

CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO
RELATOR CONSELHEIRO CARLOS CEZAR
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 25-03-26 – MUNICIPAL
JULGAMENTO

=====

Processo: TC-019866.989.25-4

Representante: Setor 7 - Engenharia e Consultoria Ltda.

Representada: Prefeitura Municipal de Araçatuba

Assunto: Cautelar em Procedimento de Contratação em face do edital da Concorrência Eletrônica nº 010/2025, do tipo maior valor de outorga, cujo objeto é a *concessão onerosa dos serviços de implantação, gestão e manutenção do estacionamento rotativo em vias públicas do município de Araçatuba (zona azul)*.

Responsável: Lucas Pavan Zanatta (Prefeito)

Subscritor do edital: Osiel Arcângelo (Divisão de Licitação e Contratos)

Advogado cadastrado no e-TCESP: Anna Luisa Manarelli Queiroz (OAB/SP nº 498.587), José Americo Lombardi (OAB/SP nº 107.319), Juliana Rodrigues Zamboni (OAB/SP nº 424.545), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP nº 124.850).

=====

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONCESSÃO ONEROSA DOS SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, GESTÃO E MANUTENÇÃO DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO EM VIAS PÚBLICAS (ZONA AZUL). NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DA DESCRIÇÃO DO OBJETO. INCONSISTÊNCIAS NOS QUANTITATIVOS DE EQUIPAMENTOS. GARANTIA CONTRATUAL. INADEQUADA UTILIZAÇÃO DO VALOR TOTAL DO CONTRATO COMO BASE DE CÁLCULO. REAJUSTE TARIFÁRIO. MARCO INICIAL DEVE CORRESPONDER À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO. PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1.1 Trata-se de **cautelar em procedimento de contratação** no âmbito do edital da Concorrência Eletrônica nº 010/2025, do tipo maior valor de outorga, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA**, que tem por objeto a *concessão onerosa dos serviços de implantação, gestão e manutenção do estacionamento rotativo em vias públicas do município de Araçatuba (zona azul)*.

1.2 Insurgiu-se **SETOR 7 - ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA** contra os seguintes aspectos do instrumento convocatório:

- a) ausência de ato prévio justificando a conveniência e oportunidade da outorga da concessão, em desrespeito ao artigo 5º da Lei nº 8.987/1995;
- b) ausência de elementos obrigatórios previstos nos incisos I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XIII do artigo 18 da Lei nº 8.987/95;
- c) subjetividade no item 9.31¹, por não explicitar se a *Prova de Conceito (POC)* *deverá ser integralmente atendida (100%) pelos licitantes para fins de habilitação e julgamento*;

¹ 9.28 Após a fase de classificação, a sessão será suspensa e a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar será convocada para realizar a Prova de Conceito no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, a contar da solicitação do Agente de Contratação, podendo haver prorrogação a critério deste.

9.29. A análise e julgamento das apresentações serão realizadas e conduzidas pela comissão técnica constituída para tal finalidade;

9.30. Toda demonstração será conduzida pela licitante através da utilização de equipamentos próprios;

9.30. Os quesitos avaliados seguirão a ordem sequencial estabelecida conforme tabela de apresentação de cada item.

9.31. O não cumprimento ensejará a desclassificação da licitante.

9.32. Todas as despesas dessa apresentação, bem como as demais incorridas na fase de habilitação, correrão por conta da empresa interessada, sem qualquer direito à indenização, reembolso ou compensação;

9.33. Caso a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar, atenda o estabelecido, conforme procedimentos aferidos acima, a ela será adjudicado o certame e caso a respectiva empresa não atenda as exigências, será convocada as licitantes subsequentes na ordem de classificação para a realização da Prova de Conceito.

9.34. As empresas interessadas no certame serão convidadas para participar da sessão de apresentação da prova de conceito, mas não poderão se manifestar durante a sessão, devendo apresentar recurso na forma deste Edital.

9.35. Caso a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar deixe de atender os itens obrigatórios, a sessão será suspensa para que seja proferido o respectivo julgamento, primando dessa forma pelo princípio da celeridade do certame.

d) impedimento de manifestações durante a sessão de prova de conceito², o que *dificulta a fiscalização cruzada entre os licitantes, que é elemento essencial para assegurar a isonomia e coibir favorecimentos indevidos*;

e) falta de cláusulas essenciais na minuta do contrato, em afronta aos incisos I, IV, V, VII e XIV do artigo 23 da Lei nº 8.987/95;

f) indevido estabelecimento do valor total do contrato como base de cálculo para a garantia contratual³, em contrariedade ao parágrafo único do artigo 98 da Lei nº 14.133/21;

g) omissões técnicas no termo de referência, nomeadamente:

- Item 23.1- Falta de clareza sobre vagas pagas x totais;
- Item 23.2 - a) inexistência de definição sobre se a placa do veículo será vinculada ao CPF do usuário; b) ausência de esclarecimento se a conta do aplicativo será atrelada ao veículo ou ao usuário; c) omissão quanto à possibilidade de acesso simultâneo à mesma conta por múltiplos dispositivos, o que impacta diretamente o uso familiar e compartilhado do serviço; d) falta de informação sobre o número máximo de veículos que poderão ser cadastrados por usuário; e) ausência de definição sobre a possibilidade de utilização do

² Vide item 9.34 da nota anterior.

³ 13.1.3. A CONCESSIONÁRIA deverá apresentar a Garantia Contratual equivalente a 5% (cinco por cento) do valor do ajuste (arts. 96 a 102 da Lei n.º 14.133/2021), obedecendo a Cláusula Nona da Minuta do Contrato.

(...)

Minuta do Contrato

(....)

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA GARANTIA CONTRATUAL

16.1. A CONCESSIONÁRIA prestará garantia Contratual no valor de R\$(.....), correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, nos termos dos art. 96 a 102 da Lei n.º 14.133/2021; e 16.2. Caberá à CONCESSIONÁRIA optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

16.2.1. Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública (art. 96, §1º, I, da Lei nº 14.133/21);

16.2.1.1. A caução em dinheiro deverá ser depositada exclusivamente na Caixa Econômica Federal - Agência 0281 - Op. 006 - C/C 0000038-6, e deverá consignar o número e ano do Contrato.

16.2.2. Seguro-Garantia (art. 96, §1º, II, da Lei nº 14.133/21).

16.2.2.1. A garantia por meio de seguro será efetivada mediante entrega da competente apólice, emitida por Seguradora legalmente autorizada pela SUSEP a comercializar seguros, cobrindo, todos os eventos indicados no item 9.3;

16.2.2.2. A apólice deverá ser emitida com validade durante toda a vigência do contrato e mais 03 (três) meses, sendo a vigência da garantia até a data de/..../..., devendo ser renovada a cada prorrogação, nos mesmos termos.

16.2.2.3. A apólice será declarada aceita após a apresentação do comprovante de pagamento do prêmio.

16.2.3. Fiança bancária (art. 96, §1º, II, da Lei nº 14.133/21).

16.2.3.1. O devedor afiançado deverá apresentar a Certidão de Autorização de Funcionamento emitida eletronicamente pelo Banco Central do Brasil ao banco ou à instituição financeira.

aplicativo para mais de um veículo simultaneamente; f) falta de especificação sobre a existência ou não de opção de pagamento do Aviso de Tolerância diretamente pelo aplicativo.

- Itens 23.4 e 23.5 - a) Não quantificação de terminais tipo TOTENS e do número monitores; b) Ausência de especificações técnicas mínimas dos equipamentos - impossibilitando qualquer estudo de viabilidade econômico-financeira;
- Item 23.8 - Falta de detalhamento dos parquímetros, tornando impossível aferir custo e funcionalidade, e por consequência, inviabilizando a realização do estudo de viabilidade econômico-financeira;

h) existência de falhas técnicas na prova técnica requisitada, a saber:

- A questão 8 está equivocadamente duplicada na questão 10;
- No que se refere à leitura OCR, não há exigência de qualquer acurácia, o que esvazia e não testa verdadeiramente a qualidade da leitura, possibilitando a contratação de equipamentos de baixa qualidade e eficiência;
- A prova técnica não exige a realização de teste de retaguarda do sistema para verificar se os pagamentos efetuados foram realmente registrados na plataforma;
- Ausência de teste de carga e demonstração de infraestrutura computacional do servidor do sistema;
- Não exigência de documentação de conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e homologação de equipamentos junto à Agência Nacional de Telecomunicações;

i) o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira *apresenta inconsistências materiais e omissões técnicas que comprometem a credibilidade dos valores estimados e, por consequência, a adequada precificação das propostas pelos licitantes;*

j) o valor estimado do contrato (R\$ 56.178.659,42) *não reflete a realidade econômico-financeira da execução do objeto contratual, revelando-se manifestamente dissociado dos parâmetros técnicos e mercadológicos necessários à adequada formação de preços;*

k) contradição interna entre os itens 9.24⁴ e 9.24.1⁵ do edital quanto à oportunidade de demonstração da exequibilidade;
l) ausência de justificativas para os índices econômico-financeiros solicitados⁶; e
m) o emprego, como data-base para reajuste do valor da tarifa, do decurso de um ano de vigência contratual, mostra-se *desvinculado da realidade da formação de preços*, [e] *impõe ônus excessivo às empresas*⁷.

1.3 Presentes indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi concedida por este E. Plenário.

1.4 Regularmente notificada, a **Administração**, após dois pedidos de prorrogação de prazo, finalmente apresentou suas justificativas no dia 06 de fevereiro de 2026.

Defendeu que não merecem prosperar as alegações da Representante quanto à falta de justificativa prévia e/ou estudos que

⁴9.24 O agente de contratação poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta mais bem classificada ou exigir do Licitante que ela seja demonstrada.

9.24.1.A Administração conferirá ao Licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta por meio da indicação dos custos dos insumos, da mão-de-obra e de custos adotados nas composições do valor global, entre outros.

⁵ Vide nota anterior.

⁶ 10.4.3. Apresentação dos índices contábeis abaixo, a partir das informações do balanço patrimonial, sendo habilitado se obter o valor indicado:

a) ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE (ILC): o licitante realizará cálculo dividindo o ativo circulante (AC) pelo passivo circulante (PC), o que está sintetizado na fórmula abaixo, devendo obter valor igual ou maior que 1,0 (um):

(...)

b) ÍNDICE DE LIQUIDEZ GERAL (ILG): o valor é obtido ao dividir a soma entre ativo circulante (AC) e realizável a longo prazo (RLP) pela soma do passivo (PC) circulante com o exigível a longo prazo (ELP), sendo habilitado aquele que obter índice igual ou maior que 1,0(um):

(...)

c) ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO (IE): obtido mediante a divisão da soma entre passivo circulante (PC) e exigível a longo prazo (ELP) pelo ativo total (AT), devendo ser demonstrado que possui índice igual ou menor que 0,5 (zero vírgula cinco):

⁷ CLÁUSULA SEXTA – DO REAJUSTE E REVISÃO DAS TARIFAS

6.1. O valor da tarifa poderá ser reajustado, através de Decreto Municipal, para corrigir os valores inicialmente acordados na concessão, depois de decorrido pelo menos 12 (doze) meses de vigência do contrato, com base na variação do IPC-FIPE no período, ou na sua falta, pelo índice oficial de atualização monetária que o substitua, cuja solicitação será de iniciativa da CONCESSIONÁRIA.

fundamentassem a conveniência e oportunidade da outorga da concessão, eis que constam tais informações no ETP – Estudo Técnico Preliminar.

Frisou, assim, que o edital estaria em conformidade com a *Lei nº 14.133/21, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e, ainda, a Lei nº 8.987/95 que regula o regime de concessão e permissão de serviços públicos no Brasil.*

Defendeu inexistir *subjetividade em nenhum ponto do Instrumento Convocatório, principalmente quanto à Prova de Conceito mencionada pela Representante, visto que os critérios foram definidos de forma direta e prática, sem qualquer grau de intangibilidade, inclusive com a elaboração de Roteiro para a sua apresentação e verificação de conformidade.*

Esclareceu que eventual descontentamento dos licitantes em relação ao procedimento da prova de conceito pode ser apresentado em sede recursal, em conformidade com o §1º do artigo 165 da Lei nº 14.133/21, pelo qual os recursos devem ser interpostos em fase única.

Apontou, também, que a minuta do contrato, conforme se observa no Anexo I, está completa, *constando todos os requisitos obrigatórios para a sua constituição e validação, restando apenas em branco as lacunas que serão preenchidas conforme o deslinde e finalização do procedimento licitatório.*

No que tange às especificações técnicas, consignou que os questionamentos trazidos decorrem de *falha de interpretação e/ou da [falta de] leitura cuidadosa do Instrumento Convocatório e dos Anexos que o acompanham, visto que a metodologia do trabalho a ser realizado fora apresentado de forma clara, objetiva e com todas as minúcias necessárias para a elaboração de proposta e execução dos serviços.*

O Procurador Jurídico do Município, por sua vez, defendeu a garantia contratual requisitada, aduzindo estar ela de acordo com o artigo 98 da Lei nº 14.133/21.

Ponderou que *o item 9.24 reconhece o poder da atuação do agente de contratação, ao permitir-lhe avaliar a necessidade de diligências ou da*

demonstração da exequibilidade da proposta. Trata-se de prerrogativa legítima da Administração, voltada à condução eficiente e proporcional do processo licitatório, conforme a análise do caso concreto e os elementos disponíveis no certame. Já o item 9.24.1 (...) apenas reafirma o dever da Administração de garantir ao licitante prazo e oportunidade razoáveis para demonstrar a viabilidade de sua proposta. Assim, o dispositivo assegura o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica, sem afastar a competência decisória do agente de contratação que deve observar, a jurisprudência das Cortes de Contas.

1.5 A Unidade de Tecnologia da Informação do Departamento de Instrução Processual Especializada - DIPE, nos aspectos afetos à sua área de atuação, pronunciou-se pela parcial procedência das impugnações.

Afastou a subjetividade apontada no item 9.31 do edital, esclarecendo que *a leitura conjunta do Edital e do Termo de Referência (TR) indica que a aprovação da solução ofertada depende do cumprimento integral do roteiro da PoC (item 30.3 do TR)*, o que resta claro no item 30.2 do TR.

Ponderou que *a PoC deve ser realizada em sessão pública, o que garante aos demais licitantes o direito de assisti-la. Contudo, a Lei nº 14.133/2021 não disciplina os limites dessa participação*, razão pela qual cabe ao edital fixar as regras correspondentes. Avaliou, assim, que o edital, ao não permitir que as empresas interessadas se manifestem na sessão pública, busca evitar tumulto, *por eventuais intervenções dos demais licitantes, o que a torna justificável*. No entanto, ressaltou que *o registro de eventuais manifestações, em ata, após o término da demonstração, é uma prática que garante lisura e transparência ao certame e pode trazer elementos relevantes para o julgamento da PoC*, razão pela qual considerou procedente a questão.

Obtemperou que a inicial apenas apontou supostas deficiências do roteiro da PoC, *cujas avaliações, se fosse o caso, dependeria das justificativas fornecidas pela Representada*. Desta forma, posicionou-se pela improcedência

da questão, acrescentando que *os itens 8 e 10 do roteiro não constituem uma duplicidade, mas, sim, uma sequência de informações ou passos para a realização da demonstração (itens 8, 9 e 10).*

Quanto às omissões no Termo de Referência, constatou que parte das respostas pode ser encontrada nos itens 23.2.11 e 23.2.12 do termo de referência, mas entendeu pertinente que a Representada reavalie as *especificações técnicas do App, para garantir o correto entendimento sobre o produto almejado (parcialmente procedente).*

Acolheu a crítica às discrepâncias *na quantificação dos equipamentos.*

Quanto à ausência de informações relacionadas às características dos totens, monitores, parquímetros e PDAs, considerou que a Representante deveria ter sido mais específica sobre os detalhes técnicos que deveriam ter sido fornecidos no edital.

De outro modo, *em relação às impressoras térmicas, estas são mencionadas explicitamente nas especificações técnicas dos PVs (item 23.1.1) e dos totens (item 23.4.2) e, implicitamente, junto aos PDAs ("23.5.5. O comprovante emitido pela solução deverá possuir no mínimo as seguintes informações: [...]"). Entretanto, o EVEF confirma a necessidade de fornecimento dessas impressoras, em conjunto com os PDAs, visto que esses equipamentos foram indicados com as mesmas quantidades (6). Portanto, as impressoras térmicas devem ser mencionadas explicitamente no item 23.5 do TR.*

1.6 Sua congênere da área de **Economia** avaliou que *a despeito de imprecisões nas referências numéricas citadas na defesa da Municipalidade, a conferência do Edital e Anexos comprova que os elementos essenciais exigidos pelo Art. 18 da Lei de Concessões encontram-se definidos, permitindo a compreensão do objeto e a formulação das propostas.*

Explicou que, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.987/95, o estabelecimento de outras fontes de receita é uma faculdade conferida ao

Administrador, que, no caso, *optou por não vincular receitas acessórias à modicidade tarifária inicial (premissa conservadora), sendo o requisito atendido pela Cláusula 16.4 da Minuta Contratual, que autoriza genericamente sua exploração futura.*

No entanto, ressaltou assistir razão à Representante quanto à *falta de cláusula na minuta contratual exigindo a publicação de demonstrações financeiras, porquanto o inciso XIV do Art. 23 da Lei nº 8.987/95 é taxativo ao elencar tal exigência como "cláusula essencial" do contrato de concessão.*

Atinente à garantia contratual, ponderou que *a exigência editalícia viola a legislação vigente e impõe barreira de entrada injustificável*, isso porque a Administração não se ateu ao que dispõe o parágrafo único do artigo 98 da Lei nº 14.133/21, *dispositivo cristalino ao determinar que, em contratos contínuos com vigência superior a um ano, "será utilizado o valor anual do contrato" para a definição da garantia.* Além disso, entendeu desproporcional impor a *imobilização de quase R\$ 2,8 milhões em garantia para gerir um contrato cujo investimento inicial (CAPEX), segundo o próprio Estudo de Viabilidade, gira em torno de R\$ 2.000.000,00, superando o próprio valor do aporte físico necessário para a operação.* Nesse sentido, sublinhou ainda que a Súmula nº 43, aplicável ao caso por analogia, estabelece que os requisitos de qualificação econômico-financeira devem ter como base de cálculo o valor dos investimentos devidos pela concessionária. Destarte, *em concessões públicas a capacidade financeira deve ser medida pelo risco do investimento, e não pela receita projetada.*

Afastou a crítica ao valor global estimado, por se tratar de *estimativa de receita tarifária (ocupação x tarifa) ao longo de uma década, e não de preço a ser pago pelo erário. Da mesma forma, no que tange estritamente aos preços unitários (R\$ 15.000,00/totem), a crítica não se sustenta, pois a Administração logrou justificar que as especificações técnicas (equipamento autônomo e antivandalismo) diferem de modelos comerciais simples, o que permite considerar o valor aceitável para fins de estimativa de um bem com características de blindagem e autonomia energética.*

Todavia, pontuou ser falha a modelagem econômica, *em virtude da inconsistência de quantitativos apontada no parecer da área técnica de tecnologia da informação e comunicação, (...) que distorce o investimento inicial e exige a harmonização econômica com o objeto licitado.*

Reputou improcedente a queixa direcionada aos índices econômico-financeiros, eis que *os patamares exigidos situam-se dentro da faixa de aceitabilidade consolidada na jurisprudência desta Corte de Contas (que, em regra, admite liquidez entre 1,0 e 1,5 e endividamento entre 0,3 e 0,5).* Mencionou, também, que a Representante não apresentou dados concretos ou estudos setoriais *que demonstrassem que os valores fixados no edital divergem do usualmente praticado no segmento de mercado específico ou que, de fato, ocasionem uma restrição indevida à participação de empresas financeiramente saudáveis.*

Por fim, consignou que, *embora a Lei nº 8.987/95 seja a norma especial de regência das concessões, a Lei nº 14.133/2021 aplica-se a ela subsidiariamente, por força expressa de seu artigo 189. Nesse sentido, o Art. 92, §3º, da Nova Lei de Licitações é taxativo ao determinar que "o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado".* Desta forma, entendeu que o edital deve ser retificado para que *o interregno de um ano para o primeiro reajuste seja contado a partir da data-base do orçamento estimado (ou da proposta), e não da assinatura do contrato.*

1.7 Sob o enfoque **Jurídico**, o **DIPE** avaliou que as questões procedem em parte.

Anotou não subsistir a aventada ausência de ato prévio de justificativa da outorga, em possível afronta ao art. 5º da Lei Federal nº 8.987/95, eis que a *Representada acostou aos autos a "Justificativa da Outorga da Concessão", com fundamentação expressa no mencionado artigo, trazendo a*

caracterização do objeto, área e prazo, além de motivação administrativa para a delegação.

No que tange aos elementos obrigatórios do art. 18 da Lei nº 8.987/95, além dos aspectos observados pela área de Economia, avaliou não proceder a crítica ao inciso VII. Já em relação ao inciso XIII, observou que, embora o edital admita expressamente a participação de empresas reunidas em consórcio, estabelecendo regras quanto à apresentação de documentos de habilitação por cada consorciada, ao somatório de atestados técnicos e ao acréscimo exigido para fins de qualificação econômico-financeira, não se identifica disciplina específica acerca das condições de liderança do consórcio.

Disse, ainda, que a leitura sistemática do edital, da minuta e dos anexos demonstra que as cláusulas essenciais previstas nos incisos I, V e VII do art. 23 da Lei de Concessões foram adequadamente contempladas, inexistindo vício formal ou material que comprometa a regularidade do procedimento licitatório.

Acerca da suposta contradição entre os itens 9.24 e 9.24.1, identificou *uma contradição no ato convocatório que necessita ser dirimida, considerando que, enquanto o item 9.24 diz que o agente "poderá" (faculdade) realizar diligências, o 9.24.1 diz que a Administração "conferirá" (obrigação) a oportunidade de demonstrar a exequibilidade. Essa ambiguidade gera insegurança jurídica e risco de decisões arbitrárias, devendo ser sanada pela representada.*

1.8 O Ministério Público de Contas manifestou-se em consonância com as considerações da Equipe Técnica do DIPE, exceção feita à suscitada contradição entre o item 9.24 e o subitem 9.24.1 do Edital, aos índices econômico-financeiros, à base de cálculo da garantia contratual e ao impedimento a manifestações durante a prova de conceito.

Considerou inexistir a contradição aventada na inicial, posto que o item 9.24 enuncia, *em abstrato, a prerrogativa conferida à Administração, pelo*

art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021, de realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir que ela seja demonstrada. Já o segundo disciplina essa prerrogativa, quando exercida, inclusive por provocação de “qualquer interessado” (subitem 9.24.3 do Edital), ao indicar os meios pelos quais a licitante poderá comprovar a exequibilidade da sua proposta.

Igualmente, afastou a queixa ao impedimento de manifestações durante a prova de conceito, por constituir medida plenamente lícita e consentânea à legislação de regência, que confere à referida prova caráter estritamente demonstrativo e avaliativo da solução técnica proposta pela licitante mais bem classificada, sem previsão legal de debate oral ou impugnação imediata. O direito ao contraditório e à ampla defesa é preservado de forma diferida, já que o resultado técnico obtido nessa etapa constitui objeto de recurso administrativo, mas na forma do art. 165, I, “b”, e § 1º, da Lei 14.133/21.

De outro modo, obtemperou que não consta dos esclarecimentos administrativos prestados nem da cópia do processo de licitação juntada a motivação circunstanciada para as exigências de qualificação econômico-financeira – e, também, para as exigências de qualificação técnica –, em descompasso com o disposto no art. 18, IX, da Lei 14.133/21.

Além disso, entendeu que, tendo em vista a natureza do objeto e a vigência inicial de 10 (dez) anos, em observância ao artigo 98, parágrafo único, da Lei 14.133/21, o parâmetro a ser adotado como base de cálculo da garantia contratual é o valor correspondente a 1 (um) ano de execução contratual, e não o valor total do contrato.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A Prefeitura Municipal de Araçatuba pretende a *concessão onerosa dos serviços de implantação, gestão e manutenção do estacionamento rotativo em vias públicas do município de Araçatuba (zona azul)*.

2.2 Na esteira dos pareceres das áreas técnicas e do MPC, considero que a representação procede parcialmente.

Início a análise das queixas por aquelas que tenho por insubsistentes.

De plano, afasto a aventada ausência de ato prévio de justificativa da outorga, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.987/95, pois a Administração apresentou a “Justificativa da Outorga da Concessão”, com fundamentação expressa no mencionado artigo, trazendo a caracterização do objeto, área e prazo, além de motivação administrativa para a delegação.

2.3 Além disso, a análise da área de Tecnologia da Informação do DIPE observou que *a leitura conjunta do Edital e do Termo de Referência (TR) indica que a aprovação da solução ofertada depende do cumprimento integral do roteiro da PoC (item 30.3 do TR)*, o que resta claro no item 30.2 do TR.

De mais a mais, a inicial apontou supostas deficiências no roteiro da prova de conceito, sem trazer elementos que possibilitassem sua devida análise, razão pela qual aquela área técnica considerou improcedente a questão.

2.4 Por sua vez, entendo, assim como o MPC, não proceder a queixa ao impedimento de manifestações durante a realização da prova de conceito, porquanto constitui *medida plenamente lícita e consentânea à legislação de*

regência, que confere à referida prova caráter estritamente demonstrativo e avaliativo da solução técnica proposta pela licitante mais bem classificada, sem previsão legal de debate oral ou impugnação imediata. O direito ao contraditório e à ampla defesa é preservado de forma diferida, já que o resultado técnico obtido nessa etapa constitui objeto de recurso administrativo, mas na forma do art. 165, I, “b”, e § 1º, da Lei 14.133/21.

2.5 Ainda com o Órgão Ministerial, avalio inexistir a contradição aventada na alínea “k”, pois o item 9.24 enuncia, *em abstrato, a prerrogativa conferida à Administração, pelo art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021, de realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir que ela seja demonstrada. Já o segundo disciplina essa prerrogativa, quando exercida, inclusive por provocação de “qualquer interessado” (subitem 9.24.3 do Edital), ao indicar os meios pelos quais a licitante poderá comprovar a exequibilidade da sua proposta.*

2.6 Afora isso, os coeficientes solicitados situam-se dentro daqueles *historicamente aceitos por esta Corte de Contas (entre 1,00 e 1,5, para o ILG e ILC; e entre 0,3 e 0,5 para o IE, lembrando que para este último a fórmula do seu cálculo representa o percentual de ativo financiado com recursos de terceiros, ou seja, ‘quanto maior, menos limitador da competição’)*⁸.

De todo modo, como bem observou a área de Economia, a Representante não apresentou dados concretos ou estudos setoriais *que demonstrassem que os valores fixados no edital divergem do usualmente praticado no segmento de mercado específico ou que, de fato, ocasionem uma restrição indevida à participação de empresas financeiramente saudáveis.*

⁸ TC-024367.989.18-3. Sessão Plenária de 06-02-19. Relatora Conselheira Substituta-Auditora Silvia Monteiro.

2.7 No que tange ao atendimento aos artigos 18 e 23 da Lei nº 8.987/95, as áreas de Economia e Jurídica do DIPE verificaram que o edital contém praticamente todos os elementos obrigatórios consignados naqueles dispositivos, exceção feita à falta de disciplina específica acerca das condições de liderança do consórcio (artigo 18, inciso XIII) e à ausência de *cláusula na minuta contratual exigindo a publicação de demonstrações financeiras* (artigo 23, inciso XIV).

2.8 Já em relação ao valor estimado do contrato, alinho-me às conclusões do parecerista de Economia, que destacou se tratar de *estimativa de receita tarifária (ocupação x tarifa) ao longo de uma década, e não de preço a ser pago pelo erário. Da mesma forma, no que tange estritamente aos preços unitários (R\$ 15.000,00/totem), a crítica não se sustenta, pois a Administração logrou justificar que as especificações técnicas (equipamento autônomo e antivandalismo) diferem de modelos comerciais simples, o que permite considerar o valor aceitável para fins de estimativa de um bem com características de blindagem e autonomia energética.*

Ressalva-se, todavia, conforme se verá mais à frente, que foram constatadas, pela instrução, inconsistências nos quantitativos de equipamentos estimados, o que causa distorções no investimento inicial previsto no edital.

2.9 Quanto às deficiências no Termo de Referência e no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, alinho-me às conclusões técnicas da área de Tecnologia da Informação, que assim se pronunciou quanto às especificações do aplicativo para smartphones:

A Representante efetuou os seguintes questionamentos sobre as especificações técnicas do Aplicativo para smartphones (App):

- Item 23.2 – a) *inexistência de definição sobre se a placa do veículo será vinculada ao CPF do usuário; b) ausência de esclarecimento se a conta do aplicativo será atrelada ao veículo ou ao usuário; c) omissão quanto à possibilidade de acesso simultâneo à mesma conta por*

múltiplos dispositivos, o que impacta diretamente o uso familiar e compartilhado do serviço; d) falta de informação sobre o número máximo de veículos que poderão ser cadastrados por usuário; e) ausência de definição sobre a possibilidade de utilização do aplicativo para mais de um veículo simultaneamente; f) falta de especificação sobre a existência ou não de opção de pagamento do Aviso de Tolerância diretamente pelo aplicativo.

Neste particular, parte das respostas pode ser encontrada nos itens 23.2.11 e 23.2.12, conforme segue:

a), b) e d) O usuário irá se cadastrar no aplicativo (App), mediante o fornecimento de e-mail e CPF, e poderá cadastrar um número ilimitado de veículos;

c) A conta está vinculada a um CPF, de modo que o uso familiar/compartilhado só será possível se o mesmo CPF puder ser configurado em dispositivos móveis distintos;

e) O usuário deve marcar para qual veículo o tíquete de estacionamento está sendo emitido. Em tese, isso não impede que o usuário compre tíquetes para mais de um veículo, especialmente se o mesmo CPF for configurado em mais de um dispositivo. Em razão da omissão apontada, nenhum App poderá ser recusado, caso não permita a aquisição para mais de um veículo;

f) Não consta das especificações do App a possibilidade de pagamento de Aviso de Tolerância. A princípio, o pagamento deverá ser feito por outros meios, como Totens e PVs. Desse modo, nenhum App poderá ser recusado caso não possua essa funcionalidade;

A despeito das conclusões acima, a Representada deve reavaliar as especificações técnicas do App, para garantir o correto entendimento sobre o produto almejado (parcialmente procedente).

Destarte, necessário que o edital seja aprimorado apenas para garantir a adequada compreensão do aplicativo tencionado.

Por sua vez, avaliou aquele parecerista que, de fato, subsistem as críticas direcionadas à quantificação dos equipamentos pretendidos:

A Representante apontou ausência ou incongruência na quantificação de diversos equipamentos (totens, monitores, parquímetros, PDAs, baterias e PVs).

Neste caso, verifica-se no TR a exigência de ao menos um totem a ser instalado no "Atende Fácil" da Prefeitura (item 23.4.10 do TR) e de um parquímetro para cada 100 vagas rotativas pagas (item 23.8.16 do TR), o que equivale a 13 equipamentos. Contudo, o EVEF considera o fornecimento de 22 totens, incluindo reserva técnica (10%), mas nenhum parquímetro. O TR prevê o reaproveitamento de parquímetros

da concessão anterior (bens reversíveis), mas omite o quantitativo disponível.

Há também incongruências em relação à quantidade de PDAs, baterias e PVs, conforme apontado pela Representante. O TR considerou 2 monitores (TVs de 50”), mas estes não foram incluídos no EVEF.

Essas discrepâncias sugerem falha na elaboração de ambos os documentos (procedente).

No entanto, as queixas às especificações técnicas de alguns equipamentos procedem apenas quanto às impressoras térmicas, que devem ser mencionadas explicitamente no item 23.5 do TR:

A Representante também criticou a omissão ou deficiência das especificações técnicas de alguns equipamentos (totens, monitores, parquímetros, PDAs e impressoras térmicas).

As especificações técnicas dos totens, monitores, parquímetros e PDAs estão, respectivamente, nos itens 23.4, 23.13.6, 23.8 e 23.5 do TR. Desse modo, a Representante precisaria ter sido mais específica sobre os detalhes técnicos que deveriam ter sido fornecidos no edital (improcedente).

Em relação às impressoras térmicas, estas são mencionadas explicitamente nas especificações técnicas dos PVs (item 23.1.1) e dos totens (item 23.4.2) e, implicitamente, junto aos PDAs (“23.5.5. O comprovante emitido pela solução deverá possuir no mínimo as seguintes informações: [...]”). Entretanto, o EVEF confirma a necessidade de fornecimento dessas impressoras, em conjunto com os PDAs, visto que esses equipamentos foram indicados com as mesmas quantidades (6). Portanto, as impressoras térmicas devem ser mencionadas explicitamente no item 23.5 do TR (procedente).

2.10 Outrossim, em licitações destinadas à concessão de serviços públicos, deve ser adotado o valor total de investimentos iniciais como base de cálculo da garantia da execução, em conformidade com a pacífica jurisprudência deste Tribunal, de que é exemplo a decisão proferida nos TC-009283.989.23-4; TC-009285.989.23-2⁹.

⁹ Sessão Plenária de 07-06-23. Relator Conselheiro DIMAS RAMALHO

2.11 Por fim, em consonância com a área de Economia do DIPE, deve ser revisto o marco para reajuste, eis que, *embora a Lei nº 8.987/95 seja a norma especial de regência das concessões, a Lei nº 14.133/2021 aplica-se a ela subsidiariamente, por força expressa de seu artigo 189. Nesse sentido, o Art. 92, §3º, da Nova Lei de Licitações é taxativo ao determinar que "o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado".* (grifei)

2.12 Posto isto, limitando-me aos aspectos questionados, considero **parcialmente procedentes** as impugnações, determinando que a Administração adote as medidas corretivas a seguir sintetizadas:

- a) discipline as condições de liderança do consórcio (artigo 18, inciso XIII);
- b) estabeleça cláusula na minuta contratual exigindo a publicação de demonstrações financeiras (artigo 23, inciso XIV);
- b) aprimore o termo de referência para garantir a adequada compreensão do aplicativo pretendido;
- c) reavalie os quantitativos dos equipamentos que pretende sejam utilizados na execução do ajuste;
- d) mencione explicitamente no item 23.5 do TR as impressoras térmicas previstas na execução do ajuste;
- e) altere a base de cálculo da garantia contratual para o valor dos investimentos estimados; e
- f) corrija a data-base para concessão do reajuste, estabelecendo o orçamento estimado como marco inicial.

Deverá, ainda, promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório, notadamente os relacionados aos tópicos cuja correção foi determinada.

A Administração deverá atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos da lei.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 25 de março de 2026

CARLOS CEZAR

CONSELHEIRO