GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

AVISO DE JULGAMENTO DAS IMPUGNAÇÕES 02 E 03

Processo Administrativo nº 23/0400-0000826-0

Concorrência Pública nº 0093/2026

Objeto: Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para prestação do serviço de Clearing House em solução de bilhetagem baseada em contas (Account Based Ticketing – ABT), para o transporte público coletivo intermunicipal da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), com fornecimento de equipamentos e tecnologia para processamento de pagamentos e serviços de computação em nuvem.

Em atenção às Impugnações nº 02 e nº 03 apresentadas ao instrumento convocatório, informa-se que, após análise das questões suscitadas, esta Comissão acolhe os fundamentos constantes das Notas Técnicas Conjuntas SUPAR/PSPGE – SERG nº 01/2026 e nº 02/2026, bem como da Informação Jurídica nº 2648/2026 – PROCSET/CELIC, que passam a integrar a fundamentação da presente decisão.

Complementarmente, quanto às disposições do item 8.2(a) do Edital e das Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta contratual, esclarece-se que devem ser interpretadas de forma sistemática, conforme os entendimentos técnicos e jurídicos supracitados.

Nesse sentido, a vedação prevista no item 8.2(a) alcança as empresas integrantes do mesmo grupo econômico das operadoras do transporte público coletivo metropolitano da RMPA, bem como aquelas que mantenham relações societárias capazes de conferir influência na execução da atividade-fim desses serviços. A Cláusula 14.1 disciplina tais restrições durante a execução contratual, enquanto a Cláusula 14.3 estabelece vedação específica à aquisição de valores mobiliários na hipótese de abertura de capital da concessionária, preservando-se a finalidade de segregação entre as atividades de operação do transporte e de gestão da bilhetagem.

Ressalta-se que essa interpretação não altera as condições de participação previstas no instrumento convocatório, tampouco compromete a formulação das propostas.

Diante do exposto, **conhecem-se as Impugnações nº 02 e nº 03 e, no mérito, decide-se pelo seu INDEFERIMENTO**, mantendo-se as condições editalícias e a sessão pública prevista para **25 de novembro de 2026**, nos termos da fundamentação técnica e jurídica supracitadas.

Porto Alegre, 19 de novembro de 2026.

Comissão Especial de Licitação
CELIC/RS

Documento PROA Assinado

Nome do documento: Julgamento de Impugnacao 02 E 03.docx

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Bianca Fernandes Pereira	SPGG / DELIC/CELIC / 4871421	19/11/2026 15:29:45

Documento PROA Assinado

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÕES DA CELIC/RS

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 0093/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23/0400-0000826-0

Parceria Público-Privada – Sistema de Bilhetagem / Clearing House da RMPA

[redacted]

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 0093/2026

com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, no item 5.1.1 do edital, na legislação estadual aplicável e nos princípios constitucionais que regem as licitações e concessões públicas, pelas razões e pelos fundamentos a seguir expostos.

I – DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA E SÍNTESE EXECUTIVA

A presente impugnação não questiona a legitimidade de o Estado modernizar a bilhetagem metropolitana, implantar arquitetura Account Based Ticketing – ABT, ampliar a interoperabilidade entre modais, reforçar o controle público dos dados ou promover segregação funcional entre operação do transporte e atividades de clearing. Esses objetivos encontram motivação expressa nos estudos do projeto e são reconhecidos, para fins desta impugnação, como finalidades administrativas legítimas.

A controvérsia está em outro plano: saber se essas finalidades justificam, tal como redigidas no instrumento convocatório e na minuta contratual, as restrições societárias impostas aos atuais operadores e respectivos grupos econômicos; se foi demonstrado que soluções menos restritivas seriam insuficientes; se edital e contrato adotam o mesmo padrão jurídico; e se a versão efetivamente publicada percorreu todas as instâncias de participação, controle e regulação exigíveis após alterações materiais da modelagem.

A análise integral do processo administrativo evidencia, em síntese, cinco núcleos de preocupação: (i) a motivação existente demonstra a conveniência da separação funcional, mas não apresenta avaliação comparativa suficiente da necessidade de toda a extensão da vedação societária; (ii) a regra de participação foi sucessivamente alterada e não coincide com a disciplina societária da minuta contratual; (iii) o projeto sofreu modificações relevantes após a consulta e a única audiência pública; (iv) as manifestações de CAGE, PGE, TCE-RS e CETM possuem alcance mais limitado do que uma validação integral do edital; e (v) não se identificou, no processo examinado, a manifestação regulatória da AGERGS prevista na legislação estadual.

II – DOS QUATRO FUNDAMENTOS QUE, ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE, IMPÕEM O SANEAMENTO PRÉVIO DO EDITAL

Sem prejuízo dos demais fundamentos desenvolvidos nesta peça, quatro questões possuem aptidão imediata para afetar a formação das propostas, o universo de participantes e a própria regularidade da fase externa, razão pela qual devem ser solucionadas antes da abertura da disputa.

1. Restrição concorrencial do item 8.2(a): o processo demonstra finalidade legítima de segregação funcional, mas não contém, na mesma densidade, demonstração de que a extensão societária adotada seja adequada, imprescindível, suficiente e pertinente ao risco identificado, nem comparação estruturada com mecanismos menos restritivos.

2. Incompatibilidade entre edital e contrato: o item 8.2(a) trabalha com participação societária que confira “influência”, enquanto a Cláusula 14.1 reintroduz “qualquer nível de participação societária” e a Cláusula 14.3 acrescenta vedação à aquisição de valores mobiliários. A divergência incide diretamente sobre a elegibilidade e a estruturação da SPE.

3. AGERGS: não se identificou, nos autos examinados, a submissão formal da minuta e a manifestação regulatória prevista no art. 7º, §2º, da Lei Estadual nº 16.266/2024, embora o objeto final alcance modais submetidos à regulação da Agência e a própria matriz de riscos reconheça a incidência de suas determinações sobre a concessionária.

4. Alterações materiais após a consulta e audiência públicas: a versão publicada incorpora modificações relevantes de objeto, modais, matriz de riscos, transição, obrigações técnicas, estrutura econômico-financeira e condições de participação, sem que se tenha identificado decisão específica e motivada sobre a necessidade de renovação da participação pública.

Esses quatro fundamentos não dependem da demonstração de dano consumado. São vícios ou inconsistências que operam ex ante, pois influenciam a decisão empresarial de participar, a formação de consórcios, a precificação do risco, a estrutura societária da futura concessionária e a competitividade do certame. Por isso, a providência juridicamente adequada é o saneamento antes da disputa, e não a tentativa de correção depois da apresentação das propostas.

III – MARCO CONSTITUCIONAL E LEGAL: COMPETITIVIDADE, MOTIVAÇÃO, PROPORCIONALIDADE E VINCULAÇÃO À MODELAGEM SUBMETIDA AO CONTROLE PÚBLICO

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, parte de uma opção inequívoca pela competição: a licitação deve assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, admitindo apenas exigências de qualificação indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A Lei nº 14.133/2021 densifica esse comando ao consagrar, no art. 5º, os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, segurança jurídica e julgamento objetivo, e ao estabelecer, no art. 11, II, que o processo licitatório deve assegurar tratamento isonômico e justa competição.

Da conjugação desses dispositivos decorre uma consequência jurídica central: restrições subjetivas à participação não são ilícitas por definição, mas constituem exceção que reclama demonstração concreta de adequação, necessidade e proporcionalidade. Quanto maior a aptidão da cláusula para excluir agentes economicamente capazes, maior deve ser a densidade da motivação que demonstre o nexo entre o risco identificado e a extensão da barreira adotada.

O Tribunal de Contas da União formulou esse parâmetro de modo particularmente aderente ao presente caso. No Acórdão nº 2.905/2014-Plenário, ao examinar limitações impostas à participação de acionistas de concessionárias aeroportuárias já existentes, assentou que a participação deve, em regra, ser a mais ampla possível e que cláusulas restritivas somente são admissíveis quando indispensáveis e tecnicamente fundamentadas. O precedente é especialmente relevante porque a solução regulatória então admitida não foi uma exclusão indiferenciada: permitiu-se participação inferior a 15% no consórcio, cumulativamente considerada, acompanhada de vedação de participação na administração da futura concessionária. O Acórdão nº 2.666/2013-Plenário, no mesmo processo de concessão, reputou legítima a restrição apenas depois de apresentados fundamentos legais e técnicos suficientes.

Esse padrão jurisprudencial afasta dois extremos igualmente inadequados: de um lado, não existe direito abstrato dos atuais operadores de participar de qualquer nova concessão; de outro, a invocação genérica de conflito de interesses não autoriza, por si só, qualquer desenho restritivo. A Administração deve demonstrar por que a medida escolhida é necessária para o risco concretamente identificado e por que soluções menos gravosas não alcançam proteção equivalente.

Em matéria de PPP, a Lei nº 11.079/2004 reforça a dimensão procedimental dessa motivação. O art. 10, VI, condiciona a abertura do processo licitatório à submissão das minutas de edital e contrato à consulta pública. A jurisprudência do TCU, a partir do Acórdão nº 943/2016-Plenário e reiterada no acompanhamento da desestatização da CODESA (TC 029.883/2017-2), estabelece que, se modificações posteriores alterarem significativamente a concepção apresentada à sociedade, as questões modificadas devem ser submetidas a nova audiência pública. O Acórdão nº 925/2016-Plenário, por sua vez, exige que a participação social em concessões disponha de informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas suficientes para exame efetivo do modelo.

É sob esse marco — e não sob uma presunção abstrata de invalidade da política pública — que devem ser examinados o item 8.2(a), a Cláusula 14, as alterações pós-consulta e o percurso institucional da modelagem.

Cumpre precisar o alcance do precedente aeroportuário. No processo TC 007.578/2013-0, o TCU inicialmente condicionou a publicação do edital à inclusão expressa dos fundamentos legais e técnicos da restrição, exigindo demonstração de que os parâmetros eram “adequados, imprescindíveis, suficientes e pertinentes ao objeto licitado”. Após a complementação dos estudos, o Acórdão nº 2.666/2013-Plenário considerou consistentes os fundamentos da limitação à participação cruzada. Posteriormente, o Acórdão nº 2.905/2014-Plenário registrou a solução editalícia que admitia participação inferior a 15% dos acionistas das concessionárias anteriores e, cumulativamente, impedia sua participação na administração da nova concessionária.

O valor jurídico do precedente para esta impugnação não está em importar o percentual de 15%, próprio daquele mercado, mas no método decisório exigido pelo TCU: identificar o risco concorrencial concreto, demonstrar tecnicamente a indispensabilidade da restrição e calibrar sua intensidade. A ausência de análise equivalente no presente processo impede que a simples referência a conflito de interesses encerre o juízo de proporcionalidade.

IV – DO ITEM 8.2(a): FINALIDADE LEGÍTIMA NÃO DISPENSA NECESSIDADE, ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE

O processo administrativo contém motivação expressa para a segregação entre a operação do transporte e a gestão da bilhetagem. Os estudos apontam concentração de funções, assimetria informacional, dependência tecnológica e potenciais conflitos de interesses quando agentes ligados à operação concentram dados, arrecadação e funções de bilhetagem. A impugnação, portanto, não se apoia em alegação de inexistência absoluta de motivação.

O ponto juridicamente relevante é o salto entre o risco identificado e a extensão da solução restritiva. A CAGE descreveu o risco como conflito de interesses caso os operadores do sistema de transporte operem o sistema de bilhetagem. A mitigação analisada, contudo, alcançou relações de grupo econômico, controle, coligação, participação societária e vínculos contratuais em amplitude superior à descrição do próprio risco.

Não se identificou, no material examinado, estudo comparativo que demonstre por que participação minoritária sem controle, sem administração, sem direito de acesso a dados sensíveis, sem ingerência operacional e submetida a governança independente produziria necessariamente o mesmo risco que a operação direta da clearing por uma transportadora.

Também não se identificou avaliação específica de alternativas como limites de participação, impedimento de administradores comuns, governança independente, segregação de dados, barreiras informacionais, compliance, auditoria, verificador independente, restrições a acordos de voto ou outros mecanismos aptos a neutralizar influência efetiva. A Lei nº 14.133/2021 exige que a busca da competição e do resultado mais vantajoso conviva com motivação, proporcionalidade e planejamento.

A própria modelagem demonstra que a Administração sabe utilizar critérios de proporcionalidade: em matéria tecnológica, prevê requisitos objetivos, auditáveis e limitados ao estritamente necessário, com vedação de barreiras artificiais. A mesma racionalidade deve incidir sobre uma condição jurídica capaz de reduzir o universo de competidores.

Há, portanto, uma diferença jurídica decisiva entre segregação funcional e segregação societária absoluta. A primeira responde diretamente ao risco de que o operador do transporte controle a clearing, seus dados e sua governança. A segunda somente se legitima, na mesma extensão, se demonstrado que a simples presença societária — mesmo sem controle, administração ou ingerência — produz influência material incompatível com a neutralidade pretendida.

O próprio precedente aeroportuário do TCU evidencia que a técnica regulatória pode combinar teto de participação e impedimento de ingerência administrativa. Não se pretende transpor mecanicamente o percentual de 15% utilizado naquele setor; o precedente demonstra, porém, que o controle de conflito de interesses comporta calibragem e que a escolha de uma vedação mais ampla exige justificativa correspondente. É precisamente essa ponte argumentativa que não se identifica, de forma suficiente, no processo ora impugnado.

V – DO ÔNUS ARGUMENTATIVO DA ADMINISTRAÇÃO DIANTE DE RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO

O art. 37, XXI, da Constituição não exige do particular a demonstração de um direito subjetivo abstrato de participar; impõe à Administração o dever de justificar as condições que restringem a competição para além do indispensável ao cumprimento do objeto. No regime da Lei nº 14.133/2021, esse dever é reforçado pelos princípios da motivação,

proporcionalidade, competitividade e segurança jurídica (art. 5º) e pelo objetivo de assegurar tratamento isonômico e justa competição (art. 11, II).

Assim, uma vez reconhecido que a cláusula reduz o universo de potenciais participantes, não basta afirmar a existência de risco em abstrato. A motivação deve permitir reconstruir o caminho lógico entre: (a) o risco; (b) a categoria de agentes alcançada; (c) a intensidade da restrição; (d) a inadequação de medidas menos gravosas; e (e) o benefício concorrencial ou regulatório esperado. É justamente essa cadeia demonstrativa que a documentação examinada não apresenta de forma completa.

VI – DA GENEALOGIA DA RESTRIÇÃO E DA NECESSIDADE DE EXPLICAÇÃO DA SOLUÇÃO FINAL

A evolução documental do item 8.2(a) é particularmente reveladora. A restrição não surgiu apenas após a consulta pública; ela já integrava a versão consultada. O que ocorreu depois foi uma sucessiva recalibragem de seu alcance, sem que se tenha identificado motivação específica para todas as mudanças.

Versão / momento	Regra societária	Relevância probatória
Consulta pública – 2025	Vedação ao mesmo grupo econômico e a controle, coligação, "qualquer nível de participação societária" ou vínculo contratual ligado à atividade-fim.	A sociedade foi consultada sobre uma regra ampla.
Abril de 2026	Ampliação para operadores por ônibus e trilhos e inclusão de agentes de meios de pagamento; manutenção de "qualquer nível de participação societária".	É a formulação ampla examinada pela CAGE.
Agosto de 2026	Substituição por participação societária que "confira influência"; inclusão de ônibus, trilhos e hidroviário; criação de exceção para empresas de tecnologia/meios de pagamento sem controle, gestão, operação ou participação no transporte.	A própria Administração passou a distinguir influência efetiva de mera atuação tecnológica.
Setembro / edital publicado	Mantida a referência à participação que confira influência, mas a exceção tecnológica de agosto desaparece.	Não se identificou motivação específica para a supressão da exceção nem para o desenho final.

A Nota Técnica nº 28/2026 qualificou a reorganização das condições de participação como aperfeiçoamento importante. Entretanto, a exceção introduzida em agosto desapareceu da versão subsequente sem que se tenha identificado justificativa administrativa específica para sua retirada.

Esse histórico é relevante porque demonstra que a própria Administração reconheceu a necessidade de calibrar a fronteira entre independência da clearing e relações societárias ou tecnológicas. Se a distinção entre controle, influência e mera participação foi considerada relevante durante a modelagem, a solução final deve ser explicada de forma igualmente precisa.

VII – DA INCONSISTÊNCIA ENTRE O ITEM 8.2(a) E A CLÁUSULA 14 DA MINUTA CONTRATUAL

A versão final do edital e a minuta contratual adotam padrões que não são coincidentes. O item 8.2(a) passou a vincular a restrição à participação societária que confira influência na execução da atividade-fim. A Cláusula 14.1, entretanto, preservou formulação mais ampla, vedando controle, coligação ou "qualquer nível de participação societária ou vínculo contratual" relacionado à atividade-fim.

A divergência não é meramente redacional. Uma estrutura societária que não confira influência e, por isso, seja aparentemente admissível à luz do item 8.2(a), pode tornar-se incompatível com a disciplina da SPE vencedora, que continua submetida à expressão "qualquer nível". A Cláusula 14.2 reforça a eficácia permanente desse limite ao sujeitar alterações da composição societária e acordos de acionistas à autorização do Poder Concedente, observada a Cláusula 14.1.

A Cláusula 14.3 adiciona outra camada: após eventual abertura de capital, empresas operadoras e seus representantes permanecem impedidos de adquirir valores mobiliários da concessionária sem que o texto estabeleça percentual, influência, controle ou ingerência como limiar. A minuta ainda apresenta assimetria redacional ao mencionar o modal hidroviário em parte da cláusula e, ao final, referir apenas ônibus ou trilhos.

Não se identificou, até o exame realizado, manifestação da CAGE, PGE, CELIC ou outro órgão que confronte expressamente essa diferença entre a regra de habilitação/participação do edital e a disciplina societária do contrato. A inconsistência compromete previsibilidade, isonomia e segurança jurídica e deve ser esclarecida antes da disputa.

A incompatibilidade assume relevância à luz da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica. O licitante deve conseguir conhecer, antes de estruturar consórcio, financiamento e SPE, qual relação societária é juridicamente admitida. Não é compatível com o julgamento objetivo que o edital utilize um teste material de 'influência', enquanto o contrato a ser compulsoriamente assinado reintroduza proibição de 'qualquer nível de participação'.

A correção não pode ser remetida à fase de execução contratual. Trata-se de matéria que afeta a própria formação da proposta e a decisão de participar ou não do certame. Por isso, a harmonização deve anteceder a disputa e, se alterar o universo de possíveis licitantes, deve ser acompanhada da reabertura dos prazos pertinentes.

VIII – CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DA DIVERGÊNCIA: IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERIR AO LICITANTE O RISCO INTERPRETATIVO

A Administração não pode exigir que o particular escolha entre duas normas materiais distintas do mesmo procedimento. A interpretação posterior de qual delas prevalece não recompõe a igualdade perdida se alguns agentes deixarem de participar por considerarem aplicável a redação mais ampla da minuta contratual, enquanto outros estruturarem suas propostas a partir do critério mais estreito do edital.

Por isso, a divergência deve ser corrigida por ato formal anterior à disputa. Se a Administração optar pelo critério de influência, deverá adequar a Cláusula 14. Se optar por proibição de qualquer participação, deverá alterar o item 8.2(a), motivar a ampliação e reavaliar seu impacto concorrencial. Em qualquer hipótese de modificação capaz de afetar a participação, impõe-se a observância dos prazos legais decorrentes da retificação.

IX – DA ANÁLISE DA CAGE E DO DESCOMPASSO ENTRE A VERSÃO EXAMINADA E A VERSÃO PUBLICADA

A Informação CAGE nº 0475/2026 identificou como risco o conflito de interesses caso operadores do sistema de transporte operassem o sistema de bilhetagem e considerou mitigadora uma redação que ainda utilizava “qualquer nível de participação societária” e alcançava fornecedores de meios de pagamento.

Posteriormente, o item 8.2(a) foi modificado para o critério de participação que confira influência, foi criada a exceção tecnológica de agosto e essa exceção foi depois suprimida. Assim, não há identidade perfeita entre a solução normativa especificamente examinada pela CAGE e a regra efetivamente publicada.

A Informação CAGE nº 0814/2026, posterior, concluiu pela inexistência de irregularidades impeditivas ao prosseguimento, mas não se identificou nela nova análise específica de proporcionalidade da restrição societária nem exame comparativo das sucessivas redações. A afirmação de que o processo poderia prosseguir não substitui a necessidade de coerência e motivação da condição concreta de participação.

X – DO ALCANCE DA MANIFESTAÇÃO DA PGE

A PGE reconheceu a finalidade de prevenção de conflito e segregação de funções e considerou superados os riscos apontados pela CAGE. Contudo, a própria manifestação jurídica delimita seu alcance: não analisa aspectos técnicos, metas, planilhas, componentes contábeis, financeiros e orçamentários, nem substitui as escolhas técnicas da Administração.

Além disso, a conclusão da PGE de que os riscos da CAGE estavam superados deve ser lida à luz da genealogia documental: a CAGE examinou formulação materialmente distinta da redação final. Não se identificou na manifestação jurídica uma comparação entre participação minoritária sem influência e controle efetivo, tampouco análise das alternativas menos restritivas mencionadas nesta impugnação.

A manifestação jurídica, portanto, é elemento relevante de controle de legalidade, mas não pode ser convertida em prova de que houve análise econômico-concorrencial ou regulatória específica da amplitude final do item 8.2(a).

XI – DAS ALTERAÇÕES MATERIAIS POSTERIORES À CONSULTA E À AUDIÊNCIA PÚBLICA

A consulta pública ocorreu de 29 de outubro a 1º de dezembro de 2025 e houve uma audiência pública, realizada de forma on-line em 19 de novembro de 2025. O próprio processo registra posteriormente que, concluída a etapa de consulta, a SERG promoveu alterações para consolidar o modelo levado à licitação.

A Nota Técnica nº 28/2026 é expressamente dedicada às “alterações após a consulta pública para a versão final” e reconhece mudanças nos documentos anteriormente submetidos à consulta, audiência, roadshows e órgãos de controle.

As alterações não se limitaram a correções formais. Abrangeram, entre outros aspectos, a explicitação e ampliação do objeto para ônibus, trilhos e hidroviário; incorporação de validadores da Trensurb e CATSUL; novas obrigações de integração, APIs, sandbox, padrões abertos, biometria e certificações; reestruturação da remuneração e de marcos; criação de novos anexos; disciplina de transição e reversibilidade; e profunda reformulação da matriz de riscos, que passou de 21 para 50 riscos em razão da maior complexidade operacional, regulatória, tecnológica e financeira.

Não se sustenta que qualquer alteração posterior obrigue automaticamente a repetição da consulta pública. Sustenta-se que, quando as modificações atingem significativamente objeto, estrutura econômico-financeira, riscos, obrigações técnicas, responsabilidades e condições de participação, deve existir ao menos exame motivado sobre a necessidade de renovação da participação pública. Não se identificou, até o momento, decisão específica realizando esse teste.

Também não se identificou nova consulta ou nova audiência sobre a versão reformulada. O cronograma processual permanece estruturado com a participação pública de 2025 seguida da consolidação, publicação e disputa.

A jurisprudência do TCU fornece parâmetro objetivo para essa situação. No acompanhamento da CODESA (TC 029.883/2017-2), a Corte registrou que sua jurisprudência exige nova participação quando as modificações alteram significativamente a concepção anteriormente apresentada, remetendo expressamente ao Acórdão nº 943/2016-Plenário. O ponto não é a quantidade de alterações isoladas, mas sua capacidade conjunta de modificar as premissas sobre as quais sociedade e mercado se manifestaram.

No caso concreto, a alteração do universo modal, da matriz de riscos, das responsabilidades técnicas, da transição, da disciplina societária e de elementos econômico-financeiros supera o plano de simples aperfeiçoamento editorial. A Administração pode concluir, motivadamente, que determinada mudança não exige repetição da consulta; o que não se mostra suficiente é deixar de realizar esse exame diante de alterações que o próprio processo qualifica como significativas.

XII – DO TESTE JURÍDICO PARA ALTERAÇÕES POSTERIORES À PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

O critério jurisprudencial adequado não é perguntar se houve qualquer alteração, mas se a concepção submetida à sociedade permaneceu materialmente a mesma. O TCU, no Acórdão nº 943/2016-Plenário, assentou que modificações que alterem significativamente a concepção apresentada em audiências anteriores deve ser submetida a nova audiência. O mesmo parâmetro integra os procedimentos de fiscalização de desestatizações da Corte e foi retomado na análise da CODESA.

Além disso, o Acórdão nº 925/2016-Plenário condicionou a publicação de edital à inclusão, na discussão pública, das informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas dos estudos de viabilidade, com metodologias, premissas e estimativas aptas a permitir compreensão efetiva das escolhas do Poder Público. A participação pública deve incidir sobre a modelagem material que irá a mercado, e não apenas sobre uma versão historicamente superada em pontos relevantes.

Aplicado esse teste ao caso, a Administração deve comparar expressamente a versão consultada com a versão publicada e decidir, de forma motivada, se as mudanças preservaram ou alteraram significativamente a concepção. A ausência desse juízo é, em si, uma lacuna de instrução que deve ser suprida antes da continuidade do certame.

XIII – DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E DO CONTEÚDO DAS RESPOSTAS

As contribuições públicas demonstram que houve efetivo debate sobre a opção de separar bilhetagem e operação. O Estado respondeu que a concentração de operação, arrecadação e dados nos operadores produz assimetria informacional e potenciais conflitos e apresentou a reorganização como estratégia de governança.

Essas respostas reforçam a motivação para a separação funcional, mas não substituem a demonstração de que toda relação societária abrangida pela redação final produza influência ou conflito equivalente. Em contribuição específica, a Administração chegou a admitir que a concessionária de clearing poderia também atuar como credenciada de meios de pagamento, demonstrando que independência funcional não foi tratada como separação absoluta de todos os agentes da cadeia.

Não se identificou, nas manifestações da audiência examinadas, debate público específico e aprofundado sobre a proporcionalidade da exclusão societária dos atuais operadores. Isso assume maior relevância diante das mudanças posteriores na própria redação da vedação.

XIV – DO CETM: ALCANCE REAL DA MANIFESTAÇÃO E RESSALVAS DO PRÓPRIO CONSELHO

Na reunião extraordinária do CETM de 3 de setembro de 2026, o Conselheiro Gilberto Zang Toigo questionou expressamente a manutenção da vedação à participação das atuais operadoras e seu fundamento. A resposta registrada foi que a restrição constituía “premissa do Governo do Estado”, decorrente da estratégia de segregação entre bilhetagem e operação.

A resposta explicita a opção governamental, mas não realiza o teste de necessidade da amplitude societária. A qualificação de determinada solução como premissa de política pública não dispensa demonstração de que meios menos restritivos seriam inadequados para neutralizar controle, influência, ingerência ou acesso privilegiado.

A mesma reunião registrou controvérsia sobre distribuição a relator e revisor, prazo de análise e disponibilidade do parecer final da PGE. Conselheiros afirmaram não dispor de condições suficientes para análise aprofundada. Antes da votação, ficou expressamente esclarecido que a manifestação do CETM significaria apenas ciência e concordância com o prosseguimento do projeto, e não aprovação jurídica das cláusulas do edital.

O resultado foi de três manifestações favoráveis e quatro abstenções. A própria ata consignou que os votos favoráveis não representavam aprovação jurídica do edital. Assim, a reunião não pode ser invocada como validação técnica ou jurídica específica do item 8.2(a), da Cláusula 14 ou das demais condições de participação.

XV – DO TCE-RS: CONTROLE PRÉVIO NÃO SE CONFUNDE COM APROVAÇÃO DO EDITAL

O TCE-RS recebeu documentação inicial em outubro de 2025 e formulou o RDI nº 761195, cujas questões, segundo a reconstrução constante do processo, versaram sobre elementos do modelo econômico-financeiro. A resposta foi apresentada pela SERG em expediente próprio, por meio da Nota Técnica DPISU-SERG nº 01/2026.

A documentação registra que as dúvidas foram consideradas resolvidas quanto ao projeto apresentado naquele momento. Posteriormente, o Estado encaminhou ao Tribunal uma versão denominada final, que motivou a Informação SAEDE nº 42/2026. Nessa oportunidade, a equipe optou por não instaurar processo de desestatização.

Esses fatos não equivalem a aprovação de mérito do edital. A própria PGE registrou que a análise do instrumento convocatório pela auditoria do TCE-RS ocorreria após sua publicação. Não se identificou na Informação SAEDE nº 42/2026 exame específico sobre a proporcionalidade do item 8.2(a), sobre a divergência com a Cláusula 14 ou sobre a necessidade de nova participação pública após as alterações materiais.

Logo, o encaminhamento de versões ao Tribunal e a opção por não instaurar processo de desestatização não podem ser convertidos em chancela integral da legalidade da modelagem publicada.

XVI – DA AGERGS: SUBMISSÃO REGULATÓRIA DA MINUTA E AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO IDENTIFICADA

A Lei Estadual nº 16.266/2024 atribui à AGERGS competência regulatória sobre serviços estaduais de transporte rodoviário de passageiros, hidroviário e ferroviário e alcança as modalidades de parceria público-privada inseridas nos setores regulados. O art. 7º, §2º, prevê o recebimento formal, pela Agência, das minutas de editais de licitação de concessão de serviços públicos para manifestação no prazo legal contado da abertura da consulta pública.

A legislação atual não deve ser confundida com o antigo regime de homologação. A prática institucional da própria AGERGS demonstra que, mesmo sem competência homologatória, a Agência recebe a minuta, promove análise técnica, econômica e jurídica, delibera por seu Conselho Superior e encaminha recomendações ao Poder Concedente antes da consolidação do instrumento.

No processo administrativo desta PPP, entretanto, não se identificou até o exame realizado o expediente de remessa formal da minuta à AGERGS, parecer técnico ou econômico da Agência, manifestação de sua Procuradoria Setorial, voto de Conselheiro, Resolução Decisória ou deliberação do Conselho Superior relativa à PPP de bilhetagem.

A questão é especialmente relevante porque o objeto final abrange precisamente ônibus, trilhos e transporte hidroviário; o próprio processo reconhece que a concessão da CATSUL é regulada pela AGERGS; e a matriz de riscos admite que futuras normas, regulamentos ou determinações da Agência poderão impor novos encargos, requisitos operacionais ou obrigações à concessionária.

Também há conexão material entre a finalidade do projeto e a função regulatória: a nova modelagem pretende reduzir assimetrias informacionais, aumentar confiabilidade dos dados e fortalecer a capacidade de fiscalização estatal, enquanto a AGERGS é historicamente destinatária e usuária regulatória de dados da bilhetagem.

Se confirmada a ausência de remessa, não se postula neste momento a declaração automática de nulidade insanável. Trata-se de possível inobservância de etapa legalmente prevista na formação do instrumento convocatório, cuja finalidade é permitir que a expertise regulatória seja incorporada antes da consolidação do edital. A solução preventiva adequada é a suspensão para saneamento.

Caso a Administração sustente que o art. 7º, §2º foi cumprido, requer-se a identificação e disponibilização do expediente de remessa, da versão efetivamente submetida, da data de encaminhamento e da manifestação produzida, inclusive para verificar se ela alcançou as profundas alterações realizadas em 2026 e a posterior inclusão do modal hidroviário.

O fundamento estadual é expresso. A Lei Estadual nº 16.266/2024, art. 2º, IV, VI e XI, atribui à AGERGS a regulação dos transportes rodoviários de passageiros, hidroviário e ferroviário; o §1º do mesmo artigo inclui expressamente as modalidades de parceria público-privada no âmbito de sua atuação. O art. 7º, §2º, determina que a Agência receba formalmente a minuta dos editais de licitação de concessão de serviços públicos para manifestação no prazo de até 60 dias contado da abertura da consulta pública.

A interpretação institucional da própria AGERGS confirma a natureza dessa atribuição. Em processos recentes de concessão patrocinada, o Conselho Superior registrou que, embora a Lei nº 16.266/2024 não mantenha a antiga competência homologatória, permanece o dever de manifestação sobre a minuta, com exame pelas áreas técnicas e deliberação destinada ao aprimoramento do instrumento antes de sua consolidação.

Assim, se inexistente a remessa, não se trata de exigir homologação que a lei atual já não prevê, mas de sanar a ausência de uma manifestação regulatória expressamente inserida pelo legislador estadual na fase de formação do edital. E, se houver remessa de versão antiga, deverá ser demonstrada sua correspondência material com a configuração publicada, sobretudo diante da posterior incorporação do modal hidroviário regulado pela própria AGERGS.

XVII – DA IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIR A MANIFESTAÇÃO SETORIAL DA AGERGS POR CONTROLES DE NATUREZA DISTINTA

A existência de manifestações da PGE, CAGE, CETM ou TCE-RS não torna dispensável, por fungibilidade, a atribuição legal da AGERGS. Cada órgão exerce função distinta: a PGE controla juridicidade; a CAGE atua no controle interno; o TCE-RS exerce controle externo; o CETM possui competências próprias no sistema metropolitano; e a AGERGS detém expertise regulatória setorial expressamente definida em lei.

É particularmente significativo que o art. 7º da Lei Estadual nº 16.266/2024 atribua à AGERGS competência para disciplinar e fiscalizar atividades auxiliares, complementares ou decorrentes dos serviços delegados e, em seu §2º, determine o recebimento formal das minutas para manifestação. Mesmo que se qualifique a clearing como atividade-meio, essa qualificação não basta, por si só, para retirar do campo regulatório uma solução tecnológica que processará acesso, arrecadação, dados e compensação de serviços rodoviários, ferroviários e hidroviários regulados.

Por isso, se a Administração entender inaplicável o art. 7º, §2º, deverá motivar expressamente essa conclusão, indicando o fundamento legal pelo qual uma PPP integrada aos três modais regulados estaria excluída da manifestação prevista pela lei da Agência. O silêncio sobre o ponto não é equivalente a decisão jurídica de inaplicabilidade.

XVIII– DO HISTÓRICO REGULATÓRIO DA BILHETAGEM METROPOLITANA

As Resoluções CETM nº 37/2004 e nº 51/2006 e os Termos de Compromisso demonstram que a participação dos operadores no sistema de bilhetagem não surgiu de situação clandestina ou destituída de disciplina pública. A arquitetura histórica foi autorizada e regulada, com atribuições de supervisão, fiscalização, auditoria e acesso a dados pelo Poder Público.

Esse histórico não confere direito adquirido à manutenção do modelo. O Estado pode alterá-lo e licitar nova arquitetura. Sua relevância é probatória: demonstra que a transição ocorre entre um arranjo institucional anteriormente autorizado e outro escolhido em 2026, exigindo precisão na identificação dos riscos que justificam a exclusão societária e nas obrigações de transição.

Também é necessário distinguir a afirmação de que a solução atual não foi objeto de licitação específica de bilhetagem da conclusão, distinta, de que ela não possuiria qualquer título regulatório. Os documentos históricos demonstram autorização e disciplina pelo CETM e METROPLAN.

XIX – DA HETEROGENEIDADE DOS PRECEDENTES UTILIZADOS NA MODELAGEM

O Produto 6 reconhece que, diante do princípio da ampla concorrência, vedações dessa natureza precisam ser justificadas. Os precedentes utilizados pela modelagem não apresentam quadro uniforme. O caso de Porto Alegre está ligado a legislação municipal específica que transferiu a gestão da bilhetagem ao Município, realidade normativa que não pode ser automaticamente transposta à RMPA.

O próprio estudo registra precedente judicial de Nova Friburgo em sentido contrário, no qual foi deferida medida permitindo participação de empresa vinculada a grupo de operadores, sob fundamento de inexistência de vedação legal expressa à participação de empresa com ações ou quotas pertencentes a outra empresa ou grupo.

A existência de decisões em sentidos distintos não significa que a Administração esteja impedida de adotar restrição. Significa que aumenta o dever de demonstrar, no caso concreto, a relação entre o risco identificado e a extensão da vedação escolhida, sem tratar precedentes de estruturas institucionais distintas como autorização genérica para qualquer grau de exclusão.

Também deve ser considerado, com a devida cautela quanto à sua natureza liminar, o processo nº 0808255-89.2023.8.19.0037, da 3ª Vara Cível de Nova Friburgo/RJ, referido pela própria modelagem. Naquele caso, em discussão sobre cláusula que vedava participação de empresa vinculada a grupo de operadores de ônibus, foi deferida tutela permitindo a participação, registrando-se a ausência de vedação legal expressa fundada apenas na titularidade de ações ou quotas por empresa ou grupo. O precedente não resolve o presente caso, mas confirma que a restrição societária não é juridicamente autoevidente e exige motivação individualizada.

Em sentido diverso, os precedentes aeroportuários do TCU demonstram que restrições podem ser legítimas para evitar verticalização e proteger a competição no mercado. A conclusão correta, portanto, não é selecionar apenas decisões favoráveis a um dos lados, mas reconhecer que a validade depende da demonstração concreta do risco, do desenho do setor e da proporcionalidade do remédio.

XX – DA COMPETITIVIDADE E DA AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO ESPECÍFICA DO IMPACTO DA VEDAÇÃO

O processo demonstra que houve consulta ao mercado e roadshows. Não se sustenta ausência de diálogo com agentes econômicos. O que não se identificou foi estudo específico do impacto concorrencial do item 8.2(a): universo de potenciais licitantes antes e depois da restrição, grupos atingidos, concentração do mercado relevante, capacidade efetiva dos remanescentes e eventual repercussão sobre o valor da contraprestação.

Essa lacuna é especialmente sensível porque o critério de julgamento busca o menor valor da contraprestação pública. Uma barreira de entrada pode ser justificável, mas seu benefício regulatório deve ser confrontado com seu custo competitivo. A mera realização de roadshows não substitui essa análise.

A Administração deve demonstrar que o ganho de independência pretendido não poderia ser alcançado por mecanismo menos restritivo e que o universo remanescente preserva competição efetiva suficiente para produzir a proposta mais vantajosa.

O parâmetro do Acórdão nº 2.905/2014-Plenário é novamente útil: a Corte condicionou a publicação do edital, em etapa anterior, à apresentação de fundamentos legais e técnicos

capazes de demonstrar a necessidade da restrição. Não basta afirmar que a medida favorece neutralidade; é necessário demonstrar que o benefício esperado supera a perda de competição potencial e que a mesma proteção não pode ser obtida por mecanismo menos excludente.

A ausência de quantificação do impacto competitivo ganha relevância porque a própria Administração adotou como critério econômico o menor valor da contraprestação. Se a restrição reduz o conjunto de agentes capazes de disputar, ela pode repercutir diretamente sobre o preço pago pelo Estado. A decisão administrativa precisa demonstrar que esse custo concorrencial foi identificado e ponderado.

XXI – DA TRANSIÇÃO, INTEROPERABILIDADE, BENS, DADOS E PROPRIEDADE INTELECTUAL

A versão final avançou significativamente na disciplina de transição e reversibilidade, inclusive com grupo de trabalho, plano de transição, inventário, migração de dados e sistemas, transferência de conhecimento e continuidade operacional. Esses avanços devem ser reconhecidos.

Persistem, contudo, riscos jurídicos e operacionais que não podem ser resolvidos apenas por alocação contratual de risco. A possibilidade técnica de interoperabilidade por padrões abertos não equivale à disponibilidade jurídica de licenças, chaves, APIs, bases, softwares, equipamentos e demais ativos de terceiros necessários à migração.

A matriz de riscos pode definir quem suporta economicamente determinada ocorrência, mas não cria, por si, direitos de propriedade intelectual ou poderes de disposição sobre ativos e sistemas pertencentes a terceiros. Por isso, a transição deve distinguir claramente bens reversíveis, ativos privados, dados, credenciais, licenças e obrigações de cooperação.

XXII – DA URGÊNCIA E DO CONTROLE PREVENTIVO

Os vícios e inconsistências aqui apontados são suscetíveis de correção antes da apresentação das propostas. Esse dado recomenda controle preventivo, e não posterior.

Permitir a disputa sem esclarecer o alcance do item 8.2(a), harmonizá-lo com a Cláusula 14, definir a situação da manifestação da AGERGS e enfrentar a materialidade das alterações pós-consulta transfere aos licitantes riscos jurídicos evitáveis e pode reduzir indevidamente a competição.

A suspensão temporária para saneamento preserva o interesse público: evita litígios posteriores, amplia previsibilidade, protege a isonomia e permite que a Administração prossiga com uma modelagem juridicamente mais robusta.

XXIII – HIERARQUIA DOS FUNDAMENTOS E SUFICIÊNCIA PARA A SUSPENSÃO PREVENTIVA

Para fins de decisão administrativa, os fundamentos podem ser organizados em três níveis. Como vícios principais e imediatamente saneáveis: (i) insuficiência de demonstração da indispensabilidade da restrição concorrencial; (ii) incompatibilidade material entre item 8.2(a) e Cláusula 14; (iii) ausência, até aqui, de comprovação da manifestação regulatória da AGERGS; e (iv) ausência de decisão específica sobre a necessidade de renovação da participação pública diante das alterações materiais.

Como fundamentos subsidiários: o descompasso entre a redação analisada pela CAGE e a versão publicada, a ausência de análise concorrencial quantitativa e a necessidade de precisão adicional sobre transição, propriedade intelectual, dados e ativos de terceiros.

Como elementos de reforço probatório: o alcance limitado das manifestações da PGE, do TCE-RS e do CETM; a votação do CETM com três manifestações favoráveis e quatro abstenções; a caracterização da vedação como “premissa do Governo”; a heterogeneidade dos precedentes utilizados pela modelagem; e o histórico regulatório do sistema atual.

Basta que um dos quatro fundamentos principais exija retificação capaz de afetar a participação ou a formação das propostas para que o prosseguimento sem saneamento se torne contraproducente. Cumulativamente, eles tornam a suspensão temporária medida de prudência administrativa, proteção da competição e prevenção de litigiosidade.

XXIV – DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, o Impugnante **REQUER,** em nome próprio e no exercício do controle objetivo da legalidade:

A) O conhecimento da presente impugnação, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, e sua apreciação motivada antes do prosseguimento dos atos de recebimento e abertura das propostas;

B) Em caráter principal e preventivo, a suspensão do procedimento pelo prazo estritamente necessário à análise e ao saneamento dos quatro fundamentos principais sistematizados no item XXIII, com decisão expressa e individualizada;

C) A revisão motivada do item 8.2(a), com delimitação objetiva do conceito de “influência” e demonstração da necessidade e proporcionalidade da extensão da restrição, mediante exame de alternativas menos restritivas e do impacto concorrencial, sem pressupor que apenas participações minoritárias passivas possam ser admitidas;

D) A harmonização integral entre o item 8.2(a) do edital e a Cláusula 14 da minuta contratual, esclarecendo a divergência entre “participação que confira influência” e “qualquer nível de participação societária”, bem como o alcance das limitações à aquisição de valores mobiliários;

E) A apresentação da motivação específica para a supressão, na versão final, da exceção introduzida em agosto de 2026 para empresas de tecnologia, meios de pagamento, carteiras digitais, cartões e aplicativos sem vínculo material com a operação do transporte;

F) A identificação e disponibilização do expediente de remessa da minuta à AGERGS, com versão encaminhada, data e manifestação produzida; caso não tenha ocorrido a remessa legalmente exigível, o saneamento da etapa antes da continuidade do certame, inclusive quanto às alterações materiais de 2026 e aos modais incorporados;

G) A apresentação de decisão motivada sobre a necessidade de renovação da consulta e/ou audiência pública diante das modificações posteriores à participação de 2025, com cotejo entre a versão consultada e a publicada;

H) O esclarecimento das condições jurídicas de transição, interoperabilidade e disponibilidade de dados, licenças, APIs, chaves, softwares, equipamentos e demais ativos de terceiros, distinguindo a alocação contratual de riscos da efetiva titularidade ou disponibilidade dos direitos;

I) Que as manifestações da CAGE, PGE, CETM e TCE-RS sejam consideradas nos limites de seu objeto e alcance documental, sem atribuição de chancela integral do edital a pronunciamentos que não a tenham conferido;

J) Caso o saneamento implique modificação de condição de participação, obrigação relevante, matriz de riscos, disciplina societária ou outro elemento capaz de afetar a formulação das propostas, a republicação dos instrumentos corrigidos e a reabertura integral dos prazos legalmente aplicáveis;

K) Subsidiariamente, na hipótese de manutenção integral do edital, a emissão de decisão expressa e individualizada sobre a necessidade da vedação societária, a compatibilidade entre edital e contrato, a manifestação regulatória da AGERGS e o exame das alterações posteriores à consulta, com indicação dos documentos e fundamentos correspondentes.

Os pedidos têm natureza preventiva e saneadora e destinam-se à preservação da legalidade, da isonomia, da competitividade e da segurança jurídica, sem pretensão de representação institucional de terceiros.

XXV – CONCLUSÃO

A presente impugnação não pretende impedir a modernização da bilhetagem metropolitana. Pretende assegurar que uma transformação institucional de grande alcance seja implementada com competição efetiva, motivação proporcional, coerência entre edital e contrato, participação pública adequada, controle regulatório e segurança jurídica.

O processo administrativo demonstra que a modelagem evoluiu substancialmente entre a consulta pública e a publicação. Demonstra também que a própria Administração recalibrou as condições de participação, que órgãos de controle examinaram versões e aspectos distintos do projeto e que o CETM não conferiu aprovação jurídica ao edital. Nesse contexto, as questões ora apontadas devem ser enfrentadas antes da disputa, quando ainda podem ser corrigidas sem comprometimento do interesse público.

Por essas razões, requer-se o acolhimento da impugnação, com a suspensão preventiva do procedimento pelo tempo necessário ao saneamento das inconsistências e à complementação das manifestações legalmente exigíveis.

Termos em que,

Pede deferimento.

[redacted]16 de novembro de 2026.

[redacted]

REFERÊNCIAS JURÍDICAS CENTRAIS

• Constituição Federal, art. 37, caput e XXI.

• Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente arts. 5º, 11 e 18.

• Lei Federal nº 11.079/2004, especialmente arts. 9º e 10, VI.

• Lei Federal nº 8.987/1995, no que couber ao regime de concessões e à disciplina de transferência de controle.

• Lei Estadual/RS nº 16.266/2024, especialmente arts. 2º, IV, VI e XI, §1º, e 7º, §2º.

• TCU, Acórdão nº 2.666/2013-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman — restrição à participação de atuais concessionários admitida mediante fundamentos legais e técnicos suficientes.

• TCU, Acórdão nº 2.905/2014-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer — ampla participação como regra; restrições somente quando indispensáveis e tecnicamente fundamentadas; solução calibrada com limite societário e vedação de ingerência administrativa.

• TCU, Acórdão nº 943/2016-Plenário — necessidade de nova participação social quando alterações posteriores modificarem significativamente a concepção apresentada.

• TCU, Acórdão nº 925/2016-Plenário — necessidade de disponibilização de informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas adequadas à participação social em concessões.

• TCU, TC 029.883/2017-2 (desestatização CODESA) — reafirmação do critério de alteração significativa da concepção para nova audiência pública.

• TJRJ, Processo nº 0808255-89.2023.8.19.0037, 3ª Vara Cível de Nova Friburgo — tutela de urgência em controvérsia sobre vedação societária a empresa vinculada a grupo de operadores, utilizada apenas como precedente persuasivo e não como decisão definitiva.

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA CELIC/RS

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 0093/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23/0400-0000826-0

[redacted]

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

aos termos do Edital da Concorrência nº 0093/2026, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do certame, e para garantir a competitividade e a segurança jurídica da futura concessão, nos termos que seguem.

I. Objeto e cabimento

1) O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e os itens 5.1 e 5.2 do Edital asseguram o direito de impugnação. A sessão está designada para 25 de novembro de 2026, sendo tempestiva a presente Impugnação.

2) [redacted]

3) A presente Impugnação concentra-se no item 8.2(a) do Edital. Pretende sua retirada, com a adequação tanto do Edital quanto da minuta de contrato. O item exclui da disputa as atuais operadoras do transporte coletivo da RMPA e empresas a elas vinculadas:

> 8.2 Não poderão participar desta LICITAÇÃO, direta ou indiretamente, isoladamente ou em CONSÓRCIO, pessoas jurídicas:
>
> a) Sejam ou façam parte do mesmo grupo econômico de empresas operadoras do serviço de transporte público coletivo metropolitano por ônibus, trilhos ou hidroviário da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, ou que detenham relação de controle, controladas, coligadas ou qualquer outra forma de participação societária que lhes confira influência na execução da atividade-fim de operação desses serviços.

4) A cláusula 14.1 do Anexo III – minuta do contrato – reproduz e amplia o impedimento durante a execução contratual. Sua redação alcança qualquer nível de participação societária e determinados vínculos contratuais:

> 14.1 A CONCESSIONÁRIA não pode fazer parte do mesmo grupo econômico das empresas operadoras do serviço de transporte público coletivo por ônibus, trilhos ou TRANSPORTE HIDROVIÁRIO da Região Metropolitana de Porto Alegre, sendo vedado o estabelecimento de relação de controle, coligação ou qualquer nível de participação societária ou vínculo contratual que sirva para a execução da atividade-fim de transporte coletivo por ônibus ou trilhos.

5) A cláusula 14.3 acrescenta outra restrição para a hipótese de abertura de capital. Veda a compra de valores mobiliários pelas operadoras de ônibus ou trilhos da RMPA e seus representantes, sem exigir controle ou ingerência na gestão.

II. Histórico da bilhetagem e atuação do CGBM

6) O Estado do Rio Grande do Sul aprovou a implantação da bilhetagem eletrônica da RMPA para modernizar a arrecadação, aumentar a segurança e viabilizar a integração tarifária.

7) Por meio da Resolução CETM nº 37/2004, o ato atribuiu às operadoras a responsabilidade exclusiva pela contratação da tecnologia e atribuiu à METROPLAN a definição das regras e autorizações. A implantação deveria observar a Norma Operacional do sistema, que estabeleceu as obrigações das operadoras de operar a bilhetagem, comercializar cartões e créditos, arrecadar os valores, manter o controle contábil e assegurar a atualização tecnológica [Doc. 3].

8) Essa mesma Norma Operacional também **determinou que as empresas garantissem à METROPLAN acesso à base de dados**, cabendo ao órgão do Estado supervisionar, fiscalizar e realizar auditorias. O modelo já previa, portanto, obrigações expressas de transparência e controle público, **o que evidencia o descabimento da atual vedação**.

9) Posteriormente, a Resolução CETM nº 51/2006 [Doc. 4] autorizou as empresas de transporte listadas no documento a utilizar o sistema de bilhetagem eletrônica em suas

operações na RMPA. Também aprovou o pedido do CGBM de homologação dos equipamentos contratados para implantar o sistema. Além disso, permitiu às concessionárias delegar a uma entidade centralizadora o gerenciamento, a distribuição, a comercialização e a habilitação de cartões, a venda de créditos eletrônicos e a arrecadação de valores.

10) O sistema de bilhetagem implementado pelo CGBM entrou em operação com autorização do Estado e sempre esteve sob sua fiscalização. Além disso, ao longo dos últimos 20 anos, passou a integrar outros serviços metropolitanos e serviços municipais.

11) O fato é que o CGBM sempre administrou a bilhetagem eletrônica da RMPA com transparência e sempre prestou um serviço de qualidade reconhecida. O Processo Administrativo não aponta fraude, desvio ou ocultação de dados praticados pelo Consórcio, nem identifica nenhuma sanção que impeça as atuais operadoras de participar da licitação.

12) Também é importante esclarecer o que é, de fato, a bilhetagem eletrônica. Ela nada mais é do que o "caixa" da operação de transporte. O sistema de bilhetagem apenas recebe os pagamentos, carrega os créditos dos usuários em cartões e, depois, registra sua utilização para apurar e repassar a remuneração devida a cada operadora. O CGBM é apenas o Consórcio constituído pelas atuais operadoras para administrar esse caixa de forma conjunta.

13) Em qualquer negócio, é natural que a própria empresa administre seu caixa. Na página 4.449 do processo administrativo, a própria Fundação Getulio Vargas (FGV), responsável pela modelagem desta licitação, descreve a implantação e a gestão da bilhetagem como responsabilidades usuais das operadoras nas concessões brasileiras. Ou seja, a vedação não encontra respaldo nem na legislação pátria e nem na realidade do setor.

14) Mesmo nos raríssimos casos em que a bilhetagem eletrônica foi contratada de forma separada da operação do transporte, há casos em que a exclusão das operadoras não foi uma exigência imposta pela Administração. Em Jequié/BA, a SUMTRAN promoveu o Pregão Eletrônico nº 010/2025 para contratar bilhetagem eletrônica, gestão de frota e biometria facial. Os itens 3.5 a 3.12 estabelecem impedimentos relacionados, entre outros, a sanções, vínculos com agentes públicos e empresas do mesmo grupo concorrendo entre si. **Não há proibição de participar por ser operadora de transporte**.

15) Em Araras/SP, o Pregão Eletrônico nº 001/2024 do Serviço Municipal de Transportes Coletivos também contratou bilhetagem eletrônica, gestão de frota e biometria facial.

O item 2.6 admite pessoas jurídicas isoladamente ou em consórcio. **Os impedimentos dos itens 2.11 a 2.13 não excluem empresas por operarem transporte coletivo**. O item 2.11.4 alcança controladoras, controladas ou coligadas "concorrendo entre si", sem transformar o vínculo com uma operadora em impedimento autônomo.

16) Essas contratações demonstram que, mesmo quando se decide contratar separadamente a solução tecnológica da operação, isso não torna necessária a exclusão das operadoras ou das empresas a elas vinculadas.

III. Exclusão sem amparo legal e violação das garantias da licitação

III.1. Criação de impedimento sem amparo legal

17) O art. 37, XXI, da Constituição assegura igualdade de condições aos concorrentes e admite somente exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações.

18) A definição dos participantes não constitui escolha livre da Administração. O Edital está subordinado à lei e não pode converter o exercício regular de uma atividade econômica em causa autônoma de exclusão.

19) O art. 14 da Lei nº 14.133/2021 disciplina os impedimentos de participação. Seu inciso IV trata de vínculos com dirigentes e agentes públicos envolvidos na contratação. O inciso V alcança empresas controladoras, controladas ou coligadas concorrendo entre si. Nenhuma dessas hipóteses se confunde com a participação de uma operadora de transporte, ou de empresa a ela vinculada, na disputa pela PPP de bilhetagem.

20) As Leis nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 também não estabelecem incompatibilidade geral entre a condição de operadora e a participação nessa contratação. A aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 às concessões e PPPs, prevista em seu art. 186, preserva as garantias de legalidade e competição. A premissa governamental de separar contratos não cria uma nova hipótese legal de impedimento.

21) Não se discute aqui a dispensa de qualquer requisito de habilitação ou dos impedimentos legais. **Impugna-se a exclusão prévia de toda uma categoria de empresas por seu vínculo com o transporte metropolitano, independentemente de sua aptidão e de sua proposta**. O item 8.2(a) institui esse impedimento sem amparo nas normas que regem a contratação.

III.2. Tratamento desigual das atuais operadoras da RMPA

22) O item 8.2(a) exclui do certame todas as atuais operadoras metropolitanas e suas empresas vinculadas, inclusive aquelas que atuam regularmente e possuem experiência na bilhetagem eletrônica da RMPA. Ao fazê-lo, coloca sob suspeição empresas que exercem atividade lícita, como se a condição de operadora de transporte bastasse para presumir falta de imparcialidade e transparência na gestão da bilhetagem.

23) O art. 5º, caput, da Constituição assegura a igualdade perante a lei. Nas licitações, essa garantia exige que os interessados sejam submetidos às mesmas condições de participação e sejam avaliados por critérios relacionados à sua capacidade de cumprir o contrato. O art. 37, caput, da Constituição exige, ainda, que a Administração atue com impessoalidade, o que impede favorecer ou **desfavorecer** empresas com base em presunções sobre sua atuação empresarial.

24) A Lei nº 14.133/2021 incorpora essas garantias ao procedimento licitatório. Seu art. 5º determina a observância da igualdade e da impessoalidade, enquanto o art. 11, II, estabelece como objetivo assegurar tratamento isonômico aos licitantes e justa competição.

25) **O item 8.2(a) contraria esses comandos ao excluir as atuais operadoras pelo simples vínculo com o transporte metropolitano, antes de qualquer avaliação de sua capacidade para executar o objeto**.

26) A FGV utilizou a suposta falta de orientação tecnológica das operadoras como um dos fundamentos para justificar sua exclusão do certame. Na página 4.451 do processo administrativo, afirmou no Produto 6, estudo que apresenta a modelagem da contratação, que as operadoras de ônibus *"não são inerentemente orientadas para a tecnologia"* e que priorizariam a redução de custos em detrimento da inovação.

27) Entretanto, na resposta nº 110 da consulta pública registrada na página 5.137 do processo administrativo, o Estado esclareceu que a proibição alcança **exclusivamente** as atuais operadoras metropolitanas da RMPA. Todas as demais operadoras de transporte do país **não** são impedidas de concorrer, apesar de exercerem essa mesma atividade.

28) Se a suposta limitação tecnológica decorresse da atuação no setor de transporte, ela também se aplicaria a todas essas empresas. Esse argumento, portanto, não explica nem justifica a exclusão apenas das operadoras locais.

29) A aptidão tecnológica deve ser aferida por requisitos objetivos relacionados ao serviço, como atestados de capacidade operacional, equipe técnica e equipamentos, nos termos do art. 67, II e III, da Lei nº 14.133/2021.

30) O item 17.4(e) admite experiência em "pelo menos uma das seguintes atividades", incluindo "Gestão financeira de serviços de pagamentos" (e.1) ou "Execução de serviços de Tecnologia da Informação" (e.3). Essas alternativas devem atender aos parâmetros mínimos de duração e volume de transações, além da exigência de experiência com equipamentos equivalentes a validadores, prevista na alínea "f".

31) O próprio Edital permite, portanto, demonstrar aptidão por competências adquiridas em diferentes atividades, o que enfraquece a presunção de incapacidade tecnológica das operadoras utilizada pela FGV.

III.3. Restrição à competição e prejuízo à seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração

32) O art. 9º, I, alíneas "a" e "c", da Lei nº 14.133/2021 **proíbe** a inclusão de condições que comprometam a competição ou sejam impertinentes ao objeto da contratação. Essa proibição limita a liberdade da Administração na elaboração do Edital e se harmoniza com a proteção da livre concorrência pelo art. 170, IV, da Constituição. As condições de participação não podem afastar empresas capazes de executar o serviço:

> Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
>
> I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
>
> a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
>
> (...)
>
> c) sejam **impertinentes ou irrelevantes** para o objeto específico do contrato;

33) Essa exclusão merece especial atenção porque o próprio item 8.1.1 admite instituições financeiras sem experiência relacionada ao objeto, desde que participem em consórcio. O Edital reconhece, portanto, que as competências necessárias podem ser reunidas por empresas com especialidades distintas. A eventual necessidade de complementar a capacidade tecnológica de uma operadora poderia ser atendida pela mesma forma de organização empresarial.

34) O item 17.5 confirma essa possibilidade ao admitir que a qualificação técnica seja comprovada pelo "somatório dos serviços e das quantidades" constantes de atestados ou certidões, "isoladamente ou em CONSÓRCIO". Essa forma de reunir competências também poderia ser utilizada pelas operadoras, submetidas aos mesmos requisitos técnicos dos demais interessados.

35) A exclusão reduz tanto o número de possíveis licitantes quanto as possibilidades de composição entre eles. Impede, assim, que o Estado receba e avalie propostas que poderiam oferecer condições mais vantajosas, contrariando os objetivos expressos do art. 11, I e II, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
>
> I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
>
> II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

36) Além disso, a experiência acumulada pelas operadoras e pelo CGBM possui relevância nessa comparação. O conhecimento dos fluxos de arrecadação, da utilização dos créditos e dos procedimentos de remuneração pode contribuir para a elaboração de soluções operacionais e econômicas que melhor atendam às necessidades do Estado.

37) A participação das operadoras não lhes asseguraria a contratação, nem dispensaria o atendimento às exigências do Edital. Permitiria, contudo, que suas propostas fossem confrontadas com as dos demais concorrentes. A vedação impede essa comparação e retira do Estado a oportunidade de verificar se a experiência existente poderia resultar em uma oferta mais vantajosa.

IV. Inconsistências das justificativas no Processo Administrativo

IV.1. Separação dos serviços de bilhetagem e transporte e os riscos alegados não justificam a vedação imposta

38) Nas páginas 4.652 a 4.654 do processo administrativo, a Nota Técnica nº 30/2026 sustenta que a segregação deve assegurar independência institucional efetiva. Nas páginas 4.446 e 4.463 do processo administrativo, o Produto 6 trata a separação como premissa do projeto.

39) Esses documentos defendem a contratação autônoma da bilhetagem. Essa opção organizacional, contido, **não** autoriza a criação de impedimento à participação das operadoras.

40) A futura sociedade de propósito específico (SPE) terá objeto, contrato, contabilidade e obrigações próprios perante o Estado. Sua eventual constituição por agentes ligados ao transporte não afastaria o cumprimento dessas obrigações e nem os poderes de fiscalização do Estado.

41) Nas páginas 4.450 e 4.451 do processo administrativo, o Produto 6 relaciona o controle dos dados pelas operadoras à dificuldade de planejamento e regulação. Entretanto, o modelo em funcionamento instituído pelo próprio Estado já garante acesso da METROPLAN às informações e fiscalização do sistema.

42) Já na página 4.653 do processo administrativo, a Nota Técnica nº 30/2026 utiliza uma notícia sobre a investigação do sistema TOP, de São Paulo, para justificar a proibição do Item 8.2(a) do Edital. A própria Nota reconhece que a apuração está em andamento, sem decisão definitiva sobre irregularidades, e registra que a Autopass contesta as acusações.

43) Mas o relevante aqui é que suspeitas **sobre terceiros** não constituem fundamento para tratar como suspeitas as operadoras da RMPA, cuja atuação no sistema metropolitano **jamais** apresenta qualquer mácula.

44) Os arts. 29, I, e 30 da Lei nº 8.987/1995 impõem fiscalização permanente e asseguram acesso aos dados administrativos, contábeis e financeiros. Essa é uma garantia que o Estado tem, independente de quem será o contratado.

45) A falha da fase preparatória está em tratar a contratação separada da bilhetagem como fundamento para excluir as operadoras. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), nas páginas 4.690 a 4.693 do processo administrativo, comparou modelos gerais, mas a modelagem não examinou a contratação autônoma com participação dessas empresas e sujeição às obrigações da futura concessionária.

46) São questões distintas; uma coisa é separar os contratos; outra coisa, completamente distinta, é excluir determinados interessados. Essa confusão compromete a motivação da vedação e contraria o art. 18, IX e § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, que exige fundamentar as condições do edital e analisar as alternativas de contratação.

47) A relevância dessa omissão fica ainda mais evidente nos controles previstos na própria minuta do contrato, publicada como Anexo III do Edital. A cláusula 20.3 assegura ao Poder Concedente amplo acesso a documentos e dados da concessionária.

48) Portanto, o acesso às informações necessárias à fiscalização constitui obrigação contratual exigível de qualquer empresa vencedora, independentemente de quem são

seus sócios. Não há justificativa para pressupor que a participação das operadoras comprometeria essa transparência.

49) A incoerência também aparece nas cláusulas 14.6.1 e 14.6.1.1, que admitem a atuação da concessionária com carteiras digitais e comercialização de vale-transporte, mediante controles contábeis segregados e fiscalização.

50) Embora os riscos sejam distintos, essas disposições demonstram que a própria modelagem admite a acumulação de atividades e utiliza mecanismos de controle para discipliná-la. Não há coerência em reconhecer esses instrumentos no contrato e, ao mesmo tempo, tratar o vínculo com as operadoras como incompatibilidade incontornável.

51) Em resumo, a exclusão ainda reduz o universo de concorrentes, consequência que não foi confrontada com os controles já previstos na contratação. O art. 20 da LINDB impede que uma decisão se apoie em valores abstratos, como transparência e independência, sem considerar suas consequências práticas e as alternativas disponíveis.

IV.2. Ampliação da vedação pela minuta contratual

52) O item 8.2(a) do Edital utiliza a expressão “participação societária que lhes confira influência”. Já a cláusula 14.1 da minuta do contrato, que integra o Anexo III do Edital, proíbe “qualquer nível de participação societária”. A cláusula 14.3 dessa mesma minuta ainda veda a aquisição de valores mobiliários pelas operadoras de ônibus ou trilhos da RMPA e seus representantes, mesmo que não haja influência ou poder de gestão.

53) O próprio Edital, na alínea “e” da seção “Definições e Interpretações”, determina que o contrato prevalece em caso de divergência com o instrumento convocatório. Assim, a proibição mais ampla da cláusula 14.1 da minuta do contrato, constante do Anexo III do Edital, alcança inclusive participações societárias sem influência na gestão da concessionária.

54) Essa ampliação agrava a exclusão das operadoras e viola a proporcionalidade ao impedir até participações que não conferem poder de decisão sobre a bilhetagem.

55) O art. 9º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004 admite que a SPE seja companhia aberta, com valores mobiliários negociados no mercado. Esses investimentos não conferem necessariamente controle ou influência na gestão.

56) Ao proibir sua aquisição pelas operadoras ou seus representantes, a cláusula 14.3 exclui também possíveis investimentos, ainda que sem ingerência na bilhetagem, ampliando indevidamente a restrição.

IV.3. Manifestações institucionais não afastam a ilegalidade da vedação

57) Nas páginas 4.101 a 4.104 do processo administrativo, a Informação CAGE nº 0475/2026, do órgão estadual de controle interno, apontou risco de conflito de interesses e considerou a proibição uma medida para evitá-lo. Posteriormente, nas páginas 5.208 e 5.209, a Informação nº 0814/2026 admitiu o prosseguimento do processo. Essas manifestações não comparam a exclusão com os controles previstos na contratação nem examinam a diferença entre a proibição do Edital e as restrições contratuais.

58) Na página 5.027 do processo administrativo, o parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), identificado como OJS nº 489/2026, afirma que as condições de participação são compatíveis com o art. 14 da Lei nº 14.133/2021. Nas páginas 5.027 e 5.028, aceita a separação entre operação e bilhetagem como premissa da concessão e considera superados os riscos apontados pela CAGE. O parecer, contudo, não identifica hipótese legal que impeça a participação pelo vínculo com operadoras. A afirmação de compatibilidade não convalida o impedimento criado pelo Edital.

59) A ressalva da PGE de que os aspectos técnicos não integram seu exame, registrada na página 5.048 do processo administrativo, não afasta o controle jurídico da vedação. A definição das empresas admitidas à disputa permanece submetida às garantias constitucionais e legais da licitação, inclusive ao controle prévio de legalidade exigido pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

60) Na página 4.563 do processo administrativo, a Informação nº 42/2026–SAEDE do TCE-RS relata diligências sobre o projeto e registra a opção de não abrir processo específico de desestatização. Não contém decisão sobre a legalidade do item 8.2(a) ou das restrições da cláusula 14. Na página 5.018, a própria PGE informa que o exame do instrumento convocatório ocorreria após sua publicação. Portanto, esses documentos não representam aprovação específica da vedação pelo Tribunal de Contas.

61) Na página 5.072 do processo administrativo, a ata da reunião do CETM de 3 de setembro de 2026 registra que, questionada sobre o fundamento da vedação, a representante da SERG respondeu tratar-se de premissa governamental. Essa opção administrativa não substitui o fundamento jurídico necessário à restrição de acesso à licitação nem afasta as ilegalidades demonstradas.

V. Os precedentes invocados não sustentam a vedação

62) Nas páginas 4.517 e 4.518 do processo administrativo, a FGV invoca decisões judiciais para concluir que a exclusão das operadoras não fere a ampla concorrência. Os casos mencionados, porém, não sustentam essa conclusão geral.

63) Em Porto Alegre, a ACP nº 5091937-12.2021.8.21.0001 tem como fundamento principal o cumprimento do art. 2º da LC municipal nº 808/2016. A lei determinou a transferência da gestão e administração da bilhetagem ao Município, por meio da EPTC, até 31 de dezembro de 2018.

64) No Rio de Janeiro, na ação nº 0265827-34.2021.8.19.0001, o juízo de origem afastou provisoriamente a restrição e permitiu a participação da Riocard. No AI nº 0088964-32.2021.8.19.0000, o Relator suspendeu essa decisão em pronunciamento monocrático de 30 de novembro de 2021. Houve, portanto, decisões interlocutórias e individuais em sentidos opostos, em controvérsia que também envolvia informação privilegiada, vínculos com a Fetranspor e legislação municipal específica.

65) A decisão posterior, de 9 de fevereiro de 2022, não conheceu do Agravo de Instrumento por perda superveniente do objeto, pois a licitação havia terminado sem interessados. Assim, nunca se julgou definitivamente a questão que envolvia a validade da exclusão no Rio de Janeiro.

66) Em sentido contrário à vedação, na página 4.493 do processo administrativo, o próprio Produto 6 registra a tutela deferida no processo nº 0808255-89.2023.8.19.0037, de Nova Friburgo/RJ, para permitir a participação de empresa vinculada a grupo de operadoras. A decisão de 11 de setembro de 2023 afastou a restrição fundada nesse vínculo por ausência de proibição legal expressa. Embora provisória e proferida sob a Lei nº 8.666/1993, demonstra que as referências reunidas pela FGV não sustentam conclusão uniforme favorável à exclusão.

67) Em resumo, os poucos julgados invocados pela FGV não formam um conjunto de decisões convergentes que permita afirmar a existência de jurisprudência consolidada favorável à vedação.

68) A contratação da bilhetagem separadamente da operação do transporte é algo absolutamente excepcional no país, sendo ainda mais raros os certames que excluíram as operadoras da disputa. Nesse cenário, não há respaldo para apresentar a legalidade dessa proibição como questão assentada pelos tribunais.

69) A limitação dessas referências também está em seu conteúdo. Há decisões sobre obrigações legais distintas, pronunciamentos provisórios sem julgamento do mérito e, até mesmo, decisões contrárias à vedação.

70) Não se identifica, nesse conjunto, nenhum julgado aprofundado e definitivo que estabeleça a incompatibilidade jurídica entre a atuação no transporte e a participação na licitação da bilhetagem eletrônica. **Portanto, os precedentes invocados não amparam a vedação do item 8.2(a) nem as correspondentes restrições contratuais**.

VI. Pedido

71) Diante do exposto, requer-se o recebimento e o acolhimento desta Impugnação Administrativa, determinando-se:

a) a retirada do item 8.2(a) do Edital, permitindo a participação das operadoras e das empresas a elas vinculadas, observados os requisitos de habilitação e os demais impedimentos legais;

b) como consequência do acolhimento do pedido acima, a supressão das proibições da cláusula 14.1 e da parte final da cláusula 14.3 da Minuta do Contrato, com adequação da remissão da cláusula 14.2 e de disposições equivalentes que reproduzam a exclusão;

c) a **republicação do Edital e dos anexos corrigidos, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas**, conforme o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e item 6.2 do Edital.

Termos em que pede deferimento.

[redacted] 16 de novembro de 2026.

[redacted]

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUPAR/PSPGE - SERG Nº 01/2026

Porto Alegre, 18 de novembro de 2026.

Expediente Administrativo: PROA nº 23/0400-0000826-0

Concorrência Pública: nº 0093/2026

Assunto: Análise da impugnação ao Edital da PPP do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – Clearing House da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

Elaboração: Departamento de Parcerias em Infraestrutura Social e Urbana (DPISU), da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG).

1. OBJETO

A presente Nota Técnica tem por finalidade analisar os argumentos apresentados em impugnação ao Edital da Concorrência Pública nº 0093/2026, referente à contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, para prestação dos serviços de Clearing House em solução de bilhetagem baseada em contas (*Account Based Ticketing* – ABT), destinada ao transporte público coletivo intermunicipal integrante do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

A impugnação fundamenta-se, essencialmente, em quatro questões: (i) suposta desproporcionalidade da restrição à participação de empresas vinculadas aos operadores de transporte, prevista no item 8.2(a) do Edital; (ii) alegada incompatibilidade entre essa disposição e as Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta contratual; (iii) ausência de encaminhamento da minuta à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS; e (iv) alegada necessidade de renovação da consulta e da audiência públicas em razão das alterações promovidas na modelagem após a participação social.

A análise a seguir considera as disposições do Edital e de seus Anexos, da minuta contratual, dos estudos de estruturação do projeto, da Nota Técnica DPISU-SERG nº 28/2026 e das manifestações dos órgãos que participaram da instrução processual.

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

2. DA RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS VINCULADAS AOS OPERADORES DE TRANSPORTE

A impugnação questiona a proporcionalidade da vedação prevista no item 8.2(a) do Edital, sob o argumento de que a Administração não teria demonstrado a indispensabilidade de restringir a participação de empresas que mantenham vínculos societários com operadores de transporte, especialmente quando inexistente controle ou influência efetiva sobre a atividade de operação.

O argumento não merece acolhimento.

A segregação entre a operação dos serviços de transporte e a gestão da bilhetagem constitui premissa estruturante do modelo adotado para a PPP, não se tratando de restrição estabelecida de maneira isolada ou desprovida de motivação técnica. A estruturação do projeto identificou que a concentração, em um mesmo agente econômico, das atividades de operação do transporte e de gestão da bilhetagem pode gerar conflitos de interesses, assimetria informacional e dependência tecnológica, especialmente em razão do controle sobre informações relativas à demanda, à arrecadação, à utilização dos serviços e à compensação financeira entre os operadores. Motivo este, inclusive, pelo qual os editais de concessão dos serviços de bilhetagem eletrônica e de transporte foram segregados.

A separação funcional pretendida busca assegurar que a gestão dos dados e dos fluxos financeiros relacionados à bilhetagem seja realizada por agente independente dos operadores, permitindo ao Poder Público maior transparência, rastreabilidade, capacidade de fiscalização e acesso às informações necessárias ao planejamento e à gestão do sistema metropolitano. Essa orientação está alinhada à arquitetura de referência adotada no Produto 6 da estruturação, que prevê a separação entre a operação do transporte, a prestação dos serviços de *clearing house* e a gestão dos meios de pagamento.

A questão também foi objeto de análise pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, por meio da Informação CAGE/Seccional nº 0475/2026 (fls. 4101 – 4103), que identificou o risco de conflito de interesses decorrente da eventual participação de operadores do transporte na operação do sistema de bilhetagem e considerou adequada a adoção de restrição destinada a impedir a participação dos operadores e de integrantes de seus grupos econômicos na futura concessionária:

> *"Quanto ao último risco apontado, foi observada a sua mitigação, com* ***consequente proteção ao interesse público, ao não permitir a participação de empresas que sejam ou façam parte do mesmo grupo econômico das operadoras do serviço de transporte público coletivo metropolitano por ônibus ou trilhos ou forneçam os meios de pagamento utilizados no sistema****, sendo vedado o estabelecimento de relação de controle, coligação ou qualquer*

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

> *nível de participação societária ou vínculo contratual que sirva para a execução da atividade-fim de transporte coletivo por ônibus ou trilhos**, evitando flagrante conflito de interesses na operação dos meios de bilhetagem***.” (grifos nossos)

Posteriormente, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE (fls. 5010 – 5050), ao examinar as condições de participação previstas no Edital em sua Orientação Jurídica, reconheceu a finalidade de prevenção de conflitos de interesses e de segregação das funções de operação e bilhetagem, considerando superados os riscos apontados pela CAGE:

> *“Ainda, convém destacar a vedação de participação de pessoas jurídicas vinculadas ao mesmo grupo econômico dos operadores do transporte (item 8.2 do Edital):*
>
> > *8.2. Não poderão participar desta LICITAÇÃO, direta ou indiretamente, isoladamente ou em CONSORCIO, pessoas jurídicas:*
> > *a) Sejam ou façam parte do mesmo grupo econômico de empresas operadoras do serviço de transporte público coletivo metropolitano por ônibus, trilhos ou hidroviário da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, ou que detenham relação de controle, controladas, coligadas ou qualquer outra forma de participação societária que lhes confira influencia na execução da atividade-fim de operação desses serviços.*
>
> *Registra-se que a restrição foi inserida a fim de se evitar risco de conflito de interesses entre os diversos operadores, e a fim de segregar as funções de operação e bilhetagem, como premissa da concessão. **Tais riscos foram apontados pela CAGE, conforme já referenciado anteriormente e consideram-se, portanto, superados**.” (grifo nosso)*

A vedação, portanto, decorre de uma escolha de modelagem administrativa fundamentada na necessidade de assegurar a independência da estrutura responsável pela gestão da bilhetagem, preservando a neutralidade do sistema e evitando que agentes responsáveis pela operação do transporte detenham influência sobre a infraestrutura tecnológica, os dados e os processos de arrecadação e compensação.

Ressalta-se, ainda, que o item 8.2(a) não estabelece impedimento indistinto a toda e qualquer empresa que desenvolva ou forneça soluções tecnológicas ou meios de pagamento. A restrição alcança as pessoas jurídicas que se enquadrem nas situações expressamente descritas no dispositivo, especialmente aquelas integrantes do mesmo grupo econômico dos operadores ou que detenham relações societárias capazes de lhes conferir influência na execução da atividade-fim de operação dos serviços de transporte no âmbito da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

A Administração, no exercício de sua competência para definir o modelo de prestação do serviço, pode estabelecer condições de participação voltadas à proteção da governança, da neutralidade e da independência da futura concessionária, desde que relacionadas ao objeto e justificadas pelo interesse público. Dessa forma, entende-se que a restrição prevista no item 8.2(a) possui fundamento na arquitetura institucional escolhida para o projeto e deve ser mantida.

3. DA ALEGADA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O ITEM 8.2(a) DO EDITAL E AS CLÁUSULAS 14.1 E 14.3 DA MINUTA CONTRATUAL

A impugnação sustenta que o item 8.2(a) do Edital utiliza o critério de participação societária que confira influência na atividade-fim de operação do transporte, enquanto a Cláusula 14.1 da minuta contratual faz referência a qualquer nível de participação societária ou vínculo contratual. Aponta, ainda, que a Cláusula 14.3 estabelece restrição à aquisição de valores mobiliários da concessionária por empresas operadoras e seus representantes.

A alegação deve ser examinada mediante interpretação sistemática dos dispositivos.

O item 8.2(a) estabelece as condições de elegibilidade para participação na licitação, impedindo o ingresso de pessoas jurídicas que sejam ou integrem o mesmo grupo econômico de operadores de transporte, ou que mantenham relações societárias capazes de lhes conferir influência na execução da atividade-fim desses serviços.

Por sua vez, a Cláusula 14.1 disciplina a estrutura societária da concessionária durante a execução contratual, estabelecendo que a concessionária não poderá integrar o mesmo grupo econômico dos operadores, sendo vedado o estabelecimento de relações de controle, coligação ou participação societária ou vínculo contratual que sirvam à execução da atividade-fim de transporte coletivo.

A interpretação da Cláusula 14.1 deve considerar integralmente a redação do dispositivo, especialmente a vinculação das relações societárias e contratuais à execução da atividade-fim de transporte. Não se trata de disposição isolada que deva ser interpretada fora do contexto da finalidade de segregação funcional que orienta a modelagem. Nessa perspectiva, a regra contratual deve ser compreendida em conjunto com o critério de influência previsto no Edital, de modo que a restrição se destina a impedir vínculos capazes de comprometer a independência da concessionária e a separação entre as atividades de transporte e bilhetagem.

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

Quanto à Cláusula 14.3, esta estabelece disciplina específica para a hipótese de a concessionária assumir a forma de companhia aberta após a implantação da solução completa, vedando a aquisição de valores mobiliários por empresas operadoras de transporte coletivo por ônibus ou trilhos da RMPA ou seus representantes. Trata-se, portanto, de disposição adicional de proteção à independência societária da concessionária em contexto específico, que não afasta a aplicação da regra geral prevista na Cláusula 14.1, inclusive quanto ao transporte hidroviário.

Assim, os dispositivos devem ser interpretados de forma integrada, considerando suas finalidades e respectivos âmbitos de aplicação, não se verificando a existência de incompatibilidade que comprometa a validade do procedimento licitatório.

4. DA AUSÊNCIA DE ENCAMINHAMENTO FORMAL DA MINUTA À AGERGS

A impugnação aponta que não teria ocorrido o encaminhamento formal da minuta do Edital à AGERGS, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei Estadual nº 16.266/2024. A análise da alegação, entretanto, exige considerar a natureza e o objeto da contratação.

A Lei Estadual nº 16.266/2024 atribui à AGERGS competência para regular os serviços públicos delegados nas áreas nela previstas, incluindo o transporte rodoviário de passageiros, o transporte hidroviário e o transporte ferroviário. Seu art. 2º, § 1º, também contempla a regulação das modalidades de parceria público-privada no âmbito dos setores submetidos à atuação da Agência. O art. 7º, § 2º, por sua vez, estabelece que a Agência receberá formalmente as minutas dos editais de licitação de concessão de serviços públicos para manifestação no prazo de até 60 dias, contado da abertura da consulta pública.

No caso em exame, contudo, o objeto da PPP não consiste na delegação da operação dos serviços públicos de transporte rodoviário, ferroviário ou hidroviário. A contratação tem por objeto a prestação de serviços de *clearing house*, bilhetagem baseada em contas, processamento de pagamentos, fornecimento de equipamentos e tecnologia e armazenamento e processamento de dados, destinados a atender à Administração Pública e apoiar a gestão do sistema de transporte metropolitano.

A futura concessionária não assumirá, portanto, a operação dos serviços de transporte, tampouco substituirá os respectivos operadores ou o Poder Público nas competências de gestão e regulação dos serviços delegados. Nesse sentido, a contratação apresenta natureza instrumental e complementar à prestação dos serviços de transporte, constituindo infraestrutura tecnológica e

Documento PROA Assinado

operacional destinada a permitir a integração dos meios de pagamento, a gestão da arrecadação e a disponibilização de informações ao Poder Público.

Adicionalmente, conforme apontado no Produto 6 elaborado pela FGV, identificou-se a necessidade de comunicar formalmente ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM), e não à AGERGS, a abertura da consulta pública, em observância às competências previstas no art. 9º da Lei Estadual nº 11.127/1998. Tal entendimento decorre do fato de que a contratação não envolve a delegação da prestação dos serviços públicos de transporte, tampouco a fixação de tarifas aos usuários, mas a disponibilização de infraestrutura tecnológica e operacional de apoio à gestão do sistema de transporte metropolitano. Nesse contexto, considerando as atribuições do CETM relacionadas às políticas e diretrizes do transporte metropolitano, identificou-se a pertinência de oportunizar sua manifestação durante a consulta pública, sem prejuízo das competências regulatórias legalmente atribuídas à AGERGS.

Embora a AGERGS possua atribuições para disciplinar e fiscalizar atividades auxiliares, complementares ou decorrentes dos serviços delegados, nos termos do art. 7º, XIX, da Lei Estadual nº 16.266/2024, tal competência deve ser considerada em conjunto com a delimitação do objeto contratual e com as atribuições próprias do Poder Concedente.

Assim, sob a perspectiva técnica da estruturação do projeto, entende-se que a presente licitação não corresponde à delegação da prestação dos serviços públicos de transporte regulados pela Agência, mas à contratação de serviço de apoio tecnológico e operacional à Administração Pública.

5. DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS APÓS A CONSULTA E A AUDIÊNCIA PÚBLICAS

A impugnação sustenta que as alterações realizadas na modelagem após a consulta e a audiência públicas teriam modificado substancialmente a concepção do projeto, tornando necessária a renovação da participação social antes do prosseguimento do certame.

A alegação não merece acolhimento.

A consulta pública foi realizada entre 29 de outubro e 1º de dezembro de 2025, tendo sido realizada audiência pública em 19 de novembro de 2025. Durante esse período, foram recebidas 267 contribuições, abrangendo temas relacionados à tecnologia da bilhetagem, integração de sistemas, meios de pagamento, credenciamento, transição e migração do modelo atual. As contribuições recebidas foram analisadas pela equipe responsável pela estruturação, juntamente com as

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

recomendações e apontamentos decorrentes das interações institucionais e das manifestações dos órgãos de controle.

O resultado desse processo de revisão foi consolidado na Nota Técnica DPISU-SERG nº 28/2026 (fls. 4411 – 4442), de 31 de julho de 2026, elaborada especificamente para demonstrar as alterações promovidas na modelagem após a consulta pública e justificar a versão final dos documentos. A referida nota apresenta o histórico do projeto, identifica as principais alterações realizadas e demonstra os respectivos reflexos técnicos, operacionais e econômico-financeiros. Entre os principais aperfeiçoamentos, destacam-se:

- a ampliação expressa do escopo para contemplar os modais ferroviário e hidroviário, além do transporte por ônibus;
- a inclusão de validadores e catracas para atendimento à Trensurb e ao transporte hidroviário;
- a atualização do quantitativo de equipamentos, passando a contemplar 1.528 validadores e 56 catracas;
- a atualização dos parâmetros econômico-financeiros, inclusive do WACC, do CAPEX, do OPEX e do valor estimado do contrato;
- o aperfeiçoamento da estrutura de remuneração da concessionária, com a segregação da contraprestação em Parcela de *Clearing House* e Parcela de Ressarcimento;
- a inclusão de novos anexos, contemplando privacidade e proteção de dados, glossário, verificador independente, transferência de bens reversíveis e cronograma da licitação;
- o aprimoramento dos requisitos técnicos relativos à interoperabilidade, APIs, *sandbox*, certificações, biometria, antifraude e operação offline; e
- o detalhamento das regras de transição, continuidade operacional e transferência de conhecimento.

As alterações promovidas decorreram do amadurecimento da modelagem e da incorporação das contribuições recebidas, bem como da necessidade de adequação dos documentos às características operacionais e tecnológicas do sistema metropolitano.

É importante destacar que a evolução dos estudos e documentos de uma PPP após a consulta pública não implica, por si só, a necessidade de repetição do procedimento de participação social. No presente caso, a finalidade central da contratação permaneceu preservada: a implantação e operação de uma solução integrada de bilhetagem baseada em contas e de *clearing house* para o transporte

Documento PROA Assinado

público metropolitano, com segregação da gestão da bilhetagem em relação à operação dos serviços de transporte. A ampliação da integração modal e o detalhamento das obrigações técnicas e operacionais não descaracterizaram o objeto central da parceria, mas promoveram seu aperfeiçoamento para assegurar maior abrangência, interoperabilidade, eficiência e capacidade de fiscalização pelo Poder Público.

Dessa forma, entende-se que as alterações realizadas decorreram do processo regular de aperfeiçoamento dos estudos e documentos da PPP, não havendo, sob a perspectiva técnica, fundamento suficiente para concluir pela obrigatoriedade de renovação da consulta ou da audiência públicas, sob pena inclusive de se criar um circuito onde as repetidas audiências e consultas públicas levam à sucessivas alterações editalícias em sequência a demandar repetições infindáveis deste procedimento de aprimoramento e legitimação.

6. DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS À TRANSIÇÃO, INTEROPERABILIDADE, DADOS E ATIVOS DE TERCEIROS

A impugnação também apresenta questionamentos relacionados à disponibilidade jurídica e operacional de licenças, APIs, chaves, bases de dados, softwares, equipamentos e demais ativos de terceiros necessários à implantação e à transição para o novo sistema.

Sobre esse ponto, cumpre destacar que a modelagem final contempla disciplina específica para a transição entre o sistema atualmente utilizado e a nova solução de bilhetagem.

O Anexo I – Descrição Técnica estabelece período de transição de até 24 meses, com previsão de convivência entre os sistemas, manutenção temporária dos meios de pagamento legados e implantação gradual da nova arquitetura tecnológica. Além disso, o Anexo XIII estabelece diretrizes para a transferência dos bens reversíveis, a continuidade operacional e a transferência de conhecimento, disciplinando as providências necessárias à transição ao final do contrato.

A estrutura contratual também contempla requisitos de interoperabilidade, utilização de padrões abertos, disponibilização de APIs, integração entre sistemas, migração de dados e mecanismos de continuidade operacional.

A existência de ativos de terceiros e de direitos de propriedade intelectual associados aos sistemas atualmente utilizados constitui aspecto relevante da transição, mas não representa, por si só, impedimento à implantação do novo modelo. A modelagem prevê mecanismos de planejamento, cooperação e integração destinados a permitir a migração gradual, sem pressupor que a alocação

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

contratual de riscos transfira automaticamente à concessionária direitos de propriedade intelectual ou poderes de disposição sobre bens pertencentes a terceiros.

A identificação dos ativos necessários, a definição das responsabilidades dos envolvidos e a implementação das medidas de transição deverão observar as disposições contratuais e os instrumentos jurídicos aplicáveis a cada situação. Assim, os questionamentos apresentados não demonstram inviabilidade técnica ou jurídica do modelo licitado, uma vez que os riscos de transição e interoperabilidade foram considerados na estruturação e receberam tratamento específico nos documentos do Edital.

7. DAS MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DAS INSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS

A impugnação também questiona o alcance das manifestações da CAGE (fls. 4101 – 4103), da PGE (fls. 5010 – 5050), do TCE-RS (fl. 4563) e do CETM (fls. 4583 – 4586/ 5071 – 5075), sustentando que tais manifestações não poderiam ser interpretadas como aprovação integral do Edital.

As manifestações da CAGE e da PGE foram consideradas na instrução e no aperfeiçoamento da modelagem, observados seus respectivos âmbitos de atuação. Da mesma forma, a manifestação do TCE-RS por meio da Informação nº 42/2026 – SAEDE (fl. 4563), de 06 de agosto de 2026, menciona que, em relação à análise da versão final do projeto de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade administrativa, destinada à implementação, manutenção e operação do sistema de bilhetagem eletrônica do transporte coletivo por ônibus da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que optou por não abrir processo formal de análise, conforme preconiza a Resolução TCE nº 1.157/2022:

> *"(...) a Equipe de Auditoria elaborou alguns questionamentos enviados à SERG via Requisição de Documentos e/ou Informações n° 761195 (Peças n° 7787906 e 7787925), cuja resposta foi encaminhada via NOTA TÉCNICA DPISU-SERG N° 01/2026 (Peça n° 7787907), tendo sido consideradas sanadas as dúvidas quanto ao projeto apresentado naquele momento.*
>
> *Posteriormente, considerando a Resolução TCE n° 1.157/20221, especialmente no artigo 3°, IV, a Equipe de Auditoria optou pela* ***não abertura de processo de desestatização para esse projeto****."* (grifo próprio)

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

Assim, entende-se que o Tribunal de Contas do Estado, à luz de sua competência, está acompanhando a fase externa da licitação após a publicação do edital e acompanhará a execução do contrato em questão.

A respeito da manifestação do CETM, o projeto da PPP foi pautado para conhecimento dos membros em duas oportunidades: na Sessão Extraordinária nº 002, de 18 de julho de 2026 (fls. 4583 – 4586), e na 4ª Reunião Extraordinária, em 03 de setembro de 2026 (fls. 5071 – 5075), conforme as atas aprovadas e assinadas pelos membros competentes.

Por fim, reforça-se que essas manifestações constituem elementos relevantes da instrução processual e demonstram que o projeto foi submetido a sucessivas etapas de análise, controle e aperfeiçoamento institucional. A decisão administrativa sobre a continuidade do certame permanece de responsabilidade dos órgãos competentes, devendo estar fundamentada nos documentos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros que integram o processo.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando:

I – que a segregação entre a operação do transporte e a gestão da bilhetagem constitui premissa estruturante da modelagem, fundamentada em razões de governança, neutralidade, transparência e prevenção de conflitos de interesses;

II – que a restrição prevista no item 8.2(a) do Edital encontra respaldo nos estudos de estruturação e nas manifestações constantes do processo, especialmente na Informação CAGE/Seccional nº 0475/2026 e na manifestação da Procuradoria-Geral do Estado;

III – que as Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta contratual devem ser interpretadas sistematicamente, em consonância com a finalidade de preservação da independência da concessionária e da segregação funcional entre bilhetagem e operação do transporte;

IV – que a contratação tem por objeto a prestação de serviços de *clearing house*, bilhetagem e infraestrutura tecnológica de apoio à Administração Pública, não abrangendo a delegação da operação dos serviços públicos de transporte;

V – que as alterações promovidas após a consulta e a audiência públicas foram objeto de análise e justificativa específica na Nota Técnica DPISU-SERG nº 28/2026, tendo como finalidade o aperfeiçoamento da modelagem e a consolidação da versão final do projeto, sem descaracterização de seu objeto central; e

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

VI – que os aspectos relativos à transição, interoperabilidade, continuidade operacional e transferência de conhecimento foram contemplados nos documentos finais da licitação;

Assim, este Departamento, sob a perspectiva técnica e no âmbito de suas competências, manifesta-se pelo **INDEFERIMENTO do pedido de impugnação**, por não identificar fundamentos técnicos suficientes para afastar a modelagem adotada ou justificar a suspensão do procedimento licitatório.

É a análise.

Daniele Afonso de Garcia Fernandez
Coordenadora Substituta da Assessoria Jurídica SERG

Pedro Gerhardt Gavronski
Economista do Departamento de Parcerias em Infraestrutura Social e Urbana

Marcela Andrea Espina de Franco
Diretora do Departamento de Parcerias em Infraestrutura Social e Urbana

De acordo. Encaminhe-se à Comissão Especial de Licitação para atendimento (fl. 5765).

Rodrigo Dutra de Castro
Subsecretário de Parcerias e Concessões

César Kasper de Marsillac
Coordenador Setorial da Procuradoria Setorial junto à SERG - Núcleo I

Documento PROA Assinado

Nome do documento: NOTA TECNICA CONJUNTA SUPAR PSPGE SERG 01_2026_Pedido II Impugnacao.pdf

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Marcela Andrea Espina de Franco	SERG / DPES / 482286201	18/11/2026 11:31:49
Pedro Gerhardt Gavronski	SERG / DCPPP / 482016902	18/11/2026 11:35:36
César Kasper de Marsillac	SERG / AJ / 237082401	18/11/2026 11:40:18
Daniele Afonso de Garcia Fernandez	SERG / AJ / 4924150	18/11/2026 11:43:42
Rodrigo Dutra de Castro	SERG / SUPAR / 465440401	18/11/2026 11:55:56

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUPAR/PSPGE - SERG Nº 02/2026

Porto Alegre, 18 de novembro de 2026.

Expediente Administrativo: PROA nº 23/0400-0000826-0

Concorrência Pública: nº 0093/2026

Assunto: Análise da impugnação ao Edital da PPP do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – Clearing House da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

Elaboração: Departamento de Parcerias em Infraestrutura Social e Urbana (DPISU), da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG).

1. OBJETO

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar a Impugnação Administrativa apresentada em face do Edital da Concorrência Pública nº 0093/2026, referente à contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, para prestação dos serviços de *Clearing House* em solução de bilhetagem baseada em contas (*Account Based Ticketing – ABT*) para o transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA.

A impugnação concentra-se na vedação prevista no item 8.2(a) do Edital, que impede a participação de pessoas jurídicas que sejam ou integrem o mesmo grupo econômico de empresas operadoras do transporte público coletivo metropolitano por ônibus, trilhos ou hidroviário da RMPA, bem como daquelas que mantenham relações societárias capazes de lhes conferir influência na execução da atividade-fim desses serviços.

Questiona, ainda, as disposições das Cláusulas 14.1 e 14.3 do Anexo III – Minuta do Contrato, que estabelecem restrições à estrutura societária da futura concessionária durante a execução contratual.

Em síntese, a impugnante sustenta que a restrição não possui amparo legal, viola os princípios da isonomia, da livre concorrência e da competitividade, não estaria suficientemente justificada pelos

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

riscos apontados nos estudos de estruturação e seria desnecessária diante dos mecanismos de fiscalização e controle previstos no Edital e no Contrato.

Ao final, requer a retirada do impedimento, a adequação das disposições contratuais e a republicação do Edital, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

A análise a seguir examina os fundamentos apresentados, considerando a modelagem aprovada para o projeto, os estudos técnicos que integram o processo administrativo e as manifestações dos órgãos de controle e assessoramento jurídico.

2. DA PREMISSA DE MODELAGEM: SEGREGAÇÃO ENTRE A OPERAÇÃO DO TRANSPORTE E A GESTÃO DA BILHETAGEM

A restrição questionada não constitui impedimento arbitrário ou desprovido de motivação técnica. Ela decorre de uma premissa estruturante da modelagem da PPP da Bilhetagem: a separação institucional e funcional entre a operação dos serviços de transporte público e a gestão do sistema de bilhetagem e da respectiva *Clearing House*.

A definição desse modelo foi precedida de estudos técnicos que avaliaram diferentes alternativas de organização e contratação dos componentes do sistema de bilhetagem, conforme apresentado no Produto 6 – Edital de Bilhetagem, elaborado pela Fundação Getulio Vargas – FGV.

O estudo identificou cinco níveis possíveis de agregação e desagregação dos serviços relacionados à bilhetagem, tendo sido adotado para o projeto da RMPA o modelo de Nível 4, caracterizado pela separação entre:

- a operação dos serviços de transporte;
- a gestão dos meios de pagamento;
- os serviços de compensação financeira (*Clearing House*);
- o armazenamento e processamento de dados; e
- os serviços de suporte à gestão e ao planejamento do sistema.

A escolha desse modelo busca conferir maior independência à estrutura responsável pela bilhetagem, ampliar a transparência dos fluxos financeiros, permitir o acesso público aos dados e reduzir a concentração de informações e decisões em agentes que possuam interesses econômicos diretamente relacionados à operação do transporte.

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

Conforme registrado no Produto 6, a segregação entre bilhetagem e operação de transporte constitui premissa do projeto. O modelo pretende superar a configuração tradicional em que as próprias operadoras concentram a gestão da arrecadação, dos sistemas de validação e de informações relevantes para a apuração da demanda e da remuneração dos serviços.

3. DA EXISTÊNCIA DE CONFLITOS DE INTERESSES E DA NECESSIDADE DE PREVENÇÃO ESTRUTURAL

A impugnante sustenta que a separação entre os contratos de transporte e de bilhetagem seria suficiente para assegurar a independência da futura concessionária, uma vez que esta possuirá objeto social, contrato, contabilidade e obrigações próprias perante o Estado. Entretanto, a autonomia jurídica formal da SPE não afasta, por si só, a possibilidade de influência decorrente de relações societárias, controle econômico ou vínculos contratuais com empresas que atuam na operação do transporte.

A questão central não reside apenas na existência de contratos distintos, mas na necessidade de evitar que agentes com interesses econômicos na operação dos serviços de transporte possam exercer influência sobre a estrutura responsável pela gestão da bilhetagem, da arrecadação, da compensação financeira e dos dados gerados pelo sistema.

A futura concessionária terá acesso a informações estratégicas, entre as quais:

- registros de validação e utilização dos serviços;
- dados de demanda e comportamento dos usuários;
- informações sobre arrecadação e processamento de pagamentos;
- registros necessários à apuração e à compensação dos valores devidos aos operadores;
- informações relevantes para o planejamento, a fiscalização e a formulação de políticas públicas de transporte.

Assim, ressalta-se que a gestão dessas informações exige independência em relação aos agentes cuja atividade econômica será objeto de monitoramento e cujos resultados operacionais poderão ser influenciados pelos dados produzidos pelo sistema. Nesse sentido, a existência de vínculo societário ou econômico entre a concessionária e uma operadora de transporte pode gerar incentivos à priorização de interesses específicos, assimetrias informacionais e dificuldades na atuação independente da estrutura de bilhetagem.

Documento PROA Assinado

A restrição possui, portanto, natureza preventiva. Não constitui sanção, declaração de inidoneidade ou juízo negativo sobre a conduta das atuais operadoras da RMPA. O objetivo é evitar que a gestão da bilhetagem permaneça vinculada a interesses empresariais diretamente relacionados à operação do transporte, assegurando que a futura concessionária atue de forma independente e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Poder Concedente.

4. DAS MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS E DO CONTROLE INTERNO

A necessidade de segregação das atividades foi examinada ao longo da estruturação do projeto e recebeu tratamento específico nas manifestações técnicas constantes do processo administrativo.

A Informação CAGE/Seccional nº 0475/2026 (fls. 4101 – 4103) identificou, entre os riscos sensíveis relacionados ao objeto e à operação da PPP, a possibilidade de conflito de interesses caso os operadores do sistema de transporte também operassem o sistema de bilhetagem e considerou adequada a adoção de restrição destinada a impedir a participação dos operadores e de integrantes de seus grupos econômicos na futura concessionária:

> *"Quanto ao último risco apontado, foi observada a sua mitigação, com* ***consequente proteção ao interesse público, ao não permitir a participação de empresas que sejam ou façam parte do mesmo grupo econômico das operadoras do serviço de transporte público coletivo metropolitano por ônibus ou trilhos ou forneçam os meios de pagamento utilizados no sistema****, sendo vedado o estabelecimento de relação de controle, coligação ou qualquer nível de participação societária ou vínculo contratual que sirva para a execução da atividade-fim de transporte coletivo por ônibus ou trilhos****, evitando flagrante conflito de interesses na operação dos meios de bilhetagem****."* (grifos nossos)

Posteriormente, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE (fls. 5010 – 5050), ao examinar as condições de participação previstas no Edital em sua Orientação Jurídica, reconheceu a finalidade de prevenção de conflitos de interesses e de segregação das funções de operação e bilhetagem, considerando superados os riscos apontados pela CAGE:

> *"Ainda, convém destacar a vedação de participação de pessoas jurídicas vinculadas ao mesmo grupo econômico dos operadores do transporte (item 8.2 do Edital):*
>
> > *8.2. Não poderão participar desta LICITAÇÃO, direta ou indiretamente, isoladamente ou em CONSORCIO, pessoas jurídicas:*
> > *a) Sejam ou façam parte do mesmo grupo econômico de empresas operadoras do serviço de transporte público coletivo metropolitano por ônibus, trilhos ou hidroviário da Região*

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

> *Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, ou que detenham relação de controle, controladas, coligadas ou qualquer outra forma de participação societária que lhes confira influencia na execução da atividade-fim de operação desses serviços.*
>
> *Registra-se que a restrição foi inserida a fim de se evitar risco de conflito de interesses entre os diversos operadores, e a fim de segregar as funções de operação e bilhetagem, como premissa da concessão.* ***Tais riscos foram apontados pela CAGE, conforme já referenciado anteriormente e consideram-se, portanto, superados****." (grifo nosso)*

A vedação, portanto, decorre de uma escolha de modelagem administrativa fundamentada na necessidade de assegurar a independência da estrutura responsável pela gestão da bilhetagem, preservando a neutralidade do sistema e evitando que agentes responsáveis pela operação do transporte detenham influência sobre a infraestrutura tecnológica, os dados e os processos de arrecadação e compensação.

Ressalta-se, ainda, que o item 8.2(a) não estabelece impedimento indistinto a toda e qualquer empresa que desenvolva ou forneça soluções tecnológicas ou meios de pagamento. A restrição alcança as pessoas jurídicas que se enquadrem nas situações expressamente descritas no dispositivo, especialmente aquelas integrantes do mesmo grupo econômico dos operadores ou que detenham relações societárias capazes de lhes conferir influência na execução da atividade-fim de operação dos serviços de transporte no âmbito da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

5. DO HISTÓRICO DA BILHETAGEM ELETRÔNICA NA RMPA E DA DISTINÇÃO EM RELAÇÃO AO NOVO MODELO

A impugnante apresenta o histórico de implantação da bilhetagem eletrônica na RMPA, com destaque para as Resoluções CETM nº 37/2004 e nº 51/2006 e para a atuação do Consórcio Gestor da Bilhetagem Metropolitana – CGBM. Sustenta que o modelo atual foi instituído com autorização e fiscalização do Estado, que as operadoras sempre estiveram sujeitas a obrigações de transparência e que não há registros de irregularidades que justifiquem sua exclusão da nova licitação.

O histórico apresentado não afasta, contudo, a possibilidade de o Poder Público revisar o modelo institucional adotado e estabelecer uma nova arquitetura de gestão para o sistema metropolitano. A organização da bilhetagem eletrônica ao longo dos últimos anos ocorreu em contexto institucional e tecnológico distinto daquele que fundamenta a presente PPP.

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

Ressalta-se que a experiência acumulada pelas operadoras e pelo CGBM é reconhecida como parte da trajetória do sistema metropolitano, mas não constitui direito adquirido à manutenção do arranjo institucional anterior ou à participação na nova concessão independentemente das condições de elegibilidade definidas no Edital.

6. DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL E DA COMPATIBILIDADE COM O REGIME DAS LICITAÇÕES E PPPs

A impugnante sustenta que o item 8.2(a) cria hipótese de impedimento não prevista expressamente no art. 14 da Lei Federal nº 14.133/2021, violando a legalidade e restringindo indevidamente o universo de participantes.

O argumento não deve ser acolhido.

A definição das condições de participação em licitações deve observar os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, mas também deve considerar as características do objeto, os riscos envolvidos e as condições necessárias à adequada execução contratual.

No caso concreto, a vedação não se fundamenta na simples condição de determinada empresa atuar no setor de transportes, tampouco em presunção de incapacidade técnica ou econômica das operadoras. A restrição decorre da incompatibilidade institucional entre a operação dos serviços de transporte e a influência sobre a estrutura responsável pela gestão independente da bilhetagem, da arrecadação e dos dados do sistema.

A Lei Federal nº 11.079/2004, a Lei Estadual nº 12.234/2005 e, subsidiariamente, a Lei Federal nº 14.133/2021 devem ser interpretadas em conjunto com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e com a necessidade de definição de um modelo contratual adequado ao objeto. A restrição em exame possui relação direta com a estrutura institucional escolhida para a PPP e com a necessidade de assegurar que a concessionária desempenhe suas atribuições sem influência de agentes econômicos responsáveis pela operação dos serviços monitorados.

Não se trata, portanto, de criar uma sanção ou impedimento de caráter geral para empresas do setor de transporte, mas sim de estabelecer uma condição específica de participação em contratação cujo objeto exige independência funcional e institucional. Assim, a restrição prevista no Edital limita-se às hipóteses expressamente descritas e está vinculada à atuação no sistema de transporte

Documento PROA Assinado

metropolitano da RMPA, no qual se verificam os interesses econômicos e operacionais que justificam a segregação.

Assim, entende-se que a condição estabelecida no item 8.2(a) encontra fundamento na competência administrativa para definir a modelagem da contratação e as condições necessárias à proteção da governança e da execução independente do objeto como a melhor forma de satisfazer o interesse público envolvido.

7. DA ISONOMIA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA ALEGAÇÃO DE TRATAMENTO DESIGUAL

A impugnante argumenta que a vedação atinge especificamente as atuais operadoras metropolitanas e empresas a elas vinculadas, enquanto permite a participação de outras empresas de transporte que atuam em diferentes regiões do País.

Alega, por isso, tratamento desigual e restrição à livre concorrência.

A distinção estabelecida pelo Edital decorre de uma situação objetiva: a existência de vínculo econômico e operacional com empresas que atuam diretamente no sistema de transporte metropolitano da RMPA, objeto da bilhetagem contratada.

A restrição não decorre da atividade econômica de transporte em abstrato, mas da relação específica com os serviços que serão atendidos pela infraestrutura de bilhetagem. Empresas operadoras de transporte de outras regiões não possuem, pelo simples exercício dessa atividade em outros sistemas, o mesmo vínculo econômico e operacional com os operadores do transporte metropolitano da RMPA.

Não se encontram, portanto, na mesma situação fática das empresas que integram os grupos econômicos das atuais operadoras ou que possuem participação societária capaz de lhes conferir influência sobre a operação dos serviços abrangidos pelo projeto. A isonomia não exige tratamento idêntico a situações distintas – exige que as condições de participação sejam definidas com base em critérios objetivos, relacionados ao objeto e aplicados indistintamente a todos os interessados que se encontrem na mesma situação.

Assim, não procede a alegação de tratamento discriminatório ou de favorecimento de empresas de outros mercados, uma vez que a diferenciação decorre de vínculo específico com o objeto e com os riscos da contratação.

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

8. DA CAPACIDADE TÉCNICA, DA POSSIBILIDADE DE CONSÓRCIO E DA EXPERIÊNCIA DAS OPERADORAS

A impugnante sustenta que a eventual insuficiência de capacidade tecnológica das operadoras poderia ser suprida mediante formação de consórcio com empresas especializadas, invocando os itens 8.1.1, 17.4 e 17.5 do Edital.

O argumento não afasta a restrição.

A possibilidade de reunião de capacidades técnicas, econômicas e financeiras por meio de consórcio destina-se a permitir que diferentes agentes econômicos somem competências para atender aos requisitos de habilitação. Entretanto, a formação de consórcio não pode ser utilizada para afastar condição de participação expressamente estabelecida no Edital.

A vedação do item 8.2(a) alcança a participação direta ou indireta, isoladamente ou em consórcio, justamente para impedir que a restrição seja contornada por meio de arranjos societários ou associativos. É necessário distinguir a capacidade técnica para executar o objeto da independência institucional exigida para sua execução.

A primeira pode ser demonstrada por atestados, experiência, equipe técnica, equipamentos e demais requisitos de habilitação. A segunda constitui característica estrutural da modelagem, relacionada à ausência de vínculos capazes de comprometer a neutralidade da futura concessionária.

Assim, ainda que uma operadora detenha experiência relevante na bilhetagem eletrônica, tal circunstância não afasta a necessidade de observar as condições de participação estabelecidas para preservar a segregação entre as atividades. A experiência acumulada pelas atuais operadoras poderá contribuir para a transição operacional e para o conhecimento do sistema, nos limites dos instrumentos e das obrigações previstos na contratação, sem que isso implique sua participação societária na futura concessionária.

Do mesmo modo, a admissão de instituições financeiras em consórcio, nos termos do item 8.1.1, decorre de uma necessidade específica de composição de capacidades econômico-financeiras e não representa autorização genérica para afastar as demais condições de participação. A possibilidade de somatório de atestados e de reunião de competências técnicas não se sobrepõe aos impedimentos previstos no item 8.2.

9. DA SUFICIÊNCIA DOS MECANISMOS CONTRATUAIS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

A impugnante sustenta que a futura concessionária estará submetida a contrato próprio, contabilidade segregada, obrigações de transparência e fiscalização permanente pelo Poder Concedente, de modo que não haveria necessidade de impedir a participação de empresas vinculadas às operadoras.

De fato, o Edital e a minuta contratual estabelecem mecanismos robustos de fiscalização, governança, transparência e acesso às informações. A Cláusula 20.3 da minuta contratual, mencionada pela impugnante, assegura ao Poder Concedente acesso aos documentos e dados da concessionária. O Contrato também prevê obrigações de governança corporativa, prestação de informações e observância de padrões técnicos e operacionais. Entretanto, tais mecanismos não substituem a necessidade de independência estrutural.

A fiscalização contratual atua sobre a execução das obrigações e permite verificar o cumprimento das regras estabelecidas. A segregação societária e funcional, por sua vez, busca evitar que a concessionária seja constituída ou passe a atuar sob influência de agentes que possuem interesses econômicos diretamente relacionados à operação dos serviços de transporte.

A adoção de controles posteriores não elimina integralmente os riscos decorrentes de conflitos de interesses, assimetrias informacionais ou incentivos econômicos divergentes. Em determinadas situações, a influência societária ou econômica pode afetar decisões estratégicas, prioridades de investimento, compartilhamento de informações e direcionamento de soluções tecnológicas, sem que necessariamente se configure descumprimento contratual facilmente identificável.

Por essa razão, a Administração optou por atuar preventivamente, estabelecendo condições de participação e de estrutura societária destinadas a preservar a independência da concessionária durante toda a vigência do contrato. A segregação e a fiscalização são, portanto, mecanismos complementares, e não excludentes.

9.1. Da alegada contradição com as Cláusulas 14.6.1 e 14.6.1.1

A impugnante também invoca as disposições que permitem à concessionária participar, direta ou indiretamente, de atividades relacionadas à carteira digital e à comercialização de vale-transporte, mediante controles contábeis segregados.

Não há contradição entre essas previsões e a vedação à participação de operadores de transporte na estrutura societária da concessionária.

Documento PROA Assinado

As atividades acessórias admitidas pelo Contrato dizem respeito a serviços relacionados aos meios de pagamento e à comercialização de vale-transporte, sujeitos a condições específicas de autorização, segregação contábil e fiscalização. A vedação do item 8.2(a), por sua vez, busca impedir a influência de empresas operadoras sobre a estrutura responsável pela gestão da bilhetagem e da compensação financeira.

São situações distintas, com riscos e finalidades diferentes.

A possibilidade de a concessionária desenvolver atividades acessórias não significa que possa integrar grupos econômicos de operadores de transporte ou estabelecer relações societárias capazes de comprometer sua independência institucional.

10. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES SOBRE A FASE PREPARATÓRIA, A LINDB E AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA RESTRIÇÃO

A impugnante afirma que os estudos de estruturação não teriam examinado alternativas menos restritivas, como a contratação autônoma da bilhetagem com participação das operadoras e adoção de mecanismos de controle.

A alegação não corresponde à análise constante do processo administrativo.

A Nota Técnica DPISU-SERG nº 30/2026 (fls. 4643 – 4685) examinou alternativas de organização dos serviços, com base nas macroestratégias descritas no Produto 6 da FGV. Foram avaliadas, entre outras possibilidades, a manutenção do arranjo atual, a contratação tradicional de serviços de tecnologia da informação, a agregação da bilhetagem à operação do transporte, o modelo desagregado de Nível 4 e a desagregação máxima por múltiplos contratos.

A escolha pelo Nível 4 considerou a combinação entre independência da bilhetagem, estímulo à concorrência e à especialização dos fornecedores, maior transparência na gestão dos recursos, acesso público aos dados e redução de conflitos de interesses. O estudo reconheceu que o modelo exige maior capacidade de gestão e fiscalização por parte do Poder Público, mas concluiu que os benefícios institucionais e operacionais justificam a escolha.

Quanto ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, a decisão administrativa deve considerar as consequências práticas e demonstrar a adequação da medida adotada. No caso, a opção pela segregação considera, de um lado, os riscos de concentração de informações, conflitos de interesses e dependência institucional e, de outro, os benefícios esperados

Documento PROA Assinado

de uma estrutura independente, com dados abertos, integração de diferentes meios de pagamento e maior capacidade de fiscalização e planejamento pelo Poder Público.

Assim, a restrição não foi estabelecida como fim em si mesma, mas como instrumento para assegurar a implementação da arquitetura institucional escolhida para a PPP. A manutenção da regra, portanto, decorre da avaliação dos riscos e das consequências práticas associadas às diferentes alternativas de organização do sistema.

11. DA UTILIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE OUTROS SISTEMAS E DOS PRECEDENTES JUDICIAIS

A impugnante questiona a utilização de experiências de outros sistemas de bilhetagem, especialmente a referência à investigação relacionada ao sistema TOP, em São Paulo, sustentando que não existe decisão definitiva reconhecendo irregularidades e que não se poderia utilizar suspeitas relativas a terceiros para justificar restrições às operadoras da RMPA.

A referência a experiências externas não constitui fundamento para imputar irregularidades às atuais operadoras da RMPA, tampouco representa afirmação de que os fatos investigados em outros sistemas tenham sido definitivamente comprovados. A experiência foi considerada como elemento ilustrativo dos riscos de governança que podem surgir quando há sobreposição entre agentes responsáveis pela operação do transporte e agentes que exercem influência sobre a estrutura de bilhetagem.

A fundamentação da restrição, contudo, não depende exclusivamente dessa referência. Está assentada nos estudos técnicos de estruturação, na arquitetura de contratação escolhida para o projeto e na avaliação dos riscos de conflito de interesses realizada pela CAGE e pela equipe técnica responsável.

Quanto aos precedentes judiciais mencionados pela impugnante, observa-se que os casos apresentados envolvem contextos normativos e institucionais próprios, não sendo possível transportar automaticamente suas conclusões para a modelagem da PPP da RMPA. As decisões interlocutórias ou provisórias mencionadas não constituem, por si sós, orientação jurisprudencial definitiva e vinculante sobre a validade de restrições dessa natureza.

A existência de decisões em diferentes sentidos demonstra que a matéria deve ser examinada à luz das características específicas de cada contratação, de sua modelagem e dos fundamentos que justificam as condições de participação.

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

Assim, a ausência de jurisprudência consolidada sobre a questão não impede que a Administração adote solução própria, desde que seja devidamente motivada, orientada por princípios que regem a Administração Pública e compatível com o regime jurídico aplicável.

12. DA MANUTENÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DO EDITAL E DA MINUTA CONTRATUAL

A impugnante aponta divergências entre o item 8.2(a) do Edital e as Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta contratual, sustentando que as disposições contratuais ampliariam indevidamente o impedimento previsto no instrumento convocatório.

A análise deve considerar a finalidade e o momento de incidência de cada dispositivo.

O item 8.2(a) estabelece as condições de elegibilidade para participação na licitação, impedindo o ingresso de pessoas jurídicas que mantenham os vínculos ali descritos com operadores do transporte metropolitano da RMPA. A Cláusula 14.1, por sua vez, disciplina a estrutura da concessionária durante a execução contratual, estabelecendo que a futura SPE não poderá integrar o mesmo grupo econômico das empresas operadoras e vedando relações de controle, coligação, participação societária ou vínculo contratual que sirvam à execução da atividade-fim do transporte coletivo.

A previsão contratual possui caráter permanente, pois busca assegurar que a independência institucional exigida na fase de licitação seja preservada durante toda a vigência da concessão. A referência a qualquer nível de participação societária deve ser interpretada em conjunto com a finalidade expressamente indicada no próprio dispositivo, qual seja, impedir relações societárias ou contratuais que sirvam à execução da atividade-fim de transporte coletivo.

Não se trata de vedar indistintamente qualquer relação econômica ou comercial entre agentes dos diferentes setores, mas sim de impedir vínculos que comprometam a segregação funcional e institucional estabelecida para o projeto. A Cláusula 14.2 complementa essa disciplina ao exigir autorização prévia do Poder Concedente para alterações societárias relevantes, transferência de controle e celebração de acordos de acionistas, sempre observado o disposto na Cláusula 14.1.

Por sua vez, a Cláusula 14.3 estabelece proteção específica para a hipótese de a concessionária assumir a forma de companhia aberta após a implantação da solução completa, vedando a aquisição de valores mobiliários por empresas operadoras do transporte coletivo por ônibus ou trilhos da RMPA ou seus representantes.

Documento PROA Assinado

Essa previsão busca impedir que a abertura de capital seja utilizada como meio de contornar as restrições de independência estabelecidas para a estrutura societária da concessionária. As disposições, portanto, possuem finalidades complementares: o Edital define as condições de participação; a Cláusula 14.1 preserva a segregação durante a execução contratual; a Cláusula 14.2 disciplina alterações societárias; e a Cláusula 14.3 estabelece regra específica para a hipótese de abertura de capital.

Por fim, a Administração entende que a manutenção dessas disposições é necessária para preservar a coerência da modelagem e assegurar que a independência da concessionária não seja comprometida durante a execução do contrato.

13. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando:

I – que a segregação entre a operação dos serviços de transporte e a gestão da bilhetagem constitui premissa estruturante da modelagem da PPP, fundamentada nos estudos técnicos elaborados para o projeto;

II – que a escolha pelo modelo desagregado de Nível 4 busca assegurar independência institucional, transparência, acesso público aos dados, especialização dos fornecedores e redução de conflitos de interesses;

III – que a possibilidade de influência societária ou econômica de operadores de transporte sobre a estrutura responsável pela bilhetagem representa risco de governança que não é integralmente afastado pela existência de mecanismos posteriores de fiscalização e controle contratual;

IV – que a restrição prevista no item 8.2(a) possui natureza preventiva e não representa sanção ou imputação de irregularidade às atuais operadoras da RMPA;

V – que a Informação CAGE/Seccional nº 0475/2026 identificou expressamente o risco de conflito de interesses decorrente da operação conjunta dos serviços de transporte e da bilhetagem, considerando adequada sua mitigação mediante segregação;

VI – que a Procuradoria-Geral do Estado reconheceu a viabilidade jurídica da segregação dos serviços proposta e examinou as condições de participação previstas no Edital;

VII – que os mecanismos de fiscalização, transparência e acesso a dados previstos no Contrato são complementares à segregação estrutural, não sendo suficientes, isoladamente, para afastar os riscos de influência econômica e conflito de interesses;

Documento PROA Assinado

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

VIII – que a possibilidade de formação de consórcios e de somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica não afasta as condições de participação estabelecidas no item 8.2(a);

IX – que a diferenciação estabelecida no Edital decorre do vínculo específico com os operadores dos serviços de transporte metropolitano da RMPA, não configurando tratamento discriminatório em relação a empresas que atuam em outros sistemas; e

X – que as Cláusulas 14.1, 14.2 e 14.3 da minuta contratual disciplinam, de forma complementar, a preservação da independência societária e funcional da concessionária durante a execução contratual;

Este Departamento, no âmbito de suas competências e sob a perspectiva técnica, manifesta-se pelo **INDEFERIMENTO da Impugnação Administrativa**.

É a análise.

Daniele Afonso de Garcia Fernandez
Coordenadora Substituta da Assessoria Jurídica SERG

Pedro Gerhardt Gavronski
Economista do Departamento de Parcerias em Infraestrutura Social e Urbana

Marcela Andrea Espina de Franco
Diretora do Departamento de Parcerias em Infraestrutura Social e Urbana

De acordo. Encaminhe-se à Comissão Especial de Licitação para atendimento (fls. 5782 – 5786).

Rodrigo Dutra de Castro
Subsecretário de Parcerias e Concessões

César Kasper de Marsillac
Coordenador Setorial da Procuradoria Setorial junto à SERG - Núcleo I

Documento PROA Assinado

Nome do documento: NOTA TECNICA CONJUNTA SUPAR PSPGE SERG 02_2026_Pedido III Impugnacao.pdf

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Marcela Andrea Espina de Franco	SERG / DPES / 482286201	18/11/2026 11:31:55
Pedro Gerhardt Gavronski	SERG / DCPPP / 482016902	18/11/2026 11:35:40
César Kasper de Marsillac	SERG / AJ / 237082401	18/11/2026 11:41:30
Daniele Afonso de Garcia Fernandez	SERG / AJ / 4924150	18/11/2026 11:43:28
Rodrigo Dutra de Castro	SERG / SUPAR / 465440401	18/11/2026 11:56:03

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DE LICITAÇÕES

INFORMAÇÃO nº 2648/2026/SPGG/CELIC/PROCSET

Porto Alegre, 19 de novembro de 2026.

Assunto: Impugnação - Concorrência nº 0093/2026
Processo Administrativo: 23/0400-0000826-0

O DELIC/CELIC, por meio da Informação nº 0144/2026 – DILIE/DELIC/CELIC (fls. 5947/5948), encaminha as impugnações de fls. 5749/5764 e de fls. 5770/5781 ao Edital da Concorrência nº 0093/2026, que tem por objeto a parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, para a prestação do serviço de clearing house em solução de bilhetagem baseada em contas para o transporte público metropolitano da Região Metropolitana de Porto Alegre. A sessão pública está marcada para 25 de novembro de 2026.

As impugnações foram recebidas em 16 de novembro de 2026 e são chamadas, na Informação do DELIC, de Impugnação I e Impugnação II. Para não confundi-las com a impugnação já examinada por esta Assessoria na Informação nº 2576/2026, serão identificadas aqui pelas folhas.

A impugnação de fls. 5749/5764 reconhece que há motivação para separar a operação do transporte da gestão da bilhetagem, mas sustenta que a vedação do item 8.2(a) do Edital vai além do risco identificado, sem exame de alternativas menos restritivas, como limites de participação, governança independente e segregação de dados. Aponta divergência entre o item 8.2(a), que fala em participação societária que confira influência, e as Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta do contrato, que se referem a qualquer nível de participação societária e vedam a compra de valores mobiliários da concessionária pelas operadoras. Alega, ainda, que a minuta não foi submetida à AGERGS (art. 7º, § 2º, da Lei Estadual nº 16.266/2024), que não houve decisão motivada sobre a renovação da consulta e da audiência públicas diante das alterações feitas após 2025 e que há insegurança quanto à transição, aos dados e aos ativos de terceiros.

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DE LICITAÇÕES

Requer a suspensão do certame para saneamento, a revisão motivada do item 8.2(a), a harmonização do Edital com a Cláusula 14 da minuta, a motivação para a retirada da exceção prevista em versão de agosto de 2026 para empresas de tecnologia e meios de pagamento, a comprovação da remessa da minuta à AGERGS, decisão motivada sobre nova consulta pública e esclarecimentos sobre a transição (fls. 5762/5763).

A impugnação de fls. 5770/5781 defende o modelo atual de bilhetagem da RMPA, administrado pelo Consórcio Gestor da Bilhetagem Metropolitana (CGBM), formado pelas operadoras com autorização do Estado (Resoluções CETM nº 37/2004 e nº 51/2006). Sustenta que o item 8.2(a) cria impedimento sem previsão no art. 14 da Lei nº 14.133/2021, trata de forma desigual as operadoras da RMPA em relação às de outras regiões e restringe a competição (arts. 9º, I, e 11 da Lei nº 14.133/2021). Afirma que a falta de experiência tecnológica poderia ser suprida em consórcio, que os mecanismos de fiscalização do contrato bastariam para garantir a transparência, que as Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta ampliam a vedação e prevalecem sobre o Edital, e que os precedentes judiciais citados nos estudos não são uniformes.

Conforme a síntese da SERG (fl. 5841), requer a retirada do impedimento, a adequação das disposições contratuais e a republicação do Edital, com reabertura do prazo para apresentação das propostas.

As impugnações foram encaminhadas à Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), que se manifestou pela Nota Técnica Conjunta SUPAR/PSPGE - SERG nº 01/2026 (fls. 5855/5865), sobre a impugnação de fls. 5749/5764, e pela Nota Técnica Conjunta SUPAR/PSPGE - SERG nº 02/2026 (fls. 5840/5854), sobre a de fls. 5770/5781. As notas, assinadas também pela Procuradoria Setorial junto à SERG, opinam pelo indeferimento das impugnações.

É o breve relatório.

Preliminarmente, as impugnações devem ser conhecidas, porquanto recebidas em 16 de novembro de 2026, dentro do prazo previsto no item 5.1.1 do Edital, que traz a seguinte redação:

Documento PROA Assinado



5.1.1 Por qualquer pessoa, até 3 (três) dias úteis antes da DATA DE ENTREGA DOS ENVELOPES, nos termos do art. 164 da LEI DE LICITAÇÕES.

O cronograma da licitação fixou o dia 19 de novembro de 2026 como termo final para impugnação (Anexo XIV, fl. 5513).

Desta forma, passamos a analisar o mérito.

DA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DO ITEM 8.2(a)

O item 8.2(a) do Edital (fl. 5231) impede a participação de pessoas jurídicas que sejam ou façam parte do mesmo grupo econômico das operadoras do transporte público coletivo metropolitano por ônibus, trilhos ou hidroviário da RMPA, ou que detenham com elas relação de controle, coligação ou outra forma de participação societária que lhes confira influência na execução da atividade-fim desses serviços.

O art. 14 da Lei nº 14.133/2021 trata dos impedimentos gerais, aplicáveis a qualquer licitação, e não esgota as condições de participação que o edital pode fixar a partir das características do objeto. O que a lei proíbe são condições que restrinjam a competição sem justificativa ou que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto (art. 9º, I, "a" e "c"). A questão, portanto, é saber se a restrição guarda relação com o objeto e se está motivada nos autos.

A relação com o objeto é direta. A futura concessionária vai processar a arrecadação, os registros de validação e a compensação financeira que servem de base para a remuneração das próprias operadoras, além de produzir os dados usados pelo Poder Público no planejamento e na fiscalização do sistema. Admitir na concessionária agente com interesse na operação significaria colocar sob sua influência a apuração dos valores que ele mesmo recebe. O conflito de interesses decorre da estrutura do objeto, e não de juízo sobre a conduta das atuais operadoras.

Documento PROA Assinado

A restrição também está motivada. A separação entre operação e bilhetagem é premissa do projeto, estudada no Produto 6 da FGV e na Nota Técnica DPISU-SERG nº 30/2026 (fls.

4643/4685), que compararam os modelos possíveis de organização do serviço. A CAGE identificou o risco de conflito de interesses e considerou a vedação medida adequada para mitigá-lo (Informação CAGE/Seccional nº 0475/2026, fls. 4101/4103), e a Orientação Jurídica Setorial nº 489/2026 (fls. 5008/5050) registrou que a restrição atende a essa finalidade, como transcrito nas notas técnicas (fls. 5843/5844 e 5856/5857).

Não há violação à isonomia. A distinção alcança apenas quem tem vínculo com a operação do sistema metropolitano atendido pela bilhetagem. Operadoras de outras regiões não estão na mesma situação, porque não serão remuneradas com base nos dados que a concessionária vai produzir (fl. 5846).

Quanto à proporcionalidade, a redação publicada já é calibrada. Não basta qualquer participação societária: a vedação alcança o grupo econômico das operadoras e as relações que confiram influência na atividade-fim. Segundo a própria impugnação de fls. 5749/5764, o TCU admitiu restrição semelhante nas concessões aeroportuárias quando tecnicamente fundamentada (Acórdão nº 2.905/2014-Plenário). A escolha entre essa solução e outras, como tetos de participação ou barreiras de governança, é técnica e cabe ao órgão responsável pela modelagem. A SERG explicou que os mecanismos de fiscalização do contrato são complementares, e não substitutos, da independência estrutural da concessionária (fls. 5847/5848). Não cabe a esta Assessoria substituir essa avaliação.

Pelo mesmo motivo, a possibilidade de reunir capacidades em consórcio (itens 8.1.1 e 17.5 do Edital) não afasta a vedação. A restrição não trata de capacidade técnica, mas de independência em relação aos agentes cuja remuneração depende do sistema, e alcança expressamente a participação direta ou indireta, isolada ou em consórcio.

A impugnação de fls. 5749/5764 pede, ainda, a motivação para a retirada da exceção que constou de versão anterior para empresas de tecnologia e meios de pagamento. A redação publicada não alcança essas empresas, salvo se integrarem grupo econômico de operadora ou tiverem participação que lhes confira influência na operação, como registrou a SERG (fl. 5857). A exceção seria redundante, e sua retirada não ampliou a vedação.

Documento PROA Assinado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DE LICITAÇÕES

Por fim, as decisões judiciais citadas, proferidas em outros contextos normativos e em caráter provisório, não firmam orientação que impeça a Administração de adotar a restrição, desde que motivada, como ocorreu no caso (fls. 5850/5851).

DO ITEM 8.2(a) E DA CLÁUSULA 14 DA MINUTA DO CONTRATO

As duas impugnações sustentam que a Cláusula 14.1 da minuta do contrato, ao falar em "qualquer nível de participação societária", amplia a vedação do Edital, e que essa redação prevaleceria por força da alínea "e" das regras de interpretação do Edital (fl. 5225).

Os dispositivos têm funções diferentes. O item 8.2(a) define quem pode participar da licitação. A Cláusula 14.1 (fl. 5394) disciplina a estrutura da concessionária durante a execução e veda relações de controle, coligação, participação societária ou vínculo contratual "que sirva para a execução da atividade-fim de transporte coletivo". A expressão "qualquer nível" está ligada a essa finalidade, que corresponde ao critério de influência na atividade-fim adotado pelo Edital. Lidos em conjunto, não há divergência que faça incidir a regra de prevalência.

A Cláusula 14.3 trata de situação específica, a eventual abertura de capital após a implantação, e impede que a compra de valores mobiliários sirva para contornar a vedação. É coerente com o item 8.2(a), que já veda a participação indireta das operadoras. A menção apenas a ônibus e trilhos na Cláusula 14.3 não afasta a aplicação da Cláusula 14.1 ao transporte hidroviário (fl. 5859).

Essa leitura foi apresentada pela SERG nas duas notas técnicas (fls. 5851/5852 e 5858/5859). Para afastar dúvida dos interessados, recomenda-se que a resposta às impugnações registre expressamente essa interpretação, que passa a orientar todos os licitantes. Não há necessidade de alterar o Edital nem de reabrir o prazo, pois a interpretação não modifica as condições de participação nem a formulação das propostas (item 6.2 do Edital e art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

DA MANIFESTAÇÃO DA AGERGS

Documento PROA Assinado

O art. 7º, § 2º, da Lei Estadual nº 16.266/2024 prevê o recebimento, pela AGERGS, das minutas de editais de licitação de concessão de serviços públicos nos setores por ela regulados. O objeto desta licitação não é a delegação do transporte coletivo. Trata-se de concessão administrativa, contrato de prestação de serviços de que a Administração é a usuária direta ou indireta (art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004), para serviços de clearing house, processamento de pagamentos e dados. A concessionária não vai operar o transporte, não substitui as operadoras nem fixa tarifas aos usuários (fls. 5859/5860).

Por essa razão, o projeto foi levado ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM), em atenção às competências previstas na Lei Estadual nº 11.127/1998, que o examinou em duas reuniões (fls. 4583/4586 e 5071/5075). Não se verifica, assim, omissão de etapa obrigatória.

DAS ALTERAÇÕES POSTERIORES À CONSULTA PÚBLICA

A Lei nº 11.079/2004 exige a submissão das minutas de edital e de contrato à consulta pública antes da abertura da licitação (art. 10, VI). A consulta ocorreu entre 29 de outubro e 1º de dezembro de 2025, com audiência pública em 19 de novembro de 2025 (fls. 5223/5224).

A lei não exige nova consulta a cada alteração que resulte da própria participação social e da análise dos órgãos de controle. Ajustes posteriores são consequência natural da consulta. O que importa é se as mudanças desfiguraram o projeto, e essa avaliação foi feita pelo órgão técnico. A Nota Técnica DPISU-SERG nº 28/2026 (fls. 4411/4442) foi elaborada para demonstrar e justificar as alterações, e a Nota Técnica Conjunta nº 01/2026 concluiu que o objeto central foi preservado: a solução de bilhetagem baseada em contas e de clearing house, com a gestão separada da operação (fls. 5860/5862).

Os acórdãos do TCU citados tratam de desestatizações federais. Ainda que se adote o critério da alteração significativa da concepção do projeto, o juízo é técnico e está motivado nos autos. Além disso, a Orientação Jurídica Setorial nº 489/2026 considerou atendidos os requisitos da Lei nº 11.079/2004 e da Lei Estadual nº 12.234/2005 para a abertura da licitação (fl. 5008).

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DE LICITAÇÕES

DA TRANSIÇÃO E DAS MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os pedidos sobre transição, interoperabilidade, dados e ativos de terceiros não apontam ilegalidade do Edital. A modelagem prevê período de transição de até 24 meses, convivência entre sistemas, migração de dados e regras de transferência de bens e de conhecimento (Anexos I e XIII), sem pressupor que o contrato transfira à concessionária direitos de terceiros (fls. 5862/5863). Dúvidas sobre o alcance dessas regras podem ser tratadas por pedido de esclarecimento e não justificam a suspensão do certame.

Quanto às manifestações da CAGE, da PGE, do TCE-RS e do CETM, as impugnantes têm razão ao afirmar que não equivalem a aprovação de cada cláusula do Edital. A validade do Edital, porém, não depende disso. O controle prévio de legalidade do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 foi feito pela Orientação Jurídica Setorial nº 489/2026, e as condições impugnadas estão motivadas nos estudos técnicos, como visto acima.

Não havendo vício que comprometa a formulação das propostas, não se justifica a suspensão do certame nem a reabertura do prazo.

Diante do exposto, opina-se pelo INDEFERIMENTO das impugnações de fls. 5749/5764 e 5770/5781, mantendo-se a sessão marcada para 25 de novembro de 2026, com a recomendação de que a resposta aos impugnantes registre a interpretação conjunta do item 8.2(a) do Edital e das Cláusulas 14.1 e 14.3 da minuta do contrato, nos termos das Notas Técnicas Conjuntas SUPAR/PSPGE - SERG nº 01/2026 e nº 02/2026.

Contudo, à consideração superior.

EDUARDO ANTUNES BENEDUZI
Analista Jurídico Setorial

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DE LICITAÇÕES

De acordo.

Encaminhe-se à Coordenadora Setorial.

MARJA MULLER MABILDE
Coordenadora da Assessoria da Procuradoria Setorial junto à CELIC

De acordo.

Encaminhe-se ao DELIC/CELIC.

SIMONE MELARA SIMÕES
Coordenadora Setorial do Sistema de Advocacia Pública de Estado junto à CELIC

Documento PROA Assinado

Nome do documento: Info 2648 EB - Impugnacoes II e III CR 0093 2026 - Proa 23-0400-0000826-0 - PPP bilhetagem vedacao operadoras.pdf

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Eduardo Antunes Beneduzi	SPGG / ASJUR/CELIC / 4924126	19/11/2026 09:56:33
Marja Muller Mabilde	SPGG / ASJUR/CELIC / 364686601	19/11/2026 14:04:10
Simone Melara Simões	SPGG / ASJUR/CELIC / 3764265	19/11/2026 14:47:50

Documento PROA Assinado