

**EXCELENTÍSSIMOS MEMBROS DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO DA
CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/2026 DA SECERETARIA DE PARCERIAS
EM INVESTIMENTOS – SPI.**

CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/2026

LEONARDO MORIMOTO, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/SP sob o nº 509.947, com escritório na Rua Maria Paula, 96, 5º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP 01319-000, vem, respeitosamente, com fundamento no item 4.2 e seguintes do Edital, assim como o artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a sua

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO
com pedido de concessão de efeito suspensivo**

pelas razões de fato e direito abaixo aduzidas:

I. DOS FATOS E DA ILEGALIDADE

1. Foi publicado o Edital da Concorrência Internacional n.º 001/2026 pelo estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Parcerias em Investimentos – SPI, com interveniência anuência do Departamento de Trânsito de São Paulo, do Departamento de Estradas e Rodagem – DER/SP e da Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado de São Paulo.
2. O objeto do certame é a *“Concessão dos serviços de recolhimento, custódia, restituição, e preparação de leilão dos veículos recolhidos por determinação dos órgãos de trânsito do Estado de São Paulo, com operação, manutenção e gestão dos Pátios, a pessoa jurídica de direito privado, que se responsabilizará pela operação dos Pátios e pela prestação de serviços (...)”*.
3. O objeto do certame foi dividido em 7 (sete) lotes, sendo certo que o critério de julgamento é o maior valor de outorga fixa a ser paga pela adjudicataria do lote ao poder concedente.
4. Pois bem. O edital foi publicado com vícios graves, os quais merecem ser sanados para o fim de evitar uma verdadeira teratologia jurídica, conforme será a seguir tratado.
5. A **PRIMEIRA IRREGULARIDADE** é oriunda da previsão do item 12.18 do Edital, esta que aborda sobre a qualificação técnica operacional.
6. Para melhor entendimento, vale aqui transcrever o dispositivo em sua íntegra:

“12.18. Para fins de comprovação da sua QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, a LICITANTE individual ou o CONSÓRCIO deverá comprovar aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades

e prazos com objeto da LICITAÇÃO, por meio da apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, em nome da LICITANTE, ou, ainda, de profissional a ela vinculado, emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, ou por órgão de regulação e/ou fiscalização, comprovando experiência prévia, ao longo de no mínimo 12 (doze) meses, como responsável pela gestão/administração de ativo de infraestrutura e/ou serviços de recolhimento e custódia de veículos que tenha gerado receita operacional anual de, no mínimo:”

7. Pois bem. O EDITAL estabelece que o objeto da Concorrência Internacional nº 001/2026 é a concessão de serviços tipicamente operacionais e regulados, consistentes na gestão das operações de recolhimento e controle de veículos, custódia (identificação, guarda, monitoramento e segurança), restituição, preparação para leilão, liberação de veículos leiloados, além da operação, manutenção e gestão dos Pátios. No contrato, o objeto está bem definido como sendo: “5.1. Constitui objeto do presente CONTRATO a CONCESSÃO de SERVIÇO DE RECOLHIMENTO, SERVIÇO DE CUSTÓDIA e SERVIÇO DE PREPARAÇÃO DE LEILÃO de veículos recolhidos por determinação das autoridades de trânsito(...)”.
8. Trata-se, portanto, de uma concessão cujo desempenho pressupõe know-how específico em cadeia de custódia veicular, logística de remoção, rotinas de atendimento e liberação, controle operacional de pátio, segurança patrimonial e rastreabilidade, além de interface com exigências e fluxos próprios de órgãos de trânsito e também a preparação de leilão.
9. Ocorre que a alternativa “gestão/administração de ativo de infraestrutura”, do modo como definida no próprio instrumento convocatório em seu item 12.18.5, é excessivamente abrangente e pouco aderente ao núcleo do serviço concedido. O Edital considera “ativo de infraestrutura” um bem público (ou conjunto de bens) integrante de sistemas tão diversos quanto infraestrutura social (escolas, habitação, hospitais, presídios), infraestrutura administrativa (centros

administrativos), infraestrutura de eventos (centros de exposição), comunicações, logística (rodovias, aeroportos, transportes de carga e passageiros), energia, saneamento básico, prestação de serviços públicos, e, ainda, permite “outros ativos de infraestrutura de complexidade equivalente ou superior”.

- 10.** Essa redação, além de aberta (“outros ativos...”) e heterogênea, não garante que o licitante tenha experiência concreta justamente no que é mais sensível na concessão em tela, sendo a remoção/recolhimento de veículos por determinação de autoridade de trânsito, custódia e restituição com controle e rastreabilidade, e preparação/apoio à alienação.
- 11.** Permissa vênua, estas atividades que representam o objeto da concorrência não se confundem com a mera administração de um “ativo de infraestrutura” (p. ex., um hospital, escola, presídio, centro administrativo, centro de exposições, rodovia, aeroporto, concessões de energia/saneamento etc.). Em termos práticos, a cláusula impugnada permite que a habilitação se satisfaça por experiências materialmente estranhas ao serviço de pátio veicular (ainda que “complexas” ou com “receita” relevante), produzindo risco de seleção adversa, pois permitirá a habilitação de concorrentes com experiência em “asset management” amplo, porém sem vivência comprovada nas rotinas operacionais, de compliance e de segurança inerentes ao serviço concedido (custódia e restituição de bens sob guarda estatal, com procedimentos próprios).
- 12.** Além de fragilizar a própria finalidade da etapa de habilitação (filtrar capacidade efetiva para execução do objeto), a exigência, por sua amplitude sem aderência funcional ao objeto, compromete o julgamento objetivo e abre margem a controvérsia/diligências sobre equivalência (“qual ativo conta?”, “qual complexidade é ‘equivalente ou superior’?”, “qual arranjo decisório caracteriza ‘gestão/administração’?”), deslocando para discricionariedade o que deveria ser um critério técnico verificável e vinculado ao objeto.

- 13.** Vale aqui destacar o fato de que a exigência de qualificação técnica não é um cheque em branco para qualquer experiência genérica. Esta exigência deve retratar a capacidade pertinente à execução do serviço concedido, com critérios claros e objetivos, sob pena de o edital selecionar um operador sem experiência no núcleo do serviço público delegado, aumentando risco de falha operacional e de desequilíbrios contratuais. Ao caso, basta questionar o que grande parte dos serviços descritos no item 12.18.5 agregaria, em termos de experiência, com o serviço objeto da presente concorrência, sendo certo que a resposta seria bastante simples, sendo: praticamente nada.
- 14.** Note-se que de tão verdadeira que é tal premissa, o contrário também ocorre. As empresas que atuam nas atividades descritas no presente certame não possuem competência técnica para atuar com gestão, por exemplo, de um hospital ou um presídio. Trata-se de atividades totalmente distintas, independentemente da complexidade de cada uma delas, inexistente correlação entre uma e outra, de modo que a experiência em uma, em nada serve para fins de comprovar a capacidade técnica para a atuar na outra.
- 15.** Some-se a isso que a Lei 8.987/1995 conceitua concessão como delegação à pessoa jurídica/consórcio que demonstre capacidade para seu desempenho, de modo que os requisitos de habilitação devem servir à comprovação de capacidade pertinente ao serviço concedido, e, não a uma comprovação genérica de gestão de ativos públicos em setores variados.
- 16.** Vale aqui repetir. O objeto licitado não é simplesmente “gerir uma infraestrutura ativa” (no sentido de manutenção predial/asset management), mas operar um serviço público com procedimentos próprios: recolhimento, guarda/custódia, controle de ingresso/saída, restituição ao proprietário, e preparação/apoio à alienação, com regras e responsabilidades específicas.
- 17.** Diante disso, requer-se o acolhimento da presente impugnação para que o Edital seja retificado, com a supressão (ou, ao menos, restrição objetiva) da alternativa de comprovação por “gestão/administração de ativo de infraestrutura”, substituindo-a

por experiência diretamente correlata ao objeto, como: (i) operação/gestão de pátios de custódia/guarda de veículos, com rotinas de recolhimento/remoção, custódia (identificação, guarda, monitoramento, segurança) e restituição/liberação, e preparação/apoio a leilão e liberação de arrematados; ou, alternativamente, (ii) mantendo-se a lógica já prevista no próprio item 12.18, que a comprovação seja limitada aos “serviços de recolhimento e custódia de veículos” (e atividades diretamente conexas à operação de pátios veiculares), excluindo-se o “ativo de infraestrutura” em sentido amplo.

18. A SEGUNDA IRREGULARIDADE não se refere a um item do edital em específico, mas sim na falta de um procedimento obrigatório ao caso e que não foi realizado, tampouco apresentado no processo administrativo deste certame. No caso, trata-se da ausência de uma auditoria do passivo veicular.

19. Ora, sobre o tema, é importante lembrar da existência histórica de pátios “a título precário”, isto para o fim de entender a existência de risco de assimetria informacional sobre a rede de pátios (regularidade, capacidade e passivo), situação esta que inequivocadamente compromete a precificação e do julgamento objetivo.

20. Nesse sentido, vale lembrar que o presente certame pretende delegar, por meio de concessão, serviços de elevada sensibilidade e forte dependência de controle público, consistentes no recolhimento, custódia, restituição e preparação para leilão de veículos recolhidos por determinação dos órgãos de trânsito, incluindo a operação, manutenção e gestão dos pátios.

21. Em projetos dessa natureza, a base informacional sobre a rede instalada (quais pátios existem, onde estão, qual sua capacidade e qual sua situação de regularidade) e sobre o passivo veicular (estoque legado de veículos já depositados, situação destes etc.) não é acessória. Trata-se, na realidade, de premissa estruturante de custo, cronograma, risco e equilíbrio econômico-financeiro. Sem esses dados completos, atualizados e auditáveis, a licitação deixa de selecionar eficiência e passa a selecionar “apostas” distintas sobre premissas

ocultas, comprometendo a comparabilidade das propostas e elevando o risco de inexecutabilidade e de litigiosidade contratual.

- 22.** Lembre-se que há registros públicos oficiais que evidenciam, historicamente, a coexistência de diferentes regimes de pátios no Estado de São Paulo, inclusive pátios que operaram (e ainda operam) sob autorizações precárias emitidas no contexto pretérito em que o tema se vinculava à Polícia Civil, por meio de portarias emitidas por delegados. Fato esta muito bem consignado no Relatório Final da CPI “Pátio de Apreensão de Veículos” (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018), esta que apurou por meio de registros e depoimentos, que existiam “três modelos de pátio”, incluindo pátios licitados, municipalizados e aqueles que obtiveram permissões pelos delegados, referidos como “a título precário”, inclusive com menção à permanência de portarias então vigentes e às dificuldades de saneamento imediato desse passivo institucional. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao analisar as Contas do Governador (2018), também registrou a existência de três modelos de pátios, mencionando expressamente os pátios “a título precário”, com referência ao relatório da CPI.
- 23.** Permissa vênua, não se trata, aqui, de afirmar como fato incontroverso a situação atual de cada unidade ou a inexistência absoluta de controles administrativos. O ponto central, para fins de impugnação, é outro e é objetivamente verificável, sendo o próprio histórico institucional documentado revela que o sistema paulista de pátios não foi homogêneo, convivendo com modelos distintos, inclusive com permissões precárias, circunstância que, por si, impõe ao Poder Concedente um dever reforçado de transparência e instrução do procedimento licitatório.
- 24.** Em tal contexto, a Administração não pode exigir do mercado propostas econômicas e parâmetros de operação por lote sem apresentar, no processo do certame, um cadastro completo e atualizado da rede efetivamente considerada na concessão e sem indicar, de modo rastreável, quais pátios estão regulares e quais demandam regularização, quais ativos serão efetivamente utilizados, qual a

capacidade instalada por lote e qual o estoque legado existente por município/pátio, com sua classificação mínima.

- 25.** Isso porque a eventual existência de pátios operando à margem de um padrão unificado de credenciamento/licitação, ou com pendências de regularização urbanística e ambiental, tende a produzir efeitos materiais sobre as premissas econômico-operacionais do projeto, podendo distorcer a leitura de capacidade real por lote, alterar o custo de entrada em operação, ampliar CAPEX e OPEX de adequação, elevar custos de segurança e conformidade, e, sobretudo, obscurecer o passivo veicular efetivamente existente, a situação do inventário e o tempo de permanência dos veículos. Tais variáveis impactam diretamente a precificação, as rotinas de remoção, guarda, liberação e preparação para leilão, a taxa de sucateamento, o giro de vagas e a própria sustentabilidade do serviço. Sem a disponibilização de uma base auditável, cada licitante ficará forçado a modelar a proposta em cenário de incerteza, com premissas próprias e não verificáveis, produzindo ofertas incomparáveis e aumentando a probabilidade de “winner’s curse” (maldição do vencedor), isto é, de vitória por subestimação do risco, seguida de conflitos e pleitos de recomposição.
- 26.** A gravidade do problema se intensifica quando o edital, em seu corpo, contém disposições que tendem a deslocar ao particular o ônus do risco informacional, presumindo suficiência de informações na ausência de esclarecimentos e atribuindo caráter não vinculativo a dados/estudos eventualmente disponibilizados fora dos anexos. Em um projeto dessa magnitude, tal arranjo subverte o julgamento objetivo e fragiliza o dever de planejamento, pois transfere ao mercado um risco que é anterior e externo à capacidade empresarial do licitante, qual seja, a ausência de informação pública essencial sobre o ativo e o passivo que integram a concessão.
- 27.** Ademais, de tão cristalino são os riscos evidentes, e, ainda, a obscuridade do tema, que basta a leitura do contrato anexado ao Edital (Anexo B – Caderno de

Encargos) para verificar que a disposição da cláusula 12.1 coloca ainda mais em risco tanto o Poder Concedente como as concessionárias, vez que tal cláusula estipula que os veículos que, na data de início da operação do Lote já se encontrarem recolhidos e sob custódia em pátios credenciados pelo órgão de trânsito, não integraram o objeto da concessão, vez que estes permanecerão sob responsabilidade e gestão exclusiva do órgão de trânsito ou de terceiros por ele designados, confira o inteiro teor do dispositivo:

“12.1. Os veículos que, na data de início da operação do LOTE, já se encontrem recolhidos e sob custódia em pátios credenciados pelo ÓRGÃO DE TRÂNSITO não integram o objeto da CONCESSÃO, permanecendo sob responsabilidade e gestão exclusiva do ÓRGÃO DE TRÂNSITO ou de terceiros por ele designados.”

- 28.** Portanto, com base no acima já tratado e analisando o dispositivo, é bastante evidente que surge um questionamento acerca dos veículos já recolhidos que não estiverem nos pátios credenciados pelo órgão de trânsito, ou seja, que estejam nos pátios que obtiveram permissões pelos delegados, referidos como “a título precário”.
- 29.** Note que as informações constantes no Edital e seus anexos não permitem a segura precificação por parte dos licitantes, mas não é só, ainda resta evidente a falta de clareza acerca das informações e dados necessários para o prosseguimento adequado da presente concorrência.
- 30.** Diante disso, impõe-se o saneamento do vício pela retificação/instrução do processo administrativo e do edital, com disponibilização, como anexos auditáveis e atualizados: (i) cadastro completo e consolidado, por lote, de todos os pátios considerados na operação (existentes e previstos), com indicação de localização, capacidade, situação de regularidade urbanística e ambiental, fundamento de autorização/credenciamento e pendências; (ii) inventário auditado do passivo

veicular por município/pátio e consolidado por lote, com classificação jurídica mínima (administrativo, judicial, furto/roubo, busca e apreensão, etc.), estado físico (recuperável/sucata) e métricas de permanência; (iii) plano de saneamento/regularização e de transição operacional, com cronograma e impactos em CAPEX/OPEX. Por todos os motivos acima, resta evidente que a presente impugnação merece acolhimento, vez que se mostra imprescindível que todas as falhas sejam sanadas antes da efetiva concorrência.

31. A TERCEIRA IRREGULARIDADE se refere na realidade da insuficiência de instrução do certame e da transferência indevida do risco informacional ao particular (ausência, no edital e em seus anexos, das bases técnicas e econômico-operacionais essenciais à proposta), com comprometimento do julgamento objetivo, situação esta que confronta com o ordenamento jurídico e com as próprias disposições do edital, em especial, os itens 4.1, 4.8 e 11.2.1.

32. O presente edital rege concessão de elevada complexidade, estruturada por lotes, em que a proposta deve abranger a totalidade do objeto do respectivo lote, envolvendo atividades intensivas em logística, controle, segurança, guarda e gestão operacional. Trata-se de projeto cuja viabilidade e precificação dependem, necessariamente, de premissas técnicas e econômico-operacionais mínimas, verificáveis e auditáveis, notadamente: (i) demanda histórica e projetada por lote (com série histórica e metodologia de projeção); (ii) capacidade e condição da infraestrutura a ser utilizada (pátios existentes e previstos, situação de regularidade e necessidade de adequações); e (iii) parâmetros de custo e receita, com memórias de cálculo (CAPEX/OPEX, custos de guarda, premissas de leilão, etc.). Sem tais bases, a competição deixa de se dar por eficiência e passa a se dar por “apostas” sobre premissas não publicizadas, tornando as propostas incomparáveis e aumentando o risco de inexecutabilidade e de disputas posteriores.

33. Ocorre que o próprio edital delimita, de forma expressa, quais são os seus ANEXOS (seção “E – ANEXOS”), elencando documentos essencialmente

procedimentais e contratuais (modelos, manual da B3, minuta do contrato, regulamento, caderno de encargos, indicadores de desempenho, diretrizes do verificador independente, requisitos de plataforma tecnológica, caderno de fiscalização e penalidades, área de abrangência dos lotes e acordo tripartite). Entretanto, não se verifica, nesse rol, a incorporação formal, como anexos vinculantes, dos estudos e bases econômico-operacionais indispensáveis à formação de preço (séries históricas e metodologia de projeção por lote, inventários auditáveis de passivo veicular, diagnósticos completos da infraestrutura considerada e planilhas/memórias de cálculo de CAPEX/OPEX e receitas).

34.Em outras palavras, o edital exige uma proposta econômica para um projeto intensivo em risco e variável operacional, mas não integra ao instrumento convocatório, como anexos auditáveis, os elementos técnicos que permitiriam ao mercado precificar de modo objetivo e comparável.

35.A insuficiência de instrução torna-se mais grave porque o edital combina três comandos que, na prática, transferem ao particular o risco de informação e restringem o controle posterior do vício:

a) O item 4.1, inciso IV, dispõe que, não havendo pedidos de esclarecimentos, presumir-se-á que as informações e os elementos disponibilizados no EDITAL, CONTRATO e ANEXOS são suficientes para permitir a elaboração da proposta e a apresentação dos documentos de habilitação, “não sendo admitidos questionamentos posteriores”. Tal presunção somente seria razoável se o edital efetivamente incorporasse, como anexos, as premissas essenciais do projeto;

b) O item 4.8 estabelece que “As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados que não constem como ANEXOS, e tenham sido disponibilizados pelo PODER CONCEDENTE, relacionados aos SERVIÇOS e à sua exploração, disponibilizados pelo PODER CONCEDENTE, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de servir como referencial para os estudos de viabilidade, não apresentando, perante

as potenciais LICITANTES ou futura CONCESSIONÁRIA, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do PODER CONCEDENTE”. Ou seja, o edital expressamente afasta o caráter vinculante justamente do tipo de material que, em projetos dessa natureza, costuma sustentar as premissas econômicas e operacionais; e

c) O item 11.2.1 reforça que cabe à licitante, por sua conta e risco, realizar levantamentos e estudos, bem como desenvolver projetos para embasar a apresentação das propostas de preço. Essa disposição, embora possa existir como dever de diligência do proponente, não pode ser utilizada como substituto do dever de planejamento e de transparência mínima do Poder Concedente em concessões estruturadas por lotes, sob pena de tornar a competição assimétrica, onde cada licitante adotará hipóteses próprias e não verificáveis sobre demanda, passivo e infraestrutura, produzindo propostas não comparáveis e elevando o risco de vitória por subestimação de custos e riscos.

36. Além disso, o edital exige que a proposta de preço seja formalizada pelo valor da Outorga Fixa (itens 5.1 e 11.2), isto é, uma disputa econômica em que o licitante precisa dimensionar, previamente, todos os investimentos, custos, despesas, tributos e riscos assumidos ao longo do prazo da concessão. Todavia, o item 3.1 qualifica o “VALOR ESTIMADO DO CONTRATO” como meramente referencial, vedando sua invocação “para quaisquer fins” e afastando sua utilização como base para recomposições do equilíbrio econômico-financeiro ou para parâmetros de indenizações e ressarcimentos. Não se discute a natureza referencial do valor estimado, sendo certo que o ponto é a incoerência prática do modelo, vez que se exige outorga e precificação integral do risco, ao mesmo tempo em que o edital não incorpora como anexos vinculantes as bases técnicas e memórias de cálculo do projeto e ainda retira caráter vinculante de estudos e dados não anexados (item 4.8), somando-se à presunção de suficiência com vedação de questionamentos posteriores (item 4.1, IV).

37. Com isso, o resultado é um ambiente de competição por premissas não publicizadas, incompatível com julgamento objetivo e com a formação de propostas responsáveis em concessão dessa magnitude.

38. Em síntese, o vício não é meramente formal. Trata-se de insuficiência material de instrução do certame e de transferência indevida do risco informacional ao particular, porque as premissas essenciais do projeto não se encontram incorporadas como anexos auditáveis, assim como o edital afasta o caráter vinculante e a responsabilidade do Poder Concedente quanto a estudos e dados não anexados, e, ainda, se presume a suficiência de informações e veda questionamentos posteriores. Isso compromete a isonomia e o julgamento objetivo, pois induz propostas baseadas em cenários e estimativas próprias, inevitavelmente divergentes entre si, com alto risco de inexecutabilidade e litigiosidade futura.

39. Diante do exposto, requer-se o saneamento do vício com a retificação/instrução do edital e do processo administrativo, para que sejam incorporados ao instrumento convocatório, como anexos auditáveis e vinculantes, os estudos, levantamentos e bases que sustentam as premissas econômico-operacionais do projeto (ao menos: base e metodologia de demanda por lote; cadastro/diagnóstico da infraestrutura considerada por lote; parâmetros e memórias de cálculo de CAPEX/OPEX e receitas. Em razão do impacto direto na formulação da proposta, requer-se, ainda, a reabertura da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do próprio edital, que prevê a modificação da data quando a alteração afetar a formulação da proposta de preço, com prorrogação correlata dos prazos de impugnação e de solicitação de esclarecimentos. Subsidiariamente, caso não se promova a incorporação das bases e estudos como anexos vinculantes, requer-se a suspensão do certame até a completa instrução, para evitar competição em ambiente de assimetria informacional e risco de propostas inexequíveis.

40. A QUARTA IRREGULARIDADE se refere na realidade da ausência de fundamentação técnica para a divisão territorial dos lotes e para a projeção da

demanda (série histórica, método e fonte), com comprometimento da isonomia e do julgamento objetivo.

- 41.** O edital estrutura a licitação em 7 (sete) lotes, determinando que a especificação dos objetos de cada lote estaria detalhada no Anexo G (Área de Abrangência dos Lotes). Ocorre que, em concessões de recolhimento, custódia e gestão de pátios, o desenho territorial dos lotes não é elemento meramente descritivo, mas variável determinante de viabilidade e precificação, pois influencia diretamente custos logísticos, tempos de resposta, capilaridade operacional, necessidade de infraestrutura e equilíbrio entre demanda e capacidade instalada.
- 42.** Apesar disso, o edital não apresenta, de forma vinculante e auditável, as premissas técnicas mínimas que sustentariam a divisão territorial e, principalmente, a estimativa de demanda por lote, notadamente: (i) a média mensal de veículos recolhidos por lote; (ii) a série histórica utilizada para estimar o fluxo mensal; (iii) a metodologia estatística empregada para projeção da demanda futura; (iv) a fonte responsável por eventuais levantamentos nos 645 municípios; e (v) as quantidades consolidadas de veículos por lote, como base objetiva para formação de preço. A ausência desses elementos torna inviável verificar a coerência técnica do recorte territorial e impede que os licitantes formulem propostas comparáveis, pois cada proponente tende a reconstruir tais premissas por conta própria, utilizando hipóteses distintas e não verificáveis.
- 43.** Novamente, a deficiência informacional assume especial gravidade porque o edital exige que a proposta e os lances considerem o pagamento de outorga fixa ao Poder Concedente, de modo que a disputa econômica pressupõe delimitação minimamente transparente das variáveis que compõem custo e risco do projeto. Sem a publicização de premissas de demanda por lote e sem a justificativa técnica do desenho territorial, a competição se desloca da eficiência para a “aposta” em cenários não explicitados, comprometendo a isonomia e o julgamento objetivo e elevando o risco de propostas inexequíveis e de litigiosidade posterior.

44. Diante disso, requer-se a retificação/instrução do edital e do processo administrativo para que sejam incorporados, como anexos auditáveis e vinculantes, os estudos e bases que sustentam a divisão territorial e a projeção de demanda por lote, com indicação de fonte, metodologia e série histórica, bem como a consolidação da demanda por lote (quantidades e médias mensais). Caso tais informações impactem a formulação da proposta, requer-se a reabertura do cronograma, inclusive com alteração da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do edital.

45. A QUINTA IRREGULARIDADE se refere na realidade da ausência de matriz de riscos completa e do tratamento econômico previamente definido para eventos críticos (judicialização, longa permanência, sucata sem valor e receitas de leilão), gerando risco indeterminado e preços não comparáveis.

46. Em concessões nas quais o particular assume a operação de serviço público e apresenta proposta econômica em ambiente concorrencial, a delimitação clara e verificável dos riscos relevantes do projeto é pressuposto de precificação responsável e de julgamento objetivo. No caso concreto, a concessão envolve recolhimento, custódia, restituição, preparação para leilão, liberação de leiloados e operação/manutenção/gestão de pátios. Trata-se de atividade intensiva em variáveis de risco que afetam diretamente custos, receitas, giro de vagas, segurança e conformidade, especialmente quando se consideram veículos com restrições e mudança de status (administrativo para judicial), veículos de longa permanência, veículos irrecuperáveis/sucata sem valor comercial e o componente econômico associado a leilões.

47. Ocorre que o edital e seus anexos não apresentam, de forma completa e detalhada, uma matriz de riscos capaz de transformar essas incertezas em critérios objetivos de alocação entre Poder Concedente e Concessionária, com tratamento

econômico *ex ante* (responsável pelo risco, medidas de mitigação, consequências financeiras e gatilhos de recomposição).

48. A lacuna não é meramente formal. Ela impede que os licitantes identifiquem, com segurança, quais riscos são assumidos integralmente pela Concessionária e quais permanecem com o Poder Concedente, como serão tratados eventos de materialidade econômica elevada, e, ainda, quais mecanismos contratuais existirão para estabilizar a relação econômico-financeira diante de variações relevantes ou de contingências previsíveis do setor.

49. Esse déficit é particularmente grave em quatro frentes que, por sua própria natureza, impactam a modelagem econômica e a viabilidade operacional:

a) Judicialização e longa permanência. Veículos que se tornam judiciais, bem como aqueles relacionados a furto/roubo, busca e apreensão e outras hipóteses com permanência prolongada, tendem a permanecer por longos períodos, consumindo capacidade instalada, elevando custos de guarda, segurança e rastreabilidade, reduzindo giro de vagas e distorcendo premissas de receita. Sem parâmetros mínimos publicizados (prazos médios por classificação, percentuais históricos de conversão para restrição judicial, impacto econômico estimado e mecanismos de mitigação), o risco é indeterminado e cada licitante será levado a precificar com hipóteses próprias, tornando as propostas incomparáveis;

b) Sucata/irrecuperáveis e ausência de valor comercial. O tratamento contratual para veículos irrecuperáveis ou sucata sem valor comercial é decisivo para a estrutura de custos e para o passivo operacional. A depender do desenho, a concessionária pode assumir ônus significativo de guarda prolongada, destinação e logística, sem contrapartida econômica. Se o edital não define *ex ante* o regime de tratamento, responsabilidades e eventuais compensações, deixa-se ao mercado o encargo de precificar um risco que pode ser determinante para a viabilidade do lote;

c) Receitas de leilão. Em concessões de pátios, as receitas provenientes de leilões, quando consideradas na modelagem, precisam estar ancoradas em memória de cálculo e parâmetros verificáveis (critérios e premissas, índices históricos de recuperação, taxa de sucateamento, prazos de ciclo). Sem essas memórias e sem a indicação de como tais receitas se comportam diante de restrições e judicializações, a proposta torna-se dependente de estimativas privadas e assimétricas. Note ainda que a cláusula 11.2 do Contrato (modelo) anexado ao Edital prevê que “sendo insuficiente o valor arrecadado para quitar os débitos incidentes sobre veículo em relação a remuneração dos serviços de preparação do leilão e as tarifas de recolhimento e de custódia, a concessionária, por sua própria iniciativa e responsabilidade, poderá buscar a satisfação da dívida perante o cidadão-usuário do veículo, não sendo devido nenhum valor por parte do poder concedente, ARSESP ou órgão de trânsito”. Portanto, resta bastante evidente a necessidade de mais informações, até para que tal custo e risco esteja dentro do cálculo da proposta;

d) Ausência de mecanismos objetivos de mitigação e estabilização econômica. Sem matriz de riscos completa e sem previsão de mecanismos contratuais claros para mitigação de judicialização massiva e de seus efeitos (por exemplo, limites de exposição, gatilhos, reequilíbrio parametrizado, segregação de eventos extraordinários), cria-se ambiente propício à seleção adversa: vence quem subestima o risco, com alta probabilidade de conflitos e pleitos posteriores.

50. Novamente, o próprio edital agrava esse cenário ao afirmar que informações, estudos, levantamentos, planilhas e demais dados que não constem como anexos, ainda que disponibilizados, possuem natureza meramente referencial para estudos de viabilidade, sem caráter vinculativo e sem responsabilidade do Poder Concedente (item 4.8). Soma-se a isso o fato de o certame exigir proposta econômica com pagamento de outorga fixa, o que pressupõe que os riscos estejam minimamente delimitados e tratáveis na modelagem. A consequência prática é a transferência ao particular de um risco indeterminado, sem parâmetros públicos

suficientes, o que compromete a isonomia, a comparabilidade das propostas e o julgamento objetivo.

51. Diante disso, requer-se a retificação/instrução do edital e do processo administrativo para inclusão, como anexo vinculante, de matriz de riscos completa e detalhada, com critérios objetivos de alocação entre Poder Concedente e Concessionária, contemplando expressamente: (i) judicialização e longa permanência, com base histórica mínima e mecanismo de mitigação; (ii) tratamento contratual e econômico de veículos irrecuperáveis/sucata sem valor comercial; (iii) premissas e memórias de cálculo relacionadas às receitas de leilão, quando consideradas; e (iv) regras de estabilização econômico-financeira e gatilhos objetivos para eventos de materialidade relevante. Considerando que tais informações impactam diretamente a formulação das propostas, requer-se a reabertura do cronograma, inclusive com alteração da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do edital.

52. Apresentadas estas questões acima abordadas na forma de 5 (cinco) apontamentos de irregularidades, esta impugnante apresenta a presente peça, não como forma de afronta, mas sim para se evitar que as ilegalidades venham a se concretizar, e, por sua vez, venha a ocorrer uma licitação improdutiva e que será objeto de diversas demandas judiciais.

53. Desta feita, a impugnante pugna pela correção do Instrumento Convocatório, de modo a determinar:

a) a retificação, mediante a supressão (ou, ao menos, restrição objetiva) da alternativa de comprovação por “gestão/administração de ativo de infraestrutura”, substituindo-a por experiência diretamente correlata ao objeto, como: (i) operação/gestão de pátios de custódia/guarda de veículos, com rotinas de recolhimento/remoção, custódia (identificação, guarda, monitoramento, segurança) e restituição/liberação, e preparação/apoio a leilão e liberação de arrematados; ou,

alternativamente, (ii) mantendo-se a lógica já prevista no próprio item 12.18, que a comprovação seja limitada aos “serviços de recolhimento e custódia de veículos” (e atividades diretamente conexas à operação de pátios veiculares), excluindo-se o “ativo de infraestrutura” em sentido amplo.

b) retificação/instrução do processo administrativo e do edital, com disponibilização, como anexos auditáveis e atualizados: (i) cadastro completo e consolidado, por lote, de todos os pátios considerados na operação (existentes e previstos), com indicação de localização, capacidade, situação de regularidade urbanística e ambiental, fundamento de autorização/credenciamento e pendências; (ii) inventário auditado do passivo veicular por município/pátio e consolidado por lote, com classificação jurídica mínima (administrativo, judicial, furto/roubo, busca e apreensão, etc.), estado físico (recuperável/sucata) e métricas de permanência; (iii) plano de saneamento/regularização e de transição operacional, com cronograma e impactos em CAPEX/OPEX. Por todos os motivos acima, resta evidente que a presente impugnação merece acolhimento, vez que se mostra imprescindível que todas as falhas sejam sanadas antes da efetiva concorrência.

c) a retificação/instrução do edital e do processo administrativo, para que sejam incorporados ao instrumento convocatório, como anexos auditáveis e vinculantes, os estudos, levantamentos e bases que sustentam as premissas econômico-operacionais do projeto (ao menos: base e metodologia de demanda por lote; cadastro/diagnóstico da infraestrutura considerada por lote; parâmetros e memórias de cálculo de CAPEX/OPEX e receitas. Em razão do impacto direto na formulação da proposta, requer-se, ainda, a reabertura da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do próprio edital, que prevê a modificação da data quando a alteração afetar a formulação da proposta de preço, com prorrogação correlata dos prazos de impugnação e de solicitação de esclarecimentos. Subsidiariamente, caso não se promova a incorporação das bases e estudos como anexos vinculantes, requer-se a suspensão do certame até a completa instrução, para evitar competição em ambiente de assimetria informacional e risco de propostas inexecutáveis.

d) retificação/instrução do edital e do processo administrativo para que sejam incorporados, como anexos auditáveis e vinculantes, os estudos e bases que sustentam a divisão territorial e a projeção de demanda por lote, com indicação de fonte, metodologia e série histórica, bem como a consolidação da demanda por lote (quantidades e médias mensais). Caso tais informações impactem a formulação da proposta, requer-se a reabertura do cronograma, inclusive com alteração da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do edital.

e) a retificação/instrução do edital e do processo administrativo para inclusão, como anexo vinculante, de matriz de riscos completa e detalhada, com critérios objetivos de alocação entre Poder Concedente e Concessionária, contemplando expressamente: (i) judicialização e longa permanência, com base histórica mínima e mecanismo de mitigação; (ii) tratamento contratual e econômico de veículos irrecuperáveis/sucata sem valor comercial; (iii) premissas e memórias de cálculo relacionadas às receitas de leilão, quando consideradas; e (iv) regras de estabilização econômico-financeira e gatilhos objetivos para eventos de materialidade relevante. Considerando que tais informações impactam diretamente a formulação das propostas, requer-se a reabertura do cronograma, inclusive com alteração da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do edital.

54. Caso não se entenda pelo acolhimento do pedido acima, requer sejam prestados esclarecimentos acerca dos motivos pelos quais o entendimento do ente licitante é contrário ao apontamento aqui realizado.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA ACOLHIMENTO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

55. II.a) Marcos normativos e princípios aplicáveis à licitação de concessão

56. A licitação em exame é instrumento de delegação de serviço público, submetida ao regime constitucional do art. 175 da Constituição Federal e aos princípios gerais da

Administração Pública previstos no art. 37, caput, bem como à garantia constitucional de licitação com isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

57.Em matéria de concessões, aplica-se, ainda, a Lei nº 8.987/1995, que define concessão como a delegação realizada por licitação, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para seu desempenho (art. 2º, II), e estabelece que toda concessão de serviço público será objeto de prévia licitação com observância, entre outros, dos princípios da igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 14). No mesmo sentido, a Lei nº 8.987/1995 disciplina os critérios de julgamento possíveis e admite, entre eles, o maior valor de outorga (art. 15, II).

58.Como regra estruturante, a observância da legalidade, publicidade, motivação, transparência, julgamento objetivo e vinculação ao edital não se compatibiliza com modelagem opaca ou premissas essenciais não publicizadas, sobretudo em certame cujo critério de julgamento é econômico (maior outorga), pois a proposta deve refletir precificação racional de custos, investimentos, riscos e receitas do projeto. A Administração não pode exigir do mercado uma proposta econômica em ambiente de incerteza informacional não delimitada pelo próprio processo, sob pena de violação à isonomia, ao julgamento objetivo e ao dever de planejamento.

59.II.b) Da qualificação técnica: pertinência e aderência ao objeto, julgamento objetivo e vedação de critérios vagos ou inadequados

60.A qualificação técnica, como requisito de habilitação, deve demonstrar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado, sob pena de ou se transformar em barreira indevida (quando excessiva) ou, no extremo oposto, não cumprir sua finalidade pública (quando genérica e incapaz de aferir aptidão real).

61. Em concessões, essa diretriz encontra suporte imediato no art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995 (“demonstre capacidade para seu desempenho”) e nos princípios do art. 14 da mesma lei (igualdade, julgamento por critérios objetivos, vinculação ao edital).

62. Desse modo, exigências de qualificação técnica não podem ser formuladas com conceitos heterogêneos e amplos a ponto de habilitar licitantes sem experiência no núcleo do serviço concedido. Quando o edital admite comprovação por “gestão/administração de ativo de infraestrutura” em sentido abrangente (englobando setores e ativos que não guardam correlação funcional com o serviço de recolhimento, custódia, restituição e preparação de leilão), cria-se risco de julgamento subjetivo, e, principalmente, seleciona-se operador sem experiência no núcleo operacional e regulatório da concessão. Isso afronta o julgamento por critérios objetivos e fragiliza a finalidade pública da etapa de habilitação, incompatibilizando-se com o dever de selecionar concessionário capaz de executar o serviço com continuidade, segurança e eficiência.

63. II.c) Do dever de planejamento e da necessidade de bases auditáveis para proposta econômica em licitação por maior outorga

64. A Lei nº 8.987/1995 admite o critério do maior valor de outorga (art. 15, II), mas isso pressupõe que os licitantes tenham acesso às premissas necessárias para precificar o projeto. A seleção por maior outorga exige, por coerência lógica e jurídica, que o Poder Concedente estruture o certame com transparência informacional mínima, tais como dados de demanda, infraestrutura, passivo e riscos essenciais do serviço. Caso contrário, a competição deixa de refletir eficiência e capacidade e passa a refletir meras apostas privadas sobre premissas não publicizadas, o que compromete a isonomia e o julgamento objetivo previstos no art. 14 da Lei nº 8.987/1995 e no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

65. Nesse contexto, a ausência de informações estruturantes (por lote) sobre: (i) demanda histórica e metodologia de projeção; (ii) condição e regularidade dos pátios, capacidade instalada e custos de adequação; (ii) parâmetros econômico-financeiros mínimos (CAPEX/OPEX e memórias de cálculo, custos médios de guarda e permanência, premissas de receitas de leilão), compromete a própria comparabilidade das propostas e potencializa riscos de inexecutabilidade e litigiosidade futura, com prejuízo ao interesse público e à continuidade do serviço.

66. II.d) Da transparência, vinculação ao edital e vedação de transferência integral do risco informacional ao particular

67. O instrumento convocatório é a lei interna da licitação, ou seja, vincula Administração e licitantes e delimita o universo de informações e premissas sobre as quais se formularão as propostas.

68. Quando o edital afirma, de um lado, que a ausência de pedidos de esclarecimentos gera presunção de suficiência das informações e veda questionamentos posteriores (item 4.1, IV), e, de outro, retira caráter vinculativo e responsabilidade do Poder Concedente em relação a estudos, levantamentos, planilhas e dados não anexados (item 4.8), além de impor ao particular o ônus de realizar levantamentos e estudos por sua conta e risco (item 11.2.1), cria-se arquitetura que desloca indevidamente ao licitante o risco informacional do próprio planejamento público. Isso é incompatível com a exigência de julgamento objetivo (Lei nº 8.987/1995, art. 14), pois transforma a proposta em exercício de inferência privada não verificável, gerando assimetria informacional e propostas não comparáveis.

69. Em concessões de grande complexidade, a Administração pode exigir diligência dos licitantes, mas não pode substituir o dever de instrução e transparência mínima por uma cláusula de que imponha tal responsabilidade exclusiva do licitante (por sua conta e risco). A competição deve ocorrer sobre bases públicas minimamente delimitadas, sob pena de comprometer a seleção do melhor resultado para o

interesse público e de fomentar disputas posteriores sobre premissas essenciais do contrato.

70. II.e) Da necessidade de matriz de riscos completa e de tratamento econômico previamente definido para eventos críticos

71.A adequada alocação de riscos é pressuposto de modelagem racional, especialmente quando o projeto envolve eventos previsíveis e de alta materialidade econômica, tais como judicialização de veículos, longa permanência, sucata sem valor comercial e oscilações de receitas de leilão.

72. A inexistência de matriz de riscos completa e detalhada (com a indicação de responsabilidades, medidas de mitigação e efeitos econômicos) impede que o licitante precifique objetivamente os riscos assumidos, tornando as propostas não comparáveis e elevando o risco de “seleção adversa” (vence quem subestima risco), o que contraria os princípios de igualdade e julgamento objetivo do art. 14 da Lei nº 8.987/1995, além de fragilizar a continuidade e a eficiência do serviço público.

73.Em especial, a ausência de premissas históricas e parâmetros mínimos (prazos médios de permanência por classificação, percentuais de conversão para restrição judicial, impacto econômico de longa permanência, taxa de sucateamento e memória de cálculo de receitas de leilão) inviabiliza a formação de preço responsável. Aliás, se o próprio contrato prevê hipótese de insuficiência do produto do leilão e desloca ao concessionário o ônus de cobrança do usuário sem responsabilização do Poder Concedente, cresce ainda mais a necessidade de transparência prévia sobre as premissas e riscos, para que a proposta reflita adequadamente o custo de inadimplência e de frustração de receitas.

III. DO PEDIDO

74. Tendo em vista o acima exposto, requer seja acolhida a presente impugnação, e, por sua vez, seja determinada:

- a) a retificação, mediante a supressão (ou, ao menos, restrição objetiva) da alternativa de comprovação por “gestão/administração de ativo de infraestrutura”, substituindo-a por experiência diretamente correlata ao objeto, como: (i) operação/gestão de pátios de custódia/guarda de veículos, com rotinas de recolhimento/remoção, custódia (identificação, guarda, monitoramento, segurança) e restituição/liberação, e preparação/apoio a leilão e liberação de arrematados; ou, alternativamente, (ii) mantendo-se a lógica já prevista no próprio item 12.18, que a comprovação seja limitada aos “serviços de recolhimento e custódia de veículos” (e atividades diretamente conexas à operação de pátios veiculares), excluindo-se o “ativo de infraestrutura” em sentido amplo.
- b) retificação/instrução do processo administrativo e do edital, com disponibilização, como anexos auditáveis e atualizados: (i) cadastro completo e consolidado, por lote, de todos os pátios considerados na

operação (existentes e previstos), com indicação de localização, capacidade, situação de regularidade urbanística e ambiental, fundamento de autorização/credenciamento e pendências; (ii) inventário auditado do passivo veicular por município/pátio e consolidado por lote, com classificação jurídica mínima (administrativo, judicial, furto/roubo, busca e apreensão, etc.), estado físico (recuperável/sucata) e métricas de permanência; (iii) plano de saneamento/regularização e de transição operacional, com cronograma e impactos em CAPEX/OPEX. Por todos os motivos acima, resta evidente que a presente impugnação merece acolhimento, vez que se mostra imprescindível que todas as falhas sejam sanadas antes da efetiva concorrência.

- c) a retificação/instrução do edital e do processo administrativo, para que sejam incorporados ao instrumento convocatório, como anexos auditáveis e vinculantes, os estudos, levantamentos e bases que sustentam as premissas econômico-operacionais do projeto (ao menos: base e metodologia de demanda por lote; cadastro/diagnóstico da infraestrutura considerada por lote; parâmetros e memórias de cálculo de CAPEX/OPEX e receitas. Em razão do impacto direto na formulação da proposta, requer-se, ainda, a reabertura da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do próprio edital, que prevê a modificação da data quando a alteração afetar a formulação da proposta de preço, com prorrogação correlata dos prazos de impugnação e de solicitação de esclarecimentos. Subsidiariamente, caso não se promova a incorporação das bases e estudos como anexos vinculantes, requer-se a suspensão do certame até a completa instrução, para evitar competição em ambiente de assimetria informacional e risco de propostas inexecutáveis.
- d) retificação/instrução do edital e do processo administrativo para que sejam incorporados, como anexos auditáveis e vinculantes, os estudos e bases que sustentam a divisão territorial e a projeção de demanda por lote, com indicação de fonte, metodologia e série histórica, bem como a consolidação da demanda por lote (quantidades e médias mensais). Caso

tais informações impactem a formulação da proposta, requer-se a reabertura do cronograma, inclusive com alteração da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do edital.

- e) a retificação/instrução do edital e do processo administrativo para inclusão, como anexo vinculante, de matriz de riscos completa e detalhada, com critérios objetivos de alocação entre Poder Concedente e Concessionária, contemplando expressamente: (i) judicialização e longa permanência, com base histórica mínima e mecanismo de mitigação; (ii) tratamento contratual e econômico de veículos irrecuperáveis/sucata sem valor comercial; (iii) premissas e memórias de cálculo relacionadas às receitas de leilão, quando consideradas; e (iv) regras de estabilização econômico-financeira e gatilhos objetivos para eventos de materialidade relevante. Considerando que tais informações impactam diretamente a formulação das propostas, requer-se a reabertura do cronograma, inclusive com alteração da data de entrega dos envelopes, na forma do item 4.7 do edital.

75. Requer a concessão do efeito suspensivo, isto para evitar prejuízo ao certame.

76. Caso não se entenda pelo acolhimento dos pedidos acima, requer sejam prestados esclarecimentos acerca dos motivos pelos quais o entendimento do ente licitante é contrário aos apontamentos aqui realizados.

77.A matéria tratada na presente impugnação também será apresentada como Representação junto ao E. Tribunal de Contas do estado de São Paulo para fins de apuração dos fatos, assim como ao Ministério Público.

Termos em que,
Pede Deferimento.

São Paulo, 05 de março de 2026.

LEONARDO MORIMOTO

OAB/SP N° 509.947