



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

### **ATA DE ANÁLISE E JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO**

**DATA:** na data da assinatura eletrônica.

**Objeto:** Concorrência eletrônica objetivando a concessão de uso de áreas públicas, para administração e exploração, por terceiros, de estacionamento de veículos, no município de Atibaia/SP.

Conforme constante dos autos, a Secretaria de mobilidade e Planejamento Urbano, através de seu Ordenador de Despesa, ora denominado Autoridade Competente, na forma do disposto do Decreto Municipal Nº 11.206/25, recebeu o **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**, apresentado de forma **TEMPESTIVA** pela empresa: **EXCELÊNCIA GESTÃO DE NEGÓCIOS EIRELLI**.

A impugnante alega que (1) o valor da outorga fixa mínima, cumulada com a outorga variável de 28% sobre a receita bruta, configuraria exigência desproporcional, violando os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A impugnante informa que (2) a exigência prevista no item 4.1.3 do Anexo 02, referente à comprovação de experiência na operação de sistema com Leitura Automática de Placas (LAP), configuraria restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A impugnante apresenta que (3) a Matriz de Riscos prevista no edital promoveria a transferência integral do risco de demanda à concessionária, sem mecanismos de compensação, o que violaria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Aduz a impugnante que (4) a inexistência de prejuízo ao erário ou à competitividade, não há nenhuma demonstração objetiva de: restrição indevida à competitividade; sobrepreço; inconsistência nos quantitativos; falha na modelagem econômica; ou risco concreto de dano ao erário.

A impugnante ainda afirma que (5) o conjunto de exigências cumulativas previstas no edital: outorga fixa mínima, comprovação técnica específica, patrimônio líquido mínimo de 10% e garantia de proposta de 1% — configuraria cumulação indevida de barreiras financeiras e técnicas, em afronta à Súmula 275 do Tribunal de Contas da União e à Lei nº 14.133/2021.



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

A impugnante conclui dizendo que (6) sustenta nulidade do certame sob o argumento de inexistência de audiência pública prévia, invocando dispositivos constitucionais, a Lei de Concessões e precedentes do Tribunal de Contas da União. A obrigatoriedade de audiência pública não é regra aplicável indistintamente a todo e qualquer procedimento licitatório ou concessão. Nos termos do art. 39 da Lei nº 8.666/1993 (invocada nos precedentes citados), a audiência pública era exigível apenas para licitações de grande vulto, acima de limites específicos, e mediante determinadas condições formais.

Diante do exposto, requer a impugnante que seja levada em consideração a presente impugnação, coma suspensão do certame licitatório, bem como acatando nosso pedido de retificação do edital, para que dentro da legalidade seja justa quanto à ampla concorrência das empresas, ainda garanta a isonomia nas licitações.

Não assiste razão a impugnante.

Vejamos,

Temos a informar que:

**(1)** - O modelo econômico-financeiro do certame foi precedido de Estudo Técnico Preliminar e análise de viabilidade, contemplando projeção de fluxo de caixa, estimativa de receitas, estruturação da matriz de riscos e definição do prazo contratual de 10 (dez) anos, elementos que fundamentaram tecnicamente a fixação da outorga.

A outorga fixa mínima estabelecida no edital constitui contraprestação legítima pelo uso privativo de áreas públicas para exploração econômica de estacionamento rotativo, não possuindo natureza tributária, mas contratual. Ressalte-se, ainda, que seu impacto financeiro deve ser analisado à luz de todo o prazo da concessão, e não exclusivamente sob a ótica do primeiro exercício, sendo passível de diluição ao longo da vigência contratual.

No que se refere à outorga variável de 28% sobre a receita bruta, trata-se de mecanismo amplamente utilizado em modelos de concessão de uso de bens públicos, alinhado ao princípio da repartição objetiva de riscos e à vinculação do retorno ao desempenho da concessionária. A empresa não apresentou demonstração técnica concreta de inviabilidade econômica, limitandose a argumentação genérica quanto a eventual restrição à competitividade. A mera alegação de que o modelo poderia afastar empresas



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

de médio porte não configura, por si só, afronta aos princípios da proporcionalidade, competitividade ou economicidade previstos na legislação, e o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União não veda a fixação de outorga mínima, mas exige que esta esteja lastreada em estudos técnicos e que não inviabilize injustificadamente a competição, o que não se verifica no presente caso, diante da regular instrução processual e da coerência entre as estimativas de receita e a estrutura contratual proposta. A estrutura adotada preserva o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos da legislação aplicável, não havendo demonstração de cláusula de barreira ou restrição indevida à participação de interessados.

Posto isto entendemos que, smj, não procede a alegação apresentada pela Excelência Gestão EIRELI, mantendo-se hígida e juridicamente válida a exigência de outorga fixa mínima, por estar tecnicamente fundamentada e compatível com o objeto da concessão de uso de áreas públicas para estacionamento rotativo no Município de Atibaia.

**(2)** - Preliminarmente, cumpre esclarecer que o edital não exige marca, fabricante ou fornecedor específico, tampouco impõe tecnologia proprietária. A exigência refere-se à comprovação de capacidade técnico-operacional compatível com a complexidade do objeto, consistente na implantação e operação de sistema de estacionamento rotativo com fiscalização em tempo real, controle digital, rastreabilidade de receitas e mitigação de evasão.

A tecnologia de Leitura Automática de Placas (LAP) não constitui mero elemento acessório ou instrumental irrelevante, mas integra parcela operacional de elevada relevância dentro da modelagem adotada. O sistema visa assegurar maior eficiência fiscalizatória, transparência na arrecadação e modernização do serviço público, elementos diretamente relacionados à qualidade da execução contratual.

Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a Administração pode exigir comprovação de qualificação técnica relativa às parcelas de maior relevância do objeto. No presente caso, a fiscalização tecnológica em tempo real constitui componente estrutural do modelo operacional definido no Estudo Técnico Preliminar e na matriz de riscos, não se tratando de exigência secundária ou dissociada da finalidade do contrato.

O entendimento do Tribunal de Contas da União veda exigências desnecessárias ou direcionadas a fornecedor específico, mas não impede a Administração de definir padrões tecnológicos mínimos compatíveis com a complexidade e modernização do serviço. A jurisprudência apenas afasta a imposição de tecnologia quando esta não



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

guardar pertinência com o objeto ou quando caracterizar direcionamento — o que não se verifica no presente certame.

Há pluralidade de empresas no mercado aptas a fornecer e operar sistemas com tecnologia LAP, inexistindo vinculação a marca ou fornecedor exclusivo. Trata-se de solução amplamente difundida no segmento de mobilidade urbana e estacionamento rotativo, não havendo demonstração concreta de que a exigência inviabilize a competição.

Ademais, a Administração Pública possui discricionariedade técnica para definir o nível de modernização e eficiência esperado na prestação do serviço, desde que motivadamente fundamentado, como ocorreu no caso em análise.

Portanto, não procede a alegação apresentada pela Excelência Gestão de Negócios EIRELI, smj, mantendo-se hígida a exigência de comprovação de experiência na operação de sistema com Leitura Automática de Placas, por estar tecnicamente justificada e juridicamente amparada.

**(3)** - Inicialmente, cumpre destacar que, nas concessões comuns regidas pela Lei nº 8.987/1995, o risco de demanda é ordinariamente atribuído ao concessionário, salvo disposição expressa em sentido diverso. Trata-se de característica inerente ao modelo de delegação de serviço público remunerado pela exploração direta junto ao usuário.

Ademais, o art. 103 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a alocação objetiva de riscos na matriz contratual, exigindo que ela seja clara, detalhada e previamente definida no instrumento convocatório, o que foi rigorosamente observado no presente certame. A matriz de riscos foi estruturada de forma objetiva e transparente, com definição expressa das responsabilidades de cada parte. O estudo de viabilidade econômica foi disponibilizado, as premissas adotadas são públicas e não houve ocultação de dados ou distorção de projeções. Assim, os licitantes dispõem de informações suficientes para formular suas propostas com adequada precificação dos riscos.

Importante salientar que a Administração não garante receita estimada, o que é expressamente permitido pela legislação e compatível com o regime jurídico das concessões. A estimativa de demanda constitui mera projeção referencial para análise de viabilidade, não representando garantia contratual.

O entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União exige que a matriz de riscos seja detalhada e previamente definida, com adequada distribuição das



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

### **PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

### **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

responsabilidades, não veda, contudo, a atribuição do risco de demanda ao parceiro privado quando essa alocação estiver expressamente prevista e tecnicamente fundamentada.

O modelo adotado preserva a natureza do contrato, assegura previsibilidade jurídica e mantém hígido o direito ao equilíbrio econômico-financeiro, não havendo nenhuma nulidade na cláusula que atribui o risco ordinário de demanda à concessionária.

Dessa forma, não procede a alegação apresentada pela Excelência Gestão de Negócios EIRELI, mantendo-se válida e juridicamente sustentável a matriz de riscos estabelecida no edital, por estar em conformidade com a legislação aplicável e com as boas práticas de estruturação de concessões públicas.

A argumentação expedida no item VI não merece prosperar, uma vez que parte de premissa fática equivocada: a alegada inexistência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e de análise de viabilidade econômica não corresponde ao que efetivamente consta nos autos do processo administrativo.

O documento anexo demonstra que a Administração Pública realizou, previamente à deflagração do certame, estudo técnico contendo:

1. Identificação da necessidade pública a ser atendida;
2. Descrição detalhada do objeto;
3. Justificativa da solução escolhida;
4. Levantamento de alternativas;
5. Definição de parâmetros operacionais e técnicos;
6. Estimativa de quantitativos com base em dados objetivos.

Tais elementos atendem à finalidade do Estudo Técnico Preliminar prevista no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, qual seja, demonstrar a necessidade da contratação e a solução mais adequada sob o ponto de vista técnico e administrativo.

Importante destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não exige formalismo excessivo quanto à nomenclatura do documento, mas sim a existência material dos elementos técnicos essenciais ao planejamento da contratação. Se tais elementos constam nos autos — ainda que sob outra denominação ou integrados a estudos técnicos complementares — resta atendida a exigência legal.

Alegam também a inexistência de Planilha de Viabilidade Econômica



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

O documento anexo evidencia que, foram realizados levantamentos de mercado, há projeções de receitas e custos; constam parâmetros objetivos para formulação das propostas e foram analisados cenários de equilíbrio econômico-financeiro.

Cumpra salientar que, especialmente em hipóteses de concessão ou chamamento público com remuneração pelo usuário, a Administração não está obrigada a garantir rentabilidade às licitantes, mas apenas a estruturar o certame com base em dados razoáveis e transparentes, o que foi devidamente observado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, inclusive nos precedentes mencionados pela própria impugnante, não estabelece que a ausência de uma “planilha específica” com tal nomenclatura implique nulidade automática do certame. O que se exige é a demonstração de estudos mínimos que sustentem a modelagem adotada o que se verifica no caso concreto.

**(4)** - A impugnação limita-se a alegações genéricas e citações jurisprudenciais dissociadas da realidade fática do presente certame.

O entendimento consolidado dos Tribunais de Contas é no sentido de que a nulidade exige demonstração concreta de prejuízo ou ilegalidade material, não sendo suficiente mera alegação abstrata de irregularidade.

Diante do que consta no documento anexo: houve planejamento prévio adequado; existem elementos caracterizadores de Estudo Técnico Preliminar; há demonstração de viabilidade econômico-financeira compatível com a natureza da contratação; e inexistente qualquer vício capaz de macular o certame.

Portanto, a argumentação expendida no item VI não encontra respaldo fático nem jurídico, devendo ser rejeitada, com regular prosseguimento do procedimento.

**(5)** - Inicialmente, é necessário esclarecer que a Súmula 275 do TCU veda a exigência cumulativa de capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantias como alternativas simultâneas para a mesma finalidade de qualificação econômico-financeira. No presente certame, contudo, não há exigência cumulativa de capital social mínimo e patrimônio líquido mínimo como critérios alternativos concorrentes, mas sim a fixação de patrimônio líquido mínimo como requisito de qualificação econômico-financeira e, de forma distinta, a exigência de garantia de proposta, instituto com finalidade jurídica diversa.

Nos termos dos arts. 58 a 69 da Lei nº 14.133/2021, a Administração pode exigir qualificação econômico-financeira compatível com o porte e a complexidade do



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

### **PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

### **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

objeto, inclusive mediante comprovação de patrimônio líquido mínimo limitado a até 10% do valor estimado da contratação, exatamente como previsto no edital.

A garantia de proposta, por sua vez, encontra amparo no art. 58 da Lei nº 14.133/2021, possuindo natureza assecuratória da seriedade da proposta apresentada e da manutenção das condições ofertadas até a assinatura do contrato. Não se confunde com requisito patrimonial permanente nem substitui a qualificação econômico-financeira, tratando-se de mecanismo autônomo e expressamente autorizado pela legislação.

Ademais, a outorga fixa mínima não constitui requisito de habilitação econômico-financeira, mas critério de julgamento vinculado à exploração econômica do bem público, inserindo-se na lógica própria das concessões de uso, onde a remuneração do Poder Concedente decorre da exploração do espaço público pelo particular.

A análise das exigências deve ser realizada de forma sistemática e à luz da complexidade do objeto. O contrato envolve a implantação, operação, manutenção tecnológica, fiscalização em tempo real, gestão de receitas e investimentos estruturais ao longo de 10 anos, demandando capacidade técnica e robustez financeiras compatíveis com a responsabilidade assumida.

Não há demonstração concreta de que os requisitos estabelecidos inviabilizem a competição ou restrinjam indevidamente o mercado. Ao contrário, as exigências encontram respaldo na legislação vigente, observam os limites percentuais legais e estão devidamente motivadas nos estudos técnicos que instruíram o processo.

A Lei nº 14.133/2021 consagra os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e competitividade, mas igualmente impõe à Administração o dever de selecionar proposta apta a garantir execução contratual segura e eficiente. Exigir capacidade técnica e solidez financeiras compatíveis com o objeto não configura restrição indevida, mas sim medida de proteção ao interesse público e à adequada prestação do serviço.

Portanto, não há cumulação ilícita de exigências, tampouco violação à Súmula 275 do TCU ou à Lei nº 14.133/2021. As condições previstas no edital são juridicamente válidas, proporcionais à complexidade do objeto e tecnicamente justificadas.

Dessa forma, não procede a alegação apresentada pela Excelência Gestão de Negócios EIRELI, os atos exigidos no edital continuam de acordo com a legislação sob o prisma da legalidade, proporcionalidade e competitividade.



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

### **PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

### **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

**(6)** - Atualmente, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, a audiência pública pode ser realizada quando a Administração entender pertinente, especialmente em contratações de maior complexidade ou impacto social relevante, mas não constitui requisito automático de validade do certame, salvo quando expressamente determinado por legislação específica.

No caso em exame: trata-se de concessão administrativa para exploração de estacionamento rotativo; não há imposição legal específica que condicione a validade do edital à realização de audiência pública; e não se trata de concessão de infraestrutura estruturante de grande porte (rodovias federais, portos organizados, aeroportos ou serviços públicos essenciais de alta complexidade regulatória).

Assim, inexistente dispositivo legal que torne obrigatória a audiência pública como condição de validade do procedimento.

Os acórdãos mencionados (ex.: Acórdão 925/2016-Plenário e 2243/2007-Plenário do TCU) tratam de: arrendamentos portuários regulados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários; concessões de grande impacto econômico e regulatório; e hipóteses expressamente submetidas a normativos específicos. Tais precedentes não possuem aplicação automática ao presente caso, cuja modelagem é municipal e de escopo local.

Por outro prisma o cumprimento do dever de publicidade e transparência, ainda que a audiência pública não seja obrigatória, a Administração observou: Publicação regular do edital; ampla divulgação do certame; disponibilização integral dos estudos técnicos; prazo adequado para impugnações e esclarecimentos; e garantia de participação isonômica dos interessados.

A publicidade do procedimento foi assegurada nos termos da Lei nº 14.133/2021, atendendo aos princípios da transparência, publicidade e controle social.

A Constituição Federal garante a participação popular e o controle social, mas não condiciona toda concessão administrativa à realização formal de audiência pública, salvo quando previsto em lei específica.

Da inexistência de nulidade automática

A impugnante sustenta nulidade “de fato” do edital. Contudo:

- a - não há demonstração de prejuízo concreto;
- b- não há comprovação de restrição à competitividade;



# Prefeitura da Estância de Atibaia

## Estado de São Paulo

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº 3.875/2025**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2/2026**

c- não há violação direta a norma legal obrigatória;

d- não há indicação de dispositivo legal específico que imponha audiência pública neste caso.

O entendimento consolidado é que nulidades em licitações exigem demonstração objetiva de ilegalidade e prejuízo, não bastando alegações genéricas.

Portanto: a audiência pública não constitui requisito obrigatório para a validade do presente certame; as citações precedentes referem-se a situações distintas e não vinculantes ao caso concreto; foram observados os princípios da publicidade, transparência e controle social; e inexistente qualquer vício capaz de macular o edital. Dessa forma, smj, a alegação apresentada no item VII deve ser integralmente rejeitada.

Diante do exposto, em atendimento aos princípios da isonomia e da legalidade, em consonância com o disposto no artigo 5º da Lei nº 14.133/21, após conhecimento da impugnação apresentada pela empresa **EXCELÊNCIA GESTÃO DE NEGÓCIOS EIRELLI**, o Secretário de Mobilidade e Planejamento Urbano no uso de suas atribuições decide **NEGAR PROVIMENTO** às impugnações interpostas.

Nada mais havendo a constar, encaminhe-se os autos a Secretaria de Administração para as providências legais.

**Paulo Henrique de Souza Rocha**  
Secretário da mobilidade e Planejamento Urbano



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: FB55-915F-B0E8-7D45

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PAULO HENRIQUE DE SOUZA ROCHA (CPF 213.XXX.XXX-13) em 06/03/2026 10:09:45 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://atibaia.1doc.com.br/verificacao/FB55-915F-B0E8-7D45>