

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL
DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO
ANDRÉ/SP**

**Referência: Processo Administrativo nº 238/2026 – Concorrência
Pública nº 410/2026**

ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA.,
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 54.219.084/0001-
88, estabelecida na Av. Anápolis, nº 100, 19º andar, Conj. 02, Bethaville I,
Barueri/SP – CEP: 06404-250, por meio de seu administrador, ao final
subscrito, vem tempestivamente¹, **IMPUGNAR** os termos do Edital em
epígrafe, conforme razões a seguir expostas.

I – DO OBJETO

1. Trata-se de edital que tem por objeto a concessão onerosa dos serviços públicos de instalação, manutenção, gestão e operação de abrigos de ônibus, mobiliários urbanos para informação, relógios eletrônicos digitais e de sistema de monitoramento e alerta, bem como o fornecimento, instalação e manutenção de câmeras de monitoramento, com exclusividade da concessionária na exploração publicitária do fechamento posterior dos abrigos de ônibus, de mobiliário urbano para informação, relógios eletrônicos digitais e dos painéis do sistema de monitoramento e alerta.

2. À vista dos elementos que integram o Edital e os seus anexos, apresenta-se a presente impugnação, conforme a seguir esmiuçado.

II – DA IMPUGNAÇÃO

¹ Nos termos do item 13.2 do Edital, até 3 (três) dias úteis antes da data de entrega dos envelopes 1, 2 e 3, que está prevista para ocorrer no dia 01.07.2026 (quarta-feira), qualquer pessoa poderá impugnar o Edital, por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021 e alterações. Assim, apresentada a impugnação até o dia 26.06.2026 (sexta-feira), será ela tempestiva.

3. O edital que regula a licitação contém diversos elementos e exigências que restringem a competição que se espera de um procedimento de contratação pública, violando princípios e objetivos do processo licitatório previstos na Nova Lei de Licitações e Contratos.

4. Apresenta-se, em apertada síntese, o resumo dos pontos que serão objeto de impugnação, conforme detalhado em cada tópico da presente Impugnação:

- a) O objeto está sendo licitado em lote único, quando deveria ser parcelado, a fim de propiciar o aumento da competitividade e a maior vantagem econômica, o que afronta o princípio do parcelamento do objeto, bem como a Súmula 247 do TCU;
- b) No que tange ao regime jurídico estabelecido para a exploração publicitária dos Abrigos Tipo A, há grave afronta à alínea "g" do item 2.2, vício que compromete diretamente a segurança jurídica da contratação, a elaboração das propostas e a própria objetividade do julgamento das ofertas; e
- c) Embora a Administração tenha respondido ao questionamento formulado acerca da constituição da Sociedade de Propósito Específico – SPE, o esclarecimento prestado não eliminou a insegurança jurídica existente no item 9.1, mas, ao contrário, revelou contradição entre o próprio Edital e a interpretação posteriormente adotada pela Comissão Especial de Contratação.

II.1 - Da ilegalidade da adoção de lote único sem a necessária motivação técnica e econômica. Ofensa ao princípio do parcelamento e à Súmula 247 do TCU

LR

5. Insurge-se a Impugnante contra a modelagem adotada pela Administração para a presente concessão, nos termos do item 2.1 do Edital, que estruturou o objeto em lote único, bem como contra a justificativa constante do item 9.1 do documento "Seleção do Fornecedor", uma vez que a Administração não demonstra, de forma técnica e objetiva, as razões que autorizariam o afastamento da regra do parcelamento prevista nos arts. 18, §1º, inciso VIII, e 47 da Lei nº 14.133/2021.

6. Inicialmente, cumpre observar que a presente impugnação não se volta contra a possibilidade jurídica de a Administração Pública estruturar determinada contratação em lote único. É certo que a Lei nº 14.133/2021 admite essa modelagem sempre que demonstrada, de forma técnica, objetiva e previamente documentada, a inviabilidade do parcelamento do objeto ou a existência de razões concretas que evidenciem maior vantagem para a Administração.

7. Entretanto, *in casu*, o que se questiona não é a adoção da contratação em si, mas **a manifesta ausência de motivação idônea que justifique o afastamento da regra geral do parcelamento**, circunstância que compromete a legalidade da fase preparatória da presente licitação, senão vejamos, restringindo indevidamente a ampla participação de licitantes interessados.

8. A matéria decorre da sistemática instituída pela Lei nº 14.133/2021, que conferiu especial protagonismo à fase de planejamento das contratações públicas e, diferentemente do regime anterior, passou a exigir que **todas as escolhas estruturantes da licitação sejam precedidas de estudos técnicos** consistentes e de motivação expressa, permitindo que os licitantes, os órgãos de controle e o Poder Judiciário possam aferir a legalidade, a racionalidade e a vantajosidade das soluções adotadas pela Administração.

9. Nesse contexto, **o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não constitui mera formalidade procedimental, tendo posição central no planejamento da contratação**, incumbindo-lhe demonstrar, de forma fundamentada, as razões que conduziram às principais escolhas administrativas. Não por outra razão, o art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 determina, expressamente, que o ETP contenha a "justificativa para o parcelamento ou não da contratação", convertendo essa análise em requisito obrigatório da fase preparatória.

LR 10. A exigência legal guarda estreita relação com o princípio do parcelamento previsto no art. 47, inciso II, da nova Lei de Licitações, que assim dispõe:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

11. Extrai-se desse regime jurídico que o parcelamento constitui a regra geral, por representar mecanismo voltado à ampliação da competitividade e ao aproveitamento das diferentes especializações existentes no mercado.

12. A contratação em lote único, por sua vez, configura solução excepcional, admissível apenas quando demonstrada, mediante fundamentação técnica consistente, a inviabilidade da divisão do objeto ou a existência de efetiva vantagem decorrente da sua execução. Nesse sentido, quanto maior a restrição ao universo de potenciais licitantes, maior é o dever de motivação imposto à Administração.

13. Entretanto, no caso em tela, não foram vislumbrados os elementos técnicos na justificativa apresentada pela comissão de licitação, especialmente porque diversas concessões de mobiliário urbano recentemente estruturadas em importantes municípios brasileiros adotaram modelagens com lotes diversos, seja por categorias de equipamentos, seja por regiões geográficas, sem prejuízo da adequada execução contratual.

14. Nesse cenário, a Administração deveria ter indicado os estudos comparativos realizados, as premissas econômico-financeiras consideradas, as simulações efetuadas e os elementos concretos que evidenciariam a inviabilidade do parcelamento no caso específico do Município de Santo André, obrigação da qual a Administração não se desincumbiu.

LR 15. Sobre isso, convém destacar que os esclarecimentos prestados, em relação a este questionamento específico, limitaram a afirmar que a opção pelo lote único decorreu de "criteriosa avaliação técnica, operacional e econômico-financeira", acrescentando, de forma igualmente genérica, que a contratação proporcionaria ganhos de escala, padronização operacional, otimização logística, redução dos custos administrativos e manutenção de um suposto mecanismo de subsídio cruzado entre equipamentos de maior e menor potencial arrecadatório. Confira-se:

Considerando o pedido de esclarecimento formulado por empresa interessada na participação do credenciamento em epígrafe, **conforme manifestação da área técnica requisitante**, temos a informar e esclarecer o que segue:

1. Considerando o disposto no inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o qual determina que o estudo técnico preliminar elaborado na fase preparatória do processo licitatório apresente justificativas para o não parcelamento do objeto da licitação, presente o princípio do parcelamento previsto no art. 47 da mesma lei e o fato de que as concessões de mobiliário urbano em diversos municípios brasileiros têm adotado estruturas contratuais segmentadas por equipamentos ou por regiões do município, a exemplo das recentes licitações promovidas nos municípios do Rio de Janeiro, Recife, Salvador e Manaus, pede-se que seja apresentada a motivação para a adoção de lote único na presente licitação.

Resposta: A opção pela estruturação da presente concessão em lote único decorre de criteriosa avaliação técnica, operacional e econômico-financeira realizada pela Administração em observância aos princípios da eficiência, economicidade, planejamento, interesse público e obtenção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

Embora o art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021 estabeleça o parcelamento do objeto como possibilidade a ser considerada nas contratações públicas, a própria norma condiciona sua adoção à demonstração de viabilidade técnica e vantagem econômica, vedando a fragmentação quando esta comprometer a funcionalidade, a eficiência, a economicidade, aqui entendida como a minimização dos custos administrativos decorrentes da própria gestão do contrato, a adequada execução da solução pretendida etc. Trata-se, pois, de decisão discricionária da Administração mediante o caso concreto.

No presente caso, a modelagem da concessão foi concebida de forma integrada justamente porque os diversos elementos que compõem o objeto possuem relação de interdependência operacional, funcional e econômico-financeira, não sendo vantajoso à Administração sua segregação em lotes independentes.

Cumprir destacar que o núcleo da concessão consiste na implantação, modernização, operação e manutenção do parque de abrigos de transporte coletivo, ativos que demandam elevados investimentos iniciais em CAPEX/OPEX e permanentes, tanto em infraestrutura quanto em tecnologia, conservação, monitoramento e prestação contínua de serviços aos usuários do sistema de transporte público.

Paralelamente, os Relógios Urbanos e os Mobiliários Urbanos para Publicidade e Informação (MUPIs) constituem ativos com maior potencial de exploração publicitária e geração de receitas acessórias, desempenhando papel fundamental na sustentação econômico-financeira da concessão.

A receita decorrente desses equipamentos foi considerada desde a estruturação do projeto, como mecanismo de compensação dos custos associados aos abrigos de transporte coletivo, permitindo a manutenção de um modelo financeiramente equilibrado e capaz de assegurar a adequada prestação dos serviços em toda a extensão do município.

A modelagem adotada, portanto, fundamenta-se em lógica de subsídio cruzado, por meio da qual equipamentos com maior capacidade arrecadatória contribuem para financiar a implantação, operação, manutenção e modernização daqueles que, embora essenciais ao interesse público, apresentam menor potencial individual de monetização.

LR

Nesse contexto, a eventual divisão do objeto em lotes independentes poderia comprometer a própria viabilidade da concessão, na medida em que os ativos economicamente mais atrativos tenderiam a concentrar o interesse dos operadores, enquanto os equipamentos de maior custo operacional e menor capacidade de geração de receitas poderiam deixar de atrair propostas suficientes ou exigir condições econômicas menos vantajosas para a Administração.

Além disso, a fragmentação da contratação poderia resultar em significativa assimetria na prestação dos serviços, criando o risco de diferentes padrões operacionais, tecnológicos e de manutenção. Tal cenário comprometeria diretamente os objetivos da concessão que pressupõem tratamento uniforme, cobertura integral dos equipamentos contemplados no projeto e prestação padronizada dos serviços em todo o território abrangido.

A contratação por lotes distintos também ampliaria os riscos de descoordenação entre operadores, conflitos de responsabilidade, incompatibilidades técnicas, dificuldades de integração tecnológica, aumento dos custos de fiscalização e maior complexidade na gestão contratual, fatores que poderiam impactar negativamente a eficiência e a continuidade dos serviços prestados à população.

Em contrapartida, a contratação em lote único assegura gestão centralizada, padronização operacional, uniformidade tecnológica, ganhos de escala, otimização logística, melhor alocação de recursos, redução dos custos de administração contratual e maior eficiência na execução do objeto.

Sobretudo, a adoção do lote único garante a manutenção da modelagem econômico-financeira concebida para assegurar a implantação, operação e manutenção de todo o parque de mobiliário urbano previsto no Edital, preservando o equilíbrio contratual e evitando que parte dos equipamentos fique desassistida ou seja executada em condições inferiores às planejadas.

Dessa forma, conclui-se que a contratação integrada em lote único constitui medida necessária e tecnicamente justificada para assegurar a universalidade da solução pretendida, a viabilidade econômico-financeira da concessão, a uniformidade dos serviços, a adequada cobertura de todo o parque de mobiliário urbano e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, revelando-se incompatível, no presente caso, a fragmentação do objeto em lotes autônomos.

16. Não obstante, embora essas afirmações procurem conferir aparência de fundamentação técnica à decisão administrativa, nenhuma delas é acompanhada dos elementos objetivos necessários para permitir sua verificação.

17. A Administração não identifica quais estudos econômicos teriam embasado essas conclusões, não demonstra as premissas utilizadas na modelagem econômico-financeira da concessão, não apresenta simulações comparativas entre diferentes modelos de contratação e tampouco indica quais indicadores permitiriam concluir que o parcelamento comprometeria a eficiência da futura concessão.

18. Igualmente, não há qualquer demonstração acerca da efetiva existência do alegado subsídio cruzado. Isso porque, a resposta limita-se a afirmar que determinados equipamentos seriam economicamente mais atrativos e que outros dependeriam dessa compensação financeira, mas deixa de esclarecer quais ativos apresentariam déficit operacional, quais equipamentos seriam responsáveis por compensar esse desequilíbrio, qual a dimensão financeira desse mecanismo e, sobretudo, por qual razão esse eventual equilíbrio não poderia ser preservado mediante modelagem contratual distinta da contratação global.



19. Desse modo, o que se verifica é que a Administração substituiu a demonstração técnica exigida pela lei por narrativa genérica, havendo evidente diferença entre afirmar que determinada solução é mais eficiente e demonstrar, por meio de elementos objetivos, as razões pelas quais essa conclusão foi alcançada.

20. Sobre isso, convém destacar que o dever de motivação não se satisfaz com referências abstratas à economicidade, à padronização ou aos ganhos de escala, exigindo a exposição dos pressupostos técnicos, econômicos e operacionais que efetivamente conduziram à escolha administrativa, o que não ocorreu no caso concreto.

21. Essa insuficiência torna-se mais evidente quando se observa que a própria documentação que instrui a fase preparatória da contratação reproduz fundamentação igualmente genérica. Vejamos.

22. Ao justificar a adjudicação do objeto em lote único, o item 9.1 do documento denominado "Seleção do Fornecedor" limita-se a afirmar que a solução seria "integrada, indivisível e interdependente", acrescentando que o eventual fracionamento comprometeria a padronização, a interoperabilidade dos equipamentos e a eficiência da gestão contratual.

23. Entretanto, essa conclusão não é acompanhada de qualquer memória de cálculo, estudo comparativo, análise de riscos ou demonstração técnica que permita compreender por que a contratação em lote único constituiria a única alternativa apta a satisfazer o interesse público.

24. A fundamentação apresentada, portanto, revela-se meramente aparente e parte da premissa de que o objeto seria indivisível para, a partir dessa afirmação, concluir que o parcelamento seria inviável, sem demonstrar concretamente as razões técnicas que justificariam a conclusão, o que afasta padrão de motivação qualificada exigido pelos arts. 18 e 47 da Lei nº 14.133/2021.

25. Ademais, a deficiência da motivação apresentada torna-se ainda mais evidente quando se observa que a Administração procurou justificar a adoção do lote único apenas por ocasião da resposta aos pedidos de esclarecimento, o que traduz uma inversão da lógica instituída pela Lei nº 14.133/2021.

26. Com efeito, a justificativa para o parcelamento ou para o não parcelamento do objeto constitui elemento obrigatório do planejamento da contratação, **devendo integrar o Estudo Técnico Preliminar e os demais documentos que compõem a fase interna do procedimento licitatório.**

27. Trata-se de exigência expressamente prevista no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, justamente porque o legislador pretendeu que as escolhas estruturantes da licitação fossem previamente examinadas, documentadas e submetidas ao controle dos interessados e dos órgãos de fiscalização antes mesmo da publicação do edital. Confira-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

LR
28. Não se admite, portanto, que a Administração procure complementar ou reconstruir, durante a fase externa da licitação, fundamentos que deveriam constar da documentação técnica que embasou a modelagem da contratação.

29. Outrossim, é imprescindível destacar que a finalidade dos esclarecimentos prestados aos licitantes não consiste em inovar ou

suprir deficiências do planejamento administrativo, mas apenas esclarecer disposições já suficientemente fundamentadas na fase preparatória e, sendo assim, admitir solução diversa significaria esvaziar completamente a função do Estudo Técnico Preliminar, permitindo que justificativas fossem elaboradas apenas após a provocação dos particulares, quando o edital já se encontra publicado e a modelagem contratual previamente definida.

30. No caso concreto, verifica-se exatamente essa situação. O item 9.1 do documento "Seleção do Fornecedor" limita-se a reproduzir conclusões genéricas acerca da alegada indivisibilidade do objeto, ao passo que os esclarecimentos posteriormente divulgados procuram agregar novos argumentos relacionados a ganhos de escala, otimização logística, redução dos custos administrativos, uniformização tecnológica e subsídio cruzado.

31. Nenhuma dessas justificativas, contudo, vem acompanhada dos estudos técnicos que supostamente lhes dariam suporte, tampouco se identifica em qual documento da fase preparatória tais premissas teriam sido efetivamente analisadas. Em vez de demonstrar que essas conclusões decorrem de estudos previamente realizados, a Administração apenas reafirma que os estudos existiriam, sem disponibilizar qualquer elemento que permita verificar sua existência, metodologia ou conclusões.

32. Esse aspecto assume especial relevância porque a motivação administrativa não pode ser presumida e, se a Lei exige que a opção pelo lote único seja precedida de justificativa técnica, não basta afirmar que houve estudos ou avaliações especializadas, incumbindo ao Poder Público demonstrar, de maneira objetiva e verificável, os elementos que conduziram à conclusão de que a contratação integrada seria a única solução apta a atender ao interesse público.

LR 33. Mais que isso, a motivação do ato administrativo deve ser contemporânea à sua prática e deve integrar os documentos que instruem a decisão administrativa, não podendo ser construída posteriormente para justificar escolha já consolidada.

34. Ademais, merece destaque o fato de que a Administração deixou de enfrentar precisamente o principal argumento apresentado pela Impugnante nos pedidos de esclarecimento. Naquela oportunidade, foi expressamente destacado que importantes



municípios brasileiros, em concessões de mobiliário urbano estruturadas recentemente, optaram por modelagens parceladas, seja mediante divisão territorial, seja mediante segmentação por categorias de equipamentos, sem que isso compromettesse a eficiência da prestação dos serviços ou a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos.

35. A referência a essas experiências não foi feita como simples comparação ilustrativa e buscou demonstrar que a contratação em lote único não constitui solução tecnicamente inevitável para concessões dessa natureza. Havendo modelos distintos já implementados por outros entes públicos em contratos semelhantes, caberia à Administração demonstrar, de forma específica, quais as peculiaridades do Município de Santo André inviabilizariam a adoção de solução equivalente.

36. Entretanto, a resposta aos esclarecimentos ignora completamente esse ponto. Em nenhum momento são estabelecidas distinções entre a realidade local e os modelos adotados em outros municípios, tampouco são identificadas características urbanísticas, econômicas, operacionais ou tecnológicas que justificassem tratamento diverso, limitando-se a Administração a reafirmar, em termos abstratos, que a contratação integrada seria mais eficiente, sem enfrentar a demonstração de que existem soluções alternativas amplamente utilizadas pelo mercado e pela própria Administração Pública.

37. Por sua vez, a concessão reúne obrigações relacionadas à implantação, operação e manutenção de diferentes espécies de mobiliário urbano, abrangendo abrigos de ônibus, MUPIs, relógios eletrônicos digitais, sistemas de monitoramento e alerta e câmeras de monitoramento e, embora todos esses equipamentos integrem um mesmo programa de modernização urbana, possuem características técnicas, processos produtivos, tecnologias embarcadas, rotinas operacionais, cadeias de fornecimento e mercados especializados distintos, o que, *a priori*, recomenda precisamente a análise da viabilidade de seu parcelamento.

38. Neste sentido, o parcelamento do objeto da licitação deve ocorrer de acordo com a compatibilidade e viabilidade dos serviços

entre si, com o objetivo de obter a maior competitividade possível. Esse é o entendimento exarado pelo e. TCU²:

"A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993."

39. Ademais, o Tribunal De Contas Da União possui entendimento pacífico no que tange à divisibilidade do objeto:

"Quando o objeto da licitação for de natureza divisível, deve ser observada a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Ao descartar o parcelamento, a instituição pública contratante deve fazer constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável."³

.....

"Da Leitura do § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, extrai-se a compreensão de que o parcelamento é um instrumento de que se deve valer o ente contratante para trazer à competição empresas dos segmentos de mercado aptos a operar com cada uma das parcelas que compõe o objeto licitado. Nas opções em que o objeto abarca um único segmento, conquanto não tenham condições de fazer frente ao objeto em toda a sua integralidade, possam atender

² 1TCU – Representação – Acórdão nº 1913/2013 – Plenário – Rel. Min. José Mucio Monteiro – DJe 24/07/2013. Grifamos e sublinhamos.

³ TCU – Denúncia – Acórdão nº 2407/2006 – Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler – DJe 06/12/2006. Grifamos e sublinhamos.

a demandas menores, resultantes da sua divisão em parcelas. Em ambas as hipóteses, a consequência natural é a ampliação da disputa e, como regra, a contratação por preços mais vantajosos.”⁴

40. O entendimento está pacificado no âmbito do TCU pela Súmula nº 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”⁵

41. Outrossim, o eg. Tribunal de Justiça do Estado De São Paulo (TJSP) segue o mesmo entendimento, no sentido de que a aglutinação de serviços no mesmo objeto viola os princípios basilares do processo licitatório, como é o caso da competitividade e proposta mais vantajosa para a Administração Pública:

“APELAÇÃO – Mandado de segurança - Licitação – Impugnação do Processo Licitatório n.º 029/2017, em virtude de irregularidade - Pretensão de reforma do seu objeto com a devida separação por itens e a retificação do termo de referência, sob o argumento de inobservância de legislação ambiental e violação dos princípios da competitividade e da economicidade inerentes ao certame - Ordem denegada em primeiro grau – Reforma que se impõe – Comprovação de ilegalidade e abuso na confecção das normas editalícias – Existência de direito líquido e certo - Sentença reformada -

⁴ TCU – Acórdão nº 1.151/2011 - 2ª Câmara – Rel. Min. José Jorge. Grifamos e sublinhamos.

⁵ TCU – Acórdão nº 1782/2004 - Súmula 247 – Rel. Marcos Vinícios Vilaça – Data da Sessão: 10/11/2004. Grifamos e sublinhamos.

Recurso provido. [...] No presente caso, observa-se que restou patentemente demonstrado que a aglutinação de serviços distintos não foi devidamente fundamentada, com a demonstração de sua economicidade a bem do interesse público. [...] Sob este prisma, verifica-se realmente a ilegalidade da aglutinação de serviços distintos em um objeto único, pois não houve a devida demonstração, seja de economicidade, seja de compatibilidade de tratamentos, que a justificasse, o que afronta o artigo 23, § 1º, da Lei das Licitações, bem como viola o princípio da competitividade. [...] Daí porque, impõe-se a reforma da r. sentença, para o fim de se conceder a ordem pleiteada, anulando-se o procedimento licitatório n.º 29/2017, desaglutinando-se o objeto licitado em itens distintos, com a observância da melhor técnica para disposição dos resíduos sólidos (animais mortos infectados), a ser adotada fundamentadamente pela Administração, após a realização de estudo técnico sério e competente.”⁶

42. Diante desse cenário, a insuficiência da motivação apresentada pela Administração produz consequências que extrapolam a mera irregularidade formal da fase preparatória, repercutindo diretamente sobre a competitividade do certame, sobretudo porque a opção pela contratação em lote único, quando desacompanhada de justificativa técnica idônea, restringe significativamente o universo de potenciais licitantes, afastando empresas plenamente capacitadas para executar parcelas específicas do objeto, mas que não possuem estrutura ou interesse econômico para assumir a integralidade da concessão.

43. Assim, permanecendo ausentes os elementos indispensáveis para legitimar a excepcional adoção da contratação em lote único, impõe-se o acolhimento da presente impugnação para que a Administração reveja a modelagem adotada ou, subsidiariamente, apresente a efetiva fundamentação técnica constante do Estudo

⁶ TJSP – Apelação nº 1001885-52.2017.8.26.0664 – 6ª Câmara de Direito Público – Rel. Silvia Meirelles – DJe 05/03/2018. Grifamos e sublinhamos.

Técnico Preliminar que justifique, de forma objetiva e verificável, o afastamento do princípio do parcelamento previsto nos arts. 18, § 1º, inciso VIII, e 47 da Lei nº 14.133/2021.

II.2 – Dos projetos especiais e da exploração publicitária dos Abrigos Tipo A. Violação aos princípios do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório

44. Superada a questão relativa ao parcelamento do objeto, verifica-se que o edital também padece de grave ilegalidade na alínea “g” do item 2.2, quanto ao regime jurídico estabelecido para a exploração publicitária dos Abrigos Tipo A, vício que compromete diretamente a segurança jurídica da contratação, a elaboração das propostas e a própria objetividade do julgamento das ofertas.

45. Conforme expressamente previsto na documentação que instrui o procedimento licitatório, a remuneração da futura concessionária decorrerá exclusivamente da exploração econômica dos ativos publicitários vinculados ao mobiliário urbano, inexistindo contraprestação pecuniária por parte do Poder Concedente.

46. Nesse sentido, toda a modelagem econômico-financeira da concessão foi construída a partir da premissa de que a exploração publicitária dos equipamentos será suficiente para remunerar os investimentos necessários à implantação, operação e manutenção do sistema durante toda a vigência contratual.

47. Ocorre que, sendo a receita publicitária o único mecanismo de remuneração da concessionária, é indispensável que o edital defina, de forma clara, objetiva e previamente conhecida por todos os licitantes, quais os ativos poderão ser explorados economicamente, assim como as condições da exploração e as limitações que efetivamente incidirão sobre o exercício desse direito.

LR 48. Frisa-se que, somente a partir dessas informações é possível estimar receitas, projetar fluxo de caixa, dimensionar investimentos, calcular a taxa interna de retorno do empreendimento e, conseqüentemente, formular proposta econômica consistente.

49. Contudo, o Edital da Concorrência Pública nº 410/2026 não observa essa premissa em relação aos Abrigos Tipo A. Vejamos.

50. Embora esses equipamentos integrem o objeto da concessão e representem parcela significativa do mobiliário urbano cuja implantação, operação e manutenção será integralmente suportada pela futura concessionária, sua exploração publicitária foi condicionada à posterior aprovação de Projetos Especiais pela Administração Municipal.

51. Isso quer dizer que, na prática, o edital transfere para momento posterior à licitação a definição acerca da efetiva extensão de um dos principais direitos econômicos que integram a concessão, exigindo-se que os licitantes apresentem propostas econômicas para um contrato cujo potencial de geração de receitas permanece parcialmente indefinido.

52. Não obstante, em fase de esclarecimentos, esperava-se que a Administração delimitasse objetivamente o funcionamento desse regime excepcional, estabelecendo critérios claros para aprovação dos Projetos Especiais e conferindo previsibilidade mínima ao exercício do direito de exploração econômica dos Abrigos Tipo A. Entretanto, ocorreu exatamente o oposto.

53. Ao responder aos questionamentos, a Administração limitou-se a afirmar que a aprovação dependerá da análise de aspectos relacionados à localização do equipamento, ao impacto visual, à integração com o entorno urbano e a outros elementos urbanísticos, reafirmando que cada proposta será examinada individualmente.

54. Assim, longe de sanar a insegurança jurídica apontada pelos licitantes, essa resposta comprova que a exploração publicitária permanecerá submetida ao juízo administrativo essencialmente discricionário, cuja extensão e critérios não foram previamente definidos no instrumento convocatório.

55. Com efeito, permanecem absolutamente indeterminados aspectos essenciais para a formulação das propostas. Isso porque, o edital e os esclarecimentos não estabelecem quantos Projetos Especiais poderão ser aprovados, qual o percentual dos Abrigos Tipo A poderá receber exploração publicitária, quais os parâmetros técnicos orientarão a análise administrativa, qual o procedimento será observado para apreciação dos pedidos, qual o prazo para manifestação da Administração, quais as hipóteses ensejarão eventual indeferimento, tampouco preveem mecanismos de revisão ou

LR

impugnação das decisões que venham a restringir a exploração econômica desses ativos.

56. Destaca-se que a ausência de critérios objetivos produz consequência imediata sobre a própria matriz econômico-financeira da concessão, não sendo possível exigir que os licitantes apresentem propostas econômicas consistentes quando parcela relevante da receita futura dependerá de autorizações administrativas cuja concessão, extensão e oportunidade permanecem integralmente indefinidas, transferindo ao particular o risco que deveria ter sido eliminado durante a fase de planejamento da contratação.

57. Outrossim, a sistemática adotada consubstancia-se em manifesta incompatibilidade com o princípio do julgamento objetivo, segundo o qual todos os participantes devem elaborar suas propostas considerando parâmetros previamente estabelecidos e igualmente conhecidos.

58. Nesse sentido, se cada licitante é obrigado a formular estimativas próprias acerca da probabilidade de futura aprovação de Projetos Especiais, da quantidade de ativos que poderão ser explorados e da extensão dessa exploração, deixa de existir uma base comum de precificação, substituindo-se os critérios objetivos por expectativas subjetivas acerca de futuras decisões administrativas.

59. Em consequência, propostas eventualmente mais agressivas poderão decorrer não de maior eficiência empresarial, mas simplesmente da adoção de premissas distintas acerca de fatos que deveriam estar previamente definidos pela própria Administração.

60. A ilegalidade ora apontada não constitui novidade no âmbito do controle das licitações. A doutrina administrativista converge nesse sentido. Marçal Justen Filho leciona que o edital de licitação é a lei interna do procedimento, e que sua validade pressupõe a definição completa e inequívoca das condições da futura contratação, de modo a possibilitar a elaboração de propostas fundadas em parâmetros objetivos e uniformes (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 3ª ed., Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 412). A submissão de elemento nuclear da equação econômico-financeira a discricionariedade administrativa posterior frustra esse requisito em sua essência.

LR

61. Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro, ao tratarem das concessões de serviço público remuneradas por receitas alternativas, enfatizam que a modelagem econômico-financeira constitui elemento indissociável do edital, e que qualquer indefinição sobre as fontes de receita admitidas implica vício de legalidade, por impossibilitar a precificação do risco regulatório pelo concessionário e tornar o julgamento das propostas essencialmente subjetivo (Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros, 2019, p. 287).

62. No plano específico das concessões remuneradas por exploração publicitária, o raciocínio ganha contornos ainda mais evidentes. Ao contrário das concessões remuneradas por tarifas — em que a Administração pode fixar parâmetros de equilíbrio durante a execução contratual —, nos contratos em que a única fonte de receita é a exploração econômica dos ativos vinculados ao objeto, qualquer indefinição prévia sobre a extensão desse direito equivale, na prática, à indefinição do próprio objeto do contrato. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, § 1º, incisos I e IV, exige que o estudo técnico preliminar demonstre a viabilidade econômica da contratação e defina a forma de remuneração do contratado. Tais exigências perdem qualquer efetividade quando parcela relevante dos direitos de exploração econômica que compõem a equação de viabilidade permanece condicionada a autorizações administrativas futuras e sem critérios definidos.

63. A circunstância de que cada licitante deverá formular suas próprias estimativas acerca da probabilidade de aprovação de Projetos Especiais — sem qualquer parâmetro objetivo fornecido pelo edital — conduz inevitavelmente ao que a doutrina denomina de "julgamento por subjetividade implícita": conquanto formalmente fundado em critério objetivo (maior oferta de outorga, por exemplo), o certame é materialmente decidido pelas distintas apostas que os licitantes realizam sobre fatos futuros e incertos. Esse fenômeno é incompatível com os princípios da isonomia e do julgamento objetivo, consagrados nos arts. 5º e 36 da Lei nº 14.133/2021, pois produz resultado análogo ao de um critério subjetivo de julgamento, sem as garantias procedimentais que tal modalidade exigiria.

64. Dessa forma, a deficiência das informações necessárias à elaboração das propostas, notadamente no que se refere à alínea "g" do item 2.2 do edital, afronta os princípios do julgamento objetivo, da

isonomia, da transparência, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que exigem a definição prévia e inequívoca das condições jurídicas e econômicas da futura contratação, razão pela qual a impugnação quanto ao ponto merece ser integralmente acatada.

II.3 - Da contradição entre o edital e os esclarecimentos quanto à constituição da Sociedade de Propósito Específico – SPE

65. Embora a Administração tenha respondido ao questionamento formulado acerca da constituição da Sociedade de Propósito Específico – SPE, o esclarecimento prestado não eliminou a insegurança jurídica existente no item 9.1, mas, ao contrário, revelou contradição entre o próprio Edital e a interpretação posteriormente adotada pela Comissão Especial de Contratação.

66. Isso porque, ao responder ao Questionamento nº 11, a Administração afirmou que as empresas poderão participar da licitação isoladamente ou reunidas em consórcio, acrescentando que as obrigações previstas nos itens 9.14 e 22 do Edital "cabem somente às empresas que estiverem reunidas em consórcio".

67. A resposta, contudo, não se harmoniza com a disciplina geral da concessão.

68. Como é cediço, o Edital e a Minuta Contratual fazem referência reiterada à futura concessionária como Sociedade de Propósito Específico, estruturando diversas obrigações contratuais a partir dessa premissa. Ao afirmar, posteriormente, que apenas os consórcios deverão constituir SPE, a Administração cria distinção que não se extrai, de forma clara e inequívoca, do instrumento convocatório, permanecendo indefinido qual será a pessoa jurídica responsável pela execução da concessão quando o certame for vencido por empresa que participe individualmente.

69. Ademais, não se sabe se essa empresa celebrará diretamente o contrato administrativo ou se deverá, igualmente, constituir pessoa jurídica específica para assumir a condição de concessionária.

70. Convém destacar que a definição da pessoa jurídica que figurará como concessionária influencia a estrutura societária do empreendimento, a constituição das garantias contratuais, a

segregação patrimonial dos ativos vinculados à concessão, a responsabilização perante o Poder Concedente, a obtenção de financiamentos, a governança da operação e a própria modelagem jurídico-financeira do projeto e, justamente por essa razão, deve estar disciplinada de forma inequívoca no edital.

71. Além disso, ao afirmar que somente as empresas reunidas em consórcio deverão observar os procedimentos previstos nos itens 9.14 e 22 do Edital, a Administração acaba por modificar o alcance de disposições do próprio instrumento convocatório, introduzindo interpretação que não decorre de maneira expressa da redação originalmente publicada.

72. Ocorre que, a existência dessa contradição compromete a segurança jurídica do certame, uma vez que impede os interessados de conhecer, com precisão, qual será a estrutura societária exigida para a futura concessionária, bem como as providências que deverão ser adotadas para a celebração do contrato administrativo.

73. Diante disso, impõe-se a retificação do Edital para que discipline de forma expressa e uniforme a obrigatoriedade, ou não, de constituição de Sociedade de Propósito Específico pelas licitantes vencedoras, eliminando a divergência atualmente existente entre o instrumento convocatório e os esclarecimentos posteriormente divulgados, de modo a assegurar a observância dos princípios da segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório, da transparência e da isonomia entre os licitantes.

III – DA NECESSIDADE DE NOVA PUBLICAÇÃO DO EDITAL: ART. 55, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021

LR 74. Conforme se depreende do conteúdo da presente impugnação, e por efeito dela e do acolhimento dos argumentos apresentados, é certa a necessidade de nova divulgação do instrumento convocatório, na mesma forma e prazos originalmente previstos no edital, conforme disposto no *caput* do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, como expresso no § 1º do mesmo dispositivo, o que desde já se requer e espera.

IV – DA CONCLUSÃO

75. Diante de todo o exposto, requer o conhecimento e provimento da presente impugnação, com a alteração dos dispositivos impugnados, devendo ser o instrumento republicado, garantindo-se o mesmo prazo originalmente previsto para a formulação das propostas, com amparo no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Termos em que, pede deferimento.

Barueri/SP, 26 de junho de 2026.



Assinado Digitalmente
Certificado ICP-Brasil



ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA.

CNPJ nº 54.219.084/0001-88

LUIZ ROBERTO RACHED ESFER KALLAS

Presidente



SANTO ANDRÉ
TRANSPORTES

692

À Secretaria de Inovação e Tecnologia – SIT,

Processo Administrativo nº 238/2026

Em atendimento ao despacho constante dos autos, encaminhamos a manifestação técnica desta Autarquia acerca da Impugnação ao Edital, elaborada no âmbito de suas competências, para subsidiar a decisão administrativa a ser proferida no presente certame.

Restituem-se os autos para as providências cabíveis.

Santo André, 30 de junho de 2026.

Valdevino de Souza Freire
Encarregado de Planejamento
SA Trans



Ref.: Concorrência Pública - nº 410/2026 . Processo Administrativo nº 238/2026

Objeto: Concessão onerosa dos serviços públicos de instalação, manutenção, gestão e operação de abrigos de ônibus, mobiliários urbanos para informação, relógios eletrônicos digitais e sistema de monitoramento e alerta, bem como o fornecimento, instalação e manutenção de câmeras de monitoramento, com exclusividade da concessionária na exploração publicitária do fechamento posterior dos abrigos de ônibus, de mobiliário urbano para informação, relógios eletrônicos digitais e dos painéis e sistema de monitoramento e alerta no município de Santo André.

Considerando o pedido de Impugnação formulado por empresa interessada na participação do credenciamento em epígrafe, conforme manifestação da área técnica requisitante, temos a informar e esclarecer o que segue:

I - DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

Constata-se que a impugnação foi protocolada dentro do prazo previsto no item 13.2 do Edital, motivo pelo qual deve ser conhecida. Passa-se, assim, à análise do mérito de cada um dos pontos suscitados.

II - DAS RAZÕES DE DECIDIR

II.1 - Da adoção de lote único (alegada violação aos arts. 18, §1º, VIII, e 47 da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula 247/TCU)

No tocante à insurgência relativa à modelagem do objeto em lote único, não assiste razão à Impugnante.

Sustenta a impugnante que a estruturação da contratação em lote único violaria o princípio do parcelamento, previsto na Lei nº 14.133/2021. Todavia, tal interpretação não encontra respaldo no próprio texto legal.

Dispõe o art. 47 da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso."

Da simples leitura do dispositivo, infere-se que o parcelamento não constitui imposição absoluta, mas diretriz condicionada à verificação concreta de viabilidade técnica e vantagem econômica.

Em reforço, o próprio legislador estabeleceu limite expresso ao parcelamento no art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 40 (...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:



I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor. "

No mesmo sentido, a própria Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, invocada pela Impugnante, ao mesmo tempo em que prestigia o fracionamento como mecanismo de ampliação da competitividade, ressalva expressamente sua inaplicabilidade quando houver prejuízo ao conjunto da contratação ou perda da economia de escala.

E é precisamente esta a hipótese dos autos.

Os estudos técnicos que instruem a modelagem da concessão — especialmente o Caderno C — demonstram, de forma objetiva e mensurável, que os Abrigos de Ônibus representam aproximadamente 58% (cinquenta e oito por cento) do CAPEX total do projeto, ao passo que geram apenas 5,8% (cinco vírgula oito por cento) da receita total estimada, notadamente em razão de os 688 (seiscentos e oitenta e oito) Abrigos Tipo A não admitirem exploração publicitária ordinária.

Em contrapartida, os Relógios Eletrônicos Digitais (REDs), os MUPIs e os painéis do Sistema de Monitoramento Ambiental (SMA), embora representem parcela significativamente inferior do investimento inicial, concentram aproximadamente 94% (noventa e quatro por cento) da receita projetada.

Tal assimetria econômica evidência, de maneira inequívoca, a necessidade de adoção de subsídio cruzado entre os ativos, sob pena de inviabilização financeira da parcela mais onerosa da concessão.

Assim, eventual fracionamento comprometeria não apenas a sustentabilidade econômico-financeira do contrato, mas a própria funcionalidade integrada da política pública subjacente ao certame.

Ademais, cumpre registrar que a definição da modelagem contratual se insere no âmbito da discricionariedade técnica da Administração Pública, desde que devidamente motivada, conforme exige o art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021:

"Art.

18

(...)

§1º O estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá, especialmente:

(...)

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação."

Tal exigência foi integralmente observada.

Ressalte-se, ainda, que a adoção de lote único não constitui solução isolada ou excepcional no setor, havendo precedentes recentes em municípios de porte semelhante. Cita-se, a título exemplificativo, Concorrência Pública nº 054/2026 do Município de Uberlândia/MG (Processo

João

Administrativo nº 8.598), que reúne em lote único a instalação, operação, gestão, manutenção e exploração publicitária de 70 (setenta) Relógios Eletrônicos Digitais com câmeras de monitoramento integradas, bem como a Concorrência Eletrônica nº 009/SGAF/2026 do Município de São José dos Campos/SP, que reúne em lote único 162 (cento e sessenta e dois) PMVs, 50 (cinquenta) MUPIs e 50 (cinquenta) REDs.

Diante do exposto, não se vislumbra a alegada ilegalidade na opção pelo lote único, razão pela qual esta Comissão entende não ser caso de acolhimento da impugnação quanto a este ponto.

1.2 - Da exploração publicitária dos Abrigos Tipo A mediante Projetos Especiais (alegada violação aos princípios do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório)

Também neste ponto a impugnação não merece prosperar.

Alega a Impugnante que a exploração publicitária eventual dos Abrigos Tipo A comprometeria a previsibilidade econômica da contratação e a objetividade do julgamento

O argumento, contudo, parte de premissa equivocada.

Isso porque o Edital define, de forma taxativa e objetiva, quais ativos integram a exploração publicitária ordinária da concessão, notadamente por meio do item 2.2, "g", reproduzido no item 2.1.1, "g", da Minuta Contratual e no item 3.1, "g", do Termo de Referência. Nesses dispositivos, estão expressamente delimitados os ativos geradores de receita ordinária: 62 MUPIs, 50 REDs, 28 painéis SMA e os fechamentos posteriores dos Abrigos Tipos B1, B2 e C, senão vejamos:

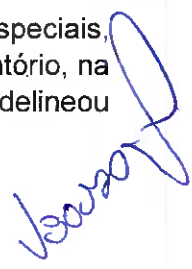
"g) Exploração publicitária de 62 (sessenta e dois) MOBILIÁRIOS URBANOS PARA INFORMAÇÃO, 50 (cinquenta) RELOGIOS ELETRÔNICOS DIGITAIS, 28 (vinte e oito) painéis do SISTEMA DE MONITORAMENTO E ALERTA e do fechamento posterior de 34 (trinta e quatro) do "TIPO B1", 92 (noventa e dois) ABRIGOS DE ÔNIBUS do "TIPO B2" e 24 (vinte e quatro) do "TIPO C", sem prejuízo dos PROJETOS ESPECIAIS eventualmente apresentados pela CONCESSIONÁRIA e aprovados pelo PODER CONCEDENTE, nos termos do CONTRATO."

Os Projetos Especiais vinculados aos Abrigos Tipo A, portanto, não constituem receita-base da concessão, mas mera faculdade exploratória eventual.

Consequentemente, eventual consideração ou desconsideração dessas receitas na modelagem econômico-financeira constitui decisão estratégica de cada licitante, inserida em sua esfera de gestão de risco empresarial, sem qualquer comprometimento da objetividade do critério de julgamento.

No que se refere à alegação de subjetividade na aprovação dos Projetos Especiais, igualmente não procede.

Quanto à alegada ausência de critérios objetivos para a aprovação dos Projetos Especiais, esclarece-se que tais critérios estão objetivamente definidos no instrumento convocatório, na forma de parâmetros urbanísticos. A Resposta nº 2 do 1º Esclarecimento já delineou



expressamente os parâmetros de análise aplicáveis: (i) preservação da paisagem urbana; (ii) harmonia visual dos espaços públicos; (iii) localização; (iv) dimensão; (v) impacto visual; (vi) integração ao entorno urbano; (vii) segurança dos usuários; e (viii) conformidade com as diretrizes municipais de ordenamento da paisagem. Some-se a isso que a Cláusula 6.1 da Minuta de Contrato, em suas subcláusulas 6.1.1 a 6.1.4, estrutura de forma objetiva o procedimento de aprovação dos Projetos Especiais, prevendo: (i) comunicação prévia com 7 (sete) dias de antecedência; (ii) veto admissível somente até 3 (três) dias antes da montagem, sempre mediante motivação técnica que indique as determinações contratuais ou urbanísticas eventualmente descumpridas; e (iii) duração máxima de 30 (trinta) dias por projeto, com possibilidade de renovação. A exigência de motivação técnica vinculada, somada ao controle judicial dos atos administrativos, afasta a alegação de subjetividade no procedimento.

6.1.1. Fica a CONCESSIONÁRIA autorizada a explorar PROJETOS ESPECIAIS nos MOBILIÁRIOS URBANOS PARA INFORMAÇÃO, RELÓGIOS ELETRÔNICOS DIGITAIS, ABRIGOS DE ÔNIBUS e SISTEMA DE MONITORAMENTO E ALERTA, assim entendida a ambientação e/ou cenarização dos equipamentos com motivos associados a campanhas publicitárias, podendo envolver a oferta de experiências e/ou produtos aos cidadãos.

6.1.2. A montagem dos PROJETOS ESPECIAIS deverá ser sempre precedida de comunicação ao PODER CONCEDENTE, com informações relacionadas a conteúdo, local, duração, dimensões e demais características da ambientação pretendida, a ser realizada com no mínimo 7 (sete) dias de antecedência em relação à montagem do projeto, de modo a demonstrar o atendimento a todas as condições deste CONTRATO.

6.1.3. Excepcionalmente, o PODER CONCEDENTE poderá vetar o PROJETO ESPECIAL até 3 (três) dias antes de sua montagem, desde que o faça de maneira tecnicamente motivada, indicando as determinações contratuais e/ou urbanísticas descumpridas.

6.1.3.1. Adicionalmente, após a montagem do PROJETO ESPECIAL, o PODER CONCEDENTE poderá requerer a sua desativação, desde que o faça de maneira tecnicamente motivada, indicando as determinações contratuais e/ou urbanísticas descumpridas.

6.1.4. Cada PROJETO ESPECIAL poderá ter duração máxima de 30 (trinta) dias consecutivos, podendo ser renovado por prazo a ser definido pelo PODER CONCEDENTE, desde que a solicitação de renovação seja previamente comunicada pela CONCESSIONÁRIA, acompanhada do mesmo conjunto de informações exigido na comunicação de ativação inicial.

Assim, estabelece-se procedimento administrativo objetivo, com prazos certos e necessidade de motivação técnica vinculada para eventual veto.

[Handwritten signature]

Portanto, não há espaço para atuação discricionária arbitrária.

Por fim, quanto à alegada transferência indevida de risco ao licitante, esclarece-se que o risco de não efetivação das receitas decorrentes dos Projetos Especiais, ou de eventual inviabilidade comercial, está expressamente alocado ao concessionário, nos termos da Cláusula 18.1, "c", da Minuta de Contrato, alocação essa já reforçada pela Resposta nº 24 do 1º Esclarecimento, segundo a qual o risco de demanda e de eventual inviabilidade comercial é de responsabilidade exclusiva da concessionária, como praxe em licitações desta natureza. O item 3.6 do Edital, por sua vez, atribui aos licitantes a responsabilidade pela obtenção de todos os dados necessários à exploração do objeto. Tais previsões decorrem da própria lógica da concessão por conta e risco, prevista no art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/1995.

Por todo o exposto, esta Comissão entende que o regime jurídico estabelecido para a exploração publicitária dos Abrigos "TIPO A" não viola os princípios do julgamento objetivo, da segurança jurídica ou da vinculação ao instrumento convocatório, não havendo, portanto, fundamento para o acolhimento da impugnação quanto a este ponto.

II.3 - Da constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE (suposta contradição entre o Edital e o 2º Esclarecimento)

A Resposta nº 11 deve ser lida em consonância com o contexto do questionamento que a originou. O Questionamento nº 11 foi formulado a partir de preocupação específica da interessada quanto ao item 9.14 do Edital, que exige a apresentação de Compromisso de Constituição de SPE no interior do Envelope 01, indagando-se unicamente se tal Compromisso deveria ser apresentado apenas por consórcios ou também por licitantes individuais.

A Resposta nº 11, portanto, dirigiu-se exclusivamente aos requisitos operacionais específicos de consórcio relacionados a esse documento, e não à obrigação geral de constituição de SPE pela futura concessionária, a qual permanece inalterada e plenamente vigente.

Reforça-se que o Edital e a Minuta de Contrato são claros ao exigir a constituição de SPE tanto para licitantes individuais quanto para consórcios, inexistindo contradição em sua redação original. A disciplina da SPE, com efeito, não está concentrada exclusivamente no item 22 do Edital, mas é objeto de diversos dispositivos aplicáveis indistintamente a licitantes individuais e a consórcios, definindo os elementos necessários para que qualquer licitante estruture sua proposta com segurança, tais como sede no Município, capital social mínimo, prazo de duração compatível e padrões de governança e contabilidade, nos termos dos itens 1.1, "o" e "ggg", 18.1, "b" a "e", e 22.1 do Edital, e das Cláusulas 3.3, 9.2, "c", 27 e 28 do Contrato:

0) CONCESSIONÁRIA: SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO - SPE, constituída de acordo com o disposto no EDITAL e no CONTRATO e sob as leis brasileiras exclusivamente para exploração do OBJETO da CONCESSÃO;

(....)

88g) SPE ou SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO: Sociedade de Propósito Específico a ser constituída pela ADJUDICATÁRIA, nos termos da Lei Federal nº 6.404, de 15 de

João

dezembro de 1976, para a exclusiva exploração do OBJETO da CONCESSÃO;

18.1. O ENVELOPE 3, contendo os DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO dos LICITANTES, contemplará, além dos documentos necessários a satisfazer as exigências relativas à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista, indicados nos subitens a seguir deste EDITAL, os seguintes documentos:

b) Declaração de que, caso ADJUDICATÁRIA, o LICITANTE constituirá a SPE para assinatura do CONTRATO, no Município de Santo André;

c) Compromisso de integralização de capital social mínimo da SPE, nos termos do CONTRATO, conforme Termo de compromisso de constituição de SPE;

d) Compromisso de adoção, pela SPE a ser estruturada sob a forma de sociedade por ações, de padrões de governança corporativa e de contabilidade, e de elaboração de demonstrações financeiras padronizadas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, baseadas na legislação aplicável, em específico a Lei Federal nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976 e alterações posteriores, e nas normas contábeis emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC;

e) Compromisso de que a SPE adotará mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta;

Não se verifica, portanto, a indefinição alegada pela Impugnante apta a comprometer a elaboração das propostas.

III - DA DESNECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 55 (...)

§1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua publicação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas."

No caso concreto, as respostas aos pedidos de esclarecimento e a presente decisão não promovem qualquer alteração material no conteúdo do Edital, tampouco inovam quanto às condições de participação, critérios de julgamento, composição econômica do objeto ou matriz de riscos.

10007

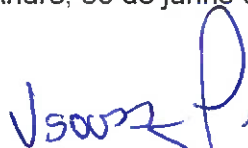
Tratam-se, em verdade, de meros esclarecimentos interpretativos e confirmatórios de disposições já constantes do instrumento convocatório.

Inexiste, portanto, qualquer hipótese legal que imponha nova publicação ou reabertura de prazo.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Comissão Especial de Contratação **CONHECE** da impugnação apresentada e, no mérito, **NEGA-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se integralmente as disposições do Edital e seus anexos, bem como o cronograma originalmente estabelecido para o certame.

Santo André, 30 de junho de 2026.



Valdevino de Souza Freire

Presidente da Comissão Especial de Contratação

705

À GAJL

Processo Administrativo nº 238/2026

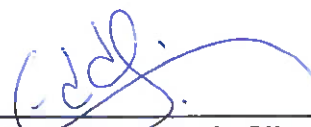
Trata o presente de análise de impugnação apresentada pela empresa **ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA.**, a Concorrência Pública 410/2026, referente a concessão onerosa dos serviços de instalação, manutenção, gestão e operação dos abrigos de ônibus, mobiliários urbanos para informação, relógios eletrônicos digitais e de sistema de monitoramento e alerta, bem como o fornecimento, instalação e manutenção de câmeras de monitoramento com exclusividade da concessionária na exploração publicitária do fechamento posterior dos abrigos de ônibus, de mobiliário urbano para informação, relógios eletrônicos digitais e dos painéis do sistema de monitoramento e alerta.

Os argumentos formais apresentados pela empresa recorrente no dia 26/06/2026 e encartados em fls. 675 a 696.

Ressalta-se que a área técnica competente, qual seja, SA Trans efetuou a análise da impugnação, conforme parecer em fls. 697 a 704.

Frente à posição manifestada enquanto Pregoeira designada para o certame tratado nos autos, remeto para vossas considerações.

Santo André 30 de junho de 2026.


Carlos Eduardo da Silva

Secretário Adjunto de Administração, Inovação e Tecnologia.

Prefeitura Municipal de Santo André
Gerência de Apoio Jurídico às Licitações

706.
B.

À Ilma. Sra. Agente de Contratação

São enviados os autos para GAJL para manifestação jurídica sobre **IMPUGNAÇÃO EDITALÍCIA** apresentada por ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LIMITADA (fls.676 a 696), por discordar de diversas exigências editalícias do edital de concorrência sob o nº 410/26 (concessão onerosa dos serviços públicos de instalação, manutenção, gestão e operação de abrigos de ônibus, mobiliários urbanos para informação, relógios eletrônicos digitais e de sistema de monitoramento e alerta, bem como o fornecimento, instalação e manutenção de câmeras de monitoramento, com exclusividade da concessionária na exploração publicitária do fechamento posterior dos abrigos de ônibus, de mobiliário urbano para informação, relógios eletrônicos digitais e dos painéis do sistema de monitoramento e alerta).

Infere-se que a matéria combatida recai sobre conteúdo técnico, ao caso sob exame, razão pela qual não se vislumbra qualquer reparo ou complementação a ser expendido, de ordem jurídica, incidente sobre esse elemento técnico, sendo de integral e exclusiva responsabilidade da r. área requisitante os contra-argumentos, motivadamente expostos às fls.697 a 704 destes autos, sobre os quais não se vislumbra qualquer reparo ou complementação, de ordem jurídica, a ser aqui expendido.

Prefeitura Municipal de Santo André
Gerência de Apoio Jurídico às Licitações

707.
D.

Sob a ótica jurídica, em consonância com entendimento técnico, reforça-se que, no caso em tela, não podem ser acolhidas as razões impugnativas, por não encontrarem concordância com os argumentos expendidos e pelo fato de essas exigências editalícias não vir a configurar qualquer restritividade dos pontos combatidos, além de terem guarida em dispositivos da lei licitatória, de sorte que permanece assegurada a participação por empresas interessadas, de forma igualitária e competitiva, fundada em julgamento objetivo, em plena conformidade com os princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, competitividade e, por fim, com a Lei federal n.º 14.133/21.

Em virtude do exposto, lastreado exclusivamente em entendimento emanado pela r. área técnica (fls.697 a 704), o qual acompanha-se, com o fim de recomendar o **total indeferimento da impugnação interposta, podendo ser mantidas todas as exigências editalícias publicizadas**, preservada a data de abertura do certame, prosseguindo-se os demais atos subsequentes.

À r. apreciação e deliberação superior para prolação de decisão administrativa.

Santo André, 30 de junho de 2026.



Denise Akemi Okada

Procuradora do Município

OAB/SP 142.042 Gerente - GAJL

Ao
Departamento de Licitações
Sra. Diretora

Trata-se de **Pregão Eletrônico nº 410/2026**, que visa a **Concessão onerosa dos serviços públicos de instalação, manutenção, gestão e operação de abrigos de ônibus, mobiliários urbanos para informação, relógios eletrônicos digitais e sistema de monitoramento e alerta, bem como o fornecimento, instalação e manutenção de câmeras de monitoramento, com exclusividade da concessionária na exploração publicitária do fechamento posterior dos abrigos de ônibus, de mobiliário urbano para informação, relógios eletrônicos digitais e dos painéis e sistema de monitoramento e alerta no município de Santo André**, cuja a entrega de envelopes está agendada para o dia 01/07/2026 e sessão de abertura para o dia 07/07/2026.

A empresa ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA (CNPJ: 54.219.084/0001-88), apresentou impugnação ao edital, encartado em fls. 675 a 696.

Face à instrução contida nos autos nos autos em especial a manifestação da Comissão Especial de Contratação em fls. 697 a 704 e com base no parecer jurídico do GAJL conforme fls. 706/707. Seguem os autos para superior apreciação e deliberação/decisão.

Santo André, 30 de junho de 2026



Renata Gracio de Oliveira
Membro - Comissão Especial de Contratação

À Comissão Especial de Contratação

Trata-se do procedimento de análise da **impugnação ao edital** apresentada pela empresa **ALL SPACE PROPAGANDA E MARKETING LTDA** (CNPJ: 54.219.084/0001-88) às fls. 675 a 696, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 410/2026, cujo objeto é a concessão onerosa dos serviços públicos de instalação, manutenção, gestão e operação de abrigos de ônibus e mobiliários urbanos correlatos no município de Santo André.

No uso das atribuições que me são conferidas pelo **art. 22, inciso I, e pelo art. 54 da Lei Municipal nº 10.819**, e em estrita observância ao princípio da motivação referida **ACOLHO** as conclusões apresentadas pelos órgãos técnicos e consultivos especializados, adotando expressamente como razões de decidir os fundamentos contidos na manifestação desta Comissão Especial de Contratação (fls. 697 a 704) e no parecer jurídico da Gerência de Apoio Jurídico às Licitações - GAJL (fls. 706/707).

Registre-se que a presente manifestação exara o regular juízo de admissibilidade e conformidade da fase instrutória, respaldando-se integralmente no acerto técnico e jurídico das peças opinativas encartadas pelos setores competentes citados.

Ante o exposto, e considerando a proximidade das datas agendadas para a entrega de envelopes (01/07/2026) e sessão de abertura (07/07/2026), **determino o regular prosseguimento do feito**, bem como a notificação da impugnante.

Santo André/SP, 30 de junho de 2026.


Edna Pereira de Carvalho

Diretora do Departamento de Licitações