistem relação prévia de linhas, estações ou períodos e antecedência mínima uniforme, mantendo a remuneração submetida aos critérios contratuais. A resposta deixa pendente a demonstração econômica e orçamentária da ampliação e das hipóteses de restrição, inclusive sobre a adequação da oferta que fundamenta as propostas.

78. Ressalte-se que as Subcláusulas 17.4 e 17.5 da minuta de contrato asseguram a preservação do equilíbrio econômico-financeiro diante de alterações operacionais, inclusive com efeitos sobre custos e receitas. Tal proteção deve ser acompanhada de base inicial demonstrada. A possibilidade de revisão futura exige que se identifiquem as premissas adotadas na licitação, permitindo distinguir os efeitos já incorporados ao preço daqueles decorrentes de decisões ou eventos posteriores. A falta dessa delimitação dificulta a elaboração das propostas e a própria apuração de eventual desequilíbrio.

79. Além disso, o problema também se coloca sob o aspecto orçamentário e de responsabilidade fiscal, dada a ausência de demonstração suficiente da adequação e da suficiência das fontes de custeio para a modelagem proposta no ponto, eis que, dada a ausência de estudos e especificação, é aleatória e não considera seus efeitos sobre a sustentabilidade orçamentária do projeto.

80. Quanto a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) exige que a assunção de encargos públicos seja precedida da avaliação de suas consequências sobre as contas do ente responsável. Seu art. 1º, §1º, vincula a responsabilidade na gestão fiscal à atuação planejada e transparente, com prevenção dos riscos capazes de comprometer o equilíbrio entre receitas e despesas. Essa exigência alcança o custeio municipal dos serviços e os recursos do FUC, uma vez que os fundos públicos estão expressamente compreendidos no âmbito de aplicação da Lei, conforme seu art. 1º, § 3º, inciso I, “b”, da LC 101/2000.

81. De forma específica, o art. 16 determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a medida entrar em vigor e nos dois subsequentes. Exige, ainda, declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e à compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes

Orçamentárias. O §2º do mesmo artigo determina que a estimativa seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas.

82. E é precisamente isso que não se verifica no presente caso.

83. Afinal, a ampliação da integração temporal representa aperfeiçoamento da política pública de transporte cujos efeitos necessariamente aumentarão a despesa municipal, tanto pela necessidade de maior subsídio para compensar a redução da arrecadação quanto por alterações da oferta operacional (dada a eventual atratividade de uma maior quantidade de passageiros).

84. Por isso, a indicação genérica do FUC como responsável pelos pagamentos não demonstra, por si só, a suficiência e a efetiva existência de fonte de custeio. É necessário identificar as receitas que suportarão o encargo adicional e demonstrar que a programação orçamentária comporta o subsídio resultante das novas condições de integração. Não sendo assim, não haverá a segurança necessária para a execução dos serviços e do projeto em questão.

85. Nesse cenário, com respeito, é necessário que a estimativa discrimine os efeitos da medida em extensão suficiente para demonstrar a adequação do encargo às disponibilidades orçamentárias e ao planejamento municipal. O art. 16, § 1º, inciso I, da LC 101/2000 prevê a necessidade de se assegurar que a despesa não ultrapasse os limites do exercício. Essa verificação pressupõe conhecer o valor adicional que se pretende assumir.

86. Na forma do art. 17 da LC 101/2000, é necessário que a ampliação do encargo seja acompanhada da efetiva demonstração da origem dos recursos, de sua compatibilidade com as metas fiscais e das medidas de compensação por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, nos termos dos §§1º a 5º do referido artigo. O enquadramento deve ser expressamente examinado pela Administração, considerando a fonte e o conteúdo da obrigação de custeio, e não apenas a duração do contrato.

87. Além do impacto esperado, deverão ser avaliados os riscos de arrecadação inferior ou de despesa superior às projeções. O art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 ainda exige que o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias contemple os riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências para sua eventual concretização.

88. Portanto e sempre respeitosamente, a incerteza sobre a utilização das novas possibilidades de integração impõe, assim, cenários que permitam avaliar a exposição municipal e sua consideração nos instrumentos de planejamento fiscal.

89. Com o devido respeito, essas demonstrações não podem ser substituídas pela expectativa de obtenção futura de recursos ou pela possibilidade de revisão contratual, tal como apontaram as respostas aos pedidos de esclarecimentos.

90. O art. 16, § 4º, I, da LC 101/2000 confere caráter prévio às exigências aplicáveis à licitação e ao empenho, enquanto o art. 15 qualifica como não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que desatenda os arts. 16 e 17 da referida Lei.

91. Cabe, portanto, à URBS e ao Município elaborar estudos profundos e as manifestações orçamentárias que demonstrem a consideração dos efeitos da integração temporal, a suficiência das fontes de custeio e a compatibilidade dos encargos com o planejamento fiscal.

92. Diante disso, pede-se o acolhimento da presente impugnação, para que a URBS realize, complemente e disponibilize a análise dos impactos da integração temporal ampla, com suas bases de dados, premissas, memórias e resultados comparativos. A demonstração deverá abranger a demanda pagante e equivalente, a arrecadação, a distribuição de embarques, a oferta necessária, os custos, a remuneração e os subsídios, com detalhamento por lote nos efeitos operacionais e econômicos pertinentes. Deverão ser explicitadas as regras temporais consideradas, as hipóteses de restrição e os cenários de utilização que sustentam as estimativas.

93. Requer-se, ainda, a adequação do Edital e dos Anexos para incorporar os resultados dessa avaliação, estabelecer as condições de implantação e delimitar o tratamento dos efeitos econômicos e orçamentários das determinações do Poder Concedente, a fim de que o projeto tenha efetiva segurança para prosseguir e seja possível apresentar proposta adequada.

94. Considerando a repercussão dessas informações sobre a formulação das propostas, requer-se nova divulgação do Edital e reabertura dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do Subitem 8.12 do Edital.

E. A insuficiência da fundamentação do preço do diesel e de seu tratamento na remuneração

95. O preço do óleo diesel adotado na modelagem e a disciplina de atualização desse custo também exigem revisão e adequação do Edital. Mesmo após a resposta a esclarecimentos, permanece sem demonstração suficiente a aderência do valor de referência às condições de aquisição do combustível necessário à operação, assim como a capacidade da remuneração de absorver a exposição econômica prevista no Contrato.

96. Novamente nesse ponto, portanto, as previsões do Edital impedem a adequada elaboração de propostas, minam a segurança do projeto e são capazes de afastar licitantes potencialmente interessados e, consequentemente, impedem a obtenção da melhor proposta pela população.

E.1. A construção do preço de referência

97. O item 7.1 do Anexo 4.02 fixa o preço do diesel S10 em R$ 4,9424 por litro. Para tanto, combina o preço mínimo de revenda com a relação entre os preços médios de distribuição e de revenda publicados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

98. Nas respostas às Perguntas 17 e 18 do Boletim de Esclarecimento nº 03, a URBS fez referência à célula F4 da aba “Parâmetros” e às abas “ANP_Combustíveis” e “ANP_Combustíveis2” das Planilhas Econômico-Financeiras. Confirmou que o cálculo aplica ao preço mínimo de revenda de fevereiro de 2026 a razão entre as médias dos preços médios de distribuição e de revenda dos doze meses de fevereiro de 2025 a janeiro de 2026.

99. A fórmula da Planilha 5.01 efetivamente reproduz esse procedimento e resulta em R$ 4,9423688956 por litro. Em termos aproximados, multiplica-se o preço mínimo de revenda de R$ 5,65 pelo fator de 0,874756.

100. Diferentemente do que pressupôs a URBS, a controvérsia não decorre da impossibilidade de localizar a fórmula, mas da falta de demonstração de que a estimativa assim produzida representa preço de aquisição praticável nas condições da concessão.

101. A utilização de uma relação entre médias não demonstra, por si só, que essa mesma relação se reproduza entre os preços mínimos dos dois segmentos. A margem implícita no preço mínimo de um revendedor pode diferir daquela observada na média do mercado. Aplicar ao menor preço de revenda um

desconto extraído de preços médios pressupõe uma correspondência que precisa ser tecnicamente demonstrada.

102. Nesse cenário, ao analisar a Pergunta 19, a Comissão respondeu mediante remissão às respostas anteriores e ao caráter referencial dos estudos. Não apresentou a justificativa econômica específica para utilizar a relação entre médias como estimativa do preço mínimo de distribuição, nem demonstrou sua aderência às condições de abastecimento da futura operação.

103. Há, ainda, descompasso entre a descrição do Anexo 4.02 e o procedimento confirmado pela Comissão. O item 7.1 menciona ajuste pela variação entre abril e junho, enquanto a resposta à Pergunta 18 descreve uma razão entre médias de doze meses aplicada ao mínimo de fevereiro de 2026.

104. Disso decorre irregularidade e invalidade grave. Afinal, a descrição metodológica deve ser compatibilizada com a fórmula efetivamente utilizada, para que os documentos do certame expressem uma única premissa verificável.

E.2. A persistência da insuficiência inicial e a exposição entre reajustes

105. Importante ressaltar, com respeito, que a fragilidade do preço-base não é superada pela previsão de reajuste. O item 3.4 do Anexo 2.07 atualiza o componente de custos variáveis dos veículos considerando o valor do diesel mediante ponderação de 90% da variação do diesel S10 e 10% do IPCA. A atualização por índices não constitui, por si só, nova pesquisa do preço de aquisição e não corrige necessariamente a insuficiência existente na origem.

106. Os itens 3.4.3 a 3.4.6 estabelecem, adicionalmente, repasse automático parcial quando atingido o limiar de variação de 10%, com incorporação de 80% da variação e tratamento do saldo no reajuste anual subsequente. A existência desse mecanismo tampouco demonstra a suficiência econômica da referência inicial.

107. Na resposta à Pergunta 10 do Boletim de Esclarecimento nº 11, a URBS confirmou que as variações inferiores ao gatilho são incorporadas prospectivamente no reajuste anual, sem recomposição específica do período decorrido. Também reiterou que a revisão ordinária não retroage e que a diferença entre os custos incorridos e os parâmetros contratuais não gera, por si só, direito ao reequilíbrio.

108. São, portanto, duas situações distintas.

109. A primeira decorre da possível inadequação do preço-base. A segunda corresponde ao custo de suportar, entre reajustes, variações ainda não incorporadas à remuneração. A referência à revisão futura não demonstra que a primeira esteja corretamente estimada nem que a segunda tenha sido considerada no fluxo de caixa e na necessidade de capital de giro.

110. A relevância da exposição pode ser constatada pelos próprios valores apresentados no pedido de esclarecimentos. Segundo a simulação então submetida à URBS, o custo referencial do diesel no primeiro ano de operação dos cinco lotes alcança R$ 201.579.121,53, de modo que cada ponto percentual de variação corresponde a aproximadamente R$ 2,02 milhões em termos anualizados. No cenário de aumentos sucessivos sem acionamento do gatilho, estimou-se diferença acumulada de R$ 16,69 milhões, equivalente a 44,7% do capital de giro referencial considerado na modelagem. Embora a URBS não tenha validado esses cálculos, tampouco apresentou simulação alternativa que demonstrasse a capacidade do fluxo de caixa de absorver essa exposição.

111. O efeito não se limita à diferença nominal entre o preço do combustível e o valor reconhecido na remuneração. A concessionária precisa custear continuamente o abastecimento da frota, enquanto as variações inferiores ao gatilho somente serão incorporadas no reajuste anual, sem recuperação do período anterior. O intervalo amplia a necessidade de capital de giro e pode gerar custos financeiros que não serão neutralizados pela atualização prospectiva dos preços unitários.

112. A resposta ao Boletim nº 11 também esclareceu que a margem de aproximadamente 4,29%, calculada segundo a metodologia RPS/ANTP, se refere à operação dos bens subvencionados ou disponibilizados pelo Poder Concedente e não constitui prêmio geral pelos riscos da concessão. Consequentemente, permanece sem demonstração como a exposição residual ao diesel foi considerada na TIR referencial, no capital de giro e nos fluxos de caixa utilizados para definir a remuneração.

113. Nesse cenário, o parâmetro do preço referenciado não foi alinhado com demonstração suficiente de sua representatividade. O problema é agravado pela transferência ao licitante da responsabilidade por absorver diferenças cuja dimensão depende justamente da premissa administrativa questionada.

114. O art. 18, IV, VIII e IX, da Lei 8.987/1995 exige a disponibilização dos estudos necessários à formulação das propostas e a definição dos critérios de reajuste e dos parâmetros econômico-financeiros do certame. Os princípios do planejamento, da motivação e da transparência, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, aplicável subsidiariamente na forma de seu art. 186, exigem coerência entre a base de custos e os riscos submetidos à competição.

115. Com respeito, a liberdade de cada interessado para organizar sua operação não substitui o dever da Administração de justificar os parâmetros que utiliza para estimar a remuneração e estruturar o julgamento das propostas. Tais parâmetros precisam ser necessariamente reais, sob pena de se obter propostas inexequíveis, afastar competidores e se impedir a obtenção da melhor proposta, prejudicando a prestação do serviço essencial à população.

E.3. A necessária revisão do parâmetro e de sua fundamentação

116. Diante disso, pede-se que a URBS, além de rever e fundamentar o preço-base do diesel, apresente análise de sensibilidade, por lote, para variações inferiores ao gatilho de 10%, demonstrando seus efeitos sobre o fluxo de caixa, a TIR, o capital de giro e os custos financeiros da concessionária. Deverá ser justificada economicamente a escolha do percentual de 10% e demonstrada sua compatibilidade com a capacidade de absorção prevista na modelagem. Caso essa suficiência não seja comprovada, pede-se a revisão do mecanismo, mediante redução do gatilho, adoção de repasse proporcional ou previsão de tratamento das diferenças acumuladas antes do reajuste anual.

117. Por se tratar de alteração de ponto fulcral do certame, que afeta diretamente a formulação das propostas, deverá necessariamente ser acompanhada da republicação do Edital e da reabertura do prazo, na forma do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021.

F. A limitação da remuneração dos percursos ociosos das garagens: inadequação econômica e restrição à competitividade

118. Ainda, há questão relacionada com os percursos ociosos que viola os princípios da licitação e a legislação aplicável, demandando a correção do Edital no ponto.

F.1. O limite remuneratório e seus efeitos sobre os custos da operação

119. O item 2 do Anexo 3.05 indica que a localização das garagens é de livre definição pela concessionária. Contudo, estabelece o limite de 6% da produção quilométrica produtiva para os percursos ociosos, atribuindo à concessionária o risco dos deslocamentos superiores a esse percentual.

120. O item 2.5 do Anexo 2.07 aplica esse limite à remuneração dos custos variáveis. Na resposta à Pergunta 21 do Boletim nº 06, a Comissão confirma que a quilometragem ociosa excedente não será remunerada quanto a esses custos, sem alteração dos demais componentes tarifários.

121. Os deslocamentos necessários à operação, entretanto, continuam sendo realizados. A concessionária permanece obrigada a suportar as despesas de combustível ou energia, rodagem, peças e manutenção correspondentes, mesmo quando a distância entre a garagem e os pontos de operação determine percursos superiores ao teto.

122. A ausência de remuneração desses custos reduz a margem disponível para a formulação do desconto (minando a obtenção da melhor proposta pela Administração) e compromete a sustentabilidade financeira das propostas, além de prejudicar a competitividade do certame.

123. Os efeitos da localização das garagens, ademais, não se esgotam nos custos variáveis associados à quilometragem percorrida. Os deslocamentos entre as garagens e os pontos de operação também consomem tempo de trabalho dos motoristas, repercutindo sobre a organização das escalas, o dimensionamento do quadro de pessoal e os custos de mão de obra necessários à execução dos serviços.

124. Essa questão se relaciona diretamente com a insuficiente demonstração do Fator de Utilização da mão de obra – FU, objeto de tópico próprio desta impugnação. A localização das garagens constitui uma das premissas que influenciam a disponibilidade de horas de cada profissional para a operação produtiva.

125. A distância das garagens influencia diretamente na redução das horas disponíveis para a execução das viagens programadas. Para assegurar a mesma produção operacional, poderá ser necessário ampliar o quadro de motoristas ou suportar custos adicionais de pessoal. A manutenção de um FU que não reflita

essa realidade pode, assim, subestimar a mão de obra necessária e a correspondente remuneração.

126. Não basta, nesse contexto, afirmar que o limite de 6% incide apenas sobre os custos variáveis, sem alteração dos demais componentes tarifários. Essa delimitação esclarece o alcance da restrição remuneratória, mas não demonstra que o componente de mão de obra comporte os tempos de deslocamento associados às alternativas de implantação das garagens efetivamente disponíveis aos licitantes. Tampouco a adoção de uma distância média permite, por si só, validar o tempo correspondente, que depende também das condições de circulação, dos horários e da quantidade de entradas e saídas dos veículos.

127. É necessário, portanto, demonstrar a compatibilidade e adequação entre as premissas de localização das garagens, os tempos atribuídos aos percursos ociosos e o FU adotado, por lote. Sem essa conciliação, o modelo pode impor à concessionária tanto despesas de quilometragem não remuneradas quanto custos de pessoal superiores aos considerados na formação dos preços, agravando os efeitos econômicos e competitivos ora apontados.

128. Portanto, o Edital e os estudos devem ser complementados e revistos a fim de considerar também a repercussão da questão sobre a mão de obra, com identificação das parcelas já contempladas e correção de eventuais insuficiências.

F.2. A restrição à competitividade e o potencial de direcionamento do certame

129. Esse cenário favorece desproporcionalmente os interessados que já disponham de garagens próximas aos pontos de operação. Os demais, embora tecnicamente aptos à prestação dos serviços, ficam sujeitos a despesas adicionais não remuneradas, decorrentes da localização dos imóveis que possam efetivamente contratar.

130. Com o devido respeito, a liberdade de escolha da localização das garagens fica comprometida pela própria disciplina de remuneração. Imóveis adequados à operação podem deixar de constituir alternativas economicamente viáveis apenas porque os deslocamentos necessários excedem o limite estabelecido, sem qualquer análise mais detalhada.

131. A consequência é a criação de uma barreira econômica à participação de concorrentes, com o favorecimento daqueles que já disponham de

instalações em posições compatíveis com o teto. Há potencial de direcionamento do certame, pois a localização previamente disponível passa a condicionar a viabilidade da proposta.

132. Na resposta à Pergunta 21 do Boletim nº 06, a URBS informa que adotou percurso ocioso unitário médio de 5 km, considerando as regiões geográficas, as distâncias aos pontos de controle e a quantidade de entradas e saídas da frota.

133. Essa referência, porém, não demonstra que o limite seja compatível com as alternativas imobiliárias efetivamente acessíveis aos concorrentes em cada LOTE. Não há qualquer estudo técnico ou avaliação detalhada da viabilidade do parâmetro utilizado pela URBS para a definição dos 5km. A adequação do parâmetro depende das condições reais de implantação das garagens, inclusive para os interessados que ainda não disponham dessas instalações. Não basta que se presuma uma distância aleatória, tal como aparentemente ocorreu.

134. O próprio Anexo 3.05 exige compatibilidade urbanística, licenciamento, acesso viário, dimensionamento adequado, oficinas, abastecimento e recarga. Um imóvel próximo, mas indisponível no mercado ou incompatível com essas exigências, pode não constituir alternativa efetiva para o licitante.

135. *Data venia*, a obrigação de os interessados desenvolverem seus próprios estudos não dispensa o Poder Concedente de justificar a viabilidade do limite imposto, inclusive sob pena de elaboração do Edital e das projeções com base em informações aleatórias e desconexas da realidade. Tampouco a qualificação da quilometragem como parâmetro de eficiência demonstra que ele possa ser atendido por soluções reais e acessíveis de implantação, impedindo outras soluções mais distantes que eventualmente gerem ganhos de escala sob outros aspectos.

F.3. A violação ao regime legal e a necessidade de revisão do Edital

136. Há, portanto, indevida restrição à competitividade e violação ao dever de assegurar tratamento isonômico e justa competição (Lei 14.133/2021, arts. 9º, I, “a”, e 11, II; Lei 8.987/1995, art. 14).

137. Importante mencionar que o TCE/PR já recomendou, no âmbito da concessão do transporte metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba, a exclusão das regras que restringiam a localização das garagens ao perímetro da concessão:

> Excluir as regras inscritas nos itens 2.5 e 3.3 do Apêndice V, as quais prescrevem que as garagens devem ser localizadas no perímetro da concessão, ou justificá-las tecnicamente com base no Estudo Técnico Preliminar, caso possível.[7]

138. O mesmo impedimento e a mesma necessidade de justificação se aplicam ao presente caso, com respeito. O efeito restritivo decorre do teto remuneratório, que favorece determinadas localizações e pode inviabilizar outras soluções adequadas à execução dos serviços. Sua necessidade e proporcionalidade deveriam ao menos ter sido demonstradas tecnicamente à luz das condições de implantação de cada LOTE (o que não ocorreu).

139. Os impactos negativos sobre a competitividade do procedimento licitatório são evidentes. O afastamento de interessados reduz a disputa e compromete a obtenção de propostas mais vantajosas, em prejuízo da própria finalidade da licitação.

140. Mesmo para os interessados que apresentem propostas, a necessidade de absorver despesas indispensáveis à operação e não remuneradas pelo modelo reduz a capacidade de reduzir valores e compromete a sustentabilidade financeira da proposta.

141. Por essas razões, requer-se a revisão do teto de remuneração dos percursos ociosos e da correspondente modelagem, considerando as condições reais de cada lote e as alternativas imobiliárias e técnicas efetivamente disponíveis de implantação das garagens, de modo a assegurar a cobertura dos deslocamentos eficientes e indispensáveis à operação. Requer-se, igualmente, a apresentação da memória de cálculo que demonstre a compatibilidade entre os tempos desses deslocamentos, o FU e o dimensionamento da mão de obra, com a revisão dos parâmetros e dos preços correspondentes caso constatada insuficiência, sem duplicidade de remuneração.

G. A obrigação de assegurar a compra irrecusável das garagens: exigência desnecessária e restrição à competitividade

142. Ainda, há também outro ponto essencial relacionado com a questão das garagens que merece ser ajustado e retificado pela Administração.

---

[7] TCE/PR, Acórdão 2717/2025-Tribunal Pleno, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, DJe 7.10.2025.

G.1. A disponibilidade da garagem e a obrigação de assegurar sua alienação

143. O item 13.16, inciso iii, do Edital exige compromisso de disponibilidade da garagem na Data de Assunção, admitindo o interessado como proprietário, locatário, arrendatário ou titular de outra forma legal de posse. O item 2 do Anexo 3.05 igualmente admite instalações próprias, cedidas ou alugadas.

144. Os títulos de posse admitidos pelo Edital permitem assegurar instalações adequadas e disponíveis à execução dos serviços. Entretanto, as minutas disponibilizadas acrescentam obrigação que compromete essas alternativas, exigindo compromisso futuro de alienação ao Poder Concedente, sem demonstração de que a futura alienação seja indispensável à prestação.

145. A subcláusula 6.10 dos Anexos 2.01 a 2.05 estabelece:

> A CONCESSIONÁRIA outorga ao PODER CONCEDENTE o direito de exercício, durante todo o PRAZO DA CONCESSÃO, da compra irrecusável das GARAGENS pelo preço correspondente ao seu valor de mercado, conforme vigente na data da notificação em que o PODER CONCEDENTE manifestar o exercício da compra

146. A resposta à Pergunta 38 do Boletim nº 05 mantém a obrigação de assegurar essa aquisição, observada a situação jurídica de cada garagem, inclusive sua titularidade. Não estabelece dispensa para imóveis de terceiros utilizados mediante locação, por exemplo.

147. O concessionário locatário, entretanto, não dispõe do poder de alienar o imóvel. Essa faculdade pertence ao proprietário (Código Civil, art. 1.228). Para cumprir a obrigação, precisará obter também a concordância do titular com a futura venda ao Poder Concedente, dificultando, incrementando sobremaneira o custo e até mesmo inviabilizando a possibilidade de locação na generalidade dos casos.

G.2. A desnecessidade da exigência e a diminuição da competitividade

148. A obrigação de disponibilizar uma garagem adequada à prestação dos serviços não abrange, por si só, o compromisso de alienar o imóvel ao Poder Concedente. O proprietário pode ter interesse em obter renda pela locação e conservar o bem em seu patrimônio (tal como normalmente ocorre), sem aceitar o compromisso adicional de vendê-lo quando o Poder Concedente decidir exercer essa faculdade.

149. Uma obrigação tão severa restringe substancialmente o universo de proprietários interessados na locação, inclusive daqueles que detêm os imóveis

mais bem localizados para a operação. Mesmo quando houver concordância, o compromisso de alienação poderá resultar em aluguel superior, garantias ou outras condições muito mais onerosas, prejudicando a competitividade e a apresentação da melhor proposta à Administração.

150. Nesse cenário, o valor do aluguel necessariamente refletirá também o compromisso de venda imposto pelo Edital. Trata-se de custo adicional provocado pela exigência pública, sem relação necessária com a adequação do imóvel à operação.

151. Esse ônus restringe as alternativas imobiliárias dos concorrentes e favorece aqueles que já sejam proprietários ou disponham de recursos para adquirir as instalações. Mesmo assim, afasta eventuais licitantes proprietários que não tenham interesse em dispor de seus imóveis ao final. De todo modo e sobremaneira, os operadores tecnicamente aptos, que organizem sua estrutura mediante locação, passam a enfrentar uma barreira patrimonial adicional.

152. A previsão formal de utilização de garagens locadas não elimina a restrição. O interessado permanece obrigado a obter um compromisso de alienação que o proprietário pode recusar ou aceitar apenas mediante condições economicamente desfavoráveis, que são futuras, incertas e podem, naquele momento futuro, retirar o interesse na venda do imóvel. Trata-se, em última análise, da imposição pelo Poder Concedente de compromisso futuro incerto e insuportável ao proprietário do imóvel, que na prática impede a utilização do bem na concessão e afasta competidores, prejudicando a obtenção da melhor proposta.

153. Com o devido respeito, a exigência é desnecessária e desproporcional. A disponibilidade de uma garagem adequada durante a execução do contrato pode ser assegurada por locação ou por outro título legítimo de posse, como o próprio Edital admite, sem necessidade de compromisso de alienação futura e incerta.

154. Há, assim, diminuição indevida da competitividade e potencial de direcionamento, em violação aos deveres de isonomia e justa competição (Lei 14.133/2021, arts. 5º, 9º, I, “a”, e 11, II; Lei 8.987/1995, art. 14).

155. Cabe ressaltar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição limita as exigências de qualificação ao indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações (o que o requisito em questão inequivocamente não é). Embora a compra irrecusável constitua encargo contratual, seus efeitos sobre a participação e

a formulação das propostas devem observar os mesmos deveres de necessidade e proporcionalidade.

156. Constatada a inutilidade da exigência e o seu impacto severo na competitividade do certame, a orientação da jurisprudência é inequívoca no sentido da retirada da exigência:

> […] a minuta contratual admite 'câmara fria própria ou estrutura equivalente', ao passo que a fase de habilitação exige, de forma mais restritiva, a propriedade da instalação. Tal incongruência evidencia onerosidade desnecessária imposta indistintamente a todos os licitantes, com potencial restrição à competitividade.[8]
>
> A exigência de comprovação de propriedade ou de compromisso de cessão, locação/leasing ou venda das máquinas e dos equipamentos considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação contraria o art. 30, § 6º, da Lei 8.666/1993, [...] e restringe a competitividade do certame.[9]
>
> As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame.[10]

157. É precisamente o que ocorre com a compra irrecusável. A locação pode assegurar a disponibilidade da garagem durante toda a concessão, sem obrigar o proprietário a assumir o compromisso de aliená-la. Impõe-se, portanto, retirar essa exigência, preservando-se a obrigação de disponibilizar instalações adequadas à prestação dos serviços.

G.3. A violação ao regime constitucional e legal de desapropriação

158. Não se nega que o objetivo das exigências previstas nas subcláusulas 6.10 e 6.11 das minutas dos contratos é assegurar a continuidade do serviço público, evitando que o encerramento da concessão impeça a utilização das garagens.

159. No entanto, a forma estabelecida pelo Edital para alcançar essa finalidade viola o regime constitucional e legal da desapropriação. Pretende-se obter, por imposição do Edital, o mesmo resultado da desapropriação, sem observar os direitos e garantias assegurados ao proprietário pela Constituição e pela Lei, o que não pode ser admitido.

---

[8] TCE/PR, Acórdão 917/2026-Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, DETC 7.5.2026.

[9] TCU, Acórdão 365/2017-Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, j. 8.3.2017.

[10] TCU, Acórdão 450/2008-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 19.3.2008.

160. Desconsiderou-se que caso a aquisição compulsória seja necessária, deverá observar o regime constitucional e legal da desapropriação, inclusive a declaração de utilidade pública, o procedimento próprio e a justa e prévia indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXII e XXIV; Decreto-Lei 3.365/1941, arts. 2º, 6º e 10).

161. Inclusive, a Lei 8.987/1995, em seu art. 29, inciso VIII, atribui ao Poder Concedente a possibilidade de declarar a utilidade pública e promover a desapropriação, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária.

162. Com a devida vênia, um ato infralegal (Edital) não pode atribuir ao Poder Concedente poder de aquisição compulsória sobre imóvel de terceiro à margem dessas garantias. Sem consentimento válido do proprietário, impor a alienação mediante a cláusula de "compra irrecusável" viola o direito de propriedade e o regime constitucional e legal da desapropriação.

163. A exigência transfere ao particular o ônus de assegurar uma aquisição pública ainda eventual. Com isso, antecipa à contratação da garagem uma obrigação que pode ser atendida futuramente pelo procedimento legal quando efetivamente necessária (se é que venha a ser), onerando desnecessariamente e sem vantagem prática a proposta, além de restringir injustificadamente a competição.

164. Por essas razões, requer-se a supressão da obrigação geral de compra irrecusável prevista na subcláusula 6.10 e a adequação das disposições e remissões correspondentes, preservando a disponibilidade das garagens mediante os títulos legítimos admitidos pelo Edital, republicando-se por consequência o Edital retificado.

H. A insuficiência da demonstração dos custos de anuênio e do Fator de Utilização da mão de obra

165. Os parâmetros de mão de obra também apresentam deficiências que afetam a avaliação da suficiência da remuneração, impedindo a elaboração de propostas seguras e adequadas pelos interessados na licitação.

166. O problema envolve tanto o custo por empregado, calculado com adicional por tempo de serviço uniforme, como a quantidade de profissionais necessária para executar a programação e assegurar a cobertura regular de ausências e substituições.

H.1. A adoção de anuênio médio uniforme durante a concessão

167. Os itens 3.4.2 e 3.5.3 do Anexo 2.08 e os itens 7.7 e 7.8 do Anexo 4.02 adotam cinco anos de tempo médio de serviço, sob a justificativa de que esse valor corresponderia à média das idades médias modeladas ao longo do Contrato. A premissa resulta em adicional de 10% sobre o salário-base, considerando a progressão de 2% ao ano e o limite convencional de sete anos.

168. A célula K58 da aba “Parâmetros” registra o valor cinco, utilizado no cálculo do adicional. Na Planilha 5.01, por exemplo, a fórmula da célula H58 aplica 10% ao salário-base do motorista. A resposta à Pergunta 14, item “v”, do Boletim de Esclarecimento nº 11 confirmou expressamente que a progressão foi representada por um parâmetro médio único, e não por faixas de tempo de serviço.

169. O limite de sete anos não permite deduzir, sem outra demonstração, a média de cinco anos. Essa média depende da composição inicial do quadro, das admissões, dos desligamentos e do tempo de permanência dos empregados. Para o trabalhador que permanece contratado, a obrigação evolui para 12% no sexto ano e 14% a partir do sétimo, conforme a disciplina convencional considerada na própria modelagem.

170. A objeção subsiste mesmo se o quadro for formado exclusivamente por novas admissões. A retenção regular desses empregados produz progressão do adicional, cuja repercussão deve ser considerada na projeção de uma concessão de longo prazo. Não é necessário pressupor sucessão trabalhista, transferência automática de vínculos ou incorporação integral dos custos históricos das atuais operadoras para identificar a necessidade de demonstrar a média utilizada.

171. Além disso, há também prejuízo e grave problema de competitividade. No cenário desenhado pelo Edital e pela URBS, as atuais operadoras terão que computar em seus custos todos os direitos já incorporados ao patrimônio jurídico dos empregados, aumentando o seu custo e impedindo a formulação de proposta em igualdade de condições com eventuais novos interessados em operar o sistema.

172. Assim, o Edital mostra-se viciado, prejudicando a efetiva e justa competição entre os licitantes, em prejuízo à obtenção da melhor proposta.

173. Em último caso, a URBS deveria ao menos demonstrar tecnicamente, mediante estudos detalhados, a adequação da composição e da

evolução da força de trabalho que sustentam os 10% adotados, com avaliação dos efeitos de cenários plausíveis de permanência e eventual rotatividade, inclusive dos custos paralelos e agregados que eventual maior rotatividade implica.

H.2. O dimensionamento dos motoristas e a cobertura das ausências

174. O item 3.4.1 do Anexo 2.08 e o item 6.8 do Anexo 4.02 adotam um motorista para cada 32,0260 horas operadas por semana. Esse parâmetro substituiu as 31,7193 horas utilizadas na fase anterior de estruturação, reduzindo a quantidade de motoristas necessários para o projeto.

175. Segundo a resposta à Pergunta 13 do Boletim nº 03, reiterada na resposta à Pergunta 17 do Boletim nº 11, as 32,0260 horas decorrem da jornada de seis horas diárias, com desconto de aproximadamente 39,7 minutos relativos a percursos ociosos (presumidos com base em referenciais aleatórios e inaplicáveis, conforme já se verificou), descanso e outros tempos operacionais, multiplicada por seis dias de trabalho.

176. No entanto, não se apresenta em detalhes o estudo e os parâmetros que fundamentam a decomposição dos tempos e os dados que validam a produtividade considerada, nem demonstra como o resultado comporta a cobertura anual de férias, afastamentos, treinamento e substituições necessárias à continuidade dos serviços.

177. Essa lacuna quanto à questão fundamental para a formulação das propostas e prestação do serviço tornou-se ainda mais evidente no Boletim nº 11. Na resposta à Pergunta 17, item “iii”, a Comissão confirmou que o quadro é obtido pela divisão das horas operadas pelo fator de utilização, sem acréscimo físico autônomo para ausências e substituições.

178. Ao mesmo tempo, a resposta afirma que os custos de disponibilidade estão contemplados no fator e nos encargos sociais. No entanto, não se demonstrou a seguinte questão essencial para que se possa ter segurança quanto ao parâmetro apresentado: qual quantidade de pessoal a remuneração permite custear e como esse quadro assegura a produção programada quando parte dos empregados se encontra regularmente ausente.

179. A incidência de um percentual sobre a folha pode provisionar custos de cobertura. Sua suficiência, contudo, depende de memória que relacione o encargo, a hipótese de ausência e o custo do substituto. A simples presença de

férias ou auxílio-enfermidade na composição não demonstra, sem essa conciliação, que estejam custeados todos os profissionais necessários para manter a escala.

180. Do mesmo modo, a contribuição identificada como “Acidente de Trabalho” não se confunde com o custo de disponibilizar motorista substituto. Essa distinção foi reconhecida na resposta à Pergunta 24 do Boletim nº 07. Por isso, a menção genérica aos encargos sociais não basta para comprovar a cobertura física e financeira da operação, que demanda necessariamente a substituição do funcionário nesses casos para se manter a prestação adequada do serviço público essencial.

181. O tema também alcança os cargos de operação da infraestrutura. Na resposta à Pergunta 62 do Boletim nº 09, a URBS confirmou que a parcela “Outros custos de folha” não integra rubrica específica da remuneração referencial dos Lotes BRT1 e BRT2 para esses cargos. Justificou a opção pela programação definida e pelo menor impacto das variações extraordinárias. A suposta e não comprovada menor incidência esperada desses eventos, porém, não demonstra sua inexistência nem afasta parcelas legal ou convencionalmente devidas em jornadas que as produzam.

182. Na mesma resposta, a Comissão reconheceu a inversão dos rótulos das colunas do item 3.6 do Anexo 2.08 e confirmou que o salário médio dos cobradores de R$ 2.315,45 não inclui a parcela de R$ 235,74 indicada como outros custos de folha. No entanto, não se demonstrou como tais custos serão suportados, nem que eles estão cobertos por outra composição identificável.

H.3. A insuficiência da demonstração dos fatores de utilização dos demais profissionais e a inadequação do dimensionamento dos postos fixos

183. A deficiência de fundamentação não se restringe ao FU dos motoristas. Também alcança os fatores utilizados para dimensionar os demais profissionais necessários à prestação dos serviços, especialmente o pessoal de manutenção e os trabalhadores alocados em postos fixos de terminais e estações-tubo. A apresentação dos coeficientes finais não permite, por si só, verificar a metodologia empregada, a produtividade pressuposta e a suficiência do quadro de pessoal considerado na modelagem.

184. O item 3.5.2 do Anexo 2.08 estabelece fatores de utilização em função da frota operante de 0,1300 para controladores de tráfego, 0,5800 para pessoal de manutenção e 0,1000 para pessoal de limpeza dos veículos. No entanto,

a indicação dessas relações numéricas não esclarece como foram obtidas, quais atividades e categorias profissionais estão abrangidas, quais jornadas e turnos foram considerados e como se assegura a cobertura dos postos durante férias, descansos, afastamentos e demais ausências.

185. Por exemplo, no caso da manutenção, é necessário demonstrar como o coeficiente de 0,5800 empregado por veículo se traduz em uma equipe apta a executar os serviços exigidos. Isso pressupõe identificar as especialidades contempladas, os tempos estimados de execução das atividades, a frequência das intervenções preventivas e corretivas, os turnos de funcionamento das oficinas e o quantitativo mínimo de profissionais necessário em cada instalação. Também deve ser esclarecido como foram consideradas as diferentes tecnologias e tipologias dos veículos, inclusive as especificidades da frota elétrica.

186. Embora parte da carga de trabalho da manutenção possa variar com a quantidade de veículos e sua utilização, disso não decorre que toda a estrutura de pessoal se reduza na mesma proporção da frota operante. A manutenção de oficinas em funcionamento e a disponibilidade das especialidades necessárias exigem equipes mínimas por instalação e por turno. É indispensável, portanto, demonstrar como essas necessidades foram incorporadas ao coeficiente, inclusive quanto ao atendimento da frota reserva, e como o modelo distingue as parcelas de pessoal efetivamente variáveis daquelas necessárias à manutenção da estrutura operacional.

187. A mesma insuficiência se verifica no dimensionamento dos profissionais de terminais e estações-tubo. O item 3.6 do Anexo 2.08 apresenta fatores em função da frota operante para cobradores de terminais, cobradores de estações, pessoal de limpeza e zeladores. Para os cobradores de terminais, por exemplo, adota-se o coeficiente de 0,12 por veículo da frota operante. Não se demonstra, porém, a correspondência entre esse parâmetro e a quantidade de postos que deverão permanecer efetivamente ocupados nas instalações abrangidas pelo objeto contratual.

188. Para essas atividades, o dimensionamento deve partir das necessidades concretas dos postos de trabalho: quantidade e configuração das instalações, acessos e pontos de atendimento, horários de funcionamento, turnos, demanda de usuários e cobertura das ausências.

189. Com efeito, a redução do número de ônibus em circulação não implica, necessariamente, a redução dos postos de trabalho nos terminais. Uma instalação pode continuar em funcionamento, com os mesmos acessos, horários e obrigações de atendimento, ainda que passe a receber menor quantidade de veículos. Nesse cenário, a aplicação de um coeficiente constante sobre uma frota menor reduz o quantitativo de pessoal estimado sem que tenha ocorrido redução equivalente das atividades e dos postos a serem cobertos.

190. Essa questão deve ser examinada em conjunto com os cenários relacionados ao VLT, objeto de tópico próprio desta impugnação. A URBS deve demonstrar como serão compatibilizadas as projeções de frota, a permanência ou desativação das instalações e as necessidades de pessoal em caso de implantação, atraso ou não implantação do empreendimento. Se determinada redução de frota pressupõe a entrada em operação do VLT, sua consideração na estimativa de pessoal exige correspondência com a efetiva alteração da rede. Ainda que a frota seja reduzida por outro motivo, tampouco se pode presumir a diminuição proporcional dos postos de trabalho nos terminais que continuarem em funcionamento.

191. A ausência de consideração dessas questões compromete a comparabilidade e a segurança das propostas. Os interessados que considerarem o efetivo custo de manutenção dos postos necessários poderão ter sua capacidade de desconto reduzida, enquanto propostas apoiadas em quantitativos insuficientes de pessoal poderão aparentar maior vantagem econômica. A adequada fundamentação e, quando necessária, a revisão desses fatores constituem, portanto, providências essenciais para a competitividade do certame e para a sustentabilidade da operação.

H.4. A insuficiência da menção à gestão empresarial e às revisões futuras

192. Como é sabido, a concessionária responde pela organização das escalas e pela eficiência de sua gestão. No entanto, essa responsabilidade não dispensa a demonstração de que os preços de referência comportam uma operação regular, com cumprimento das obrigações trabalhistas e da programação exigida pela URBS. Não sendo assim, os parâmetros apresentados no Edital serão meramente aleatórios e inservíveis para a apresentação das propostas (ao menos de forma séria e que garanta a plena realização dos serviços).

193. O art. 7º, inciso XXVI, da CF reconhece as convenções e os acordos coletivos de trabalho como regras de observância obrigatória. Os arts. 6º e 18, II e IV, da Lei 8.987/95 exigem a prestação adequada do serviço e a definição das condições e dos estudos necessários à sua execução. A modelagem licitada, portanto, deve permitir a compatibilização dessas exigências, inclusive quanto aos custos da continuidade operacional.

194. Quanto a isso, a resposta à Pergunta 17 do Boletim nº 11 também confirmou que não existe remuneração autônoma por disponibilidade de pessoal e que o componente de mão de obra é apurado pelas horas operadas. Assim, a cobertura de ausências deve encontrar suporte demonstrável no próprio preço unitário, que remunera produção a ser mantida mesmo quando empregados titulares estejam afastados.

195. Quanto ao anuênio, a resposta à Pergunta 14 do mesmo Boletim esclareceu que a formação de média efetiva superior a 10%, decorrente da composição e da retenção regulares do quadro, não constitui, por si, evento de recomposição. Remeteu às revisões ordinárias trienais, com efeitos prospectivos e preservação da repartição original de riscos.

196. Essa disciplina reforça a necessidade de validar os parâmetros antes da apresentação das propostas. Se a correção futura não retroage e depende da demonstração de que a diferença não decorre de ineficiência, a referência genérica à revisão trienal não supre a falta de fundamentação da estimativa inicial e não garante a efetiva recomposição do necessário custo descoberto.

197. Há, portanto, grave problema econômico nesse ponto, que mina a sustentabilidade da operação e de todo o projeto licitado, prejudicando a prestação do serviço essencial à população.

H.5. A necessária adequação do ponto

198. Diante disso, pede-se o acolhimento da presente impugnação para que a URBS disponibilize a memória que fundamenta o anuênio médio de cinco anos, com as hipóteses de composição inicial, admissões, desligamentos e permanência, por categoria e ao longo da concessão. Deverá demonstrar sua correspondência com os preços unitários e com a distribuição temporal dos custos, corrigindo as premissas quando não comprovada sua suficiência.

199. Quanto ao Fator de Utilização, pede-se a apresentação da decomposição das 32,0260 horas semanais, dos dados que sustentam os tempos

deduzidos e da conciliação entre produtividade, quantitativo de motoristas, ausências, substituições e provisões financeiras. A demonstração deverá permitir verificar, por lote, que o quadro custeado executa a programação em conformidade com a legislação e com os instrumentos coletivos aplicáveis, assegurando a plena operação e disponibilização dos serviços.

200. Requer-se, ainda, a apresentação das memórias de cálculo dos fatores de utilização dos demais profissionais, especialmente do pessoal de manutenção, dos controladores de tráfego, do pessoal de limpeza e dos trabalhadores de terminais e estações-tubo. A demonstração deverá identificar ao menos (a) as atividades abrangidas, (b) as bases de dados e os critérios de produtividade utilizados, (c) as jornadas e os turnos, (d) as equipes mínimas por instalação e (e) a cobertura de ausências, esclarecendo a correspondência entre os coeficientes, os quantitativos de pessoal e os custos incorporados aos preços unitários. Para os postos fixos, (f) deverá ser demonstrada a adequação do dimensionamento à quantidade e (g) às características dos postos efetivamente necessários, inclusive nos cenários de alteração da frota e de implantação, atraso ou não implantação do VLT, com revisão dos fatores e das composições de preços que não assegurem a cobertura das obrigações operacionais.

201. Pede-se, igualmente, a correção da tabela do item 3.6 do Anexo 2.08 e a demonstração da cobertura das parcelas de folha dos cargos de infraestrutura e, a partir disso, deverão ser revistos o FU, as composições de mão de obra e os preços unitários correspondentes. Também deverá ser delimitado o tratamento contratual das diferenças, distinguindo riscos de gestão de eventuais falhas originárias da modelagem.

202. Por se tratar de alterações essenciais da modelagem do projeto licitado, devem ser acompanhadas necessariamente da republicação do Edital e reabertura integral dos prazos correspondentes.

I. A insuficiente disciplina dos efeitos econômicos da implantação, do atraso, do cancelamento e da alteração das características do VLT Expresso Metropolitano

203. Outro ponto que exige necessariamente alteração nas previsões do Edital diz respeito à insegurança jurídica decorrente da hipótese de atraso ou cancelamento do projeto do VLT.

204. A previsão de implantação do VLT no quinto ano repercute diretamente sobre a configuração e a viabilidade econômica do Lote BRT1. Embora a URBS tenha esclarecido como os serviços deverão ser mantidos em caso de atraso, não foram apresentados elementos suficientes para demonstrar a sustentabilidade dessa operação nem a disponibilidade dos recursos e da frota necessários em cenários diferentes daquele adotado pela modelagem.

I.1. A premissa adotada pela modelagem e os esclarecimentos prestados

205. A modelagem econômico-financeira e operacional do Lote BRT1 pressupõe a implantação do VLT Expresso Metropolitano no início do quinto ano da concessão (Anexo 3.03, item 3, especialmente Tabelas 2 a 4). A partir desse marco, os Anexos 3.02 e 3.03 projetam a reconfiguração de linhas e a redução da frota empregada na operação do sistema de ônibus.

206. A entrada em operação do VLT constitui premissa estrutural da concessão, repercutindo diretamente sobre a dimensão da frota, a programação das linhas, a produção quilométrica, as horas operadas, a utilização das garagens, a estrutura de pessoal e as demais variáveis consideradas na composição da remuneração contratual.

207. Nesse sentido, ao responder à Pergunta 37 do Boletim de Esclarecimento nº 03, a URBS afirmou que “a redução da frota e a reconfiguração das linhas previstas para o período posterior ao Ano 4 estão condicionadas à efetiva implantação do VLT Expresso Metropolitano”, de modo que tais alterações “não se aplicam automaticamente apenas pelo transcurso do tempo”.

208. Em caso de atraso, a URBS esclareceu que a concessionária “*deverá continuar atendendo às linhas que seriam desmobilizadas após a implantação do VLT*”, segundo as diretrizes de oferta definidas pelo Poder Concedente.

209. Além disso, a URBS pontuou que a subcláusula 32.7 alcança situações em que a implantação do VLT “venha a ocorrer posteriormente ou em condições distintas daquelas consideradas na modelagem”. Nessa hipótese, o Poder Concedente poderá determinar a realização de investimentos adicionais, “*desde que precedidos de termo aditivo e de prévia recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato*”.

210. Os esclarecimentos afastam a redução automática da frota pelo simples transcurso do prazo e indicam o tratamento contratual que a URBS entende aplicável ao atraso (ou até futura decisão pela não execução) do VLT.

211. Com o devido respeito, a resposta não veio acompanhada dos estudos necessários para demonstrar a viabilidade econômica e operacional da continuidade dos serviços após o Ano 5, caso o empreendimento atrase significativamente ou deixe de ser implantado nas condições previstas. Tampouco esclareceu a disponibilidade efetiva da frota pública e dos recursos necessários à manutenção desse cenário.

I.2. A disponibilidade da frota pública e a ausência de demonstração da fonte dos recursos

212. Como exposto, em caso de atraso do VLT, "*o atendimento da demanda das linhas a serem suprimidas ou alteradas*" será realizado pela frota disponibilizada pelo Poder Concedente. A partir dessa premissa, a URBS concluiu que "*não haverá necessidade de realização de investimentos na aquisição destes veículos*".

213. Nesse sentido, o Anexo 3.03 informa que o Município disponibilizará inicialmente ao Lote BRT1 136 ônibus a diesel, dos quais 92 biarticulados e 44 articulados, e que esses veículos serão devolvidos à medida que a concessionária adquirir a frota elétrica (Anexo 3.03, item 3).

214. Contudo, os documentos não esclarecem quais desses veículos permanecerão disponíveis após o Ano 5 nem apresentam seu estado de conservação, sua vida útil remanescente ou seu cronograma de substituição.

215. Com o devido respeito, trata-se de informações indispensáveis para demonstrar que a frota pública poderá sustentar a continuidade das linhas durante todo o período de eventual atraso. A questão ganha maior relevância no caso de cancelamento do VLT, hipótese em que a manutenção dos serviços poderá assumir caráter permanente.

216. A afirmação de que nenhuma aquisição será necessária pressupõe que os veículos disponibilizados pelo Município permanecerão em quantidade e condições adequadas enquanto forem exigidos. Essa conclusão, porém, não está acompanhada de inventário da frota, projeção de vida útil ou estudo que contemple atrasos de diferentes durações.

217. A continuidade da operação com os mesmos veículos para além do período pressuposto na modelagem implica seu progressivo envelhecimento e exige avaliação específica das condições de manutenção e disponibilidade da frota. A possibilidade de utilização dos ônibus disponibilizados pelo Poder Concedente não equivale à demonstração de que permanecerão tecnicamente aptos e economicamente adequados durante todo o período de atraso ou na hipótese de cancelamento do VLT.

218. A questão é especialmente relevante porque a frota disponibilizada já compreende veículos com idade estimada superior a 22 anos. Na resposta à Pergunta 39 do Boletim nº 06, a URBS esclareceu que esses ônibus estão abrangidos pela faixa de manutenção aplicável aos veículos com mais de dez anos. Esse enquadramento, porém, não demonstra que o custo considerado seja suficiente para suportar sua permanência em operação por período superior ao originalmente projetado, com eventual aumento da frequência e da complexidade das intervenções, da substituição de componentes mais caros e dos períodos de imobilização em oficina.

219. O mesmo esclarecimento informa que a remuneração não é recalculada mensalmente segundo a idade individual de cada veículo. Portanto, o envelhecimento adicional da frota não se traduz, por si só, em correspondente atualização do custo de manutenção remunerado, apesar de tender a aumentar de forma progressiva as necessárias manutenções. É preciso demonstrar quais despesas decorrentes dessa utilização prolongada já estão incorporadas aos preços unitários e como serão tratadas aquelas que excedam as premissas consideradas, inclusive quanto à mão de obra e à necessidade de veículos de reserva para assegurar a continuidade das viagens.

220. Tampouco a eventual aquisição de novos ônibus constitui solução de disponibilidade imediata. O planejamento da substituição deve considerar os prazos necessários à definição das especificações, contratação, fabricação, entrega e preparação dos veículos para a operação, além das adaptações de infraestrutura da cidade de Curitiba. A decisão sobre a renovação não pode ser postergada até que os veículos existentes se tornem indisponíveis, sob pena de se criar um intervalo sem frota suficiente para atender à programação. Devem ser definidos, previamente, os critérios e a antecedência para essa decisão, bem como a solução de continuidade durante o período de transição.

221. Essa questão ainda repercute sobre os indicadores de qualidade e a remuneração. Por exemplo, o item 3.4 do Anexo 2.09 estabelece que o Indicador de Confiabilidade da Frota – IQ4 considera as falhas dos ônibus em operação. Assim, caso a utilização prolongada da frota pública resulte em maior incidência de quebras ou indisponibilidade, é previsível que ocorram prejuízos à regularidade do serviço e reflexos no desempenho contratual, com potencial redução da remuneração. É indispensável disciplinar a apuração e o tratamento dos eventos decorrentes do desgaste ou do fim da vida útil dos veículos, que decorrem nesse caso de questão alheia à esfera de controle da concessionária, apesar de na modelagem atual ser apta a reduzir sua remuneração.

222. Ainda, se a frota existente deixar de ser suficiente, a continuidade dos serviços poderá exigir novos investimentos. Para essa hipótese, a subcláusula 32.7 prevê que os investimentos indicados nos Anexos 3.02 e 3.04 serão realizados pela concessionária, mediante determinação expressa do Poder Concedente. Nos termos das subcláusulas 32.7.1 e 32.4, a medida dependerá de termo aditivo e de prévia recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

223. Porém, não se define por quanto tempo a frota pública deverá sustentar a operação, nem se estabelecem os critérios para que o atraso, o cancelamento ou a alteração das características do VLT passe a exigir investimentos adicionais. Também não são apresentados o valor estimado, as condições de financiamento ou o mecanismo de recomposição que será utilizado, a fim de que os potenciais interessados no certame possam avaliar a referida variável, sua exequibilidade e até mesmo a manutenção do interesse no projeto frente a tais condições.

224. Os arts. 18, IV e VII, e 23, V e XI, da Lei Federal 8.987/1995 exigem a disponibilização dos estudos necessários à elaboração das propostas e a definição dos direitos e obrigações relativos às alterações futuras do serviço, inclusive quanto aos critérios de cálculo e à forma de pagamento das indenizações. No mesmo sentido, os arts. 22 e 103 da Lei Federal 14.133/2021 exigem a identificação, a alocação e a quantificação dos reflexos financeiros dos riscos contratuais.

225. Ao examinar a elaboração de matrizes de riscos, o TCU recomendou a “indicação expressa das premissas utilizadas para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco, probabilidade de ocorrência e impacto

financeiro estimado", acompanhada dos respectivos mecanismos de mitigação (Acórdão nº 2.469/2025-Plenário). Embora a decisão tenha sido proferida no contexto de contratação de obra pública, a orientação é plenamente aplicável à definição dos riscos de uma concessão de longo prazo, tal como a objeto do Edital ora impugnado.

226. No presente caso, os licitantes não dispõem de elementos para saber por quanto tempo a operação será sustentada pela frota pública existente e em quais condições deverão realizar os investimentos adicionais previstos na subcláusula 32.7. A indefinição afeta a precificação do risco e pode levar os interessados a adotar premissas diferentes na elaboração das propostas, impedindo sua comparação e, em último caso, a apresentação de proposta competitiva e atrativa ao Poder Concedente.

227. Também permanece o risco de que a concessionária seja obrigada a continuar a operação sem que a frota necessária esteja disponível ou sem que as condições de financiamento e recomposição dos investimentos adicionais tenham sido previamente definidas, consideradas e analisadas inclusive sob o aspecto de planejamento orçamentário (tal como exige a LC 101/2000).

I.3. A necessária complementação da modelagem

228. Diante disso, pede-se o acolhimento da presente impugnação, para que a URBS disponibilize estudo específico sobre a viabilidade econômica e operacional da continuidade dos serviços após o Ano 5 nos cenários de atraso significativo ou cancelamento do VLT Expresso Metropolitano. Também deverão ser apresentados os elementos que sustentam a implantação do empreendimento no prazo previsto, incluindo seu estágio de desenvolvimento, cronograma e fontes de financiamento.

229. Espera-se que o referido estudo contemple as premissas, bases de dados e memórias de cálculo relativas à frota, quilometragem, horas operadas, pessoal, garagens, manutenção, investimentos adicionais e demais custos necessários à continuidade da operação. Deverá, ainda, identificar as despesas cobertas pelos preços unitários do Anexo 2.07 e aquelas que dependerão de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, sem a qual não é possível elaborar proposta adequada e segura para a participação na licitação.

230. Quanto à frota disponibilizada pelo Poder Concedente, pede-se que sejam informados a quantidade de veículos efetivamente disponível, seu estado

de conservação, sua vida útil remanescente e o cronograma de substituição. Também deverão ser definidos os critérios que determinarão quando essa frota deixará de ser suficiente e passará a ser necessária a realização dos investimentos adicionais previstos na subcláusula 32.7.

231. O estudo deverá demonstrar a suficiência dos custos de manutenção previstos para a utilização prolongada da frota pública, contemplando sua evolução etária, as intervenções necessárias, a disponibilidade de peças e a necessidade de frota reserva. Deverá, igualmente, estabelecer os critérios e a antecedência para a substituição dos veículos, considerados os prazos de fornecimento e preparação para a operação, bem como disciplinar a apuração e o tratamento, nos indicadores de qualidade e na remuneração, das ocorrências decorrentes de desgaste natural ou fim da vida útil não imputáveis à concessionária.

232. Para essa hipótese, deverão ser apresentados o valor estimado dos investimentos, o prazo de implantação, a forma de financiamento e o mecanismo de prévia recomposição previsto nas subcláusulas 32.4, 32.7.1 e 33.9. Se a solução adotada implicar desembolso pelo Poder Concedente, pede-se também a identificação da fonte dos recursos e de sua compatibilidade com o planejamento orçamentário municipal.

233. Concluídos os estudos, os documentos da licitação deverão ser retificados, com a reabertura do prazo caso sejam alteradas premissas relevantes para a formulação das propostas.

234. Com respeito, apenas assim o procedimento legal terá sido seguido e será possível aos licitantes apresentarem propostas efetivamente seguras, sem estarem baseadas em meras presunções e premissas aleatórias, em prol da segurança na prestação do serviço essencial à população.

J. A incidência do fator redutor de desempenho sobre a remuneração do CAPEX

235. Outro fator que merece ser revisto no Edital diz respeito à incidência do fator redutor decorrente do Índice de Desempenho Geral - IDG sobre as parcelas destinadas à recuperação e à remuneração dos investimentos. Além de alcançar o CAPEX, esse redutor não foi considerado nas projeções econômico-financeiras utilizadas para demonstrar a viabilidade da concessão, como se passa a expor.

J.1. A incidência do IDG sobre as parcelas de capital

236. O Anexo 2.09 institui fator redutor vinculado ao Índice de Desempenho Geral – IDG, capaz de reduzir em até 3% a remuneração mensal da concessionária. O mecanismo associa o pagamento à qualidade dos serviços, considerando os indicadores que compõem o Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ.

237. Porém, a base de incidência do redutor não se limita aos componentes relacionados à operação. Nos termos dos Anexos 2.07 e 2.09, o percentual incide sobre a remuneração calculada (Rcalc), que também compreende as parcelas destinadas à recuperação e à remuneração dos investimentos realizados pela concessionária (CAPEX).

238. Assim, o redutor alcança o componente de capital do material rodante (CT_CAP_MR), os componentes relativos à infraestrutura de recarga e de mobilidade urbana e o CT_CL, destinado à recuperação dos custos associados à licitação. Não existe dedução prévia dessas parcelas para a aplicação do percentual vinculado ao IDG.

239. Essa interpretação foi confirmada pela URBS na resposta à Pergunta 19 do Boletim de Esclarecimento nº 07. Segundo a Administração, "*o Fator Redutor decorrente do IDG incide sobre a REMUNERAÇÃO calculada nos termos do Anexo 2.07*". Acrescentou-se que "*a aplicação sobre a REMUNERAÇÃO total reflete a avaliação global da qualidade da prestação dos SERVIÇOS*".

240. Com isso, eventual desempenho inferior às metas poderá reduzir tanto a remuneração dos custos operacionais quanto o fluxo destinado à amortização dos veículos, eletropostos, carregadores e demais investimentos. Indicadores de natureza predominantemente operacional passam a interferir na recuperação de investimentos já realizados e comprometidos com a concessão.

J.2. A inconsistência da modelagem econômico-financeira

241. A solução adotada apresenta um problema de coerência econômico-financeira. As parcelas de CAPEX foram calculadas para permitir a recuperação dos investimentos ao longo de determinada vida útil, acrescida da remuneração do capital pelo CMPC adotado na modelagem. A incidência do IDG reduz diretamente esse fluxo, embora o investimento permaneça integralmente vinculado à prestação dos serviços.

242. No entanto, esse risco não foi incorporado às planilhas. A modelagem projeta TIR real equivalente ao CMPC de 10,14% e VPL igual a zero, pressupondo o recebimento integral da remuneração calculada durante toda a concessão.

243. A própria URBS confirmou, na resposta à Pergunta 34 do Boletim de Esclarecimento nº 03, que "*o fator redutor por desempenho não é aplicado, não afetando o fluxo de caixa*", porque a projeção considera a prestação dos serviços em condições plenas. A mesma posição foi reiterada no Boletim nº 07, sob o fundamento de que caberá a cada licitante avaliar os efeitos de seu desempenho.

244. A adoção de um cenário de plena eficiência pode servir como referência para a comparação das propostas. Ela não dispensa, contudo, a análise dos efeitos de um redutor que incide sobre a remuneração total e pode comprometer a recuperação do CAPEX. Na prática, a modelagem atribui valor nulo a um risco que o próprio contrato torna economicamente relevante.

245. Na Pergunta 19 do Boletim nº 07, foi apresentada simulação segundo a qual um redutor médio de 1% levaria a TIR dos lotes para níveis entre 9,1% e 9,6%, enquanto a incidência de 3% a reduziria para patamares entre 7% e 8,5%. A URBS não indicou erro nesses cálculos, limitando-se a afirmar que haviam sido elaborados pela requerente e não alteravam as premissas da modelagem.

246. Assim, há diferença relevante entre a concessão modelada e a concessão submetida à licitação. Na primeira, os investimentos são integralmente amortizados e remunerados pelo CMPC. Na segunda, sua recuperação pode ser reduzida em até 3% por indicadores operacionais, sem que essa exposição esteja refletida no fluxo de caixa, no prêmio de risco ou nos preços unitários de capital.

247. A indefinição também interfere na formulação das propostas. Alguns interessados poderão presumir desempenho integral durante toda a concessão, enquanto outros incluirão margem para proteger o retorno do capital contra os redutores. As propostas partirão de avaliações distintas sobre um elemento central da remuneração, com reflexos sobre o desconto ofertado e a própria financiabilidade dos investimentos.

248. Os arts. 22 e 103 da Lei Federal 14.133/2021 exigem que a alocação dos riscos seja compatível com a capacidade de gerenciamento de cada parte e que seus reflexos sejam considerados no valor estimado da contratação. No

caso, o Edital tal como lançado impede essa compatibilidade na alocação dos riscos e, consequentemente, a apresentação de propostas adequadas pelos licitantes.

249. Além disso, o art. 11, III, da mesma Lei estabelece como objetivo da licitação evitar contratações com preços inexequíveis. Essas exigências demandam a demonstração de que a remuneração é suficiente para recuperar os investimentos nas condições efetivamente previstas pelo contrato.

250. O problema é agravado pela cumulação do IDG com glosas de produção e penalidades contratuais. A URBS esclareceu no Boletim nº 07 que não existe limite conjunto mensal para esses efeitos. A concessionária poderá, assim, deixar de receber pela produção, sofrer redução sobre a remuneração remanescente (inclusive sobre o CAPEX) e ainda suportar multa, sem que a modelagem apresente cenários que permitam mensurar essa exposição.

J.3. A necessária adequação da modelagem

251. Diante disso, pede-se o acolhimento da presente impugnação, para que o fator redutor decorrente do IDG deixe de incidir sobre os componentes destinados à recuperação e à remuneração dos investimentos, especialmente CT_CAP_MR, CT_INFRA_RECARGA, CT_INFRA_MOBURB e CT_CL.

252. Subsidiariamente, caso seja mantida a incidência sobre a remuneração total, deverão ser disponibilizados os estudos que fundamentaram essa opção e demonstrada a viabilidade econômico-financeira dos lotes em cenários realistas de aplicação do IDG, com indicação de seus efeitos sobre o fluxo de caixa, o VPL, a TIR, a amortização dos investimentos e a capacidade de pagamento dos financiamentos, considerando também a cumulação com glosas e penalidades. A partir dos resultados, deverão ser revistos os preços unitários e os demais parâmetros necessários à recuperação dos investimentos, com a retificação do Edital e a reabertura do prazo caso sejam alteradas premissas relevantes para a formulação das propostas.

K. A insuficiência do tratamento tributário das subvenções

253. A disciplina das subvenções para investimento demanda complementação da modelagem e da motivação da escolha contratual. Os esclarecimentos confirmaram a opção por não computar crédito fiscal na projeção, mas não demonstraram, de forma individualizada e segura, a neutralidade tributária

afirmada nem os efeitos dessa premissa na comparação entre concessão comum com subvenção e concessão patrocinada com aporte.

K.1. A premissa de crédito fiscal igual a zero e a alegada neutralidade tributária

254. O item 9.3 do Anexo 4.02 prevê aproximadamente R$ 893,7 milhões em subvenções públicas, destinadas à aquisição de parte da frota elétrica e à implantação dos eletropostos. Trata-se de elemento relevante da estrutura financeira do projeto, cuja tributação e realização financeira repercutem na necessidade de capital e no custo global da concessão.

255. Na resposta à Pergunta 36 do Boletim de Esclarecimento nº 03, a URBS confirmou que o crédito fiscal foi deliberadamente mantido em zero na modelagem e que, se obtido, será aplicado o mecanismo contratual de desconto da remuneração.

256. A mesma resposta sustentou que a receita de subvenção é apropriada à medida da amortização do ativo intangível, produzindo valor adicionado igual a zero. A partir dessa correspondência contábil, concluiu que eventuais débitos e créditos se anulam ou que a base de lucro é nula, inclusive ao tratar de IRPJ, PIS/Cofins e IBS/CBS.

257. Com respeito, a correspondência entre receita contábil e amortização não demonstra, por si só, neutralidade tributária para todos esses tributos. No caso do IRPJ e da CSLL, a conclusão depende da conciliação entre o resultado contábil e as bases fiscais, inclusive da dedutibilidade e do momento de reconhecimento da amortização. Nos tributos sobre receitas ou operações, devem ser identificadas as regras próprias de incidência, os benefícios aplicáveis e os créditos efetivamente admitidos.

258. Mesmo que a neutralidade seja confirmada para determinado tributo, não decorre daí que o mesmo tratamento alcance os demais. A resposta exige demonstração por espécie tributária, por período e por lote, com a identificação das receitas, despesas, ajustes fiscais e créditos que produzem o resultado anunciado.

259. A Lei 14.789/2023 também distingue a receita de subvenção do crédito fiscal eventualmente apurável, vez que os arts. 3º a 8º condicionam o benefício à habilitação e ao atendimento dos requisitos legais. O art. 6º prevê o percentual de 25% sobre receitas elegíveis e o art. 8º exige, entre outros requisitos,

sua inclusão nas bases do IRPJ e da CSLL. Não se trata de crédito automaticamente disponível sobre a totalidade do repasse público.

260. Essa disciplina exige necessariamente que a modelagem identifique as parcelas elegíveis e o respectivo tratamento fiscal. Também deverão ser identificados os atos concessivos que atendem aos requisitos do art. 4º da Lei 14.789/2023, especialmente quanto à anterioridade à implantação ou expansão e à definição das condições e contrapartidas. Trata-se de pressupostos de habilitação da subvenção que não se resolvem apenas pela obrigação contratual de a concessionária empreender melhores esforços. Em outras palavras, trata-se de questão totalmente alheia à esfera de atuação da concessionária e que, portanto, deve ser considerada e garantida pelo Poder Concedente desde o Edital.

K.2. A realização financeira do crédito e a efetividade da alocação de riscos

261. A resposta à Pergunta 36 do Boletim nº 03 esclareceu que o crédito fiscal efetivamente obtido será descontado da remuneração, nos termos da subcláusula 25.17.6, facultado o parcelamento da retenção quando necessário à sustentabilidade financeira da concessão. Também reconheceu que o item 47 da Matriz de Riscos atribui ao Poder Concedente o indeferimento ou atraso na análise do crédito, desde que a concessionária tenha empreendido os melhores esforços exigidos.

262. Com respeito, tais apontamentos não resolvem o problema. É necessário definir a correspondência entre o momento em que a concessionária suporta os efeitos fiscais, aquele em que o crédito pode ser utilizado e o desconto na remuneração. A apuração ou o reconhecimento contábil do crédito não se confundem necessariamente com compensação efetiva ou recebimento de ressarcimento em dinheiro.

263. Na resposta, a Comissão afastou novos custos financeiros relacionados ao crédito com fundamento na existência da Conta Subvenção e de agente depositário. Contudo, a custódia e a movimentação dos recursos recebidos não eliminam eventual intervalo entre desembolso tributário e realização financeira do benefício. São questões distintas, que precisam ser tratadas no fluxo de caixa.

264. A obrigação de repassar o benefício ao Poder Concedente deve, assim, ser coordenada com sua efetiva realização e com a neutralização dos impactos atribuídos ao próprio Poder Concedente. Caso contrário, pode ocorrer

desconto da remuneração sem correspondente disponibilidade financeira ou sem tratamento do custo de carregamento associado ao risco público.

265. O item 47, por sua vez, trata da obtenção do crédito. Deve-se delimitar também a responsabilidade por eventual divergência entre a neutralidade tributária pressuposta na modelagem e o tratamento fiscal juridicamente exigível e aplicável à hipótese. Essa hipótese não se confunde necessariamente com indeferimento de crédito, alteração legislativa superveniente ou descumprimento de dever fiscal pela concessionária.

266. Tais questões precisam necessariamente ser compatibilizadas, sob pena de divergências econômicas e prejuízo à elaboração das propostas pelos licitantes.

K.3. Conclusão do tópico: a necessária complementação e revisão da modelagem

267. Diante disso, pede-se o acolhimento da presente impugnação, para que a URBS apresente a memória contábil e tributária das subvenções, por lote e exercício, discriminando o reconhecimento das receitas, a amortização dos ativos, os ajustes fiscais, a incidência de IRPJ e CSLL e o tratamento dos tributos sobre receitas ou operações, considerada a transição para CBS e IBS. Deverão ser identificadas as bases legais, econômicas e tributárias, além das rubricas que sustentam a neutralidade anunciada no Boletim nº 03.

268. Deverão ser apresentados, ainda, os pressupostos de habilitação e os atos concessivos pertinentes, as parcelas potencialmente elegíveis ao crédito da Lei 14.789/2023 e os cenários de não reconhecimento, reconhecimento parcial e realização tardia ou integral. A demonstração deverá abranger os efeitos sobre o fluxo de caixa, o capital de giro e o custo do financiamento, sem incorporar como certo benefício dependente do atendimento de requisitos legais.

269. Quanto ao Contrato, pede-se a definição de critérios objetivos para o desconto apenas dos valores efetivamente realizados, mediante compensação ou ressarcimento, bem como para a recomposição dos impactos abrangidos pelo risco do Poder Concedente. Deverá necessariamente ser explicitado o tratamento da eventual não confirmação da neutralidade fiscal pressuposta, distinguindo-a dos riscos tributários e dos deveres de conformidade atribuídos à concessionária.

270. Por se tratar de alterações e complementações de informações que afetam diretamente a elaboração das propostas, deverão necessariamente ser acompanhadas de republicação e reabertura do prazo legal.

L. A indevida limitação temporal dos efeitos da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro

271. Além disso, as Minutas de Contrato submetem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro a uma disciplina temporal que pode impedir a recuperação integral dos impactos suportados pela concessionária. Esse risco decorre da aplicação conjunta do prazo decadencial de três anos, da limitação dos efeitos retroativos a 90 dias e do requisito de materialidade exigido para a revisão extraordinária, especialmente diante de eventos continuados ou cumulativos.

L.1. A limitação contratual e seus efeitos sobre eventos continuados ou cumulativos

272. A subcláusula 33.4 estabelece que a recomposição decorrente de revisão extraordinária "*não produzirá efeito retroativo superior a 90 (noventa) dias da data de apresentação do requerimento*". Prevê, ainda, prazo decadencial de *três anos*, contado da ocorrência ou do conhecimento do evento de desequilíbrio.

273. Ou seja, há duas limitações distintas. A primeira impede a apresentação do pedido depois de três anos. A segunda exclui da recomposição todos os efeitos econômicos anteriores aos 90 dias que antecederem o requerimento, mesmo que o pedido tenha sido apresentado dentro do prazo trienal.

274. Na prática, para preservar integralmente seus direitos, a concessionária terá de formular o pedido em até 90 dias. De tal modo, o prazo de três anos perde parte significativa de sua utilidade, pois o requerimento apresentado após esse período inicial poderá ser conhecido, mas não alcançará parcela relevante do desequilíbrio já suportado.

275. Com o devido respeito, *essa previsão vai de encontro à própria dinâmica dos eventos de desequilíbrio*.

276. Afinal, como a prática em concessões de longo prazo demonstra (tais como a ora licitada), muitos eventos de desequilíbrio não produzem impactos imediatos, isolados e prontamente quantificáveis. Seus efeitos se acumulam durante a execução, dependem da consolidação de dados operacionais e somente se tornam relevantes depois de transcorrido determinado período.

277. É o que pode ocorrer, por exemplo, diante de variações progressivas de demanda, alterações sucessivas da oferta, elevação continuada de custos, atraso na disponibilização de bens públicos ou mudanças operacionais implantadas por etapas. Mesmo nos casos em que concessionária possa identificar a causa do evento desde o início (que não são todos os casos), sua extensão econômica apenas será conhecida depois da formação de uma série histórica minimamente representativa.

278. O problema é acentuado pela subcláusula 30.6.1. De acordo com essa disposição, a revisão extraordinária depende da demonstração de impacto superior a 5% da remuneração média da concessionária nos 12 meses anteriores. Os eventos que inicialmente não atingirem esse patamar serão considerados na revisão ordinária, realizada a cada três anos, conforme a subcláusula 30.4, inciso (iii).

279. Assim, um evento pode produzir efeitos mensais inferiores ao limite de materialidade, acumular impactos relevantes ao longo do tempo e somente depois preencher os requisitos para a revisão. A aplicação da restrição de 90 dias excluirá justamente as parcelas anteriores que permitiram ao evento alcançar a relevância econômica exigida pelo Contrato.

280. Tampouco se pode ignorar que a subcláusula 33.6 exige relatório técnico, laudo pericial, planilha analítica e todos os documentos necessários à demonstração do desequilíbrio. A preparação responsável desses elementos pode demandar mais de 90 dias.

281. O resultado é contraditório. De um lado, o Contrato exige prova técnica completa e condiciona a revisão extraordinária a um patamar mínimo de impacto. De outro, penaliza a concessionária que aguarda a consolidação dos dados necessários ao atendimento dessas mesmas exigências.

282. A redação também deixa indefinido o termo inicial aplicável aos eventos continuados. A referência à “ocorrência ou conhecimento da ocorrência” não esclarece se o prazo será contado do início do evento, de sua cessação, da possibilidade de mensuração objetiva dos impactos ou de cada efeito econômico sucessivo. Essa incerteza tende a gerar controvérsias durante a execução contratual.

L.2. A incompatibilidade com a garantia de recomposição integral do equilíbrio econômico-financeiro

283. A limitação contratual produz efeitos materiais graves.

284. Ao excluir parte dos impactos comprovadamente decorrentes de um risco atribuído ao Poder Concedente, a subcláusula 33.4 transfere à concessionária uma parcela dos custos desse evento.

285. Essa consequência não se compatibiliza com o art. 37, inciso XXI, da CF, que assegura a manutenção das condições efetivas da proposta. No regime das concessões, o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995 determina o restabelecimento concomitante do equilíbrio quando uma alteração unilateral afetar a equação contratual. Os arts. 10 e 23, incisos IV e XI, da mesma Lei igualmente asseguram a preservação do equilíbrio e exigem a definição dos critérios de cálculo das indenizações devidas.

286. Os arts. 103 e 130 da Lei 14.133/2021 seguem a mesma lógica. A matriz de riscos deve identificar os eventos atribuídos a cada parte e considerar seus reflexos financeiros. Quando uma alteração unilateral aumentar ou reduzir os encargos do contratado, o equilíbrio deverá ser restabelecido no mesmo termo aditivo.

287. A matriz de riscos perderia sua função caso a Administração pudesse assumir determinado evento e, ao mesmo tempo, excluir parte de suas consequências econômicas apenas em razão da data de apresentação do requerimento. A definição de um procedimento para o exercício do direito não autoriza a redução do conteúdo econômico da garantia constitucional.

288. O STJ reconhece que "*a manutenção da equação econômico-financeira do contrato administrativo é intrínseca ao contrato e não pode ser afastada*".[11] Também consignou que a recomposição deve considerar os efeitos dos fatos que atingiram a concessão e preservar a correspondência entre os encargos assumidos e a remuneração devida. A garantia perderia parte de sua eficácia se a disciplina contratual permitisse excluir impactos comprovadamente relacionados ao evento de desequilíbrio.

[11] STJ, 2ª Turma, AREsp nº 1.783.990/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 15.3.2022.

289. O TJPR adotou orientação semelhante ao reconhecer que "*é devido o reequilíbrio econômico-financeiro [...] ainda que os aditivos tenham sido aceitos sem ressalvas formais*", quando demonstrados os custos adicionais causados por fatos imputáveis à Administração.[12]

290. Isso confirma que uma exigência procedimental não deve eliminar o direito material quando estiverem comprovados o evento, o impacto econômico e o nexo causal. A mesma lógica se aplica à limitação de 90 dias: a data do requerimento pode disciplinar o procedimento, mas não deve transferir à concessionária efeitos econômicos de um risco atribuído ao Poder Concedente.

291. Também merece revisão a qualificação do prazo de três anos como decadencial. Afinal, os requerimentos de recomposição possuem conteúdo econômico e podem envolver prestações pecuniárias decorrentes da execução do Contrato. Caso a limitação alcance pretensão de natureza condenatória, sua disciplina poderá se aproximar da prescrição, cujos prazos não podem ser alterados por convenção, conforme o art. 192 do Código Civil. Ao menos por essa razão, a Minuta deveria definir com maior precisão a natureza do prazo, seu termo inicial e os efeitos de seu transcurso.

292. A maior insuficiência, porém, está na própria perda automática dos efeitos anteriores aos 90 dias. Mesmo que se admita a fixação de prazo para a apresentação dos pedidos, devem ser preservados os impactos comprovados dos eventos continuados, cumulativos ou de mensuração diferida, sobretudo quando a demora decorrer do limite de materialidade, da necessidade de consolidação dos dados ou do encaminhamento da matéria à revisão ordinária.

L.3. A necessária adequação da disciplina contratual

293. Diante disso, pede-se o acolhimento da presente impugnação, para que a subcláusula 33.4 seja reformulada em conjunto com as subcláusulas 30.4, 30.6.1 e 33.6. A nova redação deverá assegurar que a recomposição alcance todos os efeitos econômicos comprovadamente decorrentes do evento de desequilíbrio e estabelecer disciplina específica para os eventos continuados, cumulativos ou de mensuração diferida. Nesses casos, o prazo deverá considerar o momento em que o impacto puder ser objetivamente apurado, sem excluir as

[12] TJPR, 5ª Câmara Cível, AC nº 0003834-80.2020.8.16.0004, Rel. Juiz Subst. em 2º Grau Anderson Ricardo Fogaça, j. 27.7.2025.

parcelas anteriores que tenham contribuído para sua formação ou para o atingimento do limite de materialidade. Subsidiariamente, deverá ser admitida a comunicação preliminar do evento, com posterior complementação dos estudos e documentos, preservando-se os respectivos efeitos econômicos desde a comunicação. Também deverá ser esclarecido o termo inicial aplicável aos eventos sucessivos e confirmado que o encaminhamento de determinado impacto à revisão ordinária não acarretará a perda das parcelas anteriores ao período de 90 dias.

M. <u>Pedidos</u>

294. Em face do exposto e do muito que será suprido, a Impugnante espera o recebimento e processamento da presente impugnação.

295. Pede-se o acolhimento das razões e pedidos acima indicados, a fim de o ato convocatório seja corrigido e adequado nos pontos indicados, que buscam apenas preservar a legalidade do certame, a competição entre os potenciais interessados e a eficiência na realização dos interesses coletivos envolvidos.

296. Por consequência, pede-se que o Edital seja republicado, com a devolução de todos os prazos, após a realização das adequações indicadas.

Pede deferimento.

Curitiba (PR), 15 de outubro de 2026.

EDUARDO TALAMINI
Assinado de forma digital por EDUARDO TALAMINI
Dados: 2026.10.15 18:24:14 -03'00'

Eduardo Talamini
OAB/PR 19.920

ANDRE GUSKOW CARDOSO
Assinado de forma digital por ANDRE GUSKOW CARDOSO
Dados: 2026.10.15 18:25:01 -03'00'

André Guskow Cardoso
OAB/PR 27.074

MONICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE
Assinado de forma digital por MONICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE
Dados: 2026.10.15 18:31:16 -03'00'

Mônica B. de Mello Lefèvre
OAB/PR 57.540

GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS
Assinado de forma digital por GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS
Dados: 2026.10.15 18:28:31 -03'00'

Guilherme A. Vezaro Eiras
OAB/PR 61.483

ARTHUR GRESSLER WONTROBA:12400347921
Assinado de forma digital por ARTHUR GRESSLER WONTROBA:12400347921
Dados: 2026.10.15 18:25:31 -03'00'

Arthur Gressler Wontroba
OAB/PR 128.479