



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL COORDENADORIA DE DESESTATIZAÇÃO E PARCERIAS

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone: 3113-8000

PROCESSO 6011.2024/0002769-6

Ata SGM/SEDP/CDP Nº 142960211

Edital de Concorrência: EC/01/2025/SGM-SEDP.

Processo Administrativo: 6011.2024/0002769-6.

Interessados: PMSP; SGM-SEDP; SMSUB; CEL

Objeto: Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa para a implantação, manutenção, zeladoria e ativação sociocultural da Esplanada Liberdade

Assunto: Deliberação sobre Impugnação.

ATA DE ANÁLISE E DELIBERAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Aos 22 de setembro de 2025, os membros da Comissão Especial de Licitação (CEL), instituída pela Portaria nº 08/2025/SGM-SEDP (doc. SEI! 128548560), analisaram e deliberaram sobre o Pedido de Impugnação ao Edital da Concorrência EC 01/2025/SGM-SEDP, de lavra do Sr. Leandro Alves dos Santos, na data de 17/09/2025 às 19h51min, pelo endereço eletrônico sgmparcerias@prefeitura.sp.gov.br, cujo documento está juntado em doc. SEI! (142822946).

Em síntese, o Impugnante argumenta que existem diversos vícios que tornam necessária a revisão e a adequação do instrumento convocatório, resultando em modificações no Edital. Para contextualização, é importante mencionar que a Impugnante aponta esses vícios em seis (6) diferentes temas, conforme expresso na seção III "DOS VÍCIOS DO EDITAL": (i) "Da Restrição geográfica para fiança bancária"; (ii) "Da Execução imediata indevida da garantia de proposta por falta de renovação 5 dias antes do vencimento"; (iii) "Da Vedação da inclusão do Plano de Negócios nos documentos de Habilitação"; e (iv) "Da Omissão quanto à necessidade de exigência de acréscimo de 10% a 30% da qualificação econômico-financeira das empresas consorciadas"; (v) "Exigência indevida de comprovação de qualificação técnica isoladamente ou pelo somatório de todas as empresas consorciadas" e (vi) Omissão quanto à exigência de apresentação de balanço patrimonial dos dois últimos exercícios sociais.

Desta forma, antes de adentrar na análise de mérito, é pertinente registrar que o pedido de impugnação foi protocolado dentro do prazo estabelecido e, por essa razão, foi acolhido em todas as suas implicações, assegurando assim o pleno respeito aos princípios da publicidade e da impessoalidade.

ANÁLISE E JULGAMENTO

1. Da alegada restrição geográfica para a fiança bancária

A impugnante alega que a exigência de que a fiança bancária seja emitida preferencialmente por instituição financeira domiciliada no Município de São Paulo, ou endossada a uma, conforme itens 15.12.4 e 15.12.5 do Edital, constituiria uma "restrição geográfica flagrantemente ilegal".

Sustenta, nesse sentido, que esta medida "afronta os princípios da isonomia, da competitividade e da razoabilidade", criando um "obstáculo injustificado ao acesso de potenciais licitantes" que mantêm relações com bancos fora do Município. Seu argumento central é que a fiança bancária possui validade nacional independentemente de sua origem, sendo regulada pelo Banco Central, e que o art. 96 da Lei Federal nº 14.133/2021 não prevê qualquer limitação territorial, configurando, portanto, um vício de legalidade que levaria à nulidade do certame.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que a exigência contida no Edital não é uma inovação da modelagem, mas mera reprodução da regulamentação vigente acerca da prestação de garantias em licitações e contratações públicas vigente no município de São Paulo. Nesse sentido, o dispositivo é uma transcrição fiel do art. 5º da Portaria SF nº 76/2019, conforme a seguir:

Art. 5º. A garantia em fiança bancária deverá ser prestada, preferencialmente, por estabelecimento bancário domiciliado no Município de São Paulo.

Parágrafo único. Caso a fiança bancária não seja prestada por estabelecimento domiciliado no Município de São Paulo, deverá constar para a garantia apresentada o endosso que atribua a um estabelecimento bancário domiciliado na Cidade de São Paulo total comprometimento, inclusive com responsabilidade solidária, com todos os termos constantes da garantia.

Ressalta-se que a Secretaria Municipal da Fazenda, no exercício de sua prerrogativa regulatória e em vistas de garantir maior segurança na cobrança e execução de garantias, possui competência legal para edição de tal normativa. A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 96, ao dispor sobre as modalidades de garantia, não veda expressamente e nem poderia vedar que o ente federativo, por meio de órgão fazendário competente, estabeleça condições adicionais para a aceitação de fianças, desde que pautadas pelo interesse público e pela razoabilidade.

Ademais, a exigência não impede o acesso de qualquer licitante ao certame, pois a alternativa do endosso assegura que instituições de todo o país possam ceder garantias, desde que formalmente respaldadas por um estabelecimento bancário na capital paulista. A medida não ofende o princípio da isonomia, pois se aplica a todos os licitantes de forma igualitária e abstrata, nem o da competitividade, pois não há real dificuldade operacional para seu cumprimento, tratando-se de mera formalidade bancária de amplo conhecimento e acesso no mercado.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de domicílio ou endosso em estabelecimento bancário localizado no Município de São Paulo não configura vício ou irregularidade. Pelo contrário, trata-se de exigência legal e válida, editada por órgão competente no estrito cumprimento de suas atribuições e em observância ao interesse público. Portanto, essa CEL considera que a alegação de nulidade é improcedente.

2. Da execução automática da garantia de proposta

O impugnante sustenta que a previsão de execução imediata da garantia de proposta, em caso de descumprimento do prazo para renovação, caracterizaria medida ilegal e desproporcional. Alega que a execução da garantia, nos termos dos itens 15.15 e 15.15.1 do Edital, configura sanção “automática e indevida” mesmo sem “inadimplemento típico”, divergindo, assim, das hipóteses legalmente previstas no art. 58, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Para o impugnante, a cláusula editalícia inova de forma vedada no ordenamento, criando obrigação não autorizada por lei, onerando excessivamente os licitantes e violando os princípios da estrita legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica.

Em reconhecimento aos argumentos da impetrante, o item 15.15.1 do Edital será editado e republicado, considerando orientação constante no Despacho Autorizatório doc. SEI nº (142607316), de forma a remover a “pena de execução imediata da Garantia da Proposta” no caso de não renovação tempestiva da garantia.

Assim, reforça-se que o Edital será oportunamente retificado, cumprindo os requisitos legais atinentes. Cumpre destacar, todavia, que a não renovação da Garantia de Proposta em tempo hábil implicará na desclassificação do licitante, nos termos do item 18.10.1 do Edital.

Dessa forma, essa CEL considera o pedido da impugnante procedente e a adequação será implementada através da correção dos instrumentos convocatórios.

3. Da vedação da inclusão do Plano de Negócios nos documentos de habilitação

A impugnante alega que a vedação à juntada do Plano de Negócios nos envelopes de habilitação, conforme itens 14.10 e 14.13 do Edital, geraria incompatibilidade procedimental e insegurança jurídica. Sustenta que, ao exigir declaração de instituição financeira atestando a viabilidade econômica com base na análise da Proposta Comercial e do Plano de Negócios, mas impedir que este último integre os autos do certame, o edital inviabilizaria a avaliação objetiva da capacidade econômico-financeira dos licitantes. Argumenta que a ausência do documento no processo impediria a Comissão de Licitação de aferir concretamente a higidez econômica da proposta, ofendendo os princípios da publicidade, isonomia e julgamento objetivo.

Falta razão à Impugnante conforme é possível observar no Edital doc. SEI! nº (129738210) e (129738752).

Inicialmente, esclarecemos que a carta de instituição financeira constitui instrumento adequado e suficiente para afastar comportamentos oportunistas no certame e mitigar o risco de ofertas inexequíveis, sendo mecanismo amplamente reconhecido no mercado de project finance e de PPPs.

Ainda, a anuência da análise de exequibilidade por parte de instituições financeiras especializadas em *project finance* não representa renúncia ao dever de controle pela Administração, mas, sim, agregação de expertise técnica qualificada sobre a financiabilidade das propostas apresentadas. Essas instituições possuem capacidade técnica para avaliar a robustez do modelo de negócios, a consistência das projeções, a estrutura de capital e as estratégias de mitigação de riscos, elementos críticos para o sucesso de uma PPP. Esta prática encontra-se consolidada no âmbito das licitações de projetos de concessão e PPPs, a exemplo do procedimento

licitatório do Mercado Municipal Paulistano (Concorrência nº 008/SGM/2019 - Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021), realizado pelo Município de São Paulo, bem como da licitação do Lote de Rodovias Piracicaba-Panorama (Concorrência Internacional nº 01/2019), realizado pelo Governo do Estado de São Paulo.

Ademais, a medida preserva a confidencialidade de informações estratégicas e sensíveis contidas no Plano de Negócios, que não devem ser de conhecimento dos concorrentes em detalhes, sob pena de desincentivo à participação de agentes qualificados.

A alegação de ofensa à publicidade é infundada, pois a carta da instituição financeira é documento público integrante dos autos, passível de controle por qualquer interessado. A exigência atende, assim, ao interesse público de selecionar a proposta mais vantajosa atestada por parecer técnico especializado e independente.

Por outro lado, a vedação prevista nos itens 14.13 e 14.13.1 acima diz respeito tão somente à delimitação de que o Plano de Negócios não faz parte da Proposta Comercial da Licitante e que, portanto, não poderá ser incluído nos envelopes 1, 2 ou 3. Não poderia ser diferente, na medida em que não há previsão legal na Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) ou na Lei nº 11.079/2004 (Lei de PPPs) que exija a apresentação de Plano de Negócios pela licitante.

Por fim, importa destacar que a ausência de dispositivo editalício específico não impossibilita a Administração de tomar medidas necessárias ou determinar a realização de diligências para verificação da exequibilidade da proposta das Licitantes. Com efeito, é o que dispõe o art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, quando atribui à Administração a prerrogativa de “realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada”, quando houver receios de inexecutabilidade. Desta feita, não se vislumbra prejuízo à competitividade ou ao interesse público na não inclusão de dispositivo editalício que exija o Plano de Negócios das licitantes, o que requer a rejeição dos argumentos trazidos pelo Impugnante.

Diante do exposto, conclui-se que a previsão contida nos itens 14.10 e 14.13 do Edital não configura vício ou irregularidade. A alegação de nulidade é improcedente.

4. Da alegada omissão quanto à necessidade de acréscimo de 10% a 30% das empresas consorciadas para fins de habilitação econômico-financeira

O impugnante alega que o Edital se encontra omissa quanto à exigência de acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira de consórcios, conforme determina o artigo 15, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021. Sustenta que tal exigência não constitui mera formalidade, mas medida essencial para garantir a igualdade de condições entre os concorrentes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Argumenta que a ausência desta previsão editalícia configura vício insanável que compromete a isonomia do certame.

no Edital doc. SEI! nº (129738210) e (129738752), por sua vez, dispõe sobre os documentos necessários à qualificação econômico-financeira.

Verifica-se que os requisitos estabelecidos são exclusivamente qualitativos e de natureza jurídica, consistindo na comprovação de regularidade perante o Poder Judiciário, sem qualquer parâmetro quantitativo ou valorativo que permita a aplicação de acréscimo percentual. O §1º do artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 pressupõe a existência de requisitos econômico-financeiros quantificáveis (como

patrimônio líquido, faturamento ou outros índices econômicos) sobre os quais seria possível aplicar o acréscimo de 10% a 30%. No presente caso, resta justificada a não aplicação do acréscimo, conforme permitido na própria redação §1º com a expressão “salvo justificação”. Nesse sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO.

- 1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.*
- 2. "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital.*
- 3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8666/93.*
- 4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes.*
- 5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação.*
- 6. Recurso improvido."*

(REsp 402.711/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/02, p. 145)

Ainda, na mesma linha, o TCU já exarou seguinte decisão:

“Verifico que a exigência de capital mínimo, de patrimônio líquido mínimo ou ainda de garantias, de acordo com o que dispõem os §§ 2º, 3º e 4º do art. 31 do Estatuto de Licitações, constituiria ato discricionário dos gestores, ou seja, estaria dentro da margem de liberdade a eles conferida. Faculta-lhes a lei a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir o melhor caminho visando atender ao interesse público.”

Com efeito, a não exigência de requisitos de habilitação econômico-financeira

referentes à saúde financeira das licitantes diz respeito à estrutura de capital exigida pelo próprio Edital para a execução do objeto licitado. Isso porque a formação de Sociedade de Propósito Específica – típica de projetos estruturados em *Project Finance* –, é obrigação atribuída à futura adjudicatária. Sobre essa estrutura de projeto, discorre Gustavo Miranda:

"Para compreender bem o tema, é necessário entender que o Project Finance contrasta com o financiamento tradicional, denominado Corporate Finance. No Corporate Finance, empresta-se dinheiro a uma empresa, tendo como garantia os bens da própria empresa ou de seus acionistas; de modo geral, o empréstimo não é direcionado a um fim específico, nem há preocupação por parte da instituição financeira em monitorar o andamento da empresa ou seu fluxo de caixa. No Project Finance, em contrapartida, o financiamento destina-se a um projeto específico. Em infraestrutura, por exemplo, o destino do financiamento não é o "bolso" da Ecorodovias enquanto holding, mas o projeto concessionário Ecovias do Araguaia. Nesse caso, o financiador analisa a capacidade de geração de caixa do projeto, que serve como garantia do financiamento."

Em síntese, portanto, a verificação do balanço patrimonial ou outras demonstrações contábeis não se mostra necessária, ou pertinente, no presente caso em face da obrigatoriedade de formação de Sociedade de Propósito Específico. O grau de alavancagem da licitante, portanto, não é informativo sobre a capacidade da futura Concessionária de obter financiamento – que é viabilizado por meio da projeção de seu fluxo de caixa. Ao contrário: representaria exigência que restringiria a competitividade do certame de maneira injustificada.

Por este motivo que a aplicação da Lei Federal nº 14.133/21 a projetos de Concessões deve se dar, nos termos do art. 186, de forma subsidiária. Neste caso, a própria estrutura de financiamento do projeto afasta a necessidade de aplicação do inciso II do art. 69.

Diante do exposto, conclui-se que a não exigência de acréscimo de 10% a 30% para consórcios não configura vício ou irregularidade, restando improcedente o pedido da impugnação.

5. Da alegada exigência de qualificação técnica por todas as consorciadas

O impugnante alega que a previsão contida no item 8.5 do Edital, que permite a comprovação da qualificação técnica por qualquer dos consorciados isoladamente ou pelo somatório das qualificações apresentadas, encontra-se em dissonância com entendimento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP). Sustenta que é exigida a apresentação de atestados técnicos por todas as empresas consorciadas como forma de aferir algum grau de experiência dos consorciados relacionada ao objeto do certame.

A Administração refuta os argumentos expostos, por entender que a modelagem adotada no Edital está em estrita conformidade com a legislação aplicável e com a natureza específica do objeto licitado, sendo inclusive necessária para ampliar a competitividade do certame.

Em primeiro lugar, cumpre distinguir o precedente citado pelo impugnante (Processo TC/004775/2025) do presente caso concreto. O acórdão referido tratava de Pregão Eletrônico nº 048/SMSUB/COGEL/2023 para serviços de limpeza, caracterizado por: (i) subcontratação restrita; (ii) objeto único e de execução direta;

e (iii) natureza de pouca complexidade. Já o presente certame trata de concessão administrativa para implantação, manutenção, zeladoria e ativação sociocultural da Esplanada Liberdade, caracterizado por: (i) subcontratação aberta; (ii) objeto complexo que combina implantação, operação e manutenção; e (iii) natureza de alta complexidade técnica e gerencial.

Enquanto no pregão para serviços de limpeza a execução é direta e homogênea, justificando que todos os consorciados demonstrem experiência no mesmo objeto, na concessão da Esplanada Liberdade o objeto é multifacetado, envolvendo competências técnicas distintas e complementares. A natureza do projeto implica diferentes frentes de atuação (modelagem, gestão, implantação, operação, manutenção) que naturalmente serão executadas por empresas com expertises específicas, não necessariamente sobrepostas.

A exigência de que um consorciado possa atender as exigências de qualificação técnica do consórcio não significa ausência de capacidade do conjunto, mas reconhecimento de que: (a) em projetos complexos, é comum que uma das empresas do consórcio detenha a liderança técnica e a capacidade de gestão integral do empreendimento; e (b) os demais consorciados trarão competências especializadas complementares essenciais para o sucesso do projeto.

Na forma estabelecida pelo Edital, a modelagem também permite a participação de empresas especializadas em project finance – modelo de financiamento essencial para PPPs que envolve a análise de viabilidade econômico-financeira, a estruturação de garantias e a captação de recursos de longo prazo junto a instituições financeiras – que comumente participam em consórcios junto a empresas com a capacidade técnica requerida. A disposição impugnada, portanto, amplia consideravelmente as possibilidades de arranjos de consórcios hábeis a participarem do certame.

Por essas distinções entre as contratações que o precedente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) invocado pelo impugnante (Processo TC/004775/2025) não se aplica ao presente caso. Cumpre destacar, em sentido contrário, que o próprio TCM-SP referendou editais de PPPs e concessões com disposição idêntica nos respectivos editais:

- a) Concorrência nº EC/003/SGM/2024 – PPP Parque Dom Pedro II (TC/03087/2024);
- b) Concorrência nº EC/001/2024/SGM-SEDP – Parque Municipal Campo de Marte (TC/009651/2024);
- c) Concorrência EC/004/SGM-SEDP – Parques Municipais da Orla da Represa Guarapiranga (TC/017968/2024);
- d) Concorrência nº EC/006/2023/SGM-SMT – Terminais Urbanos Bloco Leste (TC/014581/2023);
- e) Concorrência nº EC/009/2023/SGM-SEDP – Novos CEUs Lote 2 (TC/006360/2023).

Ainda, a boa prática consolidada, referendada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é de que a necessidade de apresentar justificativas técnicas e econômicas robustas para a inadmissão de consórcios, reforçando que a regra geral deve ser a de facilitar arranjos que ampliem a competitividade.

Ressalta-se que a execução do contrato será realizada por SPE (Sociedade de Propósito Específico) constituída para este fim, o que difere substancialmente da execução direta por consórcio. Esta diferença é crucial porque a SPE atuará como entidade juridicamente distinta das consorciadas, responsável pela integralidade do objeto contratual, concentrando os direitos e obrigações da Concessão. Nesse sentido, temos disposto que a SPE, equivalente à Concessionária, deverá manter durante toda a vigência do contrato as condições de qualificação técnica (conforme

subcláusula 15.2.2, "d", do Contrato), como um todo.

Diante do exposto, verifica-se que a exigência de comprovação técnica por todas as consorciadas, como pretendido pelo impugnante, possuiria caráter restritivo da competitividade, impedindo a formação de arranjos consorciais que agreguem diferentes competências técnicas e financeiras comumente formadas para licitações do tipo.

Dessa forma, a impugnação deve ser julgada improcedente, mantendo-se inalteradas as disposições do Edital.

6. Da alegada omissão quanto à exigência de balanço patrimonial

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021, na mesma forma que a Lei Federal nº 8.666/1993, não exige a obrigatoriedade de apresentação de demonstrações financeiras, ficando a critério da Administração Pública eleger, dentre as opções do rol elencado no art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021, os documentos capazes de atestar a regularidade econômico-financeira da licitante.

A Administração Pública deve assegurar que eventuais requisitos de coeficiente e índices guardem relação direta e pertinência com o objeto licitado, bem como com as condições e o prazo previstos para a execução do contrato, evitando imposição de exigências desarrazoadas, irrelevantes ou excessivamente gravosas, que possam restringir indevidamente a competitividade do certame, respeitando, inclusive, o grau de amadurecimento do setor.

A análise da controvérsia em questão deve partir do princípio de que, ao interpretar uma norma, não se deve considerar seu conteúdo de forma isolada e genérica, mas sim integrá-la com as demais normas que compõem o ordenamento jurídico. Sob essa perspectiva, é fundamental examinar o dispositivo à luz das normas constitucionais aplicáveis às contratações públicas.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que, no âmbito das licitações públicas, só podem ser exigidos requisitos de qualificação técnica e econômica estritamente necessários para garantir o cumprimento das obrigações contratuais. É notável que a Lei Federal nº 14.133/2021 visa aumentar a competitividade, e considerando que apenas são permitidas exigências indispensáveis à execução do contrato futuro, a interpretação adequada da norma não pode resultar em uma limitação excessiva e indiscriminada da concorrência.

À luz da Lei nº 8.666/1993, o Superior Tribunal de Justiça já sedimentou entendimento que a Administração não estaria obrigada a exigir todos os requisitos elencados no art. 31:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DEVIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO.

A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos.

A lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital. Sem amparo jurídico a pretensão da

recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal.

Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da lei 8666/93.

A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação. Recurso improvido.

Cumpre destacar que o art. 31 da revogada Lei Federal nº 8.666/1995 possui redação análoga à 14.133/2021, devendo o entendimento do STJ registrado acima se estender à Nova Lei de Licitações.

Nessa mesma linha de interpretação, Ronny Charles defende:

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu no seu artigo 69 os limites para exigência de habilitação econômico-financeira. Seu texto não induz que todos os documentos devam ser exigidos. O caput do referido artigo reforça esta ideia, ao exigir justificativa no processo licitatório.

Desse modo, o responsável pela confecção do edital tem o dever de examinar o caso concreto e definir o que será necessário para aferir a capacidade econômico-financeira dos licitantes, estipulando quais os documentos a exigir, respeitados os limites máximos admitidos pela Lei. (Grifos aditados)

Importa reconhecer que os instrumentos de aferição da capacidade econômico-financeira não se restringem exclusivamente aos requisitos previstos para a habilitação econômico-financeira. É frequente que certos elementos, como a garantia da proposta, sejam exigidos em momentos diversos do procedimento licitatório, especialmente em certames que adotam a sistemática da inversão de fases. Nesses casos, a análise da garantia da proposta ocorre antes da avaliação das propostas comerciais, e a qualificação econômico-financeira propriamente dita é apreciada posteriormente, de forma isolada.

Assim, verifica-se que a etapa isolada de habilitação econômico-financeira não abarca a totalidade dos instrumentos atualmente empregados para aferir a aptidão do licitante em atender às exigências necessárias à adjudicação do objeto licitado. Com efeito, os novos mecanismos adotados nas licitações de concessão e PPPs têm demonstrado maior eficácia na avaliação da capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Dessa feita, concentrar a habilitação econômico-financeira à exigência de certidões negativas de falência revela-se medida adequada e proporcional, sobretudo diante da existência de instrumentos complementares, que se mostram mais eficazes na verificação da capacidade econômico-financeira real dos licitantes.

Adicionalmente, a mera exigência de índices contábeis, desvinculados de uma análise mais ampla e contextualizada da empresa, pode revelar-se insuficiente para aferir a verdadeira capacidade financeira do concorrente. Indicadores isolados são, em essência, um sinalizador preliminar de boa gestão, mas jamais uma garantia absoluta da solidez financeira da licitante.

Por essa razão, exigir índices contábeis sem permitir à comissão de licitação a avaliação integrada de outros elementos e circunstâncias da empresa licitante pode

redundar em medida inócua, que não cumpre efetivamente seu papel de proteção do interesse público. Ao contrário, a limitação da habilitação econômico-financeira à apresentação de certidões negativas de falência, associada a outros instrumentos ao longo do certame, representa critério mais objetivo, racional e seguro para garantir que apenas concorrentes juridicamente aptos e financeiramente sólidos possam ser habilitados, preservando a competitividade e a eficiência do procedimento licitatório.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas da União assim se manifestou ao analisar licitação de obra pública no Acórdão TCU nº 326/2010 – Plenário:

“Segundo especialistas e publicações atinentes ao mercado de construção civil de infra-estrutura – obras públicas – a possibilidade de se encontrar empresas gozando de situação financeira tão privilegiada era e continua sendo muito remota, fato que nos leva a crer ter sido tal exigência propositadamente colocada no edital com o objetivo de determinar, previamente, os rumos da licitação.”

Maurício Portugal Ribeiro sustenta que o processo de qualificação econômico-financeira deve considerar o que denomina “sinais de capacidade financeira”. Segundo sua perspectiva, a verificação desses sinais pode ser mais adequadamente realizada, à luz da legislação vigente e da jurisprudência consolidada, como condição para a celebração do contrato. Estes sinais de capacidade financeira compreendem: (i) a exigência de aporte financeiro na Sociedade de Propósito Específico; (ii) a apresentação de seguros que cubram os riscos mais relevantes; e (iii) a apresentação de garantia de cumprimento contratual. Embora tais exigências sejam comumente adotadas, quando utilizadas como “sinais” de capacidade financeira, os valores requeridos apresentam-se em patamares proporcionalmente superiores.

Assim, destacamos que, na modelagem do Esplanada Liberdade, além das certidões negativas de falência e do distribuidor, foi requerido:

1. Garantia de proposta (item 15.1 do Edital) no valor de R\$ 5.218.693,13 (cinco milhões, duzentos e dezoito mil, seiscentos e noventa e três reais e treze centavos);
 2. Carta conforto de instituição financeira (item 14.10, “a)”, do Edital) que considera que a Proposta Comercial e o Plano de Negócios da licitante possuem viabilidade econômica e exequibilidade, bem como considera viável a concessão de financiamentos necessários ao cumprimento das obrigações da futura Concessionária;
 3. Garantia de Execução do Contrato (subcláusula 42.1 do Contrato) no valor de R\$ 20.874.772,50 (vinte milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, setecentos e setenta e dois reais e cinquenta centavos) a ser elevada para R\$ 41.749.545,00 (quarenta e um milhões, setecentos e quarenta e nove mil, quinhentos e quarenta e cinco reais) durante o Programa de Implantação;
 4. Seguros (item 44.11 da Minuta de Contrato), destacando que se trata de valores referenciais a serem desembolsados pelo licitante para a contratação dos respectivos seguros;
- i. Risco de engenharia (na modalidade “all risks”): incluindo a cobertura de danos decorrentes de erros de projeto e de testes e riscos do fabricante;

li. Riscos operacionais (na modalidade “all risks”): mínimo, a cobertura de perda, roubo e/ou furto qualificado, destruição ou danos materiais gerados em decorrência de incêndio, tumulto ou manifestações populares, raios, explosões de qualquer natureza, vendaval, ciclone, granizo, explosão, alagamentos e inundações, vazamento de tubulações e danos por água, danos elétricos e de equipamentos eletrônicos, lucros cessantes, roubo de bens, pequenas obras de engenharia; e

lii. Responsabilidade civil que compreenda todos e quaisquer acidentes de prepostos ou empregados da Concessionária, subcontratados ou terceiros, ou por seus prepostos ou empregados, cobrindo qualquer prejuízo material, pessoal, moral ou outro, que venha a ser causado ou esteja relacionado com a execução.

5. Integralização do capital social da SPE (item 27.2 do Edital e 12.2 da Minuta de Contrato): o capital social mínimo a ser integralizado deve ser igual ou superior a R\$ 28.340.044,30 (vinte e oito milhões, trezentos e quarenta mil, quarenta e quatro reais e trinta centavos);
6. Requisitos de habilitação técnica (item 16.5.1 do Edital): experiência prévia, ao longo de no mínimo 12 (doze) meses ininterruptos, na administração/gestão de empreendimento de uso público ou privado, destinado à exploração turística, comercial ou de lazer com fluxo mínimo anual de 1.000.000 (um milhão) de visitantes; e, experiência prévia como responsável pela viabilização de edificações ou de ativo de infraestrutura na qual tenha sido realizado investimento de, no mínimo, R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

Em uma análise sistemática de toda a modelagem do projeto, é possível aferir que os requisitos exigidos são aptos o suficiente para garantir a seleção de uma licitante com robustez econômico-financeira apta a executar o objeto licitado.

Em síntese, portanto, o que se demonstra neste item é que a Administração não é obrigada a exigir todos os elementos de verificação de habilitação econômico-financeira listados no art. 69 da Lei n.º 14.133/21. Trata-se, nesse sentido, de entendimento sedimentado em doutrina e jurisprudência. Portanto, ainda que se entenda como recomendável a implementação de todas os elementos do art. 69, trata-se de decisão essencialmente restrita à discricionariedade administrativa.

Ante todo o exposto, a Comissão Especial de Licitação deliberou pelo:

- i. **RECONHECIMENTO** do pedido de Impugnação interposto pelo Impugnante Sr. Leandro Alves dos Santos, posto que tempestivo e por via processual adequada;
- ii. **INDEFERIMENTO** parcial do pedido interposto pelo Impugnante Sr. Leandro Alves dos Santos entendendo a necessidade de alteração e republicação do Edital nos termos requeridos no item 2.

O conteúdo da presente Ata constará em Comunicado a ser publicado no Diário Oficial do Município.



José Carlos Callegari
Coordenador(a) II

Em 22/09/2025, às 17:19.



Bruna Assis Pinto Silveira
Assessor(a) III

Em 22/09/2025, às 17:31.



Aline Jesus de Santana
Assistente de Gestão de Políticas Públicas

Em 22/09/2025, às 17:31.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **142960211** e o código
CRC **534A05D4**.
