

Implantação, Exploração, Operação,  
Manutenção e Gerenciamento de

# Estacionamentos Rotativos



## Jurídico



**PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA**

**José Ronaldo de Carvalho**  
Prefeito Municipal

**Pablo Roberto Gonçalves da Silva**  
Vice-Prefeito Municipal

**Mario Costa Borges**  
Chefe de Gabinete do Prefeito

**SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO**

**Carlos Alberto Oliveira Brito**  
Secretário Municipal de Planejamento

**Djavan Aragão Pereira dos Santos**  
Subsecretário Municipal de Planejamento Urbano

**ESTUDOS DE MODELAGEM TÉCNICO-OPERACIONAL, ECONÔMICO-FINANCEIRA  
E JURÍDICA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS, LEVANTAMENTOS,  
INVESTIGAÇÕES E ESTUDOS PARA IMPLANTAÇÃO, EXPLORAÇÃO, OPERAÇÃO,  
MANUTENÇÃO E GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO  
ROTATIVO PAGO DE VEÍCULOS EM LOGRADOUROS PÚBLICO E ÁREAS  
PERTENCENTES AO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA**

**CADERNO C  
MODELO JURÍDICO**

MAIO DE 2026



**ESTUDOS DE MODELAGEM TÉCNICO-OPERACIONAL, ECONÔMICO-FINANCEIRA E JURÍDICA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS, LEVANTAMENTOS, INVESTIGAÇÕES E ESTUDOS PARA IMPLANTAÇÃO, EXPLORAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO DE VEÍCULOS EM LOGRADOUROS PÚBLICO E ÁREAS PERTENCENTES AO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA**

**CADERNO C  
MODELO JURÍDICO**

**DECRETO N° 12.721, DE 04 DE OUTUBRO DE 2022  
DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO  
ANO VIII EDIÇÃO 2235 07.10.2022**

MAIO DE 2026



## **Equipe Técnica**

### **FERNANDO MARQUES ELY**

Administrador - CRA-DF 026.034

### **THIAGO PEIXOTO NOVAIS**

Engenheiro Civil - CREA 147293/D-MG

### **RENATO GRILLO ELY**

Engenheiro Civil - CREA 13611/D-RS

### **PAULO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Arquiteto e Urbanista - CAU A80095-3

### **ANA CECÍLIA PARISI**

Arquiteta e Urbanista - CAU A80095-3

### **JORDAN PAULO MEROS**

Arquiteto e Urbanista - CAU A55153-8

### **PEDRO MARQUES ELY**

Engenheiro Ambiental - CREA 17043/D-DF

### **CAROLINA DE BIASE**

Economista – Corecon-PE 4950

### **MARINA BELO**

Administradora – CRA-PE 20-16592

### **PEDRO HENRIQUE COSTÓDIO RODRIGUES**

Advogado - OAB n° 35.228

### **ANA CAROLINA LARANJEIRA DE PEREIRA**

Advogada - OAB n° 44.297



## Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Desenho e estruturação do Modelo Jurídico .....</b>	<b>9</b>
1.1 Introdução .....	9
<b>2. Análise legislativa e aspectos jurídicos pertinentes .....</b>	<b>12</b>
2.1. Possibilidades e formas de relação contratual entre a Administração Pública e a iniciativa privada para concessão de serviços públicos .....	14
Concessão Comum .....	14
2.2. Conclusão sobre as possibilidades e formas de relação contratual entre a Administração Pública e a iniciativa privada para concessão de serviços públicos .....	22
2.3. Análise da legislação do Município de Feira de Santana aplicável ao projeto .....	23
Lei Orgânica do Município de Feira de Santana .....	23
Competência para execução dos serviços públicos por via direta ou sob regime de concessão .....	23
Legislação Municipal sobre Parcerias Público-Privadas .....	24
Legislação Municipal sobre Sistema de Estacionamento Rotativo .....	25
<b>3. Desenho e estruturação do Modelo Jurídico .....</b>	<b>28</b>
3.1. Receitas da Concessão .....	32
3.2. Tarifas .....	33
3.3. Tempo Máximo de Permanência na Vaga .....	34
3.4. Eventos de Grande Porte e Pontos de Movimentação Noturna ou de Fim de Semana .....	34
3.5. Vagas Especiais .....	35
3.6. Demais Isenções .....	36
3.7. Canais de Comercialização de Créditos de Estacionamento e Pagamento de Tarifas de Regularização .....	37
3.8. Registro das Operações .....	38
3.9. Controle / Fiscalização do Uso das Vagas .....	39
3.10. Verificador Independente .....	39
3.11. Situações Excepcionais .....	41
<b>4. Ferramentas Jurídicas .....</b>	<b>43</b>



<b>5. Condicionantes .....</b>	<b>44</b>
<b>6. Aspectos tributários .....</b>	<b>47</b>
<b>7. Legislação .....</b>	<b>53</b>
<b>8. Matriz de riscos .....</b>	<b>54</b>
<b>9. Estrutura de garantias .....</b>	<b>63</b>
<b>10. Plano de seguros .....</b>	<b>64</b>
<b>11. Responsabilidades .....</b>	<b>66</b>
11.1. Concessionária .....	66
11.2. Poder Concedente .....	68
<b>12. Conclusões .....</b>	<b>69</b>
12.1. Estruturação da Licitação .....	69
12.2. Critério de Julgamento .....	69
12.3. Critérios de Habilitação .....	70
12.4. Síntese da Modelagem .....	71
<b>Anexos .....</b>	<b>Error! Indicador Não Definido .</b>
ANEXO I – Minuta de Edital e Anexos .....	<b>Error! Indicador Não Definido .</b>



## Apresentação

Este documento constitui-se do **Caderno C – Modelo Jurídico** dos estudos para elaboração de projetos, levantamentos, investigações e estudos para implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do Sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Município de Feira de Santana.

Visando atender ao escopo do Decreto N° 12.721, de 04 de outubro de 2022, publicado no Diário Oficial do Eletrônico do Município de Feira de Santana, no dia 07 de outubro de 2022, com a minuta do Termo de Autorização, que autorizou o **Grupo Volar Engenharia-AeT-Costódio Rodrigues Advocacia**, composto pelas empresas:

### **Volar Engenharia Ltda | CNPJ 28.812.523/0001-51**

Especializada na disciplina de Infraestrutura de Transportes Rodoviário e Ferroviário, a Volar Engenharia atua em todas as etapas de um projeto: Estudo, Execução e Operação, nos setores público e privado, desde a Concepção, Engenharia e Construção até o Gerenciamento das Operações. Conta ainda em seu portfólio a operação de estacionamentos privativos.

Com sede em Brasília, a Volar tem em seu corpo técnico profissionais com mais de 40 anos de atuação no mercado de infraestrutura de transportes.

### **AeT Arquitetura Planejamento e Transportes Ltda | CNPJ 01.136.983/0001-50**

Sediada em Brasília, a AeT é uma empresa focada na prestação de serviços em planejamento e projeto de empreendimentos urbanísticos e de transportes urbanos.

Os trabalhos realizados pela equipe da AeT envolvem sempre quatro etapas na sua efetivação: concepção; estudo de viabilidade; projetos básico e executivo.

Constituída em 1996, tem como propósito conjugar profissionais das áreas de urbanismo e transportes urbanos, a fim de garantir uma análise pormenorizada das propriedades urbanas, regionais, sociais e ambientais das cidades.



### **Pedro Henrique Costódio Rodrigues Advocacia | CNPJ 30.699.829/0001-95**

A Costódio Rodrigues Advocacia é um escritório com sede em Brasília, especializado em Direito Administrativo e Empresarial. A empresa tem em sua carteira de projetos o desenvolvimento de modelagens jurídicas de Concessões, Parcerias Públicas-Privadas, Projetos Estruturados, Licitações e Contratos Administrativos no Brasil e no exterior, para entidades nacionais e internacionais, sobretudo em empreendimentos de infraestrutura.

O grupo autorizado contará com a parceria da empresa **Beremiz Consultoria em Gestão Empresarial Ltda**, para o desenvolvimento da Modelagem Econômico-Financeira.

### **Grupo Volar Engenharia-AeT-Costódio Rodrigues Advocacia**

Com mais de 40 anos de experiência acumulados em projetos e consultoria no setor de transportes e infraestrutura, as empresas uniram-se, com objetivo de somar esforços e conhecimento.

Com profunda experiência em projetos correlatos, as empresas têm como diferencial o profundo conhecimento da cidade de Feira de Santana, e sua dinâmica de transporte e estacionamentos rotativos. Temos a plena convicção de que podemos contribuir com o desenvolvimento dos estudos e projetos, em atendimento ao Termo de Autorização supramencionado.



## C. Modelo Jurídico

### 1. Desenho e estruturação do Modelo Jurídico

#### 1.1 Introdução

A Prefeitura Municipal de Feira de Santana, através do Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público Privadas, no uso de suas atribuições, publicou, em 14/05/2022, no Diário Oficial do Município de Feira de Santana (Edição 2094), o Edital de Chamamento para Procedimento de Manifestação de Interesse nº 01/2022, nos termos do Decreto Municipal nº 12.562/2022.

De acordo com o objeto definido no supracitado Edital, os interessados deveriam se habilitar para:

*apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos para implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do **Sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Município de Feira de Santana, do Sistema de remoção e guarda de veículos apreendidos ou retidos, quando da constatação de pratica de infrações de trânsito previstas no CTB e quando da constatação de infrações dos modais de transportes previstas nos regulamentos municipais próprios, e do Sistema de estacionamento especial pago para veículo de cargas perigosas, na modalidade de concessão comum***

Em atenção ao item 2 do Edital, as pessoas jurídicas interessadas apresentaram requerimento de manifestação de interesse, ao passo que o Decreto nº 12.721, de 04/10/2022, listou as empresas autorizadas a “*efetuar os estudos de modelagem técnico-operacional, econômico-financeira e jurídica para elaboração de projetos, levantamentos, investigações e estudos para implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do Sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Município de Feira de Santana, na modalidade de concessão comum*”.



Nesse contexto, ressalta-se que o Decreto Normativo que autorizou os estudos por parte das empresas interessadas tratou de limitar a modelagem técnico-operacional, econômico-financeira e jurídica para o projeto de *“implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do Sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Município de Feira de Santana, na modalidade de concessão comum”*, decotando do objeto os estudos relacionados ao *“Sistema de remoção e guarda de veículos apreendidos ou retidos”*, bem como ao *“Sistema de estacionamento especial pago para veículos de cargas perigosas”*.

Portanto, tendo em vista a autorização do **GRUPO VOLAR ENGENHARIA-AET-COSTÓDIO RODRIGUES ADVOCACIA**, para realizar os estudos, a seguir apresentamos o **Caderno C – Modelo Jurídico**, desenvolvido com base nas diretrizes constantes do Edital de Chamamento Público nº 01/2022. Na forma exigida pelo referido instrumento convocatório, o estudo a seguir sugere alternativas de modelagem jurídica e formas de contratação, indicando a melhor estrutura de parceria público-privada para viabilização do projeto pretendido pelo Município de Feira de Santana.

Este caderno de modelagem jurídica foi elaborado com fundamento no conjunto normativo aplicável ao projeto, contemplando, em especial, as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil, notadamente no que se refere aos princípios da Administração Pública e à prestação de serviços públicos.

No âmbito infraconstitucional, foram consideradas as normas gerais relativas às concessões de serviços públicos, previstas na Lei 8.987/1995, bem como as disposições da Lei 14.133/2021, aplicáveis de forma subsidiária, conforme a natureza jurídica do contrato e as peculiaridades do modelo adotado.

Também foram observadas as disposições da Lei Complementar 123/2006, no que se refere ao tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, quando aplicável.

Considerando a natureza do objeto, foram igualmente levadas em conta as normas relacionadas à política de mobilidade urbana e à disciplina do trânsito, especialmente as disposições do Código de Trânsito Brasileiro, bem como regulamentações municipais correlatas.



No âmbito local, foram analisadas a Lei Orgânica do Município de Feira de Santana, a Lei Municipal nº 2.781/2007 e a Lei Complementar Municipal nº 78/2013, que autorizam e disciplinam a delegação do serviço público em questão. Ademais, foi considerado recente Decreto Municipal nº 14.489/2026, que trouxe atualizações na regulamentação do Sistema de Estacionamento Rotativo Pago.

Por fim, a estruturação jurídica do projeto observou as melhores práticas de modelagem de concessões públicas, especialmente no que se refere à alocação de riscos, à definição de mecanismos de remuneração e à estruturação de instrumentos de governança contratual, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e da segurança jurídica.



## 2. Análise legislativa e aspectos jurídicos pertinentes

Para a adequada análise dos aspectos institucionais e jurídico-regulatórios pertinentes ao projeto em discussão, é necessário mapear todas as fontes normativas, jurisprudenciais e regulatórias relacionadas ao objeto. É importante também destacar as opções, dentre aquelas disciplinadas pelo arcabouço jurídico brasileiro e previstas na legislação local, que a Administração tem para viabilizar seus objetivos, indicando, ainda, possíveis entraves jurídicos, normativos e/ou regulatórios e as ações necessárias à sua regular superação.

Inicialmente, destaca-se a redação do art. 175 da Constituição Federal, normativa essencial para o desenvolvimento do estudo ora apresentado:

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

Segundo o art. 30, inciso V, da Constituição Federal, compete aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Tal regra é corroborada pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/1997):

*Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:*

(...)

*X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;*

Em consonância com tais disposições, a Lei Orgânica do Município de Feira de Santana assim estabelece:

*Art. 8º Compete ao Município prover tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivos o pleno desenvolvimento das suas funções sociais e a garantia do bem-estar de seus habitantes.*

*Art. 9º Observando o interesse local e legislação aplicável em cada caso, compete ao Município, dentre outras atribuições:*

(...)



*VIII - organizar e assegurar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação dos serviços públicos municipais, inclusive os de:*

*(...)*

Em complemento, cumpre destacar que a Lei Municipal nº 2.781/2007<sup>1</sup>, publicada no Diário Oficial do Município em 15/05/2007, tratou de criar no Âmbito do Município de Feira de Santana o Sistema de Estacionamento Rotativo, denominado "Zona Azul". (DOFS 2015)

Por sua vez, a Lei Municipal nº 2.781/2007 foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 8.397<sup>2</sup>, de 04 de outubro de 2011, que "*Regulamenta o sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em vias de logradouro da área central, corredores de tráfego e locais de eventos públicos do Município de Feira de Santana (Zona Azul), e dá outras providências*".

Recentemente, em 06/05/2026, foi publicado o Decreto nº 14.489/2026<sup>3</sup>, que acabou por revogar as disposições anteriores e trouxe importantes atualizações para o cenário no âmbito o Município. Assim dispõe o art. 1º:

**CAPÍTULO I – DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO**

*Art. 1º - O Sistema de Estacionamento Rotativo Controlado de Veículos em Vias e Logradouros Públicos do Município de Feira de Santana, denominado Zona Azul, tem por objetivo promover a rotatividade de vagas, melhorar a fluidez do trânsito e garantir o uso democrático dos espaços públicos de estacionamento.*

Ademais, destacam-se disposições relacionadas às áreas a serem exploradas; às tarifas; à fiscalização; dentre outras especificações.

Por fim, destaca-se a edição da Lei Complementar nº 78<sup>4</sup>, de 08 de agosto de 2013, que "*fixa regras no âmbito do Município de Feira de Santana sobre o sistema de*

---

<sup>1</sup> <https://www.feiradesantana.ba.gov.br/leis/Leis20072781.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.feiradesantana.ba.gov.br/leis/deno20118397.pdf>

<sup>3</sup> <https://diariooficial.feiradesantana.ba.gov.br/atos/executivo/12IN3WXH050520261740.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.feiradesantana.ba.gov.br/leis/Leco20130078.pdf>



*estacionamento rotativo, denominado "zona azul", criado pela Lei nº 2781 de 05 de junho de 2007, e dá outras providências".*

Logo, nota-se que a matéria já foi objeto de regulamentação no âmbito do Município de Feira de Santana.

Dessa forma, considerando que a legislação permite que a implantação, a manutenção e a operação de sistema de estacionamento rotativo pago nas vias sejam executadas de forma indireta, mediante concessão de serviços públicos lato sensu, são apresentados a seguir os aspectos característicos de cada uma das três modalidades de concessão (comum, patrocinada e administrativa) previstas no ordenamento jurídico brasileiro, com a finalidade de avaliar e identificar aquela que se mostra mais adequada, tendo em vista as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto e os interesses do Município de Feira de Santana para atendimento a sua população.

## **2.1. Possibilidades e formas de relação contratual entre a Administração Pública e a iniciativa privada para concessão de serviços públicos**

### **Concessão Comum**

Disciplinada pela Lei Federal n.º 8.987/95 (Lei de Concessões), sendo prevista em âmbito local, a modalidade concessão de serviços públicos intitulada "comum" consiste na relação jurídica pela qual se formaliza a delegação da prestação de serviços de competência do ente público titular a um delegatário vencedor da respectiva licitação.

Na concessão comum a delegação é realizada por conta e risco da concessionária, com prazos e condições contratualmente determinadas, ao passo que a sua remuneração é realizada pela percepção das tarifas diretamente cobradas dos usuários diretos destes serviços concedidos.

Essa estrutura contratual tem como base fundamental o art. 175, da Constituição Federal, que atribuiu ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. Em sua redação, o dispositivo constitucional é claro em definir que a concessão (em sentido amplo) corresponde à delegação da execução daqueles serviços cuja titularidade – funcional e operacional - é do poder público.



A lei prevê duas modalidades de concessão comum: (a) a concessão de serviços públicos e (b) a concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública. Na primeira modalidade de contratação, são delegados apenas os serviços públicos relacionados a uma infraestrutura já existente. Na segunda modalidade, além da delegação dos serviços, atribui-se ao concessionário a obrigação de realização de investimentos, os quais devem ser amortizados mediante a exploração do serviço ou da obra por um prazo determinado.

Ambas as formas de contratação encontram amparo no art. 2º, incisos II e III, da Lei de Concessões, que assim disciplina:

*Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*(...)*

*II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021);*

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021). (...).*

Para a celebração de contrato de concessão comum, seu objeto deve ser licitado, necessariamente, por meio de concorrência pública ou de diálogo competitivo - sendo a concorrência o procedimento tradicionalmente adotado para esse tipo de contratação, nos termos da legislação aplicável.

Ambas as modalidades devem seguir as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que revogou a Lei Federal nº 8.666/1993 e passou a



reger, com exclusividade, os procedimentos licitatórios no âmbito da Administração Pública. O contrato de concessão comum, por sua vez, submete-se materialmente à Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões), que estabelece as normas gerais sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos

Para tanto, pode-se adotar, como critério para a seleção do futuro concessionário:

- a) o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado (art. 15, inc. I, da Lei Geral de Concessões);
- b) o maior valor oferecido à Administração Pública em pagamento de ônus da outorga (art. 15, inc. II da Lei Geral de Concessões);
- c) a combinação do critério “a” ou “b” com o critério de melhor técnica (art. 15, incisos V e VI, da Lei Geral de Concessões); ou
- d) exclusivamente o critério de melhor técnica, com a fixação do preço no edital da concorrência pública (art. 15, inc. IV da Lei Geral de Concessões).

Importante salientar que, embora os critérios indicados nos itens (a) e (b) apresentem maior grau de objetividade e sejam amplamente adotados nas licitações para outorga de serviços públicos por concessão comum, o critério previsto no item (c) revela-se particularmente vantajoso em determinados contextos. Isso porque a combinação entre preço e técnica permite à Administração Pública selecionar não apenas a proposta economicamente mais favorável, mas também aquela que demonstre capacidade técnica compatível com a complexidade do serviço a ser concedido - afastando, assim, propostas formuladas por licitantes sem o necessário lastro operacional e experiência setorial para a adequada execução do contrato.

Por outro lado, a adoção isolada do critério de melhor técnica - previsto no item (d) - exige atenção redobrada na elaboração dos parâmetros de avaliação, uma vez que critérios subjetivos ou insuficientemente detalhados no edital podem comprometer a objetividade do julgamento e abrir espaço para direcionamentos na pontuação dos licitantes, em prejuízo da higidez do certame e do interesse público.

Quanto ao prazo, a Lei Federal de Concessões não estabelece limite máximo de vigência desses contratos, diversamente do que ocorre nas parcerias público-privadas, em que o prazo de vigência do contrato deve ser de, **no máximo, 35 (trinta e cinco) anos**. Nas



concessões comuns, o prazo de vigência dos contratos deve ser aquele suficiente para a amortização e a depreciação dos investimentos realizados pelo particular e para a obtenção do retorno do capital por ele investido.

Nos contratos de concessão comum, a remuneração da concessionária (o particular contratado) consiste, basicamente, no produto da arrecadação das tarifas devidas pelos usuários finais. A estrutura tarifária e a forma de cobrança deverão estar previstas no edital e no contrato de concessão, indicando-se os critérios e as bases a serem adotados para o cálculo da tarifa, bem como a forma em que a cobrança será feita do usuário final, com a devida correlação entre o consumo do serviço e sua respectiva remuneração.

A tarifa exerce papel relevante para caracterizar um contrato de concessão comum e seu valor deverá ser fixado com vistas a assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da concessão quanto a modicidade tarifária, mediante a adoção de mecanismos que induzam à eficiência dos serviços

Vale ressaltar, a concessão comum tem como principal elemento distintivo dentre as outras modalidades possíveis de delegação de serviços, a não utilização direta de recursos orçamentários ao projeto. Por essa estrutura contratual, a remuneração do concessionário é realizada principalmente através receitas de tarifárias oriundas da operação e exploração dos serviços, sem prejuízo da possibilidade da obtenção de receitas acessórias (quando previstas).

Isso porque à concessionária é possível, conforme previsto no art. 11<sup>5</sup> da Lei Federal de Concessões, desde que previsto no respectivo no edital de licitação, auferir receitas extraordinárias, acessórias e complementares à remuneração tarifária, mediante a exploração de fontes acessórias ao negócio da concessão. Tal possibilidade tem o propósito de assegurar a modicidade tarifária, em favor dos usuários finais, além de gerar valor econômico para os resíduos, por meio de sua utilização para fins de produção de outras matérias. Na prática, verifica-se que, em determinados projetos, parcela dessas

---

<sup>5</sup> “Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.



receitas complementares é compartilhada com o poder concedente, além de ser utilizada na diminuição do valor das tarifas (em prol da modicidade).

Na concessão comum, portanto, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços prestados deverá ser assegurada pela estrutura tarifária e por uma boa gestão comercial, de modo que a remuneração por meio da tarifa paga pelos usuários seja suficiente para custear os investimentos necessários e a operação eficiente. Via de regra, inexistem, portanto, quaisquer subsídios (salvo os tarifários em benefício de usuários de baixa renda, como tarifas sociais), ou pagamentos complementares à concessionária por parte do Município, tampouco a cobrança, por parte do Fisco municipal, de quaisquer taxas relativas a tais serviços.

Ademais, ressalta-se que a modalidade de concessão comum é mais adequada aos serviços classificados como *uti singuli* ou individuais, cujos usuários são determinados e a sua fruição é mensurável para cada destinatário. Conforme explica Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup>, os serviços *uti singuli*:

*(...) desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto.*

Além disso, para que os contratos de concessão comum sejam solidamente executados, além dos serviços serem passíveis de verificação individualizada por sua utilização, a sua operação deve ser “autossustentável”. Isto é, que a arrecadação tarifária seja suficiente para cobrir os custos de sua operação e para remunerar adequadamente a atividade prestada pelo concessionário, conforme objetivamente ressalta Egon Bockmann Moreira<sup>7</sup>:

*Nas concessões comuns, cujo projeto é autossustentável, a tarifa há de ser a principal fonte de remuneração, amortização e lucratividade. Em suma, ela advém da composição de ao menos cinco itens: (i) benefícios aos usuários;*

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 423-425.

<sup>7</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público: inteligência da Lei 8.987/1995*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 328.



*(ii) administração do serviço e respectivos custos operacionais; (iii) lucro do investidor; (iv) amortização dos investimentos; (v) tributos. O percentual dessas unidades variará de concessão a concessão*

Assim, o principal desafio das concessões comuns é justamente equilibrar e compatibilizar a modicidade tarifária ao custeio dos encargos do concessionário.

Dessa forma, importa destacar que o modelo da concessão comum é compatível com a pretensão do Município de Feira de Santana para estruturar projeto ou parceria com a iniciativa privada para implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do Sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Município de Feira de Santana.

### **Concessão Patrocinada**

Disciplinada pela Lei Federal n.º 11.079/04 (Lei das PPPs), com aplicação subsidiária da Lei das Concessões, a “concessão patrocinada” possui como principal característica distintiva em relação à concessão comum a existência de contraprestação do poder público em acréscimo às receitas tarifárias, objetivando, essencialmente: (i) conferir viabilidade econômico-financeira ao projeto; e (ii) manter a modicidade tarifária ínsita aos serviços concedidos.

A concessão patrocinada, cujo fundamento, à exemplo da concessão comum, igualmente decorre do art. 175, da Constituição Federal, tem sua definição legal exposta pelo artigo 2º, §1º, da Lei das PPPs, que assim dispõe:

*Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.*

*§ 1.º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (...).*

Cumprido destacar, essa modalidade de delegação de serviços tem sido largamente utilizada nos setores de saneamento básico e em sistemas de transporte público urbano coletivo de passageiros sobre trilhos, que tradicionalmente exigem volumosos investimentos de capital irrecuperável (*sunk costs*). A utilização da estrutura contratual da



concessão patrocinada seria, portanto, justificada pela impossibilidade da viabilização econômico-financeira dos projetos tão somente através da obtenção de receitas oriundas da arrecadação tarifária.

Para que se realize a celebração de um contrato de concessão patrocinada, seu objeto deverá ser igualmente licitado por meio de concorrência pública ou diálogo competitivo, na disciplina da Lei de Licitações ou da Nova Lei de Licitações, conforme o caso, e da Lei de PPP.

Além disso, a contratação de uma concessão patrocinada exige a observância de requisitos mínimos no que tange ao seu prazo, valor e objeto, conforme disposições expressas pela Lei das PPPs, que estabelece que os projetos em seu âmbito disciplinados devem ser contratados por prazo compatível com a amortização dos investimentos nele previstos. O tempo mínimo para vigência destes contratos é de 05 (cinco) anos, e o máximo 35 (trinta e cinco) anos.

Levando em consideração a envergadura dos investimentos necessários à implantação de uma parceria público-privada, a Lei de PPPs previu, além das garantias de execução do contrato pelo parceiro privado, um forte mecanismo de garantias a serem prestadas pelo parceiro público, entre elas:

- a) vinculação de receitas em garantia pelo poder público;*
- b) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;*
- c) contratação de seguro-garantia de entidades não controladas pelo poder público;*
- d) prestação de garantias por organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo poder público;*
- e) prestação de garantias por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; além de*
- f) outros mecanismos admitidos em lei, tudo com vistas a assegurar a solidez financeira e atratividade do projeto.*

Ademais, em relação à adoção da concessão patrocinada ao projeto pretendido pelo Município de Feira de Santana, importa mencionar que, por ser inviável individualizar a cobrança de tarifa, o modelo não é recomendável.



## **Concessão Administrativa**

Tal como a concessão patrocinada, a concessão administrativa é disciplinada em âmbito federal pela Lei das PPPs, sendo ambas chamadas de parceria público-privada “em sentido estrito”.

A concessão administrativa é a estrutura de PPP utilizada aos empreendimentos em que o poder público é usuário direto ou indireto do serviço concedido, mesmo que o contrato envolva a execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens.

Diversamente do que ocorre na concessão patrocinada, na concessão administrativa o poder público arca, de forma direta e integral, com a remuneração do concessionário, sendo este o principal marco distintivo sobre as outras estruturas de delegação de serviços.

A definição legal de concessão administrativa foi estabelecida pelo art. 2.º, § 2.º, da Lei das PPPs, que assim dispõe:

*Art. 2.º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.*

*(...)*

*§ 2.º. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (...).*

Cabe ressaltar, a concessão administrativa se distingue da concessão comum e da concessão patrocinada na medida que o serviço público delegado não é passível de cobrança de tarifa (ao menos não pelo concessionário da PPP, em nome próprio). Aqui, a remuneração do parceiro privado é formada integralmente pela contraprestação paga pelo poder concedente, ainda que sem prejuízo de eventuais receitas extraordinárias exploradas pelo operador dos serviços.

A experiência nacional tem mostrado que a concessão administrativa tem sido geralmente utilizada para atividades que, pela sua natureza ou pelo regime jurídico regente, não podem ser divididas em unidades aptas a serem cobradas de seus usuários. É, portanto, a estrutura frequentemente utilizada para os serviços que Hely Lopes Meirelles classifica



como *uti universi*, a exemplos dos serviços de iluminação pública. De acordo com as lições do destacado autor<sup>8</sup>, tais serviços:

*(...) são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo (...). Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para o seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí por que, normalmente, os serviços uti universi devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.*

Diante deste contexto jurídico, normativo e institucional, é de se concluir que a concessão administrativa é o arranjo contratual disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro mais adequado aos serviços de prestação *uti universi*, ou de fruição compulsória, como é o caso dos serviços de iluminação pública.

Logo, não se trata da opção mais adequada para o projeto pretendido pelo Município de Feira de Santana.

## **2.2. Conclusão sobre as possibilidades e formas de relação contratual entre a Administração Pública e a iniciativa privada para concessão de serviços públicos**

A partir dos elementos analisados ao longo do presente estudo, conclui-se que a estrutura jurídico-contratual mais adequada para viabilizar a participação da iniciativa privada na implantação, exploração, operação, manutenção e gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo pago no Município de Feira de Santana é a concessão comum, nos termos da Lei 8.987/1995.

A escolha desse modelo revela-se compatível com as características do objeto, especialmente no que se refere à possibilidade de remuneração da concessionária por meio da exploração do serviço, à adequada alocação de riscos e à inexistência de necessidade de contraprestação pecuniária direta por parte do Poder Público.

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 423.



Registre-se que, embora o Edital de Chamamento para Procedimento de Manifestação de Interesse nº 01/2022 e os respectivos termos de autorização já tenham indicado a adoção da concessão comum como diretriz inicial do projeto, o presente estudo procedeu à análise técnica, jurídica e econômico-financeira da modelagem, confirmando a adequação dessa escolha.

Dessa forma, a modelagem proposta não apenas se mostra juridicamente viável, como também alinhada às melhores práticas de estruturação de concessões, atendendo aos princípios da eficiência, da economicidade e da segurança jurídica.

### **2.3. Análise da legislação do Município de Feira de Santana aplicável ao projeto**

Definida a modalidade da concessão - concessão comum regida pela Lei Federal nº 8.987/95 - o objetivo do estudo é identificar as normas locais regentes sobre os contratos relacionados ao objeto pretendido pelo Poder Público.

#### **Lei Orgânica do Município de Feira de Santana**

A Lei Orgânica de um município é a legislação básica que regula e disciplina os aspectos funcionais e organizativos da vida pública na cidade. São verdadeiras “constituições” dos entes municipais, que devem reservar absoluta sintonia com as diretrizes, institutos e normas da Constituição Federal e da Constituição do Estado.

No âmbito específico do Município de Feira de Santana, sua Lei Orgânica – Lei Municipal nº 37/1990 – foi publicada em 05/04/1990 e, após aprovação da Proposta de Emenda nº 54/2003, de autoria da Mesa Diretiva, consolidou-se como a norma regente do Município.

#### **Competência para execução dos serviços públicos por via direta ou sob regime de concessão**

Conforme redação do art. 36 da Lei Orgânica do Município de Feira de Santana, a prestação de serviços por meio de concessão será objeto de legislação municipal específica, sendo que a execução de serviços públicos poderá ser realizada por concessionários ou permissionárias:

*Art. 36 Lei municipal específica disporá sobre a organização, funcionamento, fiscalização e segurança dos serviços públicos e de utilidade pública, prestados sobre regime de concessão, permissão ou autorização,*



*incumbindo, aos que os executarem, sua permanente atualização e adequação às necessidades do usuário.*

*[...]*

*Art. 38 A execução de serviços públicos poderá ser realizada:*

*I - diretamente, através de órgão da Prefeitura Municipal;*

*II - através de entidade da Administração indireta;*

*III - por concessionária ou permissionária de serviço público;*

*IV - por empresa contratada para tal fim.*

*§ 1º A contratação de terceiros para auxiliar a Prefeitura Municipal ou entidade da Administração indireta na execução de serviço público não descaracteriza as hipóteses previstas nos incisos I e II deste artigo.*

*§ 2º Suprimido. (Suprimido pela Emenda à Lei Orgânica nº 43/2014)*

*§ 3º As tarifas dos serviços públicos deverão ser fixadas pelo Executivo, tendo em vista a justa remuneração.*

## **Legislação Municipal sobre Parcerias Público-Privadas**

Com o objetivo de instrumentalizar os institutos da Lei das PPPs às particularidades locais e regionais, os municípios podem (e devem) estabelecer sua própria legislação sobre Parcerias Público-Privadas que, evidentemente, deve reservar sintonia com os ditames da lei federal.

No contexto do Município de Feira de Santana, a Lei Complementar Municipal nº 76, de 20 de junho de 2013, institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, destinado a promover, fomentar, coordenar e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de parceiros, prestarão serviço público ou realizarão obras públicas mediante concessão, voltadas para o desenvolvimento do Município e para o bem-estar coletivo.

Contudo, em se tratando de concessão comum, a Lei Complementar Municipal nº 76/2013, que sofreu alterações a partir da Lei Municipal nº 4.373, de 04/12/2025, estabelece o seguinte:

*Art. 2º As parcerias público-privadas são contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, e serão desenvolvidas por meio de adequado planejamento, com definição das*



*prioridades quanto à implantação e gestão de serviços públicos, com eventual execução de obra ou fornecimento de bens..*

(...)

**§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.**

Nesse contexto, embora a concessão comum não se encontre abarcada pelas disposições da Lei Complementar Municipal nº 76/2013, surge dúvida quanto à necessidade de Lei específica que autorize a celebração de contratos de concessões.

Para Marçal Justen Filho a necessidade de autorização legislativa já estaria explicitada no art. 175, caput e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. “Disso, podemos concluir que toda disposição de lei infraconstitucional que restringir a necessidade de autorização legislativa será, portanto, inconstitucional, uma vez que, se a CF não faz nenhuma distinção, não cabe ao legislador infraconstitucional fazê-la”<sup>9</sup>.

Fato é que, atualmente, a concessão está disciplinada no Brasil pela Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e pela Lei n.º 9.074 de 7 de julho de 1995, além da legislação esparsa sobre serviços específicos, assim entendida a “Concessão Comum”.

### **Legislação Municipal sobre Sistema de Estacionamento Rotativo**

Ao considerar os dispositivos locais pertinentes, cumpre lembrar que no âmbito do Município de Feira de Santana já houve a criação, por meio de legislação específica – Lei nº 2.781/2007 –, do “Sistema de Estacionamento Rotativo, denominado ‘Zona Azul’”.

A partir da Lei Municipal nº 2.781/2007 é possível extrair as linhas gerais aplicáveis sistema, ao passo que o recente Decreto nº 14.489/2026 regulamentou “o Sistema de Estacionamento Rotativo Controlado de Veículos em Vias e Logradouros Públicos do Município de Feira de Santana, denominado Zona Azul, consolida normas anteriores, e dá outras providências”.

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003, p.17



A também já citada Lei Complementar Municipal nº 78/2013 tratou de fixar as regras sobre o Sistema de Estacionamento Rotativo Pago.

Nesse contexto, merece especial atenção a redação dos art. 2º e 8º do Decreto nº 14.489/2026:

*Art. 2º - O sistema poderá ser explorado:*

*I – diretamente pelo Município, por meio da Superintendência Municipal de Trânsito – SMT; ou II – indiretamente, mediante concessão onerosa de serviço público, precedida de licitação, por conta e risco da concessionária, remunerada exclusivamente por tarifas pagas pelos usuários, sob coordenação da Superintendência Municipal de Trânsito – SMT.*

*[...]*

*Art. 8º - A exploração do sistema sob regime de concessão será precedida de licitação pública, na modalidade concorrência, conforme as Leis Federais nº 8.987/1995 e nº 14.133/2021, e demais normas aplicáveis, e adjudicada à pessoa jurídica de direito privado.*

O art. 12 da Lei Complementar Municipal nº 78/2013 também prevê a possibilidade de concessão do serviço público a título oneroso:

*Art. 12 - O Sistema de Estacionamento Rotativo Pago poderá ser explorado diretamente pelo Município ou indiretamente através do regime de concessão de serviço público a título oneroso, após regular procedimento licitatório.*

Dessa forma, verifica-se a existência de legislação local que regulamenta o objeto sob exame.

Entretanto, considerando aspectos técnico-operacionais, bem como econômico-financeiros constantes desta modelagem, o projeto de concessão do *Sistema de Estacionamento Rotativo pago de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Município de Feira de Santana* deve se pautar nos critérios previstos na Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões), principalmente em relação ao prazo de duração do contrato de concessão.

Isso porque o art. 10 do já citado Decreto Municipal nº 14.489/2026, estabelece que, no Município de Feira de Santana, “



*Art. 10 - A concessão será outorgada pelo prazo de até 240 (duzentos e quarenta) meses, contados da emissão da ordem de serviço.*

*§ 1º - Eventual prorrogação somente será admitida de forma excepcional, mediante justificativa técnica, demonstração de vantajosidade e preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos da legislação aplicável, observando-se o prazo máximo previsto em lei.*

Como já destacado neste estudo, a Lei de Concessões não estabelece limite máximo de vigência dos contratos, sendo que o prazo de vigência dos contratos deve ser aquele suficiente para a amortização e a depreciação dos investimentos realizados pelo particular e para a obtenção do retorno do capital por ele investido. Entretanto, ao traçar paralelo com a Lei Federal nº 11.079/2004 (Lei das PPPs), o inciso I do art. 5º estabelece que “o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação”.

Dessa forma, considerando os estudos técnico-operacionais e econômico-financeiros, o contrato de concessão do presente projeto terá vigência inicial de 240 (duzentos e quarenta) meses, podendo ser prorrogado nos termos da legislação aplicável, de modo a garantir a continuidade e a eficiência na prestação do serviço concedido.

Logo, considerando as atuais necessidades, o Decreto Municipal nº 14.489/2026, publicado em 06 de maio de 2026, promoveu a revogação da norma regulamentar anterior e dos demais atos normativos com ela incompatíveis, atualizando o marco regulatório municipal ao cenário técnico definido no presente estudo e conferindo maior adequação à realidade vigente.



### 3. Desenho e estruturação do Modelo Jurídico

Conforme aponta JUSTEN FILHO, *“a concessão de serviço público é um instrumento de implementação de políticas públicas. Não é, pura e simplesmente, uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado; mais ainda, é um meio para a realização de valores constitucionais fundamentais”*<sup>10</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define concessão, em sentido amplo, como *“[...] o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública, ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”*<sup>11</sup>.

Tradicionalmente, a concessão de serviço público é reputada como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública outorga a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

Trata-se de técnica de gestão administrativa. Portanto, é modelo de atuação típica da função administrativa e tem na lei seu necessário fundamento. O direito transferido temporariamente (pode ser retomado a qualquer tempo) é próprio do Estado e instrumental à consecução do interesse público.

Para que a parceria entre o público e o privado tenha êxito, o uso do instituto jurídico da concessão pressupõe um diálogo constante entre contratante (Poder Concedente) e contratado (Concessionária) e a ciência de que o caráter especial do contrato de concessão significa, antes de tudo, o estabelecimento de uma relação dinâmica, negociada e concertada.

As licitações que têm por objeto a concessão comum de serviços públicos podem prever mecanismos de pagamento de outorga ao Poder Concedente, os quais se classificam, essencialmente, em duas modalidades: (i) a **outorga fixa**, correspondente a um valor predeterminado, devido pela Concessionária independentemente do desempenho

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 713.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 289.



econômico do contrato; e (ii) a **outorga variável**, vinculada a um percentual da receita bruta auferida pela Concessionária ao longo da execução contratual. Ambas as modalidades encontram amparo na disciplina estabelecida pela Lei Federal nº 8.987/1995, podendo ser adotadas de forma isolada ou combinada, conforme as especificidades do projeto e as diretrizes fixadas pelo Poder Concedente no instrumento convocatório.

Nos termos do art. 15 da Lei nº 8.987/1995, a licitação para concessões poderá adotar diferentes critérios de julgamento, incluindo, dentre outros, a melhor proposta em razão da combinação de técnica e preço, bem como a maior oferta pela outorga. Nesse contexto, a adoção do critério de julgamento que combina a melhor técnica com a maior oferta pela outorga variável da concessão mostra-se juridicamente adequada, por permitir a conjugação de critérios qualitativos e econômicos na seleção da proposta mais vantajosa.

Adicionalmente, o modelo adotado encontra respaldo no art. 11 da Lei nº 8.987/1995, segundo o qual poderão ser previstas, no instrumento convocatório (edital), outras fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como mecanismos que assegurem a sustentabilidade econômico-financeira da contratação. A vinculação da outorga variável à receita operacional da concessionária insere-se nessa lógica, promovendo maior aderência entre a remuneração do Poder Concedente e o desempenho do serviço.

Sob o prisma econômico-financeiro, tal estrutura contribui para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cuja garantia encontra respaldo no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e na legislação infraconstitucional aplicável. Ao vincular a remuneração do Poder Concedente à efetiva geração de receitas, o modelo reduz a necessidade de aportes iniciais elevados e incentiva a eficiência operacional ao longo da execução contratual.

A conjugação do critério econômico com parâmetros técnicos objetivos também se coaduna com os princípios estabelecidos pela Lei 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados à seleção da proposta mais vantajosa, à eficiência e à competitividade. Nesse sentido, a avaliação técnica das propostas permite aferir a capacidade das licitantes de atender às exigências do objeto, enquanto o critério econômico assegura a maximização do retorno para a Administração Pública.



No caso concreto, considerando as características do objeto e as conclusões dos estudos técnico-operacionais e econômico-financeiros, a modelagem adotada privilegia a utilização da outorga variável como principal elemento econômico da licitação, representada pelo percentual de repasse da receita auferida pela Concessionária ao Poder Concedente.

Quanto à modalidade de licitação, a concessão de serviço público deverá ser precedida de licitação, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/1995, sendo a concorrência o procedimento tradicionalmente adotado para esse tipo de contratação, sem prejuízo da utilização de outros procedimentos admitidos pela legislação vigente, conforme as características do projeto.

Dessa forma, a estrutura jurídica adotada revela-se compatível com o ordenamento jurídico vigente e adequada às especificidades do objeto, permitindo a seleção de proposta que conjugue qualidade técnica e eficiência econômica, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

No que tange ao descumprimento das regras aplicáveis ao Sistema de Estacionamento Rotativo, denominado "Zona Azul", de forma geral, a infração de trânsito para quem não cumpre com as regras dos estacionamentos rotativos está prevista no Art. 181 do Código de Trânsito Brasileiro, que assim dispõe:

*Art. 181. Estacionar o veículo:*

*(...)*

*XVII - em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização (placa - Estacionamento Regulamentado):*

Ainda, ao considerar a redação Decreto nº 14.489/2026:

*Art. 32 - Será considerado irregular o estacionamento do veículo nas áreas submetidas ao*

*Estacionamento Rotativo Pago quando:*

*I – exceder o período máximo de permanência permitido para a respectiva área;*

*II – permanecer estacionado sem possuir crédito de tempo válido e ativo no sistema;*



*III – deixar de registrar ou ativar o crédito de estacionamento no momento da ocupação da vaga;*

*IV – ocupar vaga de forma irregular, desrespeitando sua delimitação ou utilizando mais de uma vaga;*

*V – estacionar em vaga destinada a categoria de veículo diversa daquela a que pertence;*

*VI – ultrapassar o período de estacionamento contratado, sem a devida renovação ou aquisição de tempo adicional, observado o limite máximo permitido de 02 (duas) horas;*

*VII – utilizar indevidamente vaga reservada ou especial, em desacordo com as condições estabelecidas neste Decreto e na regulamentação da SMT;*

*VIII – não observar as disposições deste Decreto, da Lei Complementar nº 78/2013, da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), das Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), das normas complementares e da regulamentação expedida pela SMT.*

Sobre o assunto, importante ressaltar que apenas os Agentes de Trânsito do Município podem emitir os autos de infração, não podendo os funcionários da empresa concessionária multar os usuários, conforme já decidiu o Poder Judiciário em diversas oportunidades.

Corroborando esse entendimento, o art. 7º da Lei Complementar Municipal nº 78/2013 é claro:

*Art. 7º O controle do uso do Estacionamento será efetuado por equipe de operacionalização do sistema, sendo o cometimento de infrações de trânsito notificadas pelos Agentes de Trânsito do Município, na forma de regulamento.*

Da mesma forma, o Decreto nº 14.489/2026 disciplina:

*Art. 31 - O controle do uso do estacionamento será efetuado por Equipe de Operacionalização do Sistema, sendo o cometimento de infrações de trânsito notificado pelos Agentes de Trânsito do Município.*



*Parágrafo único - Os proprietários ou condutores de veículos estacionados em desacordo com o presente Regulamento serão autuados e notificados, mediante a emissão de Auto de Infração, conforme preceitua o Código de Trânsito Brasileiro – CTB*

Determinadas competências permanecem intransferíveis ao concessionário privado, em razão da natureza indelegável do poder de polícia administrativa. Nesse sentido, a titularidade do poder de polícia de trânsito permanece com o Poder Público, cabendo exclusivamente aos agentes de trânsito a lavratura dos autos de infração, nos termos da legislação aplicável. Não obstante, a eficiência e o equilíbrio do contrato de concessão pretendido dependerão de esforços mútuos das partes envolvidas, cabendo à Concessionária desempenhar papel relevante no suporte operacional à fiscalização, dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e pelo instrumento contratual.

### **3.1. Receitas da Concessão**

As receitas da concessão serão auferidas em razão do uso e da exploração econômica das vagas de estacionamento, mediante a cobrança de tarifa diretamente dos usuários, nos termos do contrato de concessão e dos regulamentos editados pelo Poder Concedente, não sendo devida contraprestação pecuniária direta por parte da Administração Pública à Concessionária.

A Concessionária poderá, mediante prévia e expressa autorização do Poder Concedente, explorar fontes de receitas acessórias, alternativas ou complementares, tais como espaços publicitários ou outras atividades compatíveis com o objeto da concessão, observado o disposto no contrato. Sobre os resultados auferidos com tais receitas, incidirá a participação do Poder Concedente no mesmo percentual fixado a título de outorga, assegurando assim isonomia no tratamento das diferentes fontes de receita da concessão e preservando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Sob o ponto de vista jurídico, a concessão comum caracteriza-se pela delegação da prestação de serviço público remunerado predominantemente por tarifas cobradas dos usuários, conforme previsto na Lei Federal nº 8.987/1995. Referido modelo não gera despesas diretas para a Administração Pública, uma vez que o concessionário assume os riscos da exploração do serviço e se remunera por meio da própria atividade concedida — razão pela qual o contrato de concessão comum prescinde de previsão na Lei



Orçamentária Anual, distinguindo-se, nesse aspecto, dos contratos administrativos onerosos ao erário, que demandam dotação orçamentária prévia.

Nessa modalidade, a remuneração da concessionária decorre da exploração do serviço, assumindo esta os riscos inerentes à operação, observadas as regras de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Diferentemente dos contratos administrativos regidos predominantemente pela Lei 14.133/2021, nos quais a Administração Pública remunera diretamente o contratado, nas concessões comuns a lógica contratual está centrada na exploração do serviço pelo particular, sem prejuízo da possibilidade de exploração de receitas acessórias, alternativas ou complementares, na forma da legislação e do contrato.

Por sua vez, nas parcerias público-privadas, disciplinadas pela Lei 11.079/2004, admite-se a existência de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, seja de forma exclusiva (concessão administrativa) ou combinada com a cobrança de tarifas dos usuários (concessão patrocinada), o que distingue tais modelos das concessões comuns.

### **3.2. Tarifas**

A definição das tarifas aplicadas a este projeto decorre dos estudos técnico-operacional e econômico-financeiro apresentados nesta oportunidade, cabendo à presente modelagem jurídica a definição de parâmetros gerais sobre a concessão do serviço.

Fica sujeito ao pagamento da Tarifa Horária Básica de utilização do estacionamento rotativo de veículos automotores nos logradouros públicos municipais sinalizados, nos horários definidos pelo regulamento do sistema, no valor de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) para automóveis e R\$ 1,00 (um real) para motocicletas pelo período definido para a vaga.

O valor da Tarifa Básica de utilização do Estacionamento Rotativo será corrigido anualmente, tendo a data de assinatura do contrato de concessão como base, e tendo como referência o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), medido pelo IBGE, ou por outro que venha substituí-lo em caso de extinção.

A permanência do condutor ou de outra pessoa no interior do veículo não o desobriga do pagamento da tarifa.



### **3.3. Tempo Máximo de Permanência na Vaga**

O tempo máximo de permanência na mesma vaga constará nas placas de sinalização de regulamentação do setor, exceto nos casos definidos no regulamento. Esgotado o tempo máximo de permanência na mesma vaga, é obrigatória a retirada do veículo, sob pena de multa.

Sobre o tema, o Decreto nº 14.489/2026 assim disciplina:

*Art. 6º - O tempo máximo de ocupação será de 02 (duas) horas, conforme sinalização específica.*

*§ 1º - Esgotado o tempo máximo de ocupação na mesma vaga, é obrigatória a retirada do veículo, ficando o usuário, em caso de desobediência a este Decreto, sujeito às medidas e penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro, inclusive à remoção do veículo.*

*§ 2º - O estacionamento em desacordo com as normas que regulam o Estacionamento Rotativo Pago ensejará a aplicação das penalidades e das medidas administrativas previstas na Lei Federal nº 9.503, de 1997 (CTB)*

### **3.4. Eventos de Grande Porte e Pontos de Movimentação Noturna ou de Fim de Semana**

O Poder Concedente poderá, por iniciativa própria ou mediante solicitação, implantar o Sistema de estacionamento Rotativo Eletrônico em operações especiais para atender demandas específicas de determinada região, integrante ou não do sistema, especialmente em datas comemorativas, eventos de grande porte e pontos de movimentação noturna ou de final de semana, mediante grande divulgação.

Estas operações deverão obedecer a regulamentação própria, estabelecida através de Portaria do Poder Concedente, principalmente quanto a:

- I. Localização das vagas;
- II. Horário de funcionamento;
- III. Tempo máximo de permanência;
- IV. Valor da Tarifa.



O Poder Concedente enviará notificação por escrito à Concessionária da decisão de implantar cobrança de estacionamento em operações específicas, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

### **3.5. Vagas Especiais**

Nos termos do art. 25 do Decreto nº 14.489/2026, terão direito ao estacionamento nas vagas especiais reservadas e identificadas para este fim mediante sinalização horizontal e/ou vertical:

*Art. 25 - Aos veículos que transportem pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, bem como pessoas idosas serão reservadas vagas exclusivas, observados os percentuais mínimos previstos na legislação aplicável, distribuídas nas vias e logradouros abrangidos por esta concessão, em locais estratégicos, de modo a facilitar a sua utilização.*

*§ 1º - As pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, bem como as pessoas idosas deverão estar devidamente cadastradas e identificadas, de acordo com os critérios estabelecidos pela Superintendência Municipal de Trânsito – SMT.*

*§ 2º - A utilização das vagas reservadas para veículos que transportem pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, bem como pessoas idosas não os isenta do pagamento da Tarifa de Utilização da Vaga.*

*§ 3º - Considera-se pessoa idosa a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos de idade.*

As vagas especiais para uso de pessoas idosas, pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida física, visual ou mental e portadores de obesidade mórbida estarão demarcadas em locais estratégicos, de modo a facilitar a sua utilização.

Em complemento às redações dos supracitados dispositivos do Decreto nº 14.489/2026, importante ressaltar a redação do art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 78/2013 – que “fixa regras no âmbito do município de Feira de Santana sobre o sistema de estacionamento rotativo, denominado ‘zona azul’”:

*Art. 8º Em todas as áreas de Estacionamento Rotativo deverão ser estabelecidas áreas de Estacionamento Especial, rotativas, ou não rotativas,*



*destinadas às pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e idosos.*

*§ 1º Entende-se por deficiente físico, para efeitos desta Lei, toda pessoa portadora de deficiência, que está impossibilitada de locomover-se, usuária de cadeira de rodas ou muletas, com veículo especialmente adaptado, ou transportada por terceiro.*

*§ 2º Incluem-se, neste caso, idosos que se utilizem de aparelho que auxilie a locomoção, do tipo andador, e, também, pessoas acidentadas, temporariamente incapacitadas, com gesso nos membros inferiores, enquanto perdurar a infração.*

*§ 3º As vagas de Estacionamento especial de que trata o "caput" deste artigo deverão ser asseguradas nas quantidades e condições estabelecidas nas Resoluções do DENATRAN para a matéria*

*§ 4º O Executivo Municipal editará decreto com o regulamento necessário à matéria.*

Os interessados em utilizar as vagas especiais deverão providenciar previamente seu cadastramento de acordo com a regulamentação do CONTRAN (bem como da SMT), sendo obrigatória a colocação do cartão de identificação do usuário com prioridade no interior do veículo, em local visível, sobre o painel, próximo ao seu vidro dianteiro e com face da frente voltada para fora.

Por fim, cumpre esclarecer que a obrigação tarifária não se vincula ao efetivo deslocamento do veículo, mas à utilização do serviço concedido. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 7º do Decreto Municipal nº 14.489/2026 é expresso ao dispor que "*a permanência do condutor ou passageiro no interior do veículo não o desobriga do pagamento da tarifa*", afastando qualquer interpretação que condicione a exigibilidade da tarifa ao movimento ou à saída do usuário do veículo.

### **3.6. Demais Isenções**

Os veículos de emergência destinados a socorro de incêndio e salvamento, os de polícia, os de fiscalização de trânsito e as ambulâncias, além de prioridade de trânsito, gozam de livre circulação, estacionamento e parada, quando em serviço de urgência e emergência e



devidamente identificados por dispositivos regulamentares de alarme sonoro e iluminação intermitente.

Os veículos prestadores de serviço de utilidade pública, tais como os destinados à manutenção e ao reparo de redes de energia elétrica, de água e esgotos, de gás combustível canalizado, de telecomunicações, de comunicações telefônicas, de conservação e manutenção de sinalização viária, de transporte de valores e serviços de escolta, quando em atendimento na via, gozam de livre parada e estacionamento no local da prestação do serviço, desde que devidamente sinalizados e identificados na forma estabelecida pelo CONTRAN.

Os veículos oficiais da União, do Estado da Bahia e de Municípios, bem como os da administração indireta, a serviço do órgão público, gozam de livre parada e estacionamento no local da prestação do serviço, desde que devidamente sinalizados e identificados na forma estabelecida pelo CONTRAN.

### **3.7. Canais de Comercialização de Créditos de Estacionamento e Pagamento de Tarifas de Regularização**

A comercialização dos créditos de tempo de estacionamento e o pagamento de tarifas de regularização serão realizados diretamente pela Concessionária, por meio de sistemas eletrônicos e digitais que permitam o registro, controle e acompanhamento das operações em tempo real, assegurando ao Poder Concedente acesso integral às informações operacionais e financeiras, nos termos do art. 29 do Decreto Municipal nº 14.489/2026.

Os canais de comercialização compreenderão, no mínimo:

Canais digitais — aplicativos para smartphone, disponibilizados gratuitamente em lojas virtuais, e sítio na internet, admitindo múltiplos meios de pagamento, preferencialmente eletrônicos, conforme disposto no § 2º do art. 29 do Decreto;

Pontos de Venda Fixos — estabelecimentos comerciais credenciados pela Concessionária, em quantidade compatível com a demanda e a extensão do sistema, observado o parâmetro mínimo de 1 (um) ponto de venda para cada 100 (cem) vagas, nos termos do art. 17, inciso VI, do Decreto;

Canais complementares — outras soluções tecnológicas definidas de comum acordo entre a Concessionária e o Poder Concedente, tais como pontos de venda móveis, Unidade de Resposta Audível (URA) e aquisição de créditos por



SMS, desde que previamente aprovadas pela Superintendência Municipal de Trânsito – SMT.

Todos os meios tecnológicos utilizados deverão ser previamente aprovados pela SMT quanto à funcionalidade, segurança, rastreabilidade e compatibilidade com os sistemas de controle do Município, conforme art. 28 do Decreto nº 14.489/2026. As especificações técnicas detalhadas serão definidas em anexos próprios do Edital, de modo a garantir a eficiência do serviço e a ampla participação de licitantes.

### **3.8. Registro das Operações**

Todas as operações realizadas serão registradas no sistema, de forma *online*, de modo a propiciar o acompanhamento, supervisão e fiscalização dos serviços em tempo real.

Para tanto a Concessionária garantirá um *link* de comunicação entre o canal de pagamento e a central, independentemente da localização dos Pontos de Venda e das condições de seu entorno. Os registros irão abranger os dados do veículo, das vagas utilizadas e do tempo de estacionamento adquirido.

O sistema deve contar com *software* efetivo de uso dos dispositivos móveis por parte dos Agentes da Autoridade de Trânsito, gerenciando de forma efetiva e segura o uso da internet e aplicativos utilizados nos *smartphones* e *tablets*, deve também contar com tecnologia de leitura de imagem do tipo OCR (*Optical Character Recognition*), e de maneira automática realizar a leitura da placa e efetiva consulta da condição de regularidade do veículo no Estacionamento Rotativo, sem que seja preciso digitar a placa do veículo.

A CONCESSIONÁRIA será responsável por toda operação do veículo de monitoramento equipado com câmeras fixas e embarcado com software de leitura automática de placas veiculares (OCR) ficando a cargo da Superintendência Municipal de Trânsito - SMT somente a definição da metodologia de operação.

A CONCESSIONÁRIA, quando solicitado pela Superintendência Municipal de Trânsito deverá disponibilizar aos Agentes da Autoridade de Trânsito, dispositivos móveis (smartphones ou tablets), com sistema informatizado capaz de gerenciar as informações do controle do Estacionamento Rotativo de modo online.



Especificações técnicas das ferramentas utilizadas na operação serão definidas em ANEXOS próprios do Edital, de modo a garantir a eficiência do serviço prestado e, sobretudo, a ampla participação de licitantes.

### **3.9. Controle / Fiscalização do Uso das Vagas**

O monitoramento do uso das vagas será realizado pelos funcionários do Veículo Guardião OCR em conjunto com os colaboradores do Centro de Controle Operacional – CCO da Concessionária, devidamente treinados e habilitados para esta atividade. Os registros de eventuais ocorrências de desrespeito às normas serão remetidos aos Agentes de Trânsito da Prefeitura, para emissão dos respectivos Autos de Infração.

Os usuários flagrados utilizando uma vaga de estacionamento em desacordo com o Regulamento, serão notificados através de um Aviso de Cobrança de Tarifa de Regularização, ficando sujeitos à imposição de penalidades administrativas. Caso um registro iniciado seja cancelado, o sistema deverá obrigatoriamente exigir do controlador uma justificativa para tal conduta, possibilitando o controle sobre os documentos cancelados por parte do Poder Concedente.

Os registros efetuados pelos controladores, serão encaminhados para homologação dos Agentes de Trânsito do Município e emissão dos Autos de Infração de Trânsito (AITs).

Caberá ao Poder Concedente a arrecadação da receita das multas provenientes da emissão de Autos de Infração de Trânsito (AIT).

As informações e dados registrados no *software* de controle central do Sistema deverão estar disponíveis aos controladores e ao Poder Concedente, em tempo real, de forma a permitir a fiscalização, autuação e processamento das infrações cometidas pelos usuários.

Especificações técnicas das ferramentas utilizadas na operação serão definidas em ANEXOS próprios do Edital, de modo a garantir a eficiência do serviço prestado e, sobretudo, a ampla participação de licitantes.

### **3.10. Verificador Independente**

A crescente complexidade dos contratos de concessão e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de governança e controle na execução contratual têm conduzido a Administração Pública à adoção de instrumentos que permitam maior



objetividade na aferição do desempenho da Concessionária e maior transparência na gestão do contrato. Nesse contexto, insere-se a figura do Verificador Independente, concebido como mecanismo auxiliar de fiscalização técnica, amplamente utilizado em projetos de infraestrutura e concessões de serviços públicos.

A concessão comum, disciplinada pela Lei 8.987/1995, caracteriza-se pela delegação da prestação de serviço público ao particular, por sua conta e risco, sendo essencial, para a adequada execução do contrato, a existência de instrumentos eficazes de acompanhamento e avaliação do desempenho da concessionária. Nessa perspectiva, a instituição de um Verificador Independente contribui para a redução de assimetrias informacionais entre as partes e para a consolidação de um ambiente contratual mais equilibrado e transparente.

O Verificador Independente consiste, em essência, em entidade técnica especializada, dotada de autonomia funcional e independência em relação às partes contratantes, incumbida de monitorar e aferir o cumprimento dos indicadores de desempenho e dos parâmetros de qualidade previamente estabelecidos no contrato de concessão. Sua atuação se desenvolve a partir de critérios objetivos, definidos em instrumento contratual e em seus anexos, de modo a assegurar a previsibilidade e a confiabilidade das avaliações realizadas.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, a atuação do Verificador Independente não substitui nem limita as competências do Poder Concedente, a quem incumbe, em caráter indelegável, a fiscalização do contrato e a adoção das medidas administrativas cabíveis. Trata-se, portanto, de mecanismo de apoio à tomada de decisão, cuja finalidade precípua é fornecer subsídios técnicos qualificados para o exercício da função fiscalizatória, contribuindo para a mitigação de riscos operacionais e para o aprimoramento da execução contratual.

Importa destacar que a atuação do Verificador Independente deve observar limites claros, não lhe sendo atribuída competência decisória, tampouco a prerrogativa de deliberar sobre questões relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cuja recomposição permanece sujeita às hipóteses legais e à atuação do Poder Concedente, nos termos da legislação aplicável. Sua função, nesse sentido, é eminentemente técnica e instrumental, voltada à verificação e ao reporte de informações.



A contratação do Verificador Independente será de responsabilidade da Concessionária, formalizada por meio de contrato distinto do Contrato de Concessão, sem qualquer ônus ao Poder Concedente, conforme disciplinado no item 21.7 do Edital. Nos termos do item 39.3 do Termo de Referência, a contratação deverá ser efetivada em até 30 (trinta) dias após a assinatura do Contrato de Concessão, sob pena de configurar inadimplemento contratual.

Deverão ser observados requisitos rigorosos de qualificação técnica, independência e ausência de conflito de interesses, bem como mecanismos de supervisão pelo Poder Concedente. O escopo de atuação, os produtos esperados - tais como relatórios de desempenho, auditorias técnicas e avaliações periódicas - e a metodologia de verificação deverão estar claramente definidos no contrato celebrado entre a Concessionária e o Verificador Independente, bem como nos anexos do Contrato de Concessão, de modo a assegurar a transparência e a efetividade do controle sobre a execução contratual.

Por fim, a previsão de Verificador Independente insere-se em um modelo contemporâneo de gestão contratual, orientado por resultados, no qual a aferição objetiva do desempenho e a transparência na execução assumem papel central. Sua adoção tende a fortalecer a confiança entre as partes, reduzir litígios e contribuir para a efetividade da prestação do serviço público, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e da boa governança administrativa.

Especificações sobre o Verificador Independente serão definidas em ANEXOS próprios do Edital, de modo a garantir a eficiência do serviço prestado.

### **3.11. Situações Excepcionais**

Embora o assunto seja mais bem detalhado no decorrer deste estudo, é importante ressaltar que a depender da ocorrência de eventos extraordinários imprevisíveis, as partes - Poder Concedente e Concessionária - deverão avaliar as causas e as consequências de eventual queda de demanda, examinando pormenorizadamente as eventuais perdas financeiras atribuídas a esses eventos.

Sobre o assunto, salienta-se que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em concessões foi prevista no art. 9º da Lei 8.987/1995 para os casos de alteração legal



específica relacionada aos serviços da concessão, com impacto sobre as receitas e os custos da Concessionária; e modificação unilateral do contrato pelo Poder Concedente.

*Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.*

(...)

*§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

Logo, diante da necessidade de continuidade do serviço público haveria a possibilidade de negociação entre o Poder Concedente e a Concessionária para o estabelecimento de novas bases para a prestação do serviço, sob pena de rescisão do contrato em caso de inadimplemento.

A par da ocorrência de eventos extraordinários imprevisíveis, os quais inequivocamente ensejarão o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, ressalta-se a possibilidade do acontecimento de cenários alheios à vontade (e à conduta) do concessionário. Cita-se, como exemplo, a realização de obras viárias pela Administração Pública, situação que impossibilitaria que a operação, e conseqüentemente o contrato de concessão, fossem plenamente executados.

Tendo em vista que “os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro”, reputa-se importante que o Edital defina algumas hipóteses, ainda que de forma exemplificativa, da ocorrência de eventos que possuam o condão de influenciar na plena prestação dos serviços.

Desse modo, a presente modelagem jurídica considerará tais eventos quando da elaboração da minuta do Edital sugerido.



## 4. Ferramentas Jurídicas

O presente estudo, além de abordar os aspectos jurídicos relevantes e propor o modelo a ser adotado pelo Município de Feira de Santana, integra o denominado **Caderno Jurídico**, do qual compõem os seguintes anexos:

- **Minuta do Edital de Licitação**, acompanhada dos instrumentos complementares abaixo relacionados:
- **Anexo I** – Minuta do Termo de Referência;
- **Anexo II** – Minuta do Contrato de Concessão;
- **Anexo III** – Minuta da Prova de Conceito;
- **Anexo IV** – Minuta das Especificações do Equipamento Visual Fixo;
- **Anexo V** – Minuta da Lista e Mapas de Logradouros;
- **Anexo VI** – Minuta dos Parâmetros de Desempenho e do Verificador Independente.

Os referidos instrumentos foram elaborados de forma integrada e sistemática, de modo a conferir segurança jurídica ao processo licitatório e à futura relação contratual, contemplando os aspectos técnicos, operacionais e regulatórios necessários à plena implementação do modelo de concessão proposto.

Nesse contexto, o caderno jurídico contempla minuta de edital de licitação e seus anexos essenciais, incluindo, dentre outros, o Termo de Referência, a minuta do contrato de concessão, os parâmetros de desempenho, o modelo de remuneração e os instrumentos técnicos e operacionais necessários à adequada execução do objeto, sem prejuízo de eventuais complementações promovidas pela Administração no curso da estruturação definitiva do projeto.

Em complemento, cumpre registrar que a edição do Decreto Municipal nº 14.489/2026 representa novo marco regulatório plenamente compatível com a modelagem ora proposta, tendo incorporado, entre outros avanços, o prazo de concessão de até 240 (duzentos e quarenta) meses, prorrogáveis, e os demais parâmetros técnicos e operacionais necessários à implementação do modelo adotado.



Por fim, ressalta-se que, nos termos da Lei 8.987/1995, a outorga de concessão comum pressupõe a formalização de ato administrativo de justificação, por meio do qual a Administração Pública explicita a conveniência da delegação do serviço, bem como define o objeto, a área e o prazo da concessão.

## **5. Condicionantes**

As concessões de serviços públicos configuram importante instrumento jurídico de delegação estatal, por meio do qual a Administração transfere à iniciativa privada a execução de determinado serviço público, por sua conta e risco, mediante contrato administrativo e por prazo determinado. Trata-se de modelo consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, disciplinado principalmente pela Lei 8.987/1995, e que tem como finalidade compatibilizar a prestação eficiente do serviço com a adequada alocação de riscos e responsabilidades entre o Poder Público e o particular.

A adoção do modelo de concessão, no caso concreto, insere-se em um contexto de busca por maior eficiência na prestação do serviço e pela incorporação de soluções tecnológicas e operacionais que, muitas vezes, não são viáveis sob regime de execução direta. A delegação permite, assim, a mobilização de investimentos privados e a implementação de modelos de gestão orientados por desempenho, sem prejuízo da titularidade estatal do serviço.

Sob a perspectiva econômico-financeira, a concessão comum se caracteriza pela remuneração da Concessionária predominantemente por meio da exploração do serviço, com a cobrança de tarifas dos usuários, podendo ainda haver:

- receitas acessórias, alternativas ou complementares, desde que previstas contratualmente e autorizadas pelo Poder Concedente;
- mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, nas hipóteses legalmente admitidas, com vistas à preservação da equação econômico-contratual;
- pagamento de outorga ao Poder Concedente, nos termos estabelecidos no contrato.

Esse modelo promove uma lógica de incentivo adequada, na medida em que vincula a remuneração da concessionária ao desempenho efetivo do serviço, estimulando ganhos de eficiência e qualidade ao longo da execução contratual.



Dentre as principais vantagens associadas à delegação por meio de concessão, destacam-se:

- a atração de capital privado para a realização de investimentos e melhoria da infraestrutura pública, reduzindo a necessidade de dispêndio direto de recursos orçamentários;
- a maior flexibilidade operacional da concessionária, que atua sob regime jurídico híbrido, combinando prerrogativas de direito público com práticas de gestão típicas do setor privado;
- o compartilhamento de riscos entre o Poder Concedente e a Concessionária, conforme matriz contratual previamente definida;
- a adoção de mecanismos contratuais orientados a resultados, com base em indicadores de desempenho e metas de qualidade;
- a possibilidade de o Estado concentrar esforços em atividades consideradas prioritárias, sem prejuízo da adequada prestação do serviço delegado.

Importa ressaltar que a delegação do serviço público não implica a transferência de sua titularidade. O Poder Concedente permanece responsável pela regulação, fiscalização e acompanhamento da execução contratual, competindo-lhe, entre outras atribuições:

- definir as condições de prestação do serviço;
- disciplinar e controlar a política tarifária, inclusive quanto a reajustes e revisões;
- fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais;
- aplicar sanções, quando cabíveis, e zelar pela continuidade e adequação do serviço.

Nesse contexto, revela-se especialmente relevante a adoção de mecanismos de apoio à fiscalização, como a figura do Verificador Independente, já abordada neste caderno, que contribui para a aferição objetiva do desempenho da concessionária e para a redução de assimetrias informacionais ao longo da execução contratual.

Adicionalmente, cumpre salientar que a responsabilidade civil do Estado pelos danos decorrentes da prestação do serviço público permanece, ainda que a execução esteja a



cargo da concessionária, nos termos da legislação aplicável, sem prejuízo do direito de regresso em face desta, quando configurada sua responsabilidade.

Diante desse cenário, a modelagem proposta no presente estudo revela-se juridicamente adequada e compatível com as diretrizes normativas vigentes, apresentando-se como alternativa eficiente para a prestação do serviço público em análise. Os elementos técnico-operacionais e econômico-financeiros aqui delineados evidenciam não apenas a viabilidade do modelo, mas também os benefícios potenciais decorrentes de sua implementação, tanto para a Administração Pública quanto para os usuários do serviço.



## 6. Aspectos tributários

Ao examinar o já citado art. 175 da Constituição Federal, verificou-se que é vedado ao Poder Público realizar delegação quanto à prestação de serviços públicos mediante autorização, podendo fazê-lo, todavia, na forma de concessão ou permissão, exigindo-se, para tanto, prévia licitação para disciplinar as condições e termos nos quais será realizada a prestação do serviço, como se vê do teor do dispositivo.

Nestes casos, o erário será remunerado diretamente ou por intermédio de seus concessionários ou permissionários, através do chamado preço público.

Distintamente da taxa, o preço público, também chamado de tarifa, não é espécie tributária prevista na Constituição Federal ou no Código Tributário.

O preço público, ou tarifa, seria a prestação exigida pelo Estado ou por quem lhe fizer as vezes, em regime de direito privado e distingue-se nitidamente do tributo em uma série de aspectos, sobretudo pelo regime contratual que lhe é característico, em contraposição ao regime jurídico de direito público, circundado de prerrogativas de autoridade, típico do tributo, notadamente em virtude da compulsoriedade deste gravame, nos termos, é bem de ver, explicitados no art. 3º do CTN.

A fim de pacificar eventuais questionamentos, o Supremo Tribunal Federal - STF editou a súmula 545:

*Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e tem sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação a lei que as instituiu.*

Sobre o tema, vale mencionar que a Lei nº 8.957/1995 fixa, ao tratar de concessão e permissão de serviços públicos, que o valor cobrado tem natureza de tarifa, como se vê a partir da redação do art. 9º:

*Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.*



Ao regulamentar a Zona Azul no Município de Feira de Santana, a já apontada Lei Complementar Municipal nº 78/2013 estabeleceu:

*Art. 4º As áreas especiais para o Estacionamento Rotativo de veículos, denominadas como "Zona Azul", localizadas em todas as vias e logradouros públicos devidamente identificados, se destinam ao estacionamento de veículos de passageiros mediante pagamento de tarifa de utilização proporcional ao tempo de uso, sendo o tempo máximo de ocupação do espaço público de até 2 (duas) horas, e no mínimo, de 30 (trinta) minutos.*

*§ 1º O valor da tarifa básica deverá ser apurado em planilha, de acordo com os gastos de manutenção do sistema, devendo ser revisado sempre que se mostrar em desequilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 2º A Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito - SMTT, através da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito - SMT, opinará acerca do valor a que se refere o "caput" deste artigo, manifestando-se, nas épocas próprias, quanto aos cálculos indicados no parágrafo precedente, na forma da legislação própria.*

*§ 3º A tarifa será fixada por ato do Chefe do Poder Executivo.*

Por fim, o Decreto nº 14.489/2026

#### *SEÇÃO VI – DAS TARIFAS*

*Art. 20 - A Concessionária será remunerada diretamente pelos usuários.*

*Art. 21 - Fica fixada a tarifa de utilização do Estacionamento Rotativo no valor de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) para automóveis e R\$ 1,00 (um real) para motocicletas, para período de 1 (uma) hora de permanência no estacionamento, observados os quantitativos de período mínimo para pagamento e o limite máximo de tempo de ocupação da vaga.*

*§ 1º - É admitido o pagamento de valores múltiplos ou frações, proporcionais à tarifa básica, sendo o valor mínimo de pagamento o correspondente a 30 (trinta) minutos de ocupação.*

*§ 2º - O período máximo de estacionamento contínuo numa mesma vaga será de 2 (duas) horas, vedada sua prorrogação além desse limite, a fim de garantir a rotatividade do sistema.*



*§ 3º - Encerrado o tempo máximo de permanência, o veículo deverá ser retirado da vaga, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas na Lei Federal nº 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).*

*§ 4º - O veículo recolhido poderá ser retirado por seu proprietário ou procurador, após o pagamento das despesas decorrentes do recolhimento.*

*§ 5º - O reajuste das tarifas observará a periodicidade mínima anual, contado da data da apresentação da proposta pela licitante concessionária, com base em índice oficial de inflação, conforme previsto no contrato de concessão.*

Dessa forma, conclui-se que o valor praticado pelo serviço prestado é remunerado por meio de tarifa paga pelos usuários.

Partindo dessa premissa, também há de se realizar análise sob o ponto de vista da tributação do serviço prestado, sobretudo porque a partir da concessão comum o serviço passa a ser explorado por concessionária de natureza privada.

Além dos elementos já expostos neste trabalho, cumpre destacar que a exploração de estacionamentos rotativos tem sido executada por meio de sistemas eletrônicos que vem sendo implantados nos Municípios, acarretando, além de um maior controle e gestão sobre as vagas oferecidas, mais disponibilidade e conveniência para o cidadão.

Em algumas situações, por exemplo, há comercialização de créditos digitais através dos aplicativos para aparelhos móveis (celular, smartphone, tablets dentre outros). Desta forma, com o grande avanço da tecnologia e com objetivo de aperfeiçoar e facilitar o acesso às vagas de estacionamento regulamentadas e pagas as prefeituras municipais, as concessionárias disponibilizam tais ferramentas em busca da eficiência do serviço.

Como visto, em breve síntese, as concessionárias prestam o serviço para o município disponibilizando aplicativo virtual aos cidadãos e, por isso, se tornam os responsáveis pelo recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN. Os usuários do serviço, por sua vez, recolhem a tarifa (preço público) para o concessionário



ou permissionário quando efetivamente utilizado o serviço visando evitar assim o bis in idem<sup>12</sup>.

Sobre a caracterização do fato gerador de ISSQN, destaca-se que a lista de serviços anexa à Lei Complementar 116/03 (que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências) é taxativa, sendo vedado o uso da analogia, admitida apenas a interpretação extensiva dentro de cada item para reconhecer a incidência de ISSQN aos serviços congêneres àqueles expressamente previstos.

Ocorre que, analisando todo arquétipo envolvido na sistemática, algumas opções são entendidas como viáveis pelos contribuintes, tais como a inserção do serviço em comento (i) no item 10.05- Agenciamento, corretagem ou intermediação de bens móveis ou imóveis, não abrangidos em outros itens ou subitens; (ii) no item 11.01 - Guarda e estacionamento de veículos terrestres automotores, de aeronaves e de embarcações; (iii) no item 1.05- licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação ou (iv) até mesmo a sugestão de criação de um serviço específico intitulado como revenda de crédito virtual eletrônico.

Na verdade, a criação de um novo item na lista poderia solucionar com maior brevidade e eficácia as questões controversas. Porém, ficaria a critério da vontade do legislativo municipal a edição de norma que estabelecesse de maneira mais clara e objetiva a definição do fato gerador do ISSQN em relação ao serviço de estacionamento rotativo.

Quanto ao item 1.05- licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação, conclui-se que não é a hipótese mais aplicável, sobretudo porque não há uma correlação técnica entre o fato gerador do serviço a ser prestado e a definição da lista de serviço.

Em cenário análogo, a prefeitura de São Paulo, por meio de duas soluções de consulta, exauriu pareceres acerca do tema:

*"(...) ISS. CARTÃO ZONA AZUL DIGITAL - CAD. DECRETO 57.115, de 7 de julho de 2016. Incidência do ISS sob o código 07811.*

---

<sup>12</sup> Cumpre salientar que ainda há discussão sobre o momento correto para o recolhimento do imposto: (i) momento da efetiva utilização do serviço ou (ii) na aquisição dos créditos futuros a serem utilizados a posteriori.



*Por esta razão, a consulente deve recolher o ISS sob o código 07811 - Guarda e estacionamento de veículos terrestres automotores (...) ”<sup>13</sup>*

*”(...) ISS. Serviço de Distribuição de Cartões de Zona Azul Digitais - CADs. Intermediação. Subitem 10.05 da lista de serviços da lei 13.701, de 24 de dezembro de 2003.*

*A consulente, ao servir de canal de distribuição dos cartões, assume o papel de intermediária. Portanto, presta serviços de (...) agenciamento, corretagem ou intermediação de bens móveis ou imóveis, não abrangidos em outros itens ou subitens (...) ”<sup>14</sup>*

A partir das duas soluções de consulta, conclui-se o seguinte: (i) se a empresa presta o serviço diretamente aos cidadãos interessados em utilizar o estacionamento de veículos em via pública, sem outro fim específico, o serviço será nitidamente o prescrito pelo item 11.01 - Guarda e estacionamento de veículos terrestres automotores, de aeronaves e de embarcações. Em contrapartida, (ii) se o intuito central for apenas a intermediação de créditos, atuando como uma forma de capilarização do serviço a ser prestado, as empresas se adequam ao item 10.05- Agenciamento, corretagem ou intermediação de bens móveis ou imóveis, não abrangidos em outros itens ou subitens.

Dessa forma, considerando que a operação sob análise se enquadra na primeira hipótese - empresa presta o serviço diretamente aos cidadãos interessados em utilizar o estacionamento de veículos em via pública, sem outro fim específico – depreende-se que o objeto definido neste estudo diz respeito à Guarda e estacionamento de veículos terrestres automotores, de aeronaves e de embarcações.

Em se tratando das disposições do “Novo Código Tributário e de Rendas do Município de Feira de Santana, Estado da Bahia”, Lei Complementar Municipal nº 3/2000, o Anexo I apresenta a lista de serviços e suas respectivas definições:

*11 - Serviços de guarda, estacionamento, armazenamento, vigilância e congêneres*

---

<sup>13</sup> Solução de consulta SF/DEJUG 29, de 14 de dezembro de 2016

<sup>14</sup> Solução de consulta SF/DEJUG 16, de 26 de junho de 2017



*11.01 - Guarda e estacionamento de veículos terrestres  
automotores, de aeronaves e de embarcações.*

Portanto, verifica-se que a legislação municipal possui previsão de fato gerador apto a atrair a incidência do ISSQN para o serviço de estacionamento rotativo.



## 7. Legislação

No decorrer deste trabalho, foram apresentadas as principais normas aplicáveis ao objeto em análise, destacando-se, entre elas, as disposições da Lei 8.987/1995, que disciplina o regime jurídico das concessões de serviços públicos no ordenamento brasileiro.

A licitação destinada à outorga de concessão comum de serviços públicos é regida primordialmente pela referida lei, aplicando-se, de forma subsidiária e no que couber, as disposições da Lei 14.133/2021, observada sempre a compatibilidade entre os regimes jurídicos. Considerando as especificidades das concessões — notadamente sua natureza de contrato de longo prazo, estruturado com base na alocação de riscos e na exploração econômica do serviço —, a aplicação subsidiária da legislação geral de licitações deve ser realizada com cautela, evitando-se a transposição automática de institutos próprios dos contratos administrativos de prestação de serviços.

No que se refere ao processamento da licitação, a legislação admite a utilização da modalidade concorrência, podendo ainda ser adotadas outras formas admitidas pelo ordenamento jurídico, a depender das características do objeto. Ademais, a Lei 8.987/1995 prevê a possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, permitindo que, após a classificação das propostas, seja analisada a documentação de habilitação do licitante mais bem classificado, procedimento que contribui para maior eficiência e celeridade do certame.

No que concerne aos critérios de julgamento, a legislação de concessões admite diferentes modelos, a serem definidos conforme as características do objeto e as condições do mercado. Dentre esses, destaca-se o critério da melhor proposta em razão da combinação entre a melhor técnica e a maior oferta pela outorga, modelo que permite conciliar a qualidade da solução apresentada com a vantagem econômica para a Administração Pública.

No presente caso, conforme demonstrado nos estudos técnico-operacionais e econômico-financeiros, a modelagem adotou o critério de julgamento baseado na combinação da melhor técnica com a maior oferta pela outorga da concessão. A proposta econômica será composta por duas parcelas cumulativas: (i) a **outorga fixa**, correspondente a valor predeterminado devido pela Concessionária independentemente do desempenho



econômico do contrato; e (ii) a **outorga variável**, representada pelo percentual incidente sobre a receita tarifária bruta mensal auferida pela Concessionária, não inferior a 25% (vinte e cinco por cento), nos termos do art. 22 do Decreto Municipal nº 14.489/2026.

Assim, a classificação das propostas observará tanto os aspectos qualitativos da solução apresentada quanto a proposta econômica formulada, considerando conjuntamente os valores ofertados a título de outorga fixa e variável, assegurando ao Poder Concedente a maximização do retorno econômico da concessão sem prejuízo da qualidade técnica do serviço a ser prestado.

## 8. Matriz de riscos

Todo o contrato, independentemente de sua natureza, carrega, de maneira explícita ou implicitamente, uma matriz de riscos. Ela é explícita quando claramente o contrato distribui os riscos entre as partes e estabelece os mecanismos para sua mitigação. Por outro lado, ela é implícita quando não há uma distribuição clara de riscos no contrato e se torna indispensável, por exemplo, recorrer a lei, ou a outras fontes para saber qual a exata distribuição dos riscos entre as partes.

Nesse sentido, a matriz de riscos assume relevante importância no equilíbrio da relação contratual, justamente por estabelecer qual das partes é responsável por dar cabo de determinada atividade prevista no contrato, e, também, por lidar com as incertezas positivas e negativas – e os consequentes ganhos e ônus – que afetam tal atividade.

Ao estipular as responsabilidades de cada uma das partes celebrantes do contrato, fixa-se o conjunto de encargos e de benefícios de cada parte e, assim, em conjunto com os indicadores de serviços e o sistema de pagamentos, constitui-se o que a doutrina jurídica costuma chamar de “equação econômico-financeira” do contrato.

A manutenção no tempo da equação econômico-financeira do contrato, isto é o cumprimento permanente, e, portanto, estabilização temporal – da distribuição de encargos e benefícios previstos na matriz de riscos contratual – requer a previsão de um sistema de equilíbrio econômico-financeiro.

Note-se, por fim, que há um conjunto de riscos cuja alocação é feita por lei. Por exemplo, o risco de aumento na carga tributária incidente sobre as atividades objeto de contrato de



concessão. A Lei de Concessões estabelece no seu art. 9, §3º que “*Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.*” Portanto, por disposição legal, ressalvado o caso do imposto de renda, o risco de criação extinção ou alteração dos tributos ou encargos legais é da Administração Pública, não podendo ser alocado ao parceiro privado.

A alocação de riscos em contratos de concessão comum deve observar o princípio da eficiência alocativa, segundo o qual cada risco deve ser atribuído à parte com maior capacidade técnica e econômica para geri-lo, preveni-lo e mitigá-lo. Nesse sentido, a mera identificação do tomador do risco é insuficiente para assegurar a higidez contratual — sendo indispensável a definição de métodos de prevenção, indicadores de probabilidade e impacto, e mecanismos de resposta para cada risco identificado.

Nos termos do art. 23 da Lei Federal nº 8.987/1995, compete ao contrato de concessão estabelecer a alocação dos riscos entre as partes. A matriz a seguir complementa essa exigência, incorporando análise qualitativa de probabilidade e impacto, medidas preventivas e ações de mitigação, de modo a promover o envolvimento ativo de ambas as partes na gestão dos riscos ao longo de toda a execução contratual.

**Tabela 1 — Mapa de Riscos da Concessão**

Tipo de Risco	Descrição	Tomador	Probabilidade	Impacto	Medidas de Prevenção	Ações de Mitigação
<b>Risco de Demanda</b>	Ocupação de vagas inferior à projetada, gerando receitas insuficientes para remunerar o capital e cobrir custos operacionais.	Concessionária	Médio	Alto	Realização de estudos de demanda atualizados; definição de área mínima de cobertura; campanhas de adesão dos usuários.	Revisão tarifária; ampliação ou redução da área de operação mediante ato do Poder Concedente; reequilíbrio econômico-financeiro nos casos previstos em contrato.
<b>Risco pelo Passivo Ambiental</b>	Dano ambiental preexistente à assinatura do contrato, não conhecido quando da celebração do ajuste.	Poder Concedente	Baixo	Médio	Realização de auditoria ambiental prévia à licitação; elaboração de relatório de due diligence ambiental integrando o edital.	Assunção dos custos de remediação pelo Poder Concedente; recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso o passivo impacte a operação.



**C. JURÍDICO**

<b>Risco Ambiental</b>	Degradação ambiental decorrente da execução do contrato, a partir da assinatura.	Concessionária	Baixo	Médio	Adoção de práticas sustentáveis na operação; incentivo ao uso de veículos elétricos e híbridos, conforme art. 43, II, do Decreto nº 14.489/2026; elaboração de plano de gestão ambiental.	Plano de contingência ambiental; seguro de responsabilidade civil ambiental; reparação imediata dos danos causados.
<b>Risco Econômico</b>	Perdas decorrentes de variações adversas de taxas de juros, câmbio ou impossibilidade de obtenção de financiamento.	Concessionária	Médio	Alto	Estruturação financeira conservadora; captação de recursos em moeda nacional; hedge financeiro quando aplicável.	Revisão do modelo econômico-financeiro; renegociação de financiamentos; acionamento de mecanismos de reequilíbrio contratual nos casos de força maior ou fato do príncipe.
<b>Risco de Engenharia</b>	Erros de projeto, atrasos na construção/implantação, custos não previstos e ineficiências operacionais.	Concessionária	Médio	Alto	Elaboração de projetos executivos detalhados; cronograma físico-financeiro realista; contratação de equipe técnica qualificada; obtenção antecipada de licenças.	Plano de contingência operacional; reserva financeira para imprevistos; aplicação de penalidades contratuais em caso de atraso injustificado.
<b>Risco Tributário</b>	Alteração de normas tributárias que impacte negativamente a execução do contrato.	Poder Concedente	Baixo	Médio	Monitoramento contínuo da legislação fiscal; cláusula contratual expressa de reequilíbrio em caso de majoração tributária superveniente.	Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pelo Poder Concedente; revisão tarifária ou de outorga conforme impacto apurado.
<b>Risco de Alteração Unilateral</b>	Imposição de novas obrigações pelo Poder Concedente, inclusive força maior, caso fortuito, fato do príncipe e fato da Administração.	Poder Concedente	Baixo	Alto	Estabilidade regulatória; observância do princípio da segurança jurídica; diálogo institucional prévio antes de qualquer alteração unilateral.	Reequilíbrio econômico-financeiro imediato; indenização pelos danos comprovados; revisão do prazo contratual quando aplicável.
<b>Risco Regulatório</b>	Exigências de agência reguladora, novos licenciamentos ou sanções regulatórias supervenientes.	Concessionária	Médio	Médio	Monitoramento permanente do ambiente regulatório; manutenção de equipe jurídica especializada;	Adequação tempestiva às novas exigências; contestação administrativa ou judicial de exigências ilegais;



**C. JURÍDICO**

					relacionamento institucional com órgãos reguladores.	provisão financeira para custos regulatórios.
<b>Risco Judicial</b>	Condenações judiciais que impactem as finanças da Concessionária.	Concessionária	Médio	Alto	Gestão jurídica preventiva; cumprimento rigoroso das obrigações contratuais e legais; constituição de provisões para contingências judiciais.	Constituição de reserva para passivos judiciais; contratação de seguro de responsabilidade civil; negociação de acordos quando economicamente vantajoso.
<b>Risco de Problemas Estruturais nos Trechos Viários</b>	Estruturas viárias existentes que não suportem melhorias ou exijam investimentos adicionais não previstos.	Concessionária	Médio	Médio	Realização de vistoria técnica prévia das vias e logradouros integrantes do Anexo I do Decreto nº 14.489/2026; inclusão de laudo estrutural no processo licitatório.	Plano de obras emergenciais; revisão do cronograma de implantação; reequilíbrio econômico-financeiro nos casos em que o problema seja preexistente e desconhecido.

*Os riscos alocados à Concessionária não se limitam aos expressamente previstos nesta Matriz, competindo-lhe assumir todos os demais riscos provenientes da execução dos serviços, exceto aqueles expressamente atribuídos ao Poder Concedente.*

A efetividade do mapa de riscos pressupõe o comprometimento ativo de ambas as partes durante toda a vigência contratual. Para tanto, deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

**I - Monitoramento contínuo:** a Concessionária deverá elaborar relatórios periódicos de gestão de riscos, submetidos à SMT, identificando a materialização de riscos previstos e o surgimento de riscos não antecipados.

**II - Comitê de Gestão:** recomenda-se a instituição de instância conjunta entre Poder Concedente e Concessionária para acompanhamento dos riscos, avaliação de impactos e deliberação sobre medidas de resposta, com periodicidade mínima semestral.

**III - Atualização da matriz:** a matriz de riscos deverá ser revisada nas hipóteses de prorrogação contratual, alteração significativa do escopo ou surgimento de novo cenário regulatório, econômico ou ambiental relevante.

**IV - Conhecimento como prevenção:** o treinamento contínuo das equipes operacionais da Concessionária e dos agentes fiscalizadores do Poder



Concedente é medida essencial para a prevenção dos riscos identificados, devendo estar previsto no Termo de Referência como obrigação contratual.

Analisando de maneira prática a matriz de riscos do contrato, destaca-se que a maximização da eficiência econômica do instrumento é obtida por meio da alocação de cada risco à parte que tem melhor condição de gerenciá-lo. Ou seja, caberá especificadamente a cada parte tomar as medidas para prevenir a ocorrência de eventos gravosos ou remediar as suas consequências, e incentivar a realização dos eventos benéficos relacionados a tal risco que poderá mitigá-lo, com vistas ao menor custo possível à relação – de modo a manter o equilíbrio da “equação econômico-financeira” do contrato.

O sistema de equilíbrio econômico-financeiro tem basicamente três funções:

- a. desestimular a realização de alterações oportunistas pelo governante, exigindo que qualquer alteração seja devidamente compensada;
- b. proteger, estabilizar e dar cumprimento ao cerne do contrato, permitindo que seja dado cumprimento adequado à matriz de riscos ao longo do tempo;
- c. possibilitar a realização de alterações no objeto (quantitativa, como por exemplo o aumento da área em que o serviço é prestado, e qualitativas, mudança nos níveis de serviço etc.) e em outros aspectos do contrato para adequá-lo às necessidades e mudanças consequentes da passagem do tempo.

Na hipótese de desequilíbrio desta “equação econômico-financeira”, urge a aplicação do sistema de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que geralmente é feita utilizando-se dos procedimentos de revisão contratual previstos nos respectivos contratos. Em regra, os contratos de concessão comum preveem dois tipos de revisão: as ordinárias, que são periódicas, e as extraordinárias, que ocorrem quando havido algum evento que justifique a revisão fora do cronograma das revisões ordinárias. É conveniente que o contrato de concessão comum preveja o procedimento e periodicidade das revisões contratuais.

Quanto à razão e à metodologia empregada para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, baseado na estrutura para recomposição do mesmo, pode-se distinguir entre duas formas bastante distintas de realização do equilíbrio econômico-



financeiro. A primeira é a *compensação financeira (compensation event)* e, a segunda é a *remarcação financeira (benchmarking)*.

As “*compensações financeiras*” destinam-se a indenizar a parte que sofrer diretamente os efeitos de um risco atribuído pelo contrato à outra parte. Cita-se um exemplo: geralmente o risco de interrupção da cobrança de tarifa por decisão judicial, à qual o parceiro privado não tenha dado causa, é atribuído pelos contratos de concessão comum à Administração Pública. Imagine-se que ocorra uma decisão judicial que suspenda a cobrança da tarifa e que não tenha sido causada por ato do parceiro privado. Neste caso, o parceiro privado sofrerá as consequências danosas de um risco que é atribuído pelo contrato à Administração Pública.

A *compensação financeira*, por sua vez, é a forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro que se presta a garantir que as partes sejam indenizadas quando sofrerem as consequências da ocorrência de sinistros, cujo risco é atribuído pelo contrato a outra parte.

As *remarcações financeiras* ocorrem geralmente quando se faz acréscimos ou supressões no objeto do contrato ou quando algumas das suas condições essenciais são alteradas de modo a requerer um procedimento de avaliação dos impactos de tal acréscimo, supressão ou alteração nas condições financeiras do contrato. Por exemplo, em um contrato de concessão de uma rodovia, em que é incluído um novo investimento na duplicação de um segmento rodoviário que originalmente não constava do contrato. Será preciso avaliar qual o custo desse investimento, qual o impacto no fluxo de caixa do parceiro privado e readequar o seu fluxo de caixa, por meio do aumento de tarifa, redução do pagamento da outorga (se houver), aumento da contraprestação pública, ou ainda aumento do prazo do contrato.

Essa avaliação tenderá a ser mais complexa no caso das *remarcações financeiras* do que no caso das *compensações financeiras*. Mas, de qualquer modo, em ambos os casos, o parâmetro para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser a completa compensação do desvio no fluxo de caixa causado pelo evento que desencadeou a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.



Observe-se, ainda, que enquanto as compensações financeiras são instrumento para cumprimento da matriz de riscos do contrato, as remarcações são consequência sempre de alterações, nos níveis de serviço, ou no seu sistema de pagamento, ou supressões e acréscimos no objeto contratual. Portanto, é possível dizer-se que as compensações financeiras são mecanismo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro utilizado para cumprimento da matriz de risco do contrato, enquanto as remarcações financeiras são sempre consequência de alterações relevantes no contrato, no seu objeto, nos níveis de serviço ou sistema de pagamento.

Por fim, há de se destacar outro aspecto relevante quanto ao tema do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão: a ocorrência de eventos caracterizados como caso fortuito ou de força maior.

A pandemia da COVID19 representou marco significativo na análise do reequilíbrio contratual, justamente em razão da abrupta e inesperada queda da demanda em vários setores. Outras vezes, restrições foram impostas pelo próprio Poder Público como medida de combate ao vírus - por meio de decretos de quarentena, bloqueios e demais limitações do direito de ir e vir, devidamente motivados por meio de legislação correlata.

Em parecer<sup>15</sup> que se tornou paradigma para o enfrentamento do assunto, a Advocacia-Geral da União – AGU firmou entendimento de que “A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer”. Cita-se ementa do referido expediente:

*EMENTA: CONSULTA. CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. COVID-19.*

*I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas.*

---

<sup>15</sup> PARECER n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU



*II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente.*

*III. Para a aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato.*

*IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer.*

A doutrina especializada oferece importante balizamento para a compreensão do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão. Nesse sentido, destaca-se a lição de Justen Filho:

*"Rigorosamente, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é um princípio regulador do contrato administrativo. Não é nem direito nem dever de cada parte, mas uma característica do contrato. Pode-se aludir ao direito da parte à recomposição da equação econômico-financeira, sempre que se produzir sua quebra por evento que preencha certos requisitos." <sup>16</sup>*

A afirmação do autor evidencia que o equilíbrio econômico-financeiro não se confunde com um direito subjetivo de qualquer das partes, mas constitui atributo essencial do próprio vínculo contratual, cuja preservação é dever compartilhado entre Poder Concedente e Concessionária.

Esse entendimento encontra respaldo no art. 9º da Lei Federal nº 8.987/1995, que assegura a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no momento da celebração do contrato de concessão, e no art. 103 da Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplina a alocação de riscos e a recomposição da equação econômico-financeira nos contratos administrativos de longa duração.

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 391



Nesse contexto, a ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito configura álea extraordinária apta a justificar a aplicação da teoria da imprevisão e, conseqüentemente, o reequilíbrio do contrato de concessão, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.987/1995 e do art. 124, II, *d*, da Lei nº 14.133/2021.

Diante de tais eventos, incumbe às partes avaliar conjuntamente as causas e as conseqüências de eventual queda de demanda, examinando de forma pormenorizada as perdas financeiras deles decorrentes, a fim de identificar a medida adequada de recomposição da equação econômico-financeira originalmente pactuada.

Ainda sobre o assunto, salienta-se que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em concessões foi prevista no art. 9º da Lei 8.987/1995 para os casos de alteração legal específica relacionada aos serviços da concessão, com impacto sobre as receitas e os custos da concessionária; e modificação unilateral do contrato pelo poder concedente.

*Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.*

(...)

*§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

Logo, diante da necessidade de continuidade do serviço público haveria a possibilidade de negociação entre o Poder Concedente e a Concessionária para o estabelecimento de novas bases para a prestação do serviço, sob pena de rescisão do contrato em caso de inadimplemento.



## 9. Estrutura de garantias

Os contratos de concessão, em razão de sua natureza complexa e da relevante alocação de riscos à concessionária, costumam prever a exigência de garantias e seguros destinados a assegurar o fiel cumprimento das obrigações contratuais e a adequada mitigação dos riscos inerentes à execução do serviço.

Nesse contexto, admite-se a exigência de garantia contratual, desde que previamente prevista no instrumento convocatório, nos termos do art. 96 da Lei Federal nº 14.133/2021. A escolha da modalidade de garantia compete à Concessionária, dentre aquelas admitidas pela legislação, a saber: (i) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; (ii) seguro-garantia; (iii) fiança bancária; e (iv) título de capitalização, modalidade que, embora de menor tradição nos contratos de concessão, vem sendo progressivamente admitida em razão de sua liquidez e da facilidade operacional para o Poder Concedente em caso de necessidade de execução.

Referida garantia tem por finalidade resguardar o Poder Concedente quanto a eventuais prejuízos decorrentes do inadimplemento contratual, podendo ser utilizada, inclusive, para a compensação de multas e outras penalidades aplicadas no curso da execução contratual. A modalidade escolhida deverá ser mantida e renovada pela Concessionária durante toda a vigência do contrato, em valor compatível com as obrigações assumidas, conforme parâmetros a serem definidos no instrumento convocatório e no contrato de concessão.

Além das garantias contratuais, é usual a previsão de seguros específicos, compatíveis com a natureza do objeto concedido e com os riscos identificados na matriz de riscos do contrato.

A definição das coberturas, limites e condições dos seguros deve observar critérios de proporcionalidade e aderência aos riscos efetivamente assumidos pela Concessionária, evitando-se tanto a subcobertura quanto a imposição de encargos excessivos que possam comprometer a viabilidade econômico-financeira do contrato.

Por fim, a adequada estruturação das garantias e dos seguros constitui elemento essencial para a segurança jurídica da contratação, contribuindo para a proteção do



interesse público, a estabilidade da relação contratual e a mitigação de riscos ao longo de toda a execução da concessão.

## 10. Plano de seguros

Pela execução do serviço de controle do Estacionamento Rotativo, será exigida da CONCESSIONÁRIA a prestação de garantia contratual, nos termos da Lei 14.133/2021, desde que previamente prevista no instrumento convocatório.

A garantia prestada pela CONCESSIONÁRIA corresponderá a **1% (um por cento)** do valor estimado do Contrato de Concessão.

Caberá à CONCESSIONÁRIA optar por uma das seguintes modalidades de garantia, nos termos do art. 96, §1º, da legislação aplicável:

- I. caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública;
- II. seguro-garantia;
- III. fiança bancária;
- IV. título de capitalização.

No caso de caução em dinheiro, o depósito deverá ser efetuado em conta específica indicada pelo PODER CONCEDENTE, mediante identificação do depositante.

Na hipótese de utilização de títulos da dívida pública, estes deverão ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme regulamentação aplicável.

A garantia prestada sob a forma de seguro-garantia ou fiança bancária deverá permanecer válida durante toda a vigência do contrato, incluindo eventuais prorrogações, devendo ser renovada ou substituída, quando necessário, de modo a assegurar a continuidade da cobertura.

No caso de fiança bancária, deverá constar cláusula expressa de renúncia do fiador aos benefícios previstos no art. 827 da Código Civil.

Na hipótese de alteração do valor do contrato, a garantia deverá ser readequada, nas mesmas condições, de forma a manter o percentual estabelecido.



O valor da garantia poderá ser utilizado, total ou parcialmente, pelo PODER CONCEDENTE para compensação de prejuízos decorrentes do inadimplemento contratual, incluindo a aplicação de penalidades. Nessa hipótese, a CONCESSIONÁRIA deverá recompor o valor da garantia no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da notificação.

Encerrado o contrato e verificado o integral cumprimento das obrigações contratuais pela CONCESSIONÁRIA, a garantia será liberada ou restituída no prazo de até 30 (trinta) dias, deduzidos eventuais valores devidos ao PODER CONCEDENTE.

No caso de garantia prestada em dinheiro, os valores serão atualizados monetariamente conforme os índices aplicáveis à conta vinculada, nos termos da legislação vigente.



## 11. Responsabilidades

Além das hipóteses já previstas na Matriz de Riscos, o descumprimento injustificado dos prazos e das obrigações estabelecidas no Edital e no Contrato sujeitará a CONCESSIONÁRIA às sanções administrativas previstas na Lei 14.133/2021, especialmente aquelas constantes dos arts. 155 e seguintes, sem prejuízo da aplicação das penalidades específicas previstas no instrumento contratual.

### 11.1. Concessionária

Nos termos do art. 25 da Lei 8.987/1995, incumbe à CONCESSIONÁRIA a execução do serviço concedido, respondendo integralmente pelos prejuízos causados ao PODER CONCEDENTE, aos usuários ou a terceiros, não sendo a fiscalização exercida pela Administração apta a excluir ou atenuar tal responsabilidade.

A CONCESSIONÁRIA será integralmente responsável por garantir a adequada prestação do serviço durante toda a vigência da concessão, assegurando sua regularidade, continuidade, eficiência e segurança.

Para tanto, caberá à CONCESSIONÁRIA, por sua conta e risco:

- arcar com todas as despesas relativas à contratação de pessoal, incluindo encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e tributários;
- adquirir, implantar, operar, manter e substituir, quando necessário, todos os equipamentos, sistemas e infraestrutura indispensáveis à execução do serviço;
- manter sistema de monitoramento operacional, inclusive por meio de veículos equipados com tecnologia de leitura automática de placas (OCR), conforme diretrizes estabelecidas pelo PODER CONCEDENTE;
- garantir a adequada sinalização, divulgação e operação do sistema de estacionamento rotativo.

A CONCESSIONÁRIA poderá contratar terceiros para o desempenho de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, permanecendo, contudo,



integralmente responsável pela execução do contrato, não se estabelecendo qualquer vínculo jurídico entre tais terceiros e o PODER CONCEDENTE.

A CONCESSIONÁRIA deverá zelar pela conduta de seus empregados, mantendo-os devidamente uniformizados, identificados e capacitados para o exercício de suas funções.

É vedada a cessão ou transferência do contrato, total ou parcial, sem prévia e expressa autorização do PODER CONCEDENTE, nos termos da legislação aplicável.

A Concessionária deverá manter estrutura operacional mínima no Município de Feira de Santana, com instalações físicas adequadas ao pleno desempenho de suas atividades administrativas, operacionais e de atendimento ao público, em conformidade com o art. 39 do Decreto Municipal nº 14.489/2026.

Para tanto, a Concessionária deverá manter, durante toda a vigência do contrato de concessão, os seguintes estabelecimentos:

**i) Escritório Sede**, instalado no Município, devidamente equipado com infraestrutura de telefonia fixa e móvel, acesso à internet em banda larga e recursos humanos e materiais suficientes ao funcionamento regular dos setores administrativo, financeiro e operacional, constituindo o centro de gestão e coordenação de todas as atividades inerentes à concessão; e

**ii) Central de Atendimento ao Usuário**, integrada ao Escritório Sede ou instalada em local de fácil acesso ao público, dotada de infraestrutura de telefonia — incluindo canal gratuito de atendimento (0800 ou equivalente) —, acesso à internet e meios digitais de suporte, destinada ao recebimento de solicitações, reclamações, informações e demais demandas dos usuários do Sistema de Estacionamento Rotativo Controlado, em conformidade com o art. 17, inciso II, do Decreto Municipal nº 14.489/2026.

Ambas as instalações deverão estar em pleno funcionamento antes do início da operação do sistema, sendo vedada a sua desativação ou transferência para fora do Município sem prévia e expressa autorização do Poder Concedente.

Adicionalmente, caberá à CONCESSIONÁRIA prestar contas da execução dos serviços ao PODER CONCEDENTE, na forma e periodicidade estabelecidas no contrato.



Encerrado o contrato, a CONCESSIONÁRIA deverá, no prazo estabelecido contratualmente:

- promover a retirada dos equipamentos e bens de sua propriedade;
- realizar eventuais reparos necessários nos logradouros públicos;
- assegurar o ressarcimento de créditos eventualmente devidos aos usuários.

A sinalização viária implantada no âmbito do Sistema de Estacionamento Rotativo poderá permanecer nos logradouros públicos, conforme disciplinado contratualmente.

O descumprimento das obrigações contratuais sujeitará a CONCESSIONÁRIA às penalidades previstas na legislação e no contrato, assegurado o devido processo administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa.

#### **11.2. Poder Concedente**

A responsabilidade civil do Estado decorre diretamente do disposto no art. 37, §6º, da Constituição Federal, sendo de natureza objetiva em relação aos danos causados a terceiros por seus agentes ou por delegatários de serviços públicos.

No âmbito das concessões, a CONCESSIONÁRIA responde diretamente pelos danos decorrentes da execução do serviço, em razão dos riscos inerentes à atividade, conforme previsto na Lei 8.987/1995.

O PODER CONCEDENTE, na qualidade de titular do serviço público, poderá responder de forma subsidiária, nas hipóteses em que comprovada a impossibilidade de a CONCESSIONÁRIA arcar com a reparação dos danos causados, ou quando caracterizada falha na fiscalização.

A delegação do serviço não afasta o dever do PODER CONCEDENTE de regular, fiscalizar e acompanhar a execução contratual, devendo assegurar que o serviço seja prestado de forma adequada aos usuários.



## 12. Conclusões

Identificados os elementos institucionais que estruturam o projeto empreendido pelo Município de Feira de Santana, especialmente a partir do Chamamento Público nº 01/2022 e dos estudos técnico-operacionais e econômico-financeiros realizados, passa-se à consolidação das diretrizes editalícias e contratuais que orientam a modelagem da concessão.

Cumprido destacar que tais diretrizes possuem caráter orientativo, podendo ser ajustadas pela Administração Pública, desde que observados os princípios da legalidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

### 12.1. Estruturação da Licitação

A licitação destinada à outorga da concessão deverá observar o regime jurídico estabelecido pela Lei 8.987/1995, com aplicação subsidiária da Lei 14.133/2021, no que couber.

No que se refere à condução do certame, a modelagem adotada contempla procedimento estruturado, compatível com a complexidade do objeto, incluindo:

- fase de divulgação e disponibilização dos documentos;
- fase de apresentação das propostas técnicas e comerciais;
- fase de julgamento das propostas;
- fase de habilitação do licitante melhor classificado;
- fase de homologação e adjudicação do objeto.

Admite-se, nesse contexto, a inversão das fases de habilitação e julgamento, nos termos da legislação aplicável, como mecanismo de racionalização e eficiência do procedimento licitatório.

### 12.2. Critério de Julgamento

O critério de julgamento adotado na presente modelagem consiste na **combinação da melhor técnica com a maior oferta pela outorga variável da concessão**, nos termos da legislação de regência.

Tal modelo permite conciliar:



- a avaliação qualitativa das soluções técnicas propostas;
- a maximização da vantagem econômica para o Poder Concedente;
- a seleção de propostas sustentáveis sob o ponto de vista operacional e financeiro.

A adoção desse critério revela-se especialmente adequada à natureza do objeto, na medida em que evita a escolha baseada exclusivamente em parâmetros econômicos e assegura a observância de padrões mínimos de qualidade na prestação dos serviços.

### **12.3. Critérios de Habilitação**

Os critérios de habilitação destinam-se à verificação da aptidão das licitantes para a adequada execução do objeto contratual, compreendendo, de forma geral:

- habilitação jurídica;
- regularidade fiscal, social e trabalhista;
- qualificação econômico-financeira;
- qualificação técnica.

A habilitação jurídica visa comprovar a capacidade da licitante para assumir direitos e obrigações, enquanto a regularidade fiscal, social e trabalhista tem por finalidade aferir o cumprimento de obrigações perante o Estado e o Poder Judiciário.

No que se refere à qualificação econômico-financeira, os requisitos devem ser estabelecidos de forma a assegurar a capacidade de execução do contrato, evitando, contudo, a imposição de exigências desproporcionais que possam restringir indevidamente a competitividade do certame, em observância ao princípio da competitividade que norteia os procedimentos licitatórios nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse contexto, reveste-se de absoluta relevância a exigência de **garantia de proposta** por parte de todos os licitantes, como instrumento destinado a assegurar a seriedade das propostas apresentadas e o compromisso dos participantes com os termos do certame. A garantia de proposta cumpre função essencial de afastar interessados sem real capacidade ou intenção de executar o contrato, preservando a higidez do processo licitatório e evitando o comprometimento do interesse público com propostas frívolas ou inexequíveis.



Igualmente relevante é a previsão de **integralização mínima de capital** como condição prévia e inafastável para a celebração do contrato de concessão. A exigência de que a Sociedade de Propósito Específico — SPE constituída pela licitante vencedora comprove a integralização do capital mínimo antes da assinatura do instrumento contratual assegura ao Poder Concedente que a Concessionária dispõe de lastro financeiro suficiente para fazer frente aos investimentos iniciais e às obrigações assumidas, reduzindo significativamente o risco de inadimplemento na fase de implantação do sistema, que é, reconhecidamente, o período de maior vulnerabilidade econômica da concessão.

Ambos os instrumentos — garantia de proposta e integralização mínima de capital — devem estar expressamente previstos no edital de licitação e no contrato de concessão, com definição clara dos valores exigidos, prazos e consequências do descumprimento.

Por sua vez, a qualificação técnica deve contemplar a comprovação de experiência compatível com o objeto da concessão, admitindo-se, inclusive, a demonstração de aptidão por meio de soluções tecnológicas correlatas, de modo a ampliar a competitividade sem comprometer a segurança da contratação.

#### **12.4. Síntese da Modelagem**

À luz das considerações apresentadas, a estrutura proposta para o edital e para o contrato de concessão revela-se juridicamente adequada e alinhada às diretrizes normativas vigentes, refletindo:

- adequada alocação de riscos entre as partes;
- incentivo à eficiência e à inovação na prestação do serviço;
- equilíbrio entre qualidade técnica e vantagem econômica;
- observância dos princípios da competitividade e da isonomia.

Dessa forma, a modelagem consolidada neste estudo fornece base consistente para a estruturação do certame, assegurando segurança jurídica à contratação e contribuindo para a efetividade da futura concessão.

Considerando as conclusões até aqui levantadas, é possível identificar a seguinte estrutura básica preliminar para o edital de licitação.



<b>PREÂMBULO</b>	i. Informações gerais; ii. Legislação aplicável; e iii. Anexos e apêndices;
<b>OBJETO</b>	IMPLANTAÇÃO, EXPLORAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO DE VEÍCULOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS E ÁREAS PERTENCENTES AO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA, objetivando assim a prestação de elevado nível de serviço para o usuário, e que permita total integridade financeira da arrecadação, permitindo a auditoria permanente por parte da Superintendência Municipal de Trânsito - SMT, de acordo com as especificações técnicas constantes deste Termo de Referência autorizado pelo inciso X, do artigo 24 da Lei Federal nº 9.503/1997 cumulado com a Resolução do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito nº 965/2022, Lei Municipal nº 2.781/2007, na Lei Complementar Municipal nº 78/2013 e no Decreto Municipal nº.14.489/2026
<b>PRAZO</b>	A ser indicado conforme consolidação dos estudos econômico-financeiros (240 (duzentos e quarenta) meses, admitida prorrogação por até 180 (cento e oitenta)



	meses, mediante justificativa e observadas as condições contratuais.)
<b>VALOR ESTIMADO</b>	A ser indicado conforme consolidação dos estudos econômico-financeiros
<b>MODALIDADE DA LICITAÇÃO</b>	Concorrência Comum, nos termos da Lei 8.987/1995, com aplicação subsidiária da Lei 14.133/2021.
<b>CRITÉRIO DE JULGAMENTO</b>	Combinação da melhor técnica com a maior oferta pela outorga variável da concessão.
<b>PROCEDIMENTO GERAL</b>	Inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas.
<b>FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS</b>	i. Garantia da Proposta e Documentos de Representação; ii. Proposta Técnica; iii. Proposta Comercial; e iv. Documentos de Habilitação.
<b>PROCEDIMENTOS DA LICITAÇÃO</b>	i. Entrega dos envelopes; ii. Credenciamento dos representantes; iii. Abertura e análise das propostas técnicas; iv. Análise da garantia da proposta; v. Realização da prova de conceito, quando aplicável; vi. Abertura e classificação das propostas comerciais; vii. Verificação dos documentos de



	habilitação do licitante melhor classificado; e viii. Publicação do resultado.
<b>CONTRATAÇÃO</b>	i. Atendimento das condições precedentes à assinatura do contrato; ii. Constituição da Sociedade de Propósito Específico, quando aplicável; iii. Prestação da garantia de execução contratual; e iv. Implementação dos mecanismos de governança previstos, incluindo, quando cabível, o verificador independente.

Diante desse cenário, conclui-se que a modelagem jurídica proposta apresenta plena aderência ao ordenamento jurídico vigente e às melhores práticas de estruturação de concessões públicas, configurando solução adequada, eficiente e juridicamente segura para a delegação do serviço público em análise, apta a atender ao interesse público e às necessidades do Município de Feira de Santana