

Ao Agente de Contratação da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP

Referência: Edital da Concorrência nº 38/2026/GMS/AMEP;

Id contratação PNCP: 07820337000194-1-000012/2026.

ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 54.219.084/0001-88, estabelecida na Av. Anápolis, nº 100, 19º andar, Conj. 02, Ed. NBC, Bethaville I, Barueri/SP – CEP: 06404-250, por seu Advogado e bastante procurador, ao final subscrito, vem tempestivamente¹, com fundamento nos artigos 164 e 165 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** da Concorrência Eletrônica nº 38/2026/GMS/AMEP, requerendo, desde já, a imediata suspensão da sessão pública designada para o certame, em razão de vícios graves que comprometem a higidez e a legalidade do instrumento convocatório, conforme será demonstrado adiante.

I – DO OBJETO

1. Trata-se da Concorrência Eletrônica nº 38/2026/GMS, 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 instrumento convocatório.
2. Em análise aos termos do Edital e os seus anexos, verifica-se a existência de inadequações legais que obstam à continuidade do certame, diante dos vícios que comprometem a sua higidez e legalidade, razão pela qual se apresenta a presente impugnação, nos termos a seguir expostos.

¹ Nos termos do item 5.1 do Edital, até 3 (três) dias úteis antes da data designada para abertura da sessão pública, prevista para ocorrer no dia 21/05/2026 (quinta-feira), qualquer pessoa poderá impugnar o Edital, por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021 e alterações. Assim, apresentada a impugnação até o dia 18/05/2026 (segunda-feira), será ela tempestiva.

RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

3. De início, convém destacar que o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que qualquer modificação no edital que comprometa a formulação das propostas exige sua divulgação pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o ato original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

4. Frise que, no presente caso, os vícios que serão demonstrados nesta impugnação são de natureza estrutural e afetam diretamente a formulação das propostas pelas licitantes interessadas, pois revelam que a licitação possui graves vícios no seu planejamento (fase interna), tendo sido estruturada de forma inadequada para o objeto que se pretende licitar, comprometendo não apenas a igualdade de condições entre os licitantes, mas a própria higidez do certame.

5. Será demonstrado, dentre outros, que: (i) não há definição clara e adequada do objeto licitado, em flagrante violação ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021; (ii) não há estudo de viabilidade técnica e econômica do objeto que se presente contratar, contrariando o disposto no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021; e (iii) é inadequada a adoção de orçamento sigiloso para a modalidade de disputa adotada.

6. Sendo assim, torna-se imperativa a republicação do edital com reabertura do prazo e, por consequência, a suspensão da sessão pública designada para o dia 21/05/2026, nos termos do § 1º do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, o que desde já se requer.

7. Passa-se, neste contexto, a detalhar os vícios identificados no instrumento convocatório.

II - DA AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO CLARA E ADEQUADA DO OBJETO LICITADO: VIOLAÇÃO AO ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021

5. O art. 6º, inciso XXIII, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021 prevê que o Termo de Referência deve impreterivelmente conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Em complemento, dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 o seguinte:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as

considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a **definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo**, conforme o caso;

.....

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

6. Nas palavras de Marçal Justen Filho²:

“O inc. XXIII do art. 6º estabelece o elenco de requisitos a serem observados na elaboração do termo de referência. Sob esse ângulo, tal dispositivo destina-se não apenas a definir o significado da expressão, mas também a disciplinar a sua elaboração. Ou seja, **não basta a denominação formal adotada pela Administração. Exige-se que o documento preencha os requisitos referidos no dispositivo ora examinado.**

.....

Em termos sumários, o **objeto** para atendimento da necessidade consiste no bem ou serviço a ser obtido por meio do contrato. Usualmente, trata-se **de indicar a prestação que caberá ao particular executar em favor da Administração.**

Mas o dispositivo estabelece que o referido requisito será atendido, conforme o caso, por meio do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo – figuras definidas e disciplinadas no art. 6º (...).”

7. Pois bem, em análise ao instrumento convocatório, deduz-se que o objeto licitado está descrito de forma vaga, imprecisa e incompleta, posto que o edital prevê a exploração de mídia nos ônibus e em "outros mobiliários", sem especificar quais seriam esses outros

² FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

mobiliários, suas quantidades, características técnicas, localização geográfica ou qualquer parâmetro mínimo que permita ao licitante formular proposta consistente e adequada.

8. A indefinição é evidente e tamanha que o próprio órgão licitante, em resposta a solicitação de agendamento de vistoria técnica, reconheceu expressamente que os demais mobiliários não estão quantitativamente especificados no edital. Confirma-se o teor do e-mail enviado pelo órgão licitante, via endereço "licitacoes@amep.pr.gov.br", em 05/05/2026:

"A Equipe de Planejamento da Licitação informou que conforme consta no Termo de Referência, no item de definição do objeto, a elaboração do Edital foi baseada na frota de ônibus disponível. Os demais mobiliários do sistema de transporte coletivo metropolitano não estão quantitativamente especificados no Edital pois dependem de ajustes e levantamentos junto aos Municípios da Região Metropolitana. Assim sendo, existe possibilidade de ampliação do escopo da contratação, mas nesse primeiro momento as mídias seriam veiculadas nos ônibus. Por esse motivo, a vistoria seria destinada ao reconhecimento dos veículos." (E-mail de 05/05/2026 – licitacoes@amep.pr.gov.br)

9. A declaração é, por si só, suficiente a demonstrar a ausência de planejamento adequado, na medida que os mobiliários que integram o objeto do contrato sequer foram levantados ou quantificados, dependendo de ajustes futuros junto aos municípios da região metropolitana.

10. Em outras palavras, o órgão está licitando um objeto que ele próprio não detém conhecimento integral, na medida em que o edital não especifica (i) quais linhas compõem o escopo do contrato; (ii) a distribuição geográfica dessas linhas nos municípios da região metropolitana; (iii) a frequência e o fluxo de passageiros por linha; (iv) a quantidade de veículos por linha, se limitando a informar a quantidade total de veículos da frota, dentre outras informações imprescindíveis à definição clara do objeto.

11. Não é demais frisar que tais informações são essenciais para que o licitante possa precificar sua proposta com base no potencial de audiência de cada rota, calcular os custos de instalação e manutenção de equipamentos por localidade e estimar a receita publicitária potencial do contrato, sendo certo que a ausência dessas informações impacta diretamente na formulação das propostas e a própria competitividade,

como já asseverando pelo Col. Tribunal de Contas da União (TCU), *in verbis*:

Súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

12. Por essa razão, a Corte de Contas ressalta “a importância de que a definição de especificações técnicas dos objetos a serem contratados seja efetuada nas etapas iniciais de planejamento dos procedimentos de contratação, conforme preconizado pelo artigo 18 da Lei 14.133/2021.” (Acórdão 2012/2024 – Plenário-TCU).

13. Ademais, a ausência de definição precisa, clara e suficiente do objeto licitado ofende os princípios da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da probidade e da competitividade, como já asseverado pela jurisprudência de contas. Veja-se:

Acórdão nº 2921/2025 - Plenário-TCU:

definição imprecisa e insuficiente do objeto e de mecanismos para aferir as metas, os objetivos e os indicadores: devido à ausência de estudos preliminares voltados a descrever a realidade que seria objeto da Modalidade A do Edital de Chamamento Senaes/MTE 1/2024 e a mensurar os serviços que seriam abarcados nessa modalidade, ocorreu a definição imprecisa e insuficiente do objeto e de mecanismos para aferir as metas, os objetivos e os indicadores, em desacordo com o Decreto 8.726/2016, art. 25, incisos III e IV, e Súmula TCU 177, **o que levou ao prejuízo da fundamentação e da precificação das propostas, impactando a competitividade do certame**;

Acórdão nº 592/2017 – Plenário-TCU:

(...) ausência, no caso do item 2 do certame, de **definição precisa e suficiente do objeto licitado, a qual constitui regra indispensável da competição**, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os

licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, conforme disposto no Enunciado 177 da Súmula deste Tribunal, o que fere, ainda, o art. 15, § 7º, inc. I, da Lei 8.666/1993, com o agravante que a dúvida causada não foi solucionada em sede de esclarecimentos; (...) **Uma vez não especificado detalhadamente o objeto a ser adquirido, comprometido está o julgamento objetivo das propostas.**

Acórdão 2956/2011 – Plenário-TCU:

1. A definição do objeto a ser licitado deve ser precisa, de modo a refletir, com a maior exatidão possível, o que a entidade deseja adquirir, consoante o disposto no art. 14 da Lei n. 8.666/1993. 2. A Administração deve pautar-se, dentre outros, sob o critério da economicidade, buscando adotar soluções que atendam às suas demandas com o menor custo possível. 3. A utilização, em editais de licitação, de especificações que impossibilitam a participação no certame de empresas ofertantes de bens com aptidão técnica de suprir a demanda da Administração **constitui-se restrição indevida à competitividade, caracterizando afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.** 4. **Fixa-se prazo para a anulação de licitação cuja competitividade foi cerceada de forma irregular**, e, ainda, quando o torneio dá ensejo à concretização de ato antieconômico.

14. A bem da verdade, deduz-se da análise do instrumento convocatório que o órgão licitante se valeu de modelo de edital padrão voltado à contratação de serviços comuns, quando, na realidade, o objeto da licitação é a concessão de uso de bem público para exploração de publicidade, objeto que demanda elevados investimentos do parceiro privado, tanto para a instalação quanto para a manutenção dos equipamentos, sendo essencial para o sucesso do projeto que as informações citadas sejam de amplo conhecimento dos licitantes interessados.

15. A confusão entre esses dois regimes jurídicos distintos fica evidente em múltiplas passagens do instrumento licitatório, revelando planejamento inadequado e falta de domínio sobre a modalidade contratual adotada, à exemplo das obrigações descritas nos itens 8.1.2 a 8.1.6 da Cláusula Oitava da Minuta de Contrato.

16. A concessão de uso de bem público e a contratação de serviços submetem-se a regimes jurídicos distintos, com implicações diversas quanto, dentre elas: prazo contratual, garantias, remuneração,

equilíbrio econômico-financeiro, rescisão e direitos do parceiro privado. A confusão entre esses regimes no edital compromete a segurança jurídica necessária à adequada formulação de propostas.

17. Repisa-se que o edital prevê a realização de visita técnica aos mobiliários do sistema, com o objetivo de que os licitantes conheçam as condições do objeto a ser concedido. Ocorre que, conforme expressamente reconhecido pelo órgão licitante no e-mail acima transcrito, a vistoria estará restrita ao reconhecimento dos veículos (ônibus), uma vez que os demais mobiliários do sistema de transporte coletivo metropolitano não foram quantificados nem identificados.

18. Tal situação revela contradição insanável no edital: de um lado, prevê-se a visita técnica como instrumento para conhecimento do objeto; de outro, o próprio órgão admite que parcela relevante desse objeto simplesmente carece de definição, a evidenciar que a visita técnica estipulada no certame é inócua e não cumpre sua função de permitir ao licitante o pleno conhecimento das condições do contrato, havendo flagrante indefinição do objeto a ser licitado.

19. A ausência de definição clara e objetiva do objeto impede o pleno atendimento ao item 5.1.2 das “CONDIÇÕES GERAIS DA CONCORRÊNCIA”, que preleciona a necessidade de apresentação da proposta com “*Descrição detalhada do objeto, contendo as informações similares à especificação contida nos elementos técnicos instrutores*”.

20. Nesse ponto, vale reforçar que o art. 18, incisos I e II, e §1º da Lei nº 14.133/2021 exigem a definição clara do objeto, bem como que o estudo técnico preliminar contemple a descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, bem como os requisitos necessários à contratação, inclusive os relativos à sustentabilidade, conforme já definido pela doutrina³, *ipsis litteris*:

“É indispensável que o objeto da contratação seja descrito em termos suficientes para a sua individualização. A caracterização do objeto envolve não apenas uma descrição vulgar. É essencial determinar os atributos técnico-científicos que lhe dão identidade, de modo a permitir a compreensão precisa e exata da prestação a ser executada.

³ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

21. Observa-se, inclusive, que indefinição do objeto impacta todo o andamento do procedimento licitatório e robustez dos documentos nela produzidos, na medida que⁴:

Nenhum projeto básico poderá ser elaborado sem o perfeito domínio pela Administração dos fatos pertinentes, das necessidades enfrentadas, das opções disponíveis e da identificação da solução mais satisfatória.

.....

Nenhum documento (independentemente de sua denominação) será qualificável como projeto básico se a Administração não tiver exaurido um procedimento prévio adequado e satisfatório para a sua elaboração.”

22. Pelo exposto, claro está que a ausência de definição clara e completa do objeto viola frontalmente esse dispositivo, cumprindo o ajuste do edital para que passe a especificar com clareza e precisão o objeto licitado, sob pena de inviabilizar a formulação das propostas.

III - DA FALTA DE PLANEJAMENTO ADEQUADO E DA AUSÊNCIA DO ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA

23. Em resposta a pedidos de esclarecimentos formulados pelos interessados, o órgão licitante informou que o instrumento convocatório foi elaborado com base em contratações similares, revelando a ausência de planejamento adequado e específico para o presente certame, inclusive ausente a elaboração do Estudo Técnico de Viabilidade Econômico-financeira (EVTEA), veja-se:

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

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

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.

24. Com efeito, a presente licitação não trata de aquisição de material de consumo ou contratação de serviço corriqueiro. Cuida-se de concessão de uso de bem público por prazo determinado, que pressupõe expressivos investimentos pelo parceiro privado, que deverá adquirir e instalar equipamentos, manter estrutura operacional contínua e esperar o retorno do investimento ao longo do período contratual.

25. Tal complexidade exige planejamento específico, detalhado e documentado, incompatível com a mera reprodução de editais-padrão ou de adoção de pesquisas de preços com base em "contratações similares".

26. Nesse ponto, a Lei nº 14.133/2021 é expressa ao exigir, em seu art. 18, a elaboração de estudo técnico preliminar como etapa necessária do planejamento da contratação, inclusive com a "*avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação*", veja-se:

"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação**, compreendendo:

.....

VI – resultado de pesquisa de preços realizada para fins de determinação do valor estimado;

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

.....

IX – declaração da viabilidade ou não da contratação;

.....

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, **de modo a permitir a**

avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (art. 18, Lei nº 14.133/2021).

27. Como preleciona Marçal Justen Filho⁵:

“é **indispensável a existência de levantamentos técnicos**, elaborados mediante a atuação de profissionais especializados, que evidencie a viabilidade da execução do objeto e defina as soluções possíveis.

.....

O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a **demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução**. Deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados etc. Inclusive questões jurídicas deverão ser analisadas, na medida em que servirá de subsídio para o plano de licitação.”

28. Portanto, a ausência de EVTEA é vício gravíssimo, que compromete a própria sustentação da licitação, eis que sem esse estudo, não é possível verificar se o valor de referência da licitação é compatível com o mercado, se a modelagem do contrato assegura equilíbrio econômico-financeiro, se o prazo contratual é adequado para amortização dos investimentos do parceiro privado, tampouco se o objeto concedido possui potencial de exploração compatível com os investimentos exigidos.

29. A estimativa de preço da licitação, tal como apresentada no Edital, que traz apenas o valor estimado do lucro mensal, sem lastreamento em metodologia clara e sem EVTEA, não cumpre as exigências do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, na medida que ignora os riscos regulatórios, a necessidade de definição de Projeto Básico, bem como o fluxo de estudos prévios necessários à realização da concessão, traduzindo-se em um cenário de assimetria de informações, já que o próprio órgão licitante pretere informações relativas ao valor global do contrato, obstando o conhecimento de questões importantes aos licitantes e essenciais à formulação das propostas, embarreirando a

⁵ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

competição e a própria fiscalização do contrato a ser celebrado posteriormente.

30. A esse respeito, a jurisprudência de contas já consolidou posicionamento de que a ausência dos estudos técnicos é vício grave que compromete a regularidade da contratação, impactando, inclusive, a lisura do planejamento administrativo, a própria eficiência e a economicidade. Veja-se:

Acórdão nº 1586/2026 - Primeira Câmara-TCU:

A controvérsia central reside, em grande medida, no sobrepreço identificado - posteriormente qualificado como superfaturamento - e na ausência de estudos técnicos preliminares que demonstrassem a vantajosidade da locação frente à aquisição dos equipamentos de hemodiálise frente ao valor despendido, o que evidencia a carência de fundamentação técnica quanto à viabilidade econômica da opção escolhida, comprometendo a regularidade da contratação.

.....

Ausência de estudos técnicos e de análise de viabilidade econômica, em descompasso com as boas práticas de planejamento e com os princípios da eficiência e da economicidade. Não se identificou qualquer esforço de avaliação de alternativas contratuais que pudessem oferecer melhor relação custo-benefício à Administração;

Acórdão nº 657/2026 – Plenário-TCU:

Embora empresas tenham impugnado o edital apontando que os itens pertenciam a nichos distintos do mercado mobiliário e poderiam ser licitados separadamente, o pregoeiro rejeitou as alegações sob o argumento genérico de que a licitação deveria atender às necessidades da Administração e que a contratação por grupos geraria maiores descontos, **sem apresentar estudos técnicos que comprovassem tal benefício. Para a unidade técnica, essa justificativa desconsiderou os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, além de aplicar indevidamente o argumento da economia de escala.**

31. De mais a mais, destaca a jurisprudência que a análise das condições técnicas e econômicas são variáveis afetas ao caso concreto, infirmo a pretensão do órgão em apresentar valores com base em

estimativa frágil. Nesse sentido, colaciona-se o trecho do Acórdão nº 914/2023 – Plenário-TCU:

Quanto o alegado no Termo de Referência de que o modelo de contratação se deve em razão do acordado no TAC, considera-se que tal explicação não tem o condão de justificar a ausência de estudo técnico que demonstre a vantajosidade de realizar a locação ao invés de aquisição dos equipamentos de hemodiálise e nem a inobservância da divisibilidade do objeto.

Como sabido, a jurisprudência do TCU é farta no sentido de que, conforme disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, a regra é o parcelamento do objeto a ser licitado, de sorte que, para efetivar uma licitação por Lote/Grupo de itens, **o administrador público tem a obrigação de carrear aos autos do processo licitatório o conjunto probatório que comprove que o parcelamento do objeto não é viável técnica e economicamente. E essa comprovação deve ocorrer sempre que for realizar uma nova licitação, visto que as situações técnicas e econômicas podem variar ao longo da execução contratual** (Súmula-TCU n. 247).

.....

Como consequência da falta de estudo que demonstre que, dentre as metodologias atualmente existentes no mercado, seria vantajoso realizar a licitação nos moldes em que foi feita, em detrimento da divisão em parcelas conforme determina a Lei, **verifica-se uma limitação ao caráter competitivo do certame**, contrariando os termos do art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002.

32. Não é demais frisar que a ausência de fundamentação metodológica da estimativa de preço impede que os licitantes avaliem se a proposta que pretendem formular é compatível com as premissas adotadas pelo órgão licitante, além de comprometer pressuposto de validade da fase interna da licitação, não podendo ser suprimido ou substituído por simples referência a contratos anteriores, sobretudo quando se trata de objeto de alta complexidade, não se podendo considerar alinhado às disposições legais a continuidade do certame sem a realização dos estudos e planejamento adequado ao que se pretende licitar.

33. Nesse sentido, já se consolidou a doutrina⁶, *in verbis*:

“O estudo técnico preliminar deve conter a exposição quanto à necessidade a ser atendida e a solução mais adequada para tanto, o que permitirá determinar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

.....

Em suma, o estudo técnico preliminar propicia a formalização e a consolidação de informações de natureza diversa e de justificativas sobre questões distintas, desenvolvidas nas etapas iniciais da atividade de planejamento.

.....

A sua eficiência se dirige primariamente aos agentes públicos que atuam nos serviços administrativos investidos de competência para desenvolver a etapa preparatória.

.....

A falha no cumprimento do dever funcional pode acarretar danos ao patrimônio público, gerando a obrigação de indenização por perdas e danos para aquele agente público que deu oportunidade à consumação do evento. Nesse caso, aplicam-se as regras pertinentes ao ilícito e à indenização, tal como previstos no direito civil.

34. Cumpre, assim, o reconhecimento do erro grave ao preterir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, sob a desarrazoada justificativa de que a análise preliminar seria suficiente através de estimativas de “*contratações similares de outros entes da federação e utilização de múltiplas fontes*” (justificativa da Administração no caso concreto), até mesmo porque⁷:

A determinação do objeto da licitação e a fixação das condições da contratação depende de Administração dispor do maior conhecimento possível sobre a prestação apta a satisfazer as suas necessidades. **Se não dispuser de estimativas quanto ao valor da contratação, a Administração poderá ser conduzida a aceitar uma proposta defeituosa.**

⁶ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

⁷ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

35. Sendo assim, fica impugnada a ausência de EVTEA no caso concreto, eis que impacta significativamente a formulação das propostas, em vistas das consequências que o valor simplesmente estimativo pode acarretar ao licitante.

IV - DA INADEQUAÇÃO DO ORÇAMENTO SIGILOSO E DO MODO DE DISPUTA ADOTADOS

36. O orçamento sigiloso, previsto no art. 24 da Lei nº 14.133/2021, foi concebido com uma finalidade específica, qual seja, impedir que licitantes apresentem propostas artificialmente próximas ao teto máximo previsto pela administração em licitações que geram despesa. Colaciona-se a disposição legal:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

37. Ocorre que, no presente caso, a lógica é diametralmente oposta. A presente licitação não gera despesa para a Administração Pública, ao contrário, gera receita, mediante o pagamento de outorga pelo parceiro privado, questão já cristalizada em sede de esclarecimentos.

38. Não é demais frisar que o sigilo tem por objetivo estimular a competição pelo menor preço, protegendo o erário, tanto que a doutrina de Marçal Justen Filho⁸ já asseverou que “a informação sobre o valor do orçamento se torna essencial para determinar a amplitude da competição”⁹, além de ponderar que o sigilo do valor do orçamento gera situação propícia à corrupção, ao pressupor uma situação de poder relativamente a informações essenciais.

⁸ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

⁹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

39. Ainda, para a presente licitação, quanto maior a proposta do licitante, maior o benefício para o erário, de modo que o sigilo do valor de referência produz o efeito inverso ao desejado: ao invés de estimular a concorrência pelo maior valor, pode induzir os licitantes a ofertar propostas mais conservadoras, prejudicando a Administração Pública.

40. A opção pelo orçamento sigiloso, nos termos dos itens 4.2.1 a 4.4 das Condições Gerais da Concorrência, não se justifica no presente caso, malversando o permissivo do art. 24, §3º da Lei nº 14.133/2021, contraproducente em licitações de outorga de receita, como a presente.

41. Em semelhante sentido, cumpre questionar o disposto no item 2.3 das Condições Específicas da Concorrência, quanto ao modo de disputa aberto e fechado, posto que o art. 24 da Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar os modos de disputa, ressalva o modo fechado com sigilo para hipóteses específicas, em que a divulgação prévia dos valores poderia comprometer a competitividade, inerentes às licitações em que a Administração busca o menor preço, o que, como já demonstrado, não é o caso da presente licitação.

42. A adoção do modo de disputa aberto e fechado, em conjunto com o sigilo do orçamento estimado, pode excluir do certame propostas com maior vantagem para a Administração, já que os licitantes, sem conhecer o patamar de referência, tenderão a ser mais conservadores em seus lances. Isso representa prejuízo direto ao interesse público e contradiz a lógica de maximização da receita de outorga, cumprindo a revisão dessas disposições no instrumento convocatório.

V - DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: VIOLAÇÃO AO ART. 67 DA LEI Nº 14.133/2021

43. Nas palavras de Marçal Justen Filho¹⁰:

“A qualificação técnica consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado. (...) A qualificação técnica versa sobre atributos pessoais do sujeito, mas se alicerça sobre a sua experiência anterior. Trata-se de verificar se o sujeito, na sua atuação pretérita, adquiriu conhecimentos e experiências relacionadas ao objeto a ser

¹⁰ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Nova Lei 14.133/2021. Thomson Reuters: Revista dos Tribunais.

contratado, de modo a tornar provável a sua execução de modo adequado.”

44. No caso concreto, a análise aos termos do instrumento convocatório permite verificar a ausência de exigência de qualificação técnica como requisito de habilitação, eis que dispensa qualquer demonstração de qualificação técnica operacional ou profissional dos licitantes ao estipular como único critério de habilitação técnica a compatibilidade do objeto social da empresa com o objeto da licitação, o que configura exigência meramente formal, sem correspondência com a complexidade técnica do contrato a ser celebrado.

45. A esse respeito, o ANEXO VI (“Modelo de Declaração de Atendimento aos Requisitos de Habilitação”) do Edital prevê uma mera declaração genérica de atendimento aos requisitos de habilitação, sem exigência de qualquer comprovação de experiência anterior ou de capacidade técnica específica.

46. Ocorre que o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a documentação de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, dispondo de exigências como atestados de desempenho anterior, indicação de pessoal técnico especializado e relação dos compromissos assumidos pelo licitante, como se verifica a seguir:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

.....

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do caput deste artigo.

47. A previsão legal demonstra que o legislador contemplou mecanismos para assegurar que os licitantes tenham efetiva capacidade de execução contratual. A ausência de qualquer exigência de qualificação técnica nesta licitação, que envolve instalação de equipamentos de publicidade, manutenção técnica contínua, operação de sistemas e gestão de espaços em frota ativa de ônibus, configura omissão grave e claro comprometimento da segurança da contratação, em detrimento do interesse público.

48. Destaca-se que o objeto da presente licitação envolve: (i) instalação de equipamentos de mídia nos ônibus e mobiliários urbanos do sistema de transporte coletivo metropolitano; (ii) manutenção técnica periódica desses equipamentos; (iii) gestão comercial de espaços publicitários; (iv) contrato com investimentos expressivos a serem amortizados pelo parceiro privado. Trata-se, portanto, de objeto que exige conhecimento técnico especializado, experiência comprovada em atividade similar e capacidade operacional robusta.

49. Admitir que qualquer empresa, independentemente de experiência ou capacidade técnica demonstrada, possa participar do certame mediante simples declaração de compatibilidade de objeto social, representa risco evidente ao interesse público, podendo resultar na contratação de parceiro sem condições reais de execução do objeto proposto.

50. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já consolidou entendimento no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem ser proporcionais à complexidade do objeto licitado, como se verifica dos julgados colacionados adiante:

ACÓRDÃO Nº 1.214/2013 – PLENÁRIO DO TCU:

“106. Outro ponto de vital importância refere-se à **comprovação de que a empresa possui aptidão em realizar o objeto licitado**, haja vista as particularidades atuais inerentes à prestação de serviços de natureza continuada.

107. De acordo com o art. 30, inciso II, e §1º, da Lei nº 8.666/93, **a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, deve ser verificada por meio de atestados técnicos, registrados nas entidades profissionais competentes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.**

.....

110. **A qualificação técnica exigida dos licitantes consiste, segundo as palavras de Marçal Justen Filho, no “domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado”. Logo, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. Tal aptidão pode se referir a vários aspectos.”**

51. Como se verifica, a administração deve exigir qualificação técnica compatível com o objeto licitado, sob pena de risco à execução contratual, sendo certo que a ausência de critérios mínimos de qualificação técnica pode comprometer a contratação e gerar danos ao erário público.

52. Convém frisar que a análise da questão sob a ótica da Lei 8.666/1993 encontra correlação direta com a atual Lei de Licitações e Contratos, seja por expressa disposição legal, seja pelo posicionamento jurisprudencial consolidado, já asseverando o TCU que a exigência deva ser clara e objetiva ao fim da licitação, veja-se:

ACÓRDÃO 5800/2025 - SEGUNDA CÂMARA DO TCU:

“27. A jurisprudência do TCU, em relação a exigência similar na antiga Lei 8.666/1993 (art. 30, II, c/c art. 40, VII), **entende como irregular, ao se exigir a apresentação de atestados de aptidão técnica, não definir o que considera atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação**, a exemplo dos Acórdão 914/2019-TCU-Plenário - relatora Ministra Ana Arraes, e

49/2018-TCU-Plenário - relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).”

53. Requer-se, portanto, que o edital seja corrigido para incluir exigências de qualificação técnico-operacional compatíveis com a complexidade do objeto, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, com a consequente republicação do instrumento convocatório e reabertura do prazo para apresentação de propostas.

VI – DEMAIS IMPROPRIEDADES DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

VI.1 - Ausência do Valor Global de Referência da Outorga (Item 2.1 do Edital e Item 5.1 das Condições Específicas)

54. Além das impropriedades já destacadas nesta impugnação, foram identificados pontos que comprometem a lisura do instrumento convocatório, dentre eles, o item 2.1 do Edital faz menção ao valor de referência da licitação e outros dispositivos, como item 5.1 das Condições Específicas. Contudo, o edital traz apenas o valor estimado do lucro mensal, que é grandeza absolutamente distinta do valor global do contrato.

55. A ausência do valor global de referência não é mero detalhe, tratando-se de informação essencial para a estruturação da proposta e para o dimensionamento financeiro da participação no certame, obstando, inclusive, condições mínimas para formulação de proposta completa e adequada.

56. Essa omissão causa impacto direto e concreto na elaboração das propostas, especialmente quanto ao cálculo da garantia contratual, que se baseia em percentual sobre o valor global do contrato. Sem conhecer o valor global de referência, o licitante não consegue calcular corretamente o montante da garantia, o que prejudica diretamente a formulação de sua proposta, especialmente por vinculá-lo, na forma do item 5 das Condições Gerais da Concorrência.

VI.2 - Erro Material no Critério de Desclassificação

57. O item 1 das Condições Específicas da Concorrência prevê hipótese de desclassificação de propostas que superem o valor máximo da licitação. Tal previsão é, no mínimo, contraditória com a natureza do certame, posto que em uma licitação de outorga, em que se busca o maior lance, proposta que supere o valor de referência não pode ser desclassificada, na medida que seria a mais vantajosa para a Administração.

58. Independentemente de se tratar de erro material, a previsão equivocada compromete a segurança jurídica do certame, podendo induzir os licitantes a interpretações divergentes sobre os critérios de julgamento, com risco de nulidade do certame, razão pela qual a correção deste vício é medida necessária para assegurar a clareza e a legalidade do instrumento convocatório.

VI.3 - Previsão de Lances Negativos sem Definição

59. O item 2.1.1 das Condições Específicas da Concorrência prevê a possibilidade de lances negativos, sem, contudo, especificar o que seriam esses lances negativos no contexto de uma licitação de concessão de uso de bem público com pagamento de outorga.

60. A ausência de definição do que constitui um lance negativo no contexto deste certame compromete a correta interpretação do instrumento convocatório, podendo gerar dúvidas sobre a viabilidade de determinadas propostas ou induzir comportamentos que distorçam o processo competitivo. A indefinição, por si só, viola o princípio da transparência previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

VI.4 - Instabilidade do Prazo Contratual e Incompatibilidade com o Regime de Concessão

61. O item 4 das Condições Específicas da Concorrência estabelece o prazo de vigência contratual por 5 (cinco) anos, prorrogáveis por igual período. Contudo, o Termo de Referência estipula em seu item 1.5.13 que “o instrumento contratual deverá ser firmado por 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação até o limite de 5 (cinco) anos.”, em clara contradição e ofensa à segurança jurídica quanto à efetiva duração do vínculo contratual, cumprindo a retificação das disposições.

62. Além disso, a minuta contratual prevê a possibilidade de rescisão unilateral pela Administração, previsão incompatível com o regime de concessão de uso de bem público, o qual pressupõe a existência de prazo determinado e a estabilidade do vínculo, justamente para assegurar que o parceiro privado amortize os expressivos investimentos de longo prazo realizados por força do contrato firmado.

63. Conclui-se, assim, que a admissão de rescisão unilateral pela Administração, sem as salvaguardas próprias do regime concessório, inviabiliza economicamente o contrato e compromete o equilíbrio econômico-financeiro que deve ser garantido nos termos do art. 103 da Lei nº 14.133/2021.

64. A fixação de prazo determinado e a estabilidade da relação contratual são requisitos mínimos para que o parceiro privado possa planejar e executar os investimentos necessários, calculando o retorno sobre o investimento, sob pena de inviabilizar a formulação de proposta de outorga compatível com a realidade econômica do contrato.

VII - PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

65. Sem prejuízo dos pedidos de suspensão da sessão e das retificações das disposições do instrumento convocatório formulados acima, e com fundamento no art. 164, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, requer, em sede de pedido de esclarecimentos, a fim de viabilizar a correta formulação de proposta, que sejam respondidos os seguintes questionamentos:

- (i) Quais são, especificamente, os "demais mobiliários" do sistema de transporte coletivo metropolitano que integram o objeto do contrato? Quantos são? Qual a localização de cada um? Quais são suas características técnicas?
- (ii) O licitante poderá ter acesso à lista completa de linhas de ônibus, com indicação da frequência, frota por linha e demanda média de passageiros?
- (iii) O que são "lances negativos" no contexto desta licitação de outorga de concessão de uso de bem público? Qual é o limite mínimo de lance negativo admitido?

66. As respostas aos questionamentos são indispensáveis para que os licitantes possam avaliar a viabilidade de participação no certame e formular propostas consistentes, fundamentadas e compatíveis com a realidade do objeto licitado.

VIII – REQUERIMENTOS FINAIS

67. Ante o exposto, pugna à autoridade competente que:

- a) **suspenda imediatamente** a sessão pública designada para a Concorrência Eletrônica nº 38/2026/GMS/AMEP, designada para o dia 21/05/2026, diante do comprometimento da formulação das propostas considerando os vícios que ora se aponta;
- b) **acolha a presente impugnação** para, na forma supra fundamentada, alterar os dispositivos impugnados, devendo ser o

instrumento republicado, garantindo-se o mesmo prazo originalmente previsto para a formulação das propostas, com amparo no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; e

g) **responda**, motivadamente, os questionamentos formulados no item VII desta impugnação;

68. Requer, ainda, seja o impugnante notificado de todas as decisões proferidas nos autos do processo licitatório, bem como seja-lhe assegurado o direito de manifestação antes de qualquer julgamento que lhe seja desfavorável.

Termos em que pede deferimento.

Barueri/SP, 13 de maio de 2026.

ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA.
CNPJ nº 54.219.084/0001-88
p./p. MARCELO FREIRE
OAB/SP nº 170.812