

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO DO CONS. DIMAS RAMALHO

PROCESSO: 00014590.989.26-5

REPRESENTANTE:

- FABIO LEANDRO SANCHES MARTINS DE GREGORIO (CPF ***.869.498-**)

REPRESENTADO(A):

- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPAO BONITO (CNPJ 46.634.259/0001-95)

ASSUNTO: Representação formulada contra o edital da Concorrência Pública nº 001/2026, Processo nº 6856/2026, (Edital nº 045/2026), que objetiva a "Contratação na forma de Concessão onerosa da prestação dos serviços de remoção, guarda, depósito e liberação de veículos automotores, apreendidos ou recolhidos por infrações de trânsito ou abandono em via pública, no âmbito do Município de Capão Bonito".

EXERCÍCIO: 2026

INSTRUÇÃO POR: UR-16

Expediente: TC 014590.989.26-5.

Representante: Fabio Leandro Sanches Martins de Gregório.

Representada: Prefeitura Municipal de Capão Bonito.

Responsáveis: Gilberto Tobias Domingues – Secretário Municipal de Segurança Pública e Mobilidade Urbana (subscritor do edital e Gestor do Contrato designado); Júlio Fernando Galvão Dias (Prefeito).

Assunto: Representação com pedido de medida cautelar em face do edital da Concorrência Pública nº 001/2026, Processo nº 6856/2026, (Edital nº 045/2026), que objetiva a "Contratação na forma de Concessão onerosa da prestação dos serviços de remoção, guarda, depósito e liberação de veículos automotores, apreendidos ou recolhidos por infrações de trânsito ou abandono em via pública, no âmbito do Município de Capão Bonito".

Valor estimado: O edital não veicula valor global da contratação. O Termo de Referência (item 6) estima receita mensal de R\$ 13.216,40 (20 veículos/mês).

Sessão pública: 14/07/2026 às 09h30min.

Advogados(as) habilitados(as) no e-tcesp: Nenhum advogado cadastrado.

Vistos.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representação de **FABIO LEANDRO SANCHES MARTINS DE GREGORIO** em face do edital da Concorrência Pública nº 001/2026, Processo nº 6856/2026, (Edital nº 045/2026), promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO** objetivando a "Contratação na forma de Concessão onerosa da prestação dos serviços de remoção, guarda, depósito e liberação de veículos automotores, apreendidos ou recolhidos por infrações de trânsito ou abandono em via pública, no âmbito do Município de Capão Bonito".

A sessão pública de processamento da concorrência está marcada para o dia 14/07/2026 às 09h30min.

1.2. A Representante apresenta as seguintes insurgências contra o ato convocatório / procedimento de contratação:

1.2.1. Insuficiência de elementos para elaboração das propostas e ausência de estudo de viabilidade econômico-financeira (EVEF): o edital não informaria quantidades de veículos de ordem judicial, volume de isenções (art. 10, §6º da lei municipal transcrita), distribuição dos serviços, CAPEX, OPEX, TIR, projeção de fluxo de caixa, justificativa das tarifas e memórias de cálculo;

1.2.2. Exigências habilitatórias não permitidas pela Lei nº 14.133/21: CRLV, atestado de segurança veicular do INMETRO, comprovação de pátio de 28.000 m² e credenciamento no DETRAN/SP como condição de participação, impondo despesas prévias à contratação — documentos que deveriam ser exigidos apenas da vencedora;

1.2.3. Exigência de propriedade prévia de pátio "dentro do perímetro deste município", comprovada por escritura de imóvel ou comprovante da Divisão de Rendas locais, e de credenciamento prévio no DETRAN/SP — restrição geográfica vedada pelo art. 9º, I, "b", da Lei nº 14.133/21 e ofensa à competitividade (art. 5º), com início imediato dos serviços implícito;

1.2.4. Ausência de ato ou lei prévia que justifique a conveniência da outorga da concessão, com a devida caracterização de seu objeto, área e prazo, em descumprimento ao comando do art. 5º da Lei Federal nº 8.987/1995;

1.2.5. Inobservância às exigências e cláusulas essenciais da Lei de Concessões (especialmente os artigos 18 e 23 da Lei nº 8.987/1995), diante da falta de estipulação sobre bens reversíveis, critérios de reajuste e revisão tarifária, fontes de receitas alternativas e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

1.3. Requer a concessão da medida cautelar de suspensão do procedimento licitatório e o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do ato convocatório.

É o relatório.

2. DECIDO

2.1. Trata-se de impugnações apresentadas no exercício da faculdade prevista no §4º do artigo 170 da Lei Federal nº 14.133/2021, acompanhadas de requerimento de suspensão cautelar do procedimento nos termos do artigo 171, §1º da Lei 14.133/21, em petição que atende aos requisitos formais dos artigos 110 e 111 da Lei Orgânica do TCE/SP e do § 2º do artigo 219-A do Regimento Interno deste E. Tribunal.

Para os fins e efeitos do inciso I do §1º do artigo 171 da Lei Federal nº 14.133/21, destaco como causas providas de materialidade e relevância suficientes para justificar a suspensão cautelar do certame **todas as insurgências da inicial (itens 1.2.1 a 1.2.6)**, às quais **incorporo**, de ofício, os pontos indicados nos itens 2.2, 2.5, 2.8 e 2.10 abaixo.

2.2. Da indefinição do regime jurídico. O preâmbulo do edital estabelece que a licitação “será regida pela Lei Federal nº 14.133/2021 e suas alterações posteriores, bem como pela Lei Complementar nº 200/2017 e Decreto Municipal nº 024/2026”, sem qualquer menção à Lei nº 8.987/95, embora o objeto seja a concessão onerosa de serviço público, com critério de maior outorga e prazo de cinco anos prorrogável a dez. A Lei de Concessões comparece apenas de forma residual, para os “casos omissos” (item 15.6), e na minuta contratual.

Some-se a isso a classificação do objeto como “serviço comum” (item 3 do Edital; item 4.1 do TR) e a designação da licitação como “tipo Maior Preço”. Como a concessão e o contrato comum operam sob lógicas distintas, na primeira, o particular presta o serviço por sua conta e risco, remunerado pelo usuário; no segundo, serve à Administração, a ausência de definição clara do regime de regência tende a comprometer a segurança jurídica e a formulação das propostas.

2.3. Da não disponibilização de dados e estudos aos interessados (item 1.2.1). O TR afirma haver estudo demonstrando a viabilidade da contratação (item 14.1), mas o documento não integra os anexos nem há indicação de onde consultá-lo, em aparente descompasso com os artigos 18, inciso IV, e 21 da Lei nº 8.987/95. A proposta consiste em percentual de outorga sobre receita cuja formação depende de variáveis não disponibilizadas (histórico efetivo de apreensões, veículos sob ordem judicial, isenções legais e hasta pública dos não reclamados), o que, à primeira vista, inviabiliza a elaboração de propostas seguras em condições de igualdade.

2.5. Do dimensionamento da infraestrutura sem memória de cálculo. Há aparente descompasso entre a demanda estimada, vinte veículos por mês (TR, item 6.1), e a exigência de pátio mínimo de 28.000 m², sem que os autos revelem o estudo que ampararia essa metragem, ponto que merece esclarecimento pela Origem.

2.6. Das exigências de habilitação de natureza executória (item 1.2.2). O edital requer, na fase de habilitação, comprovação de pátio, credenciamento junto ao DETRAN/SP, CRLV e atestado do INMETRO (itens 3 e 12.6). O artigo 67, inciso III, da Lei nº 14.133/21 limita essa fase à indicação da disponibilidade de instalações e aparelhamento, reservando as comprovações vinculadas à execução ao momento da contratação, apenas pela vencedora. O próprio edital sinaliza essa natureza ao requerer novamente o CRLV como documento pré-contratual (item 18.4).

2.7. Da restrição territorial (item 1.2.3). O item 3 do edital restringe a participação a “empresas com estrutura localizada no município” e exige pátio no perímetro local comprovado por escritura de imóvel ou inscrição tributária municipal. O artigo 9º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133/21 veda distinções em razão da sede ou domicílio dos licitantes, e a jurisprudência desta Corte admite delimitações territoriais apenas quando amparadas em estudo técnico que demonstre sua imprescindibilidade, o que não se observa, de plano, nos autos.

2.8. Das exigências relativas aos sócios. Os itens 12.2.3 e 12.3, alínea “h”, requerem documentos pessoais, comprovante de residência e regularidade de IPTU dos sócios e titulares, exigências que, em princípio, não encontram correspondência no rol dos artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133/21.

2.9. Da modelagem econômico-financeira e das cláusulas essenciais da concessão (itens 1.2.1 e 1.2.5). Em contratações da espécie, a estimativa da contratação não se resolve por simples pesquisa de preços, mas por estudo de viabilidade econômico-financeira que contemple projeção de receitas e despesas, fluxo de caixa com valor presente líquido, Taxa Interna de Retorno (TIR), prazo de retorno do investimento (*payback*), investimentos (CAPEX) e despesas operacionais (OPEX), elementos que sirvam, inclusive, de justificativa técnica para a fixação do percentual mínimo de outorga em 5%. Nada disso foi localizado nos autos ou nos anexos do edital.

O cotejo da minuta contratual com o artigo 23 da Lei nº 8.987/95 revela, ainda, aparentes lacunas em cláusulas essenciais ao ajuste: não identifiquei os critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço (inciso III); os critérios e procedimentos de revisão das tarifas e de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a minuta prevê apenas a atualização automática pela variação da UFESP (inciso IV); os direitos e deveres dos usuários (inciso VI); a indicação dos bens reversíveis (inciso X); e os critérios para o cálculo das indenizações devidas em caso de extinção (inciso XI). Tampouco há disciplina sobre a matriz de alocação de riscos, regulando a distribuição entre as partes dos riscos do empreendimento, em especial os relacionados às oscilações da demanda de apreensões frente às projeções.

A definição dos bens reversíveis e do mecanismo de reequilíbrio é aqui especialmente relevante: o edital exige que a concessionária invista em pátio, veículos guincho, videomonitoramento e sistema informatizado integrado ao DETRAN/DEMUTRAN, de modo que a indefinição sobre a reversão desses ativos ao término do contrato e sobre o tratamento de eventos supervenientes repercuta diretamente no dimensionamento da proposta de outorga e na sustentabilidade da execução.

2.10. Do prazo para início dos serviços e da ausência de cronograma de mobilização (decorrência do item 1.2.3). O edital não estabelece prazo de mobilização nem cronograma para a estruturação das obrigações físicas exigidas — pátio equipado, veículos guincho, videomonitoramento e sistema informatizado integrado —, impondo funcionamento obrigatório e ininterrupto (item 4.1) a partir de contrato cujo prazo se conta da assinatura (cláusula 3.1 da minuta), com apenas 15 dias para providências de natureza documental (item 18.4). Essa configuração pressupõe que a estrutura esteja integralmente constituída antes mesmo da disputa, reforçando a restrição apontada no item anterior: apenas quem já opera no Município teria condições de assumir o serviço de imediato.

2.11. Neste contexto, uma vez identificada a presença de indícios de desatenção aos preceitos do artigo 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”; artigo 11, incisos I e II, todos da Lei Federal nº 14.133/2021 e atento às diretrizes dos artigos 20, 22 e 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, compreendo preenchidos os pressupostos da **oportunidade, materialidade, relevância e risco** previstos no artigo 170 da Nova Lei de Licitações e Contratos para legitimar a intervenção deste Tribunal de Contas, enquanto integrante da terceira linha de defesa do controle de contratações.

2.12. Ante o exposto, com fundamento no artigo 171, §1º da Lei 14.133/21 e no artigo 219-A, §3º c.c. o artigo 219-B, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, **DEFIRO a MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO** com o objetivo de permitir a análise da matéria no **rito sumaríssimo** que lhe é próprio e de definir, ao final, as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório ou impor sua anulação, na forma do §3º do artigo 171 da Lei Federal nº 14.133/21.

Determino que a Comissão de Licitação se abstenha da realização ou continuidade de qualquer ato relacionado ao procedimento de contratação impugnado, até a ulterior deliberação por esta Corte, **ressalvada a possibilidade de revogação ou anulação do procedimento**, nos termos do artigo 71 da Lei 14.133/21, e de prática de atos concretos que demonstrem objetivamente o **exercício do poder de autotutela da Administração**, instrumento legítimo à promoção do saneamento de eventuais irregularidades e redução dos impactos da suspensão cautelar deferida nestes autos.

As medidas preliminares aqui determinadas serão submetidas ao **REFERENDO** do Egrégio Tribunal Pleno na próxima sessão do Colegiado, na forma do artigo 219-B, parágrafo único, do Regimento Interno.

2.13. Na hipótese de a Representada exercer a prerrogativa de **anular ou revogar** o procedimento em exame, nos termos das Súmulas nºs 346 e 473 do C. STF, com fundamento no artigo 71 da Lei 14.133/21, para a espécie dos autos, deverá encaminhar o parecer devidamente fundamentado, com aprovação do responsável competente do órgão, bem assim a respectiva publicação do **ato de revogação ou anulação** na imprensa oficial, sendo que, a ausência do atendimento desta determinação, atrairá igualmente a aplicação de sanção nos termos dos artigos supracitados.

A imediata comunicação a esta Corte também deverá ser providenciada na hipótese de exercício da prerrogativa de **autotutela da Administração** nas hipóteses admitidas em lei, incluídas aquelas decorrentes do processamento de **impugnações, pedidos de esclarecimentos e recursos** na esfera administrativa.

ALERTO a Representada que, na hipótese de reconhecer de plano a pertinência de, ao menos, parte das causas que determinaram o deferimento da medida cautelar, o **acionamento imediato** das instâncias internas e administrativas de controle de contratações e o **exercício espontâneo da autotutela administrativa**, além de atenderem ao que impõe artigo 169, caput e §3º, incisos I e II da Lei 14.133/21, tendem a proporcionar o saneamento mais célere das eventuais deformidades do ato convocatório e minimizar os impactos advindos da suspensão cautelar do procedimento licitatório, sendo oportuno reiterar as frequentes orientações já divulgadas por este E. Tribunal no sentido de que:

- o As contratações públicas deverão submeter-se a **práticas contínuas e permanentes** de gestão de riscos e de **controle preventivo**, subordinado aos **princípios** da **eficiência**, da **segurança jurídica** e da **celeridade**, entre outros cravados no artigo 5º da Lei nº 14.133/21;
- o Que é da responsabilidade dos integrantes das linhas de defesa do controle de contratações, assim que constatarem impropriedades formais ou irregularidades que configure dano à Administração, adotar, entre outras providências, **medidas para o seu saneamento e a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, nos termos do artigo 169, §3º da Lei nº 14.133/21**;
- o Que é dever das autoridades públicas atuarem para **aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas**, à vista do comando do artigo 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Indispensável consignar que a confirmação da presença de ilegalidades no edital ou no procedimento licitatório na decisão definitiva de mérito que vir a ser eventualmente proferida por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 171, §3º da Lei nº 14.133/21, expõe a autoridade responsável às sanções do artigo 104, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993, sem prejuízo da eventual responsabilidade pela infringência ao artigo 169, caput e §3º, incisos I e II da Lei 14.133/21.

2.14. Caso a Administração não revogue, não anule e não exerça a autotutela de seus atos, o Tribunal de Contas, após a oitiva dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas, se pronunciará definitivamente sobre o mérito das irregularidades que deram causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contados do recebimento das informações a que se referem o §2º do artigo 171 da Lei Federal nº 14.133/21, prorrogável uma única vez por igual período, a critério deste Relator, na forma do artigo 219-C do Regimento Interno desta Corte.

2.15. Se o objeto do certame for considerado essencial ou de necessidade emergencial, nos termos do inciso II do §1º do artigo 171 da Lei Federal nº 14.133/21, o interesse público obstado pela suspensão da licitação poderá ser atendido mediante cautelosa avaliação discricionária das soluções necessárias e adequadas previstas na legislação de regência para a produção do resultado mais eficiente e vantajoso para a Administração, sempre sujeitas ao controle contínuo e preventivo de legalidade, nos termos do artigo 169 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/21.

2.16. Fixo, com fundamento no §2º do artigo 171 da Lei nº 14.133/21, **o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis à PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO** para que apresente cópia integral do Edital e dos seus Anexos, bem como todos os documentos, justificativas e esclarecimentos cabíveis em relação às **insurgências da representação**.

No mesmo prazo, deverá a Representada: **i)** demonstrar as medidas adotadas para cumprimento desta decisão; **ii)** proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso; e **iii)** informar se as causas que motivaram a ordem de suspensão são objeto de **impugnações, pedidos de esclarecimentos ou recursos administrativos** processados nos termos dos artigos 164 a 168 da Lei nº 14.133/21, encaminhando a documentação pertinente em caso positivo.

2.17. REQUISITO, com fulcro no artigo 219-B do Regimento Interno deste E. Tribunal, que a Representada apresente as manifestações e documentos produzidos na fase preparatória do certame pelo **órgão de Assessoramento Jurídico da Administração**, no exercício do **controle prévio de legalidade da contratação**, para os fins do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/21 e **eventuais manifestações produzidas pelo Controle Interno da Administração**, visando a demonstração da efetiva atuação da segunda linha de defesa do controle das contratações.

2.18. Alerta que o não atendimento à requisição de documentos e informações e o descumprimento da ordem de suspensão cautelar poderão implicar na cominação das sanções do artigo 104, inciso III, da Lei Complementar nº 709/93 c.c. artigo 219-E do Regimento Interno desta Corte, além da apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário, conforme dispõe o §4º do artigo 171 da Lei nº 14.133/21.

2.19. Fica a Administração Representada **CIENTE** de que o Tribunal de Contas poderá convocar o responsável pela licitação para comparecer em Sessão e prestar os esclarecimentos que lhe forem solicitados, consoante previsão do artigo 219-F do Regimento Interno.

2.20. Transcorrido o prazo concedido para o oferecimento de documentos e informações, encaminhem-se os autos para manifestação do **Departamento de Instrução Processual Especializada – DIPE** e do d. **Ministério Público de Contas**, observados os termos e prazos regimentais.

O processo deverá tramitar pelo rito previsto nos artigos 219-B e seguintes do Regimento Interno deste E. Tribunal.

Publique-se.