



MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0375/2025

PROCESSO:2024.02.004911

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

Concessão comum do Sistema de Bicicletas Compartilhadas do Recife. Edital final em conformidade com a legislação aplicável, precedido de consulta pública, deliberação do CGPar e controle concomitante do TCE/PE. Viabilidade jurídica reconhecida, com recomendação de ampla publicidade para garantir máxima competitividade.

À Chefia da PTLC,

1. Trata-se da análise jurídica da versão final do Edital de Concessão Comum, cujo objeto é a delegação, pelo prazo de (10) dez anos, da prestação dos serviços públicos de fornecimento, implantação, gestão, operação e manutenção do Sistema de Bicicletas Compartilhadas do Município do Recife. O processo administrativo que resultou na elaboração do referido edital é fruto de uma trajetória extensa, conduzida de forma transparente, com participação social, acompanhamento técnico das secretarias envolvidas e controle concomitante exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE (na forma da Resolução TC nº 11/2023).

2. Registra-se, de início, que esta Procuradoria já havia se manifestado anteriormente no bojo desse mesmo processo, por meio do Parecer n. 0736/2024, emitido ainda na fase de planejamento.

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2024.02.004911





Àquela altura, a análise limitou-se a examinar a viabilidade jurídica, em tese, da contratação por concessão, reconhecendo a conformidade legal da modelagem então apresentada e recomendando o prosseguimento para a etapa de consulta pública e ulteriores deliberações.

3. Superada essa fase inicial, o procedimento percorreu etapas sucessivas. Primeiramente, o projeto foi apreciado pelo Conselho Gestor de Parcerias Estratégicas (CGPar), que, em sua 8ª reunião (agosto/2023), aprovou a inclusão da iniciativa no Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e, em sua 13ª reunião (novembro/2024), autorizou a abertura da consulta pública. Posteriormente, em sua 15ª reunião (25/08/2025), o Conselho aprovou por unanimidade o edital final, condicionando o lançamento à aprovação do TCE/PE e da Procuradoria Geral do Município.

4. Na sequência, realizou-se a consulta pública, cujo aviso foi publicado no Diário Oficial em 12/11/2024, estabelecendo-se o prazo de 12/11 a 13/12/2024 para envio de manifestações. Além disso, houve audiência pública em 10/12/2024 e a realização de *roadshows* destinados a potenciais licitantes. Todas as contribuições foram recebidas, sistematizadas e analisadas, resultando em ajustes relevantes, dentre os quais se destaca a redução do prazo da concessão de (20) vinte para (10) dez anos.

5. Em paralelo, foram elaboradas análises técnicas intersetoriais. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento (SEDUL), em conjunto com a Secretaria Executiva de Parcerias Estratégicas (SEPE), consolidou nota técnica contemplando os aspectos legais e operacionais do projeto, registrando inclusive consultas a órgãos específicos, como a Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU).

6. Na etapa seguinte, a documentação foi submetida ao controle prévio do TCE/PE, em cumprimento à Resolução TC nº 11/2013. O Relatório Preliminar de Auditoria (PI nº 2500277) concluiu que a documentação atende integralmente às exigências legais, reconheceu a consistência das premissas utilizadas e não identificou óbices ao prosseguimento do certame. Essa posição foi reiterada no despacho de encaminhamento do Departamento de Controle Externo de Infraestrutura (DINFRA/TCE), de 21/08/2025, que corroborou a inexistência de impedimentos à continuidade do processo.





7. Encerradas essas etapas, apresenta-se agora à Procuradoria a versão final do edital e seus anexos, a fim de que seja proferido parecer jurídico definitivo, condição necessária para a publicação do certame e subsequente abertura da concorrência pública.

8. A análise jurídica do edital deve partir da verificação da sua aderência ao regime jurídico aplicável às concessões de serviços públicos. Nesse ponto, cumpre destacar que a modelagem observou as disposições da Lei Federal nº 8.987/1995, que disciplina o regime de concessões e permissões. Acresce-se a aplicação supletiva da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente no tocante às regras de procedimento e transparência, além da Lei Municipal nº 18.824/2021, que autoriza a utilização do modelo de concessão para serviços de interesse do Município.

9. A conformidade processual foi assegurada em todas as etapas. O projeto foi submetido à avaliação prévia do Conselho Gestor de Parcerias Estratégicas (CGPar), que reconheceu sua viabilidade e autorizou o prosseguimento para consulta pública. A etapa participativa foi realizada com observância das formalidades legais, mediante publicação de aviso no Diário Oficial, realização de audiência pública e promoção de encontros com potenciais interessados. As contribuições da sociedade civil e de agentes de mercado foram devidamente respondidas e, em muitos casos, incorporadas ao projeto, demonstrando efetivo diálogo da Administração com a sociedade na elaboração e composição do objeto. A alteração mais significativa decorrente dessa participação foi a redução do prazo da concessão de (2) vinte para (10) dez anos, atendendo ao princípio da proporcionalidade e conferindo maior aderência às práticas de sustentabilidade contratual.

10. As análises técnicas intersetoriais, conduzidas pela SEDUL e pela SEPE, consolidaram notas técnicas que abordaram os aspectos jurídicos, operacionais e de mobilidade, com respaldo em consultas a órgãos especializados, como a CTTU. Nessas manifestações foram tratados pontos como a definição da matriz de riscos, a previsão do sistema de mensuração de desempenho, os limites tarifários e as premissas operacionais para a implantação das estações e bicicletas. Tais elementos foram devidamente fundamentados e traduzem aderência às exigências do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que impõe a demonstração da compatibilidade do modelo econômico-financeiro com a realidade do mercado.

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2024.02.004911





11. No campo do controle externo, a submissão de todas as etapas de planejamento até o edital e seus anexos ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco assegurou a fiscalização concomitante prevista na Resolução nº 11/2013 daquela Corte. O Relatório Preliminar de Auditoria (PI nº 2500277) reconheceu que a documentação apresentada atendeu integralmente às exigências do Anexo I da referida resolução, abrangendo estudos de demanda, plano de negócios, modelagem econômico-financeira, minuta contratual e matriz de riscos. Constatou-se, ainda, que as premissas adotadas pela Administração Municipal foram adequadas, devidamente justificadas e ajustadas ao longo do acompanhamento técnico, revelando consistência nos cálculos de receitas, investimentos e despesas projetadas. O relatório concluiu que não havia óbices ao prosseguimento da licitação, entendimento confirmado pelo despacho do Departamento de Controle Externo de Infraestrutura do TCE, datado de 21/08/2025.

12. Do ponto de vista jurídico-contratual, a versão final do edital contempla cláusulas essenciais, como o prazo contratual de dez anos, a definição da remuneração do concessionário exclusivamente a partir de receitas privadas (tarifas, publicidade, patrocínios e outorgas), a previsão de bens reversíveis ao término da concessão, mecanismos detalhados de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, exigências de garantias e seguros, além de meios adequados de solução de controvérsias, incluindo arbitragem. Todos esses elementos se coadunam com os princípios da legalidade, da eficiência, da modicidade tarifária e da segurança jurídica.

13. Ainda no ponto, a minuta contratual adota uma arquitetura escalonada de solução de controvérsias, prevendo inicialmente, na Cláusula 33, um mecanismo de resolução amigável mediante notificação formal, apresentação de alegações e proposta de solução, com prazo de até 30 dias, prorrogável por acordo, e possibilidade de mediação consensual; não havendo composição, a disputa pode ser encaminhada à instância seguinte. A Cláusula 34 dispõe sobre a constituição facultativa de Comitê de Resolução de Conflitos (*dispute board*), nos termos do art. 23-A da Lei nº 8.987/1995, de caráter recomendatório, formado por três membros (um indicado por cada parte e um terceiro consensual), destinado a examinar questões técnicas ou econômico-financeiras e a prevenir litígios mais





complexos. Já a Cláusula 35 estabelece a arbitragem como meio definitivo de resolução das controvérsias patrimoniais disponíveis, a ser conduzida pela Câmara de Comércio Brasil-Canadá ou outra instituição de reconhecida experiência, abrangendo matérias como recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, inadimplemento contratual, execução de garantias, cálculo de outorgas, indenizações e divergências sobre mensuração de desempenho, sendo processada em língua portuguesa, sob direito brasileiro, e sem suspensão das obrigações contratuais durante o procedimento. Com isso, o contrato combina instrumentos de negociação, instância técnica especializada e arbitragem, assegurando celeridade, especialização e segurança jurídica à execução da concessão.

14. De fato, o exame técnico e jurídico conduzido até aqui evidencia que o edital se encontra em plena conformidade com o ordenamento jurídico aplicável, tendo observado tanto as exigências legais quanto os parâmetros de controle interno e externo. A robustez dos estudos, a participação social e a fiscalização concomitante do TCE reforçam a segurança do procedimento e conferem legitimidade ao prosseguimento da licitação.

15. A versão final do edital de concessão foi concebida com atenção aos requisitos legais e às boas práticas de licitação, apresentando clareza quanto ao objeto, regime de execução, prazo contratual e condições de participação. O objeto está definido como a concessão comum para fornecimento, implantação, gestão, operação e manutenção do sistema de bicicletas compartilhadas do Recife, pelo prazo de dez anos.

16. O critério de julgamento adotado é o da maior oferta de outorga, em conformidade com o artigo 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.987/1995. Esse modelo, conjugado com a previsão de outorga variável sobre a receita bruta, assegura a vinculação direta entre o desempenho econômico da concessionária e a remuneração do poder concedente, em linha com o princípio da eficiência. O valor global estimado do contrato foi fixado em R\$ 86,8 milhões, composto por R\$ 22,1 milhões de investimentos (CAPEX) e R\$ 64,6 milhões em despesas operacionais (OPEX), sendo tais cifras meramente referenciais.





17. No que se refere às condições de participação, o edital adota regime de ampla competitividade, permitindo a participação de pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras, inclusive fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio. Foram previstos, entretanto, critérios rigorosos de vedação, alinhados à Lei nº 14.133/2021, que afastam empresas em situação de inidoneidade, impedimento ou condenações relevantes, assegurando a higidez do certame.

18. Destaca-se ainda a previsão de garantia de proposta, fixada em 0,5% do valor contratual (R\$ 434 mil), a ser apresentada em modalidades variadas (caução, seguro-garantia, fiança bancária, títulos da dívida pública ou título de capitalização). Essa exigência encontra amparo no artigo 96 da Lei nº 14.133/2021 e busca mitigar riscos de desistência ou inadimplemento pré-contratual. Ato contínuo, as etapas do certame foram detalhadas de forma exaustiva, abrangendo desde a habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica até a adjudicação e homologação. O edital prevê, ainda, mecanismos de saneamento de falhas formais, diligências para esclarecimento e a possibilidade de impugnações e pedidos de esclarecimento antes da abertura da sessão, reforçando os princípios do contraditório e da ampla participação.

19. Do ponto de vista contratual, a minuta anexa contempla cláusulas essenciais, como a reversibilidade dos bens vinculados ao serviço, a matriz de riscos, o sistema de mensuração de desempenho e a exigência de seguros e garantias de execução. Tais instrumentos asseguram a adequada repartição de riscos, a qualidade da prestação e a proteção do interesse público.

20. Assim, a leitura do edital e de seus anexos revela um instrumento convocatório robusto, em conformidade com o ordenamento jurídico e em sintonia com as recomendações do TCE/PE e das secretarias técnicas envolvidas. Sua estrutura é clara, detalhada e capaz de assegurar tanto a competitividade do certame quanto a adequada execução contratual, reduzindo riscos de litígios futuros e promovendo segurança jurídica ao Município.

21. **Em conclusão**, e considerando (i) o histórico de deliberações administrativas que marcaram o desenvolvimento do projeto, com a aprovação sucessiva pelo Conselho Gestor de Parcerias Estratégicas,





(ii) a realização de consulta e audiência públicas com efetiva incorporação de contribuições relevantes, (iii) as análises técnicas intersetoriais produzidas pelas secretarias envolvidas, (iv) o controle concomitante exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que atestou a regularidade do processo e a consistência das premissas adotadas, e (v) a conformidade jurídica do edital e da minuta contratual com o regime de concessões estabelecido na legislação federal e municipal, opino pela viabilidade jurídica e regularidade da publicação do edital de concessão comum do Sistema de Bicicletas Compartilhadas do Município do Recife, na forma da versão ora apresentada.

22. Recomenda-se, por oportuno, que sejam observadas rigorosamente as publicações do certame exigidas em lei e demais formas a fim de garantir a mais ampla publicidade e assegurar, com isso, a maior competitividade possível no certame (publicações oficiais, gerais e PNCP). Além disso, que a Administração mantenha acompanhamento rigoroso na fase de execução, em especial quanto à fiscalização da matriz de riscos, da mensuração de desempenho e da efetiva reversibilidade dos bens, assegurando a preservação do equilíbrio econômico-financeiro e a continuidade do serviço público.

É o parecer.

À consideração superior.

Recife, 20 de setembro de 2025

Bruno Santos Cunha - Procurador do Município

Matrícula 87.476-8 - OAB/PE 1.033-B





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 1408/2025

PROCESSO:2024.02.004911

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

À PGA:

De acordo com o parecer por seus próprios fundamentos e recomendações, sobre edital de concorrência para a concessão dos serviços públicos de fornecimento, implantação, gestão, operação e manutenção do sistema de bicicletas compartilhadas no Município, pelo critério de julgamento de maior oferta (art. 15, II, da Lei nº 8.987/95).

Recife, 22 de setembro de 2025

Danilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0656/2025

PROCESSO: 2024.02.004911

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

Exmo. Procurador-Geral do Município,

Faço seguir o Encaminhamento nº 1408/2025, do Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos, com o qual estou de acordo.

À consideração superior.

Juliana Villar Limeira

Procuradora-Assistente da Procuradoria-Geral Adjunta

Matrícula 87.484-4 OAB/PE 25.612





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0656/2025

PROCESSO:2024.02.004911

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2024.02.004911

