

AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ – AMEP
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 03/2026/AMEP - 38/2026/GMS – 90038/2026/PNCP

Em atenção ao pedido de esclarecimento formulado por **TORONTO COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **58.593.845/0001-18**, em face do Edital da Concorrência Eletrônica nº 03/2026/AMEP - 38/2026/GMS – 90038/2026/PNCP, cujo objeto é a **“Concessão onerosa de uso de espaços publicitários nos ônibus (mídias externas e internas) e nos demais mobiliários disponíveis e integrantes do sistema de transporte coletivo de passageiros na Região Metropolitana de Curitiba, conforme condições e exigências do Termo de Referência”**, esse Agente de Contratação manifesta-se nos seguintes termos.

QUESTIONAMENTOS:

- 1) CRITÉRIO DE JULGAMENTO.** Qual é o critério efetivo e vinculante de julgamento da licitação: maior desconto ou maior oferta pela outorga? Qual a metodologia objetiva e matemática utilizada para converter o percentual de desconto ofertado em valor econômico correspondente à outorga? Existe fórmula expressa que permita a comparabilidade objetiva entre as propostas? Como a Administração assegura o julgamento objetivo diante da coexistência de critérios distintos?
- 2) VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO.** Qual a memória de cálculo utilizada para estimativa do valor de R\$ 698.226,75? Quais parâmetros técnicos foram utilizados para definir o “potencial de lucro mensal” indicado no edital? Foi elaborado estudo técnico de viabilidade econômico-financeira (EVTEA)? Em caso positivo, requer-se disponibilização. Quais variáveis foram consideradas na projeção (taxa de ocupação, preço médio de mídia, inadimplência, sazonalidade)? Quais foram as empresas que a Administração utilizou para realização do orçamento? Nos orçamentos considerados, foram observados os percentuais pagos às agências de publicidade e a carga tributária incidente?
- 3) ORÇAMENTO SIGILOSO.** Qual a justificativa técnica específica para adoção do orçamento sigiloso? De que forma o sigilo contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa? Existe estudo que comprove que a publicidade do valor mínimo prejudicaria a competitividade? O sigilo sobre o orçamento não pode beneficiar empresas que participaram da formação do preço ou a atual operadora?

- 4) **MODELAGEM ECONÔMICA.** Existe modelo econômico-financeiro detalhado da concessão? Há fluxo de caixa projetado e estudo de viabilidade econômica disponíveis? Qual a taxa média de ocupação publicitária considerada? Como foram considerados os riscos de ociosidade e variação da frota?
- 5) **MATRIZ DE RISCO.** Onde se encontra a matriz de risco detalhada da contratação? Quais riscos são atribuídos à Administração e quais ao particular? Há previsão de reequilíbrio econômico-financeiro? A exigência de assunção integral de riscos pelo licitante não configura desequilíbrio contratual?
- 6) **EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS.** Quais critérios objetivos serão utilizados para aferição da inexecutabilidade das propostas? Existe metodologia padronizada para análise de plano de negócios, fluxo de caixa ou DRE projetado? Será adotado algum índice mínimo de rentabilidade ou ocupação para validação da proposta?
- 7) **ENQUADRAMENTO DO OBJETO.** Trata-se de concessão de serviço público ou cessão de uso de bem público? Qual o fundamento jurídico para aplicação do regime de concessão?
- 8) **ESPECIFICAÇÕES DAS MÍDIAS.** Quais são as dimensões exatas (altura x largura) de cada tipo de mídia: busdoor backbus sidebus mídias internas. Existe padronização técnica quanto a materiais, layout e área útil? Em caso positivo, encaminhar as características. Há variação de medidas conforme o tipo de veículo? Em caso positivo, encaminhar as variações e características. Quais são as formas de mídias eletrônicas e suas respectivas características técnicas? Os terminais (pontos de embarque/desembarque) estão incluídos nesta licitação? A futura contratada poderá propor ou explorar novos meios de publicidade além dos previstos no edital?
- 9) **CONTRATO VIGENTE OU ANTERIOR.** Existe contrato vigente ou anterior para exploração dos espaços publicitários? Em caso positivo, informar: número do contrato empresa contratada período de vigência valor do contrato. Solicita-se a disponibilização de: relatórios de faturamento mensal valores pagos à Administração taxa média de ocupação eventuais reequilíbrios contratuais Qual o valor atualmente praticado a título de outorga? Quais os valores médios de comercialização das mídias? Quais são os principais clientes vinculados ao contrato atual?
- 10) **QUESTIONAMENTO FINAL.** Diante das inconsistências apontadas, especialmente quanto ao critério de julgamento, ausência de modelagem econômica e indefinição da

matriz de risco, como a Administração assegura o cumprimento dos princípios do planejamento, competitividade e julgamento objetivo previstos na Lei nº 14.133/2021?

RESPOSTAS:

Prezados

Em atenção aos questionamentos registrados por Toronto Comunicação Estratégica Ltda, em 21 (vinte e um) de abril de 2026 no Portal de Compras do Estado do Paraná, este Agente de Contratação submeteu a matéria à análise da Equipe de Planejamento da Licitação, conforme Portaria AMEP nº 77/2025, dada a estreita relação dos pontos suscitados com os produtos técnicos que embasaram e integram o Edital.

Nesse sentido, acolho integralmente o entendimento da Equipe de Planejamento, presentes na Informação 01/2026/PLANPUB/AMEP (Mov. 77). Desta forma, esclareço que:

- 1) O critério de julgamento estabelecido no Edital é o de maior oferta mensal pela outorga da concessão (subitens 2.2 e 2.5), em conformidade com o regime jurídico das concessões, com base no art. 15, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995, e a partir da sistemática da Lei nº 14.133/2021, sendo a utilização do critério de maior desconto exclusivamente uma adaptação operacional exigida pela plataforma Compras.gov.br, sem qualquer alteração da essência jurídica da disputa. Os percentuais ofertados traduzem diretamente o Percentual Mensal Fixo de Retorno incidente sobre o faturamento bruto da concessionária, assegurando equivalência econômica e comparabilidade objetiva entre as propostas, inexistindo coexistência de critérios, mas correspondência funcional entre forma operacional e critério jurídico. Tal modelagem atende ao princípio do julgamento objetivo, exigido pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Adaptações sistêmicas são plenamente possíveis para fins operacionais. Cite-se como exemplo o Edital de Pregão Eletrônico nº 26/2024, do Tribunal de Justiça do Paraná, cujo objeto foi a concessão de uso para a exploração de serviços de cantina das dependências do prédio do Tribunal. O critério de julgamento operacional, naquela licitação, é de maior desconto. Para efeito de julgamento, contudo, “[...] será considerada vencedora a licitante que apresentar a maior oferta mensal pela ocupação da área” (subitem 7.1.2). Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/77821841000194/2024/98>.

Outro exemplo é o Pregão Eletrônico nº 01/2026, do Instituto Brasileiro de Museus – Unidade São Paulo, cujo objeto foi a concessão de uso de espaço físico a título oneroso, com critério de julgamento operacional de maior desconto. No preenchimento da proposta, para fins de adaptação no sistema, porém, “6.1.2. O

critério de julgamento das propostas é a maior oferta, a ser registrado no sistema eletrônico como Percentual de Desconto (D), considerando-se 4 (quatro) casas decimais”. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/10898596000142/2026/12>.

A matemática, portanto, é simples, na medida em que a classificação se dará de forma decrescente a partir do valor percentual indicado pelas licitantes em suas propostas.

Ademais, é firme o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no sentido de ser válida a adaptação operacional de critérios em sistemas eletrônicos, desde que preservada a isonomia e a objetividade do julgamento, não havendo ilegalidade quando o edital explicita a equivalência entre os critérios, em estrito cumprimento ao art. 33 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

- 2) O valor estimado indicado no Edital corresponde ao potencial econômico da exploração publicitária e possui natureza meramente referencial (subitem 2.1), não se tratando de despesa pública, mas de parâmetro para avaliação do potencial de arrecadação da concessão. A estimativa foi construída com base em pesquisa de preços realizada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, mediante análise de contratações similares de outros entes da federação e utilização de múltiplas fontes, sendo os contratos dessa natureza (concessão onerosa de uso), a estimativa pode se basear em potencial econômico do ativo explorado. Em relação a um Estudo Técnico de Viabilidade Econômico-financeira (EVTEA), com projeções minuciosas de variáveis, não houve sua exigência, pois o modelo de negócio se trata de um contrato de receita em que o ente público não fará pagamentos diretos.

A modelagem também se ancora no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, em observância ao dever de planejamento, não sendo exigível, em contratos de geração de receita, a decomposição detalhada de custos típica de contratos de despesa, entendimento compatível com a lógica da Lei nº 14.133/2021 e com a prática consolidada em concessões de uso de bens públicos. As informações detalhadas de orçamento se encontram no Estudo Técnico Preliminar e no Relatório de Pesquisa de Preços, não divulgados em razão de o orçamento ser sigiloso, na forma do art. 24 da Lei nº 14.133/2021.

- 3) A adoção do orçamento sigiloso possui fundamento no art. 24 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 59 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, sendo instrumento legítimo de promoção da competitividade, na medida em que evita a ancoragem das propostas e incentiva a formulação de ofertas aderentes à realidade de mercado, destacando que

tal sigilo não gera favorecimento indevido, pois o valor mínimo não é divulgado a nenhum licitante, fazendo com que todos competem em igualdade de condições havendo, com isso, um controle posterior dos órgãos de controle interno e externo. Tal prática encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que reconhece que a restrição indevida à competitividade pode gerar distorções graves no certame e prejuízo à Administração, sendo o sigilo, quando adequadamente aplicado, mecanismo apto a ampliar a disputa e assegurar melhores resultados (https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-5-6-orcamentosigiloso/#_ftn4).

Ressalte-se que o sigilo não se estende aos órgãos de controle, preservando-se integralmente a transparência perante as instâncias fiscalizatórias. Além disso, o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece a divulgação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) somente após a homologação do certame:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). [...] § 3º. Após a homologação do processo licitatório, **serão disponibilizados** no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, **os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos**.

No âmbito do TCU, o Acórdão nº 2273/2024, que julgou Representação intentada nos termos do questionamento, concluiu pela não obrigatoriedade de inclusão do Estudo Técnico Preliminar como anexo do Edital:

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. INABILITAÇÃO INDEVIDA DA EMPRESA REPRESENTANTE. CAUTELAR INDEFERIDA. AGRAVO. RECURSO INADMISSÍVEL POR FALTA DE LEGITIMIDADE DA REPRESENTANTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO NÃO ADMITIDO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. **NÃO OBRIGATORIEDADE DE INCLUSÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR COMO ANEXO DO EDITAL**. CIENTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO. (TCU. Acórdão 2273/2024 – Plenário. Relator Benjamin Zymler. Processo 002.316/2024-2. Representação – REPR. Data da sessão: 23/10/2024. Número da ata 43/2024 – Plenário). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordaocompleto/ACORDAO-COMPLETO-2685452>.

- 4) A modelagem adotada baseia-se em remuneração variável por percentual sobre o faturamento bruto, transferindo ao particular os riscos inerentes à exploração econômica, o que afasta a necessidade de projeções detalhadas de fluxo de caixa por parte da Administração. Tal abordagem está devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com a legislação estadual aplicável, especialmente a Lei Estadual nº 21.153/2022, que autoriza a exploração econômica dos espaços publicitários, e a Lei Complementar nº 286/2025, que institui a Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos, incentivando a geração de receitas alternativas.

A jurisprudência dos tribunais de contas reforça que o planejamento deve ser proporcional à natureza do contrato, não sendo exigível o mesmo nível de detalhamento para contratos de receita em comparação com contratos de despesa, desde que demonstrada a viabilidade e a adequação do modelo adotado. A eventual ociosidade das mídias publicitárias constitui risco inerente à exploração econômica do objeto, sendo classificada como álea ordinária do negócio e, portanto, adequadamente alocada ao particular. Conforme consta do Edital, houve o desenvolvimento de um Instrumento de Medição de Resultado – IMR (ANEXO – B) o qual, por sua vez, não se destina a eliminar riscos de mercado, mas a estabelecer parâmetros de desempenho e mecanismos de monitoramento contínuo da execução contratual, contribuindo para a eficiência da exploração, a transparência dos resultados e a adequada governança do contrato, em consonância com os princípios da Lei nº 14.133/2021 e com as boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle.

- 5) A matriz de risco se encontra prevista no Item 15 do Termo de Referência, com adequada alocação entre as partes, atribuindo ao particular os riscos ordinários do negócio e preservando as hipóteses legais de reequilíbrio econômico-financeiro (art. 124). No presente caso, a Administração contemplou a matriz e a estruturou de forma compatível com a natureza do contrato, atendendo às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e às recomendações dos órgãos de controle. Tanto o mapa como a matriz de risco foram implementados e fundamentaram o procedimento, com validação jurídica pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, não configurando desequilíbrio, mas sim característica intrínseca do modelo.
- 6) O controle e validação de inexecuibilidade/exequibilidade se pauta na "Carta Proposta" (Anexo II), bastando a apresentação da proposta comercial confirmando o percentual ofertado. A análise de exequibilidade será realizada com base na

compatibilidade da proposta com o objeto, podendo a Administração promover diligências e solicitar esclarecimentos, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

Considerando se tratar de contrato de receita, não se mostra adequada a exigência de planilhas detalhadas de custos, entendimento que encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual as exigências devem ser proporcionais à natureza do objeto e não podem restringir indevidamente a competitividade, sob pena de caracterização de irregularidade no certame, assim como tais mecanismos estão em plena conformidade com a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 59) e com o Decreto Estadual nº 10.086, de 2022.

- 7) O objeto consiste na concessão onerosa de uso de bem público para exploração econômica, encontrando fundamento na Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, inciso XLII), na Lei Estadual nº 21.153/2022 e na Lei Complementar nº 286/2025. Tal modelagem é compatível com o ordenamento jurídico e visa à ampliação de receitas públicas e à promoção da modicidade tarifária, em consonância com o interesse público e com as diretrizes da política estadual de aproveitamento socioeconômico de bens públicos.
- 8) As especificações se encontram devidamente descritas no Termo de Referência, que estabelece parâmetros técnicos, materiais, dimensões e diretrizes de veiculação, em conformidade com a regulamentação da AMEP, garantindo a isonomia entre os licitantes e a adequada formulação das propostas, atendendo ao princípio da transparência e às exigências da Lei nº 14.133/2021. Eventuais variações decorrem da diversidade da frota e não comprometem a formulação das propostas.

A padronização vigente se encontra na Portaria AMEP nº 12/2023, disponível no Sistema de Legislação do Paraná através do link: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=317909&indice=1&totalRegistros=26&dt=23.3.2026.12.14.8.347>.

O art. 5º do regulamento especifica as dimensões possíveis:

Art. 5º A veiculação de publicidade e propaganda nos ônibus da frota de veículos do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros de Curitiba poderá ser divulgada pelos seguintes meios: I - Mídia externa nos ônibus: a) BUSDOOR e INDOOR TRASEIRO - adesivos não luminosos, aplicados sobre a parte externa e interna do vidro traseiro, compreendendo toda sua extensão, não podendo avançar nas laterais do vidro, com dimensões conforme o modelo de cada veículo; b) BACKBUS - adesivos vinílicos não luminosos aplicados na máscara traseira das carrocerias dos ônibus, não ultrapassando a dimensão total de 290cm x 240cm, com variações dependendo do modelo do ônibus, não sendo permitido cobrir o

espaço da placa e das indicações obrigatórias das lanternas traseiras e o avanço às laterais do veículo, preservando no para-choque do veículo, com visibilidade adequada, o prefixo, nome da empresa concessionária/transportadora e o Símbolo Internacional de Acessibilidade - SIA, aplicados em fundo claro (ou escuro) em letras pretas (ou brancas), na proporção de no mínimo 70% da dimensão padrão;

c) **SIDEBUS** - adesivos vinílicos não luminosos, nas dimensões de 200cm x 140cm até 240cm x 140cm, dependendo da carroceria do veículo, a serem aplicados nas laterais das carrocerias dos ônibus, logo abaixo das janelas, sempre garantindo a visibilidade do prefixo do veículo, a identificação da empresa concessionária/transportadora, as portas de embarque e desembarque e a logomarca do Sistema de Transporte Metropolitano, que pode ser deslocada, com recuo não inferior a 10 cm desses elementos, localizado na parte traseira das laterais nos veículos tipo COMUM, no vagão de ônibus ARTICULADO e no segundo vagão de ônibus BIARTICULADO.

II - **Mídia interna nos ônibus:**

a) **SANCAS** - adesivos não luminosos com cola removível, a serem instalados na parte interna e superior das janelas dos ônibus, em tamanho que se adeque aos diferentes tipos de veículos, não ultrapassando a dimensão total de 80cm x 28cm, com variações dependendo do modelo do ônibus;

b) **CALHAS DE ILUMINAÇÃO INTERNA** - adesivos translúcidos de fundo branco ou transparente com cola removível a serem afixados na parte aplicável das calhas de iluminação interna dos ônibus ou em região próxima, nas dimensões de 90cm x 25cm ou 45cm x 25cm, com variações dependendo do modelo do ônibus, em quantidade e material que não prejudique a iluminação;

c) **ALÇAS DE SEGURANÇA** - a serem instaladas em número mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) peças por veículo do tipo COMUM; mínimo de 25 (vinte e cinco) e máximo de 40 (quarenta) peças por veículo do tipo ARTICULADO e mínimo de 35 (trinta e cinco) e máximo de 50 (cinquenta) peças por veículo do tipo BIARTICULADO, nos balaústres horizontais internos dos ônibus;

d) **BACK SEAT** - adesivos não luminosos em blackout com cola removível a serem instalados na parte de trás dos bancos dos coletivos, em tamanho que se adeque aos diferentes tipos de bancos, não ultrapassando a dimensão total de 50cm x 40cm, com variações e número de assentos dependendo do modelo do ônibus;

e) **ANTEPAROS** - cartazes e adesivos vinílicos com cola removível, a serem instalados nos anteparos, em tamanho que se adeque aos diferentes modelos de ônibus e não ultrapassando a dimensão total de 75cm x 45cm;

f) **CONJUNTO INTERNO** - publicidade, propaganda, informações e notícias veiculadas em mídia eletrônica por meio de vídeos com formato e período variado, sem áudio, em conjuntos internos com monitor digital de dimensões de acordo com o modelo do veículo, fixados na parte superior ao vidro traseiro do motorista e na parte traseira das laterais da escada/plataforma de desembarque dos passageiros, sem interferir na mobilidade dos usuários no interior do veículo. [...].

Não há previsão de exploração de mídia em terminais metropolitanos. Contudo, a contratação prevê a possibilidade de ampliação ou supressão dos espaços disponíveis durante a vigência e execução do Contrato.

9) Não existe contrato vigente ou anterior. Além dos estudos que decorrem do interesse público envolvido na concessão dos espaços para exploração publicitária, destaca-se a Recomendação nº 14.1 do Acórdão nº 3897/2020, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que pontua a existência de receitas não-tarifárias potenciais a serem utilizadas pela Agência na modicidade tarifária.

10) As alegações de inconsistências restam afastadas porque o processo passou por intenso crivo da Procuradoria-Geral do Estado. Pela Informação nº 020/2026, a PGE determinou pequenos ajustes saneadores (já realizados) e emitiu parecer declarando a total regularidade jurídica do procedimento perante a Lei nº 14.133/2021.

Para cancelar a transparência e o planejamento, os estudos também passaram formalmente pela Consulta Pública nº 01/2026-DTIM (disponível em: <https://www.amep.pr.gov.br/consultapublicidadetransporte>), superando plenamente qualquer insegurança formal, o que evidencia o atendimento ao princípio do planejamento. A competitividade é assegurada pela modelagem do certame e pelo uso do orçamento sigiloso, enquanto o julgamento objetivo decorre da adoção de critério mensurável e comparável.

Dessa forma, as alegadas inconsistência não subsistem, na medida em que os atos se encontram devidamente motivados nos processos administrativos, tendo sido assegurada a transparência e a ampla discussão da licitação e do seu objeto.

Diante de todo o exposto, **DECIDE-SE pela manutenção do Edital da Concorrência Eletrônica nº 03/2026 em sua integralidade**, por estarem em conformidade com a legislação vigente e com a jurisprudência dos órgãos de controle. Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

Curitiba/PR, *datado e assinado digitalmente*.

Francielli Hang Telli

Agente de Contratação



ePROTOCOLO



Documento: **01_Questionamentos_21_04_2026.pdf**.

Assinatura Avançada realizada por: **Francielli Hang Telli (XXX.003.419-XX)** em 24/04/2026 17:03 Local: AMEP/UTLC.

Inserido ao protocolo **25.095.818-8** por: **Francielli Hang Telli** em: 24/04/2026 17:02.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código: