

**À COMISSÃO ESPECIAL PARA SELEÇÃO DE PARCEIRO PRIVADO DA
EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM-SP S.A.**

Processo Administrativo SEI nº 7010.2025/0013423-8

Chamamento Público PRODAM-SP nº 001/2026

Referência: Aviso de Republicação do Edital (Documento SEI nº 161955487, publicado em 29/07/2026) e Retificação/Alteração do Edital (Documento SEI nº 162499347, publicado em 06/08/2026).

JEAN CARLOS DE OLIVEIRA FARIAS, brasileiro, advogado, inscrito na OAB/SP sob o nº 530.090, residente e domiciliado na Rua Aparecida, 195, Apartamento 31, Baeta Neves, São Bernardo do Campo – SP, e-mail: jean.ofarias@hotmail.com, telefone: (11) 948119468, vem, respeitosamente, perante essa Comissão Especial, com fundamento no item 3.3 do Edital de Chamamento Público nº 001/2026, no Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio da PRODAM-SP — RPON, na Lei Federal nº 13.303/2016 e nos princípios constitucionais aplicáveis à atuação das empresas estatais, apresentar, tempestivamente, a presente

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA
LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME**

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE DA IMPUGNANTE

A presente impugnação é tempestiva. O prazo de 30 (trinta) dias úteis para apresentação de documentos e propostas da Fase 1, contado da republicação do Edital em 29/07/2026 (Documento SEI nº 161955487), foi expressamente mantido pela retificação publicada em 06/08/2026 (Documento SEI nº 162499347), nos termos do item 10.11 do próprio instrumento convocatório, de modo que a presente peça é protocolada dentro do interstício regularmente assegurado às interessadas.

A legitimidade da Impugnante decorre de sua condição de potencial interessada na disputa, nos termos do item 3.3 do Edital, que assegura a qualquer interessado o direito de impugnar o instrumento convocatório antes da apresentação das propostas, garantia de natureza instrumental ao próprio princípio da ampla participação e da competitividade que informam o regime das oportunidades de negócio disciplinado pelo RPON e pelo art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016.

A presente impugnação não se volta contra a modelagem associativa da oportunidade de negócio, tampouco contra a legitimidade da PRODAM-SP para selecionar parceiro privado fora do regime licitatório ordinário. Dirige-se, especificamente, a vícios de determinabilidade, objetividade e completude de disposições do Edital e de seus Anexos que comprometem a formulação e o julgamento das propostas, na forma a seguir demonstrada em cada uma das teses e respectivos subtópicos.

Por cautela, requer-se que a Comissão aprecie individualizadamente cada uma das teses e subtópicos a seguir deduzidos, ainda que eventualmente rejeite alguma delas, de modo que a decisão administrativa a ser proferida enfrente, de forma expressa e motivada, cada um dos fundamentos de fato e de direito ora apresentados, em atenção ao dever de motivação que rege toda a atuação da Administração Pública, inclusive quando exercida sob a forma de sociedade de economia mista.

II. DAS PREMISSAS TEÓRICAS APLICÁVEIS — A DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NAS OPORTUNIDADES DE NEGÓCIO E SEUS LIMITES

Ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro que a atuação da Administração Pública, ainda quando exercida sob regime jurídico de direito privado parcialmente derogado por normas publicísticas, como ocorre nas contratações e parcerias das empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016, permanece vinculada aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade e do julgamento objetivo, que compõem o núcleo essencial de qualquer procedimento seletivo conduzido por entidade da Administração Pública indireta.

Segundo a mesma autora, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe que as regras do certame, uma vez fixadas, tornem-se verdadeira lei entre as partes, vedando-se à Administração e aos participantes dela se afastarem. Eventuais lacunas ou indeterminações relevantes do edital não podem ser supridas ao sabor da conveniência do julgador, sob pena de comprometer a própria função do instrumento convocatório como garantia de igualdade e previsibilidade.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar da distinção entre discricionariedade e arbitrariedade, esclarece que a margem de liberdade decisória reconhecida à Administração para eleger, entre soluções igualmente válidas perante o Direito, aquela que melhor atenda ao interesse público jamais se confunde com a ausência de parâmetros: a discricionariedade pressupõe sempre limites objetivamente identificáveis, fixados previamente pela norma ou pelo instrumento convocatório, sob pena de resvalar para o arbítrio, que o ordenamento jurídico não tolera.

O mesmo autor, ao examinar os chamados conceitos jurídicos indeterminados, identifica a existência de uma zona de certeza positiva, uma zona de certeza negativa e uma zona de penumbra intermediária. Ainda quando o intérprete se depare com essa zona de incerteza, o dever de motivação e de aplicação isonômica do critério persiste, de modo que a indeterminação não pode ser tão ampla a ponto de esvaziar a própria previsibilidade da regra de seleção, como ocorre quando o próprio dado quantitativo do requisito é deixado em branco no instrumento convocatório.

Essas premissas devem ser observadas com especial rigor nas oportunidades de negócio das empresas estatais. Nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, a não incidência do regime licitatório somente se justifica quando a escolha do parceiro estiver associada às suas características particulares, vinculada a oportunidade de negócio definida e específica, e houver justificativa concreta para a inviabilidade de procedimento competitivo.

Assim, a mera qualificação da operação como parceria ou oportunidade de negócio não é suficiente. A estatal deve demonstrar, de forma motivada, a singularidade da oportunidade, a pertinência das características do parceiro escolhido e as razões pelas quais a competição se mostra inviável, preservando os deveres de motivação, transparência, controle e busca do interesse público. A jurisprudência localizada do TCU também revela a necessidade de exame

cuidadoso da formação de parcerias e de sua eventual contratação direta, não bastando a simples invocação do art. 28, § 3º, II, da Lei das Estatais.

A segurança jurídica administrativa, na dimensão subjetiva de proteção da confiança legítima, também converge para o mesmo resultado: o Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese de repercussão geral do Tema nº 445, reconheceu que a estabilidade e a previsibilidade das relações entre Administração e particulares constituem exigência constitucional implícita, decorrente do próprio Estado de Direito, que se projeta sobre toda relação jurídico-administrativa, inclusive sobre os procedimentos competitivos de seleção de contratados e parceiros privados.

A flexibilidade que caracteriza o RPON, e que autoriza o desenvolvimento progressivo da solução tecnológica e de determinados aspectos comerciais da parceria, não pode, portanto, ser confundida com liberdade para deixar indeterminadas as próprias regras de acesso, pontuação e eliminação dos concorrentes. É essa distinção, extraída tanto da doutrina quanto da jurisprudência dos Tribunais Superiores e de Contas, que fundamenta cada uma das teses e subtópicos a seguir deduzidos.

É sob essas premissas, objetividade do julgamento, vinculação ao instrumento convocatório, limites da discricionariedade técnica, proteção da confiança legítima e necessidade de parametrização prévia dos conceitos indeterminados, que se passa à demonstração pormenorizada dos vícios específicos identificados no Edital de Chamamento Público nº 001/2026, em sua versão consolidada após a retificação de 06/08/2026.

III. PRIMEIRA TESE — DA OMISSÃO DOS PARÂMETROS QUANTITATIVOS DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL NO ANEXO V (CAMPOS “X ANOS” E “Y ANOS”)

O Anexo V, Planilha de Qualificação Técnica – Capacidade, disciplina, em seus itens 2.2, 2.3 e 2.4, a comprovação de experiência mínima exigida, respectivamente, do especialista em segurança da informação, do arquiteto de solução em nuvem e do especialista em inteligência artificial, mediante currículo acompanhado de atestado de experiência mínima de “X anos” na área e “Y anos” em projeto crítico análogo, atribuindo a cada quesito pontuação máxima de 10 pontos. Os campos correspondentes aos períodos mínimos exigidos, todavia,

foram publicados sem preenchimento numérico. Os subtópicos a seguir demonstram, sob diferentes ângulos, a gravidade jurídica dessa omissão.

3.1. Repercussão direta sobre a estruturação da equipe técnica e a formulação da proposta

A omissão dos valores de “X” e “Y” não configura mera imperfeição redacional destituída de repercussão prática. Ela recai exatamente sobre o núcleo quantitativo do requisito, isto é, sobre o dado que permitiria à interessada aferir, antes de formular sua proposta, se os profissionais que pretende indicar atendem à exigência mínima da PRODAM-SP.

A elaboração de qualquer proposta de qualificação técnico-profissional pressupõe que a interessada saiba, com antecedência suficiente, qual experiência mínima será considerada adequada, de modo a poder selecionar, entre os profissionais de que dispõe, aqueles que efetivamente atendam ao requisito, ou, se for o caso, buscar no mercado a contratação de novos integrantes para a equipe.

Sem a definição de “X” e “Y”, a interessada permanece impossibilitada de saber se deverá substituir o especialista em segurança da informação atualmente vinculado à sua estrutura, se deverá contratar arquiteto de solução em nuvem com maior tempo de experiência, ou se o especialista em inteligência artificial de que já dispõe atende ao patamar mínimo pretendido pela Administração.

Essa incerteza compromete, por consequência, o próprio planejamento orçamentário da interessada, que necessita antecipar custos de contratação, substituição ou complementação de sua equipe técnica com base em parâmetro que, no estado atual do Edital, simplesmente inexistente.

A gravidade da omissão é potencializada pela posição sistemática dos itens 2.2, 2.3 e 2.4 do Anexo V, que integram a Planilha de Qualificação Técnica – Capacidade e repercutem diretamente na pontuação da Fase 1, cuja nota, nos termos do item 4.3.1 do Edital, define as três interessadas que avançarão à Prova de Conceito.

Tampouco é possível extrair do Edital se os valores de “X” e “Y” configuram simples patamar mínimo de atendimento, requisito eliminatório autônomo ou fator de graduação proporcional da pontuação, indefinição que, por si só, já revela a incompletude do próprio desenho do critério, e não apenas de seu preenchimento numérico.

Essa segunda camada de indefinição agrava a primeira: mesmo que a PRODAM-SP viesse a esclarecer, a qualquer momento, os valores numéricos de “X” e “Y”, subsistiria a dúvida acerca da consequência de seu não atendimento, se a ausência de comprovação implica exclusão do quesito, pontuação zero, ou mera graduação proporcional inferior.

A interessada que hoje avalia sua equipe técnica não dispõe, portanto, de nenhum dos dois elementos indispensáveis à tomada de decisão: nem o patamar quantitativo exigido, nem a consequência jurídica de seu eventual não atendimento, circunstância que inviabiliza qualquer planejamento responsável da estrutura de pessoal a ser apresentada.

Em contratações de tecnologia da informação de alta complexidade, como a que constitui objeto do presente Chamamento, a mobilização de profissionais especializados demanda prazo de maturação que frequentemente ultrapassa semanas ou meses, seja para reter talvez já vinculados a outros projetos, seja para formalizar vínculo com novos profissionais no mercado.

A manutenção da omissão até fase avançada do certame, por exemplo, apenas no julgamento da Fase 1, retiraria da interessada qualquer possibilidade de adequar sua equipe técnica ao padrão que a Comissão viesse a adotar, forçando-a a apresentar profissionais escolhidos sem parâmetro objetivo algum, sob risco de futura e retroativa reprovação.

Não se trata de hipótese meramente acadêmica: a prática de contratações de tecnologia da informação revela que a disponibilidade de especialistas em segurança da informação, arquitetura de nuvem e inteligência artificial constitui recurso escasso e disputado no mercado, de modo que a antecedência do conhecimento do requisito é missiva para a própria viabilidade de composição da equipe.

A indefinição também impede a comparação isonômica entre as interessadas: enquanto uma delas poderá, por cautela, reunir documentação de profissionais com dez ou mais anos de experiência, outra poderá legitimamente entender suficiente experiência de dois ou três anos, gerando estruturas de equipe e de custos absolutamente distintas para atender a um mesmo requisito, cujo conteúdo real segue desconhecido de todas.

Tal disparidade não decorre de diferença de eficiência, de organização ou de qualidade técnica entre as interessadas, mas exclusivamente da ausência de definição do próprio parâmetro pela Administração, circunstância que desnatura o sentido competitivo do certame, o qual pressupõe que todas as concorrentes disputem sob as mesmas regras, e não sob conjecturas próprias e potencialmente divergentes.

A repercussão financeira também não pode ser desconsiderada: contratar ou substituir profissional especializado por período de experiência superior ao efetivamente exigido pela PRODAM-SP representa custo desnecessário à interessada cautelosa, ao passo que subestimar o requisito representa risco de desclassificação à interessada menos cautelosa, ambos os cenários decorrentes exclusivamente da omissão do instrumento convocatório, e não de qualquer deficiência imputável às próprias interessadas.

Diante de todo o exposto, a omissão dos valores de “X” e “Y” não pode ser tratada como detalhe textual a ser sanado no curso do julgamento; trata-se de lacuna que impede, desde já, a própria formulação responsável da proposta técnico-profissional, exigindo saneamento imediato e anterior à apresentação das propostas.

3.2. A flexibilidade das oportunidades de negócio não autoriza a indefinição das regras de seleção

A Impugnante reconhece a natureza específica do procedimento instaurado pela PRODAM-SP. A oportunidade de negócio encontra fundamento no art. 28, § 3º, II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016, submetendo-se, ainda, à disciplina específica do Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio — RPON.

Não se pretende, portanto, transpor automaticamente para o presente Chamamento todas as regras próprias das licitações ordinárias promovidas pelas empresas estatais, tampouco sustentar que a solução tecnológica, o modelo operacional e todos os aspectos comerciais da futura parceria devam estar definitivamente cristalizados desde a publicação do instrumento convocatório.

A própria natureza das oportunidades de negócio pressupõe margem para desenvolvimento e aperfeiçoamento progressivo da solução, e o RPON expressamente admite diálogo, negociação e ajuste de determinadas condições comerciais ao longo da formação e da execução da parceria.

Essa flexibilidade, entretanto, possui objeto próprio e não pode ser confundida com indefinição dos critérios empregados para selecionar o parceiro privado. Uma coisa é permitir que a solução tecnológica, o modelo operacional ou determinados aspectos comerciais sejam progressivamente aperfeiçoados no desenvolvimento da oportunidade de negócio; outra, juridicamente distinta, é permitir que o requisito utilizado para avaliar a capacidade de quem

pretende participar da própria seleção permaneça quantitativamente incompleto durante a fase competitiva.

A distinção é fundamental e decorre da própria lógica temporal do procedimento: a flexibilidade inerente à construção da oportunidade de negócio destina-se a permitir que a solução evolua depois de escolhido o parceiro; não pode, contudo, ser deslocada para o momento anterior, em que ainda se define quem poderá disputar essa escolha.

Confundir a flexibilidade da execução da parceria com a flexibilidade da própria disputa competitiva subverteria a lógica de qualquer processo seletivo: se as regras de participação e avaliação pudessem ser completadas depois de conhecido o universo concreto de candidatos, a competição deixaria de cumprir sua função de aferir, de forma isonômica, qual interessada efetivamente atende aos requisitos mínimos fixados pela Administração.

O item 2.2 do Anexo V não trata de aspecto da solução tecnológica a ser desenvolvida, que, este sim, poderia legitimamente evoluir ao longo da parceria, mas de requisito de qualificação da própria interessada, elemento que, por definição, deve estar perfeitamente delimitado antes do início da disputa, sob pena de a seleção do parceiro carecer de critério algum.

Reconhecer que os campos “X” e “Y” poderiam ser completados após a apresentação das propostas equivaleria a admitir que a própria PRODAM-SP ainda não sabe, à data da publicação do Edital, qual experiência profissional considera necessária para a execução do projeto, o que contraria a própria racionalidade do planejamento que antecede a publicação de qualquer instrumento convocatório.

A discricionariedade técnica reconhecida à PRODAM-SP para selecionar os atributos considerados relevantes à futura parceria não elimina a obrigação de defini-los previamente; ao contrário, uma vez escolhido determinado atributo como requisito de qualificação, seu conteúdo deve ser estabelecido antes da apresentação das propostas e divulgado de forma clara, uniforme e cognoscível a todos os potenciais participantes.

Nem se argumente que a definição poderia ocorrer no curso de eventual fase de esclarecimentos: os esclarecimentos, por definição, respondem a dúvidas sobre regras já existentes, não supre a ausência da própria regra, que sequer foi editada pela Comissão até o presente momento.

Tampouco socorre a PRODAM-SP eventual alegação de que a indefinição seria proposital, para permitir avaliação subjetiva e discricionária da experiência de cada candidato:

essa hipótese, além de incompatível com a atribuição de pontuação numérica fixa de 10 pontos por quesito, contrariaria frontalmente o item 17.1, “e”, I, do RPON, que veda a vinculação da pontuação à duração de trabalhos realizados pelas interessadas, na forma examinada no subtópico seguinte.

A flexibilidade regulamentar do RPON, é importante reiterar, autoriza adaptação técnica da solução e negociação de condições comerciais específicas; não autoriza, em nenhuma de suas disposições, a manutenção de requisito de qualificação técnico-profissional com dado quantitativo em branco até fase posterior do certame.

Se assim não fosse, todo requisito de qualificação técnica de qualquer oportunidade de negócio da PRODAM-SP poderia, futuramente, ser publicado incompleto, sob a justificativa de “flexibilidade regulamentar”, esvaziando por completo a função do próprio instrumento convocatório como instrumento de igualdade e transparência.

A distinção entre desenvolvimento progressivo da solução e indefinição das regras de seleção, portanto, não é mero exercício acadêmico: é o critério decisivo para aferir se determinada omissão do Edital é compatível, ou não, com o regime jurídico do RPON e da Lei nº 13.303/2016.

Diante do exposto, a omissão dos campos “X” e “Y” do Anexo V não encontra amparo na flexibilidade das oportunidades de negócio, tratando-se de vício de indeterminação da própria regra de seleção, insanável senão pela publicação prévia dos valores efetivamente pretendidos pela PRODAM-SP.

3.3. Compatibilidade com o art. 17.1, “e”, I, do RPON e violação a princípios constitucionais e legais

O art. 17.1 do RPON, ao disciplinar a avaliação dos aspectos técnicos e qualitativos, admite a consideração da experiência e da qualificação do corpo técnico, mas estabelece limites expressos à utilização desses elementos.

Especificamente, o art. 17.1, alínea “e”, inciso I, estabelece que a pontuação a ser atribuída não deve depender da duração de trabalhos realizados pelas interessadas, vedação que incide diretamente sobre a interpretação a ser conferida aos itens 2.2, 2.3 e 2.4 do Anexo V.

No estado em que foi publicado, o Anexo V não permite saber se os valores “X” e “Y” constituirão simples patamares mínimos de atendimento ou se a duração da experiência será

utilizada, direta ou indiretamente, para graduar a pontuação atribuída aos profissionais indicados, dúvida que impede, desde já, aferir a compatibilidade do critério com a vedação regulamentar.

Se “X anos” e “Y anos” constituírem meros requisitos mínimos de atendimento, o instrumento permanece materialmente incompleto, porque não informa qual experiência mínima deverá ser comprovada; se, por outro lado, a duração da experiência for utilizada para graduar a pontuação do quesito, a PRODAM-SP deverá, além de divulgar previamente a metodologia aplicável, demonstrar a compatibilidade desse critério com a disciplina do art. 17.1, “e”, I, do RPON.

Não compete às interessadas escolher entre essas possíveis interpretações, tampouco presumir qual delas será posteriormente adotada pela Comissão; compete ao instrumento convocatório definir previamente a regra, sob pena de a própria Administração incorrer em violação regulamentar cuja existência sequer é possível verificar no estado atual do Edital.

A PRODAM-SP, enquanto sociedade de economia mista integrante da Administração Pública indireta, encontra-se submetida aos princípios estabelecidos pelo art. 37, caput, da Constituição Federal, especialmente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que não são afastados pela natureza associativa da oportunidade de negócio.

Ao optar pela realização de procedimento competitivo para escolha de parceiro privado, a PRODAM assume o dever de estabelecer condições capazes de assegurar tratamento impessoal, igualdade de oportunidades, transparência e possibilidade de controle do julgamento, dever que a omissão dos campos “X” e “Y” frontalmente compromete.

O art. 31 da Lei nº 13.303/2016 explicita vetores de igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e julgamento objetivo. Embora inserido no regime de licitações e contratos ordinários das empresas estatais, o dispositivo serve, no presente contexto, como parâmetro sistemático convergente com os princípios constitucionais diretamente incidentes sobre a atuação da PRODAM-SP.

Sob essa perspectiva, a irregularidade é manifesta: não há como aferir objetivamente requisito quantitativo cujo quantitativo não foi definido, e não há igualdade material entre os participantes se cada interessado precisa conjecturar qual experiência profissional será considerada suficiente.

Não há, tampouco, segurança jurídica quando elemento integrante da avaliação técnica permanece suscetível de complementação depois de iniciado o procedimento competitivo, circunstância incompatível com a proteção da confiança legítima que, consoante a tese de repercussão geral do Tema nº 445 do STF, rege as relações entre Administração e particulares.

A vinculação ao instrumento convocatório pressupõe, logicamente, que a regra à qual Administração e participantes estarão vinculados exista de maneira completa, prévia e cognoscível; não se pode vincular o particular a parâmetro que o próprio instrumento deixou em aberto.

Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a moralidade administrativa impõe à Administração o dever de agir com lealdade e boa-fé em relação aos administrados, dever que resta comprometido quando o próprio instrumento convocatório contém requisito de avaliação estruturalmente incompleto, deixando a interessada à mercê de definição unilateral e futura da Comissão.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello situa a impessoalidade como vedação a que a Administração trate situações idênticas de forma diferenciada sem critério objetivo que a justifique; a aplicação, no curso do julgamento, de patamar de experiência não previamente conhecido por todas as interessadas cria exatamente o risco de tratamento diferenciado sem lastro em critério transparente.

A violação simultânea a esses princípios constitucionais e regulamentares não decorre de interpretação ampliativa ou rebuscada da Impugnante, mas da leitura direta do texto publicado, que efetivamente deixou em branco o dado numérico do requisito, sem qualquer ressalva quanto à metodologia de sua futura definição.

Diante do exposto, a omissão dos campos “X” e “Y” do Anexo V configura, simultaneamente, violação ao art. 17.1, “e”, I, do RPON (na hipótese de a experiência ser utilizada para graduação de pontos) e aos princípios da impessoalidade, isonomia, segurança jurídica, moralidade e julgamento objetivo, impondo-se seu saneamento antes da apresentação das propostas.

3.4. Neutralidade temporal, jurisprudência de controle e providências necessárias ao saneamento

Há razão temporal que impede o saneamento da omissão somente depois da apresentação das propostas. Enquanto as propostas não forem recebidas, a PRODAM-SP poderá definir os valores de “X” e “Y” de maneira abstrata e anterior ao conhecimento das condições concretas dos participantes.

Depois do recebimento, contudo, a Administração passará a conhecer quais empresas participam da seleção, quais profissionais foram indicados, quais experiências esses profissionais possuem e quais documentos foram apresentados para comprová-las, cenário em que a definição posterior dos valores deixaria de ocorrer em ambiente de neutralidade informacional.

Não é necessário imputar favorecimento, direcionamento ou qualquer intenção subjetiva à Administração para reconhecer o problema; a irregularidade é estrutural e objetiva, decorrente unicamente da sequência temporal em que a definição do requisito ocorreria relativamente ao conhecimento das propostas concretas.

Regras competitivas devem anteceder o conhecimento das características concretas daqueles que serão submetidos a elas. Essa precedência temporal constitui garantia de impessoalidade e igualdade, impedindo que critérios relevantes sejam construídos ou completados depois que a Administração já conhece a situação individual dos participantes.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta que as exigências de qualificação técnica devem ser pertinentes, necessárias e objetivamente definidas no instrumento convocatório. No Acórdão nº 178/2021–TCU/Plenário, a Corte registrou que “o propósito da habilitação técnica é o de assegurar que a licitante se encontra apta para o serviço, mediante comprovação de que já executou projeto ou atividade com características, quantidades e prazos semelhantes aos do objeto que está sendo licitado”.

No Acórdão nº 2.943/2014–TCU/Plenário, o Tribunal assentou que é legal exigir quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, desde que a exigência se limite às parcelas de maior relevância e valor significativo e guarde proporção com a dimensão e a complexidade do objeto.

Na mesma linha, o Acórdão nº 2.837/2011–TCU/1ª Câmara reconheceu ser lícita a exigência de atestados de capacidade técnica relativos a serviços similares aos licitados, em quantidade compatível com o objeto e com a complexidade dos serviços demandados.

Portanto, o edital deve indicar, de forma clara e objetiva, as experiências, características, quantitativos e documentos aptos a comprovar a capacidade técnica, restringindo-se às

exigências indispensáveis à adequada execução do objeto. Exigências desproporcionais, imprecisas ou dissociadas das parcelas relevantes do objeto podem comprometer a isonomia e o caráter competitivo do certame.

A aplicação desses parâmetros ao presente Chamamento é pertinente. No TCU, Denúncia nº 1.542/2021, a Corte identificou, entre as irregularidades examinadas, a “ausência de parâmetros objetivos para mensuração de quantitativo mínimo de serviços executados”, reconhecendo que essa deficiência poderia configurar cláusula restritiva à competitividade.

No mesmo sentido, no TCU, Acórdão proferido no âmbito do Processo nº 2.672/2018, foram apontadas a “ausência de critérios objetivos para análise das propostas técnicas” e exigências exageradas para a comprovação técnica.

Assim, se a ausência de parâmetros objetivos para aferir quantitativos mínimos já é considerada problemática, com maior razão deve ser questionada a cláusula que sequer estabelece o dado numérico ou critério verificável do requisito, deixando tanto os participantes quanto a própria Administração sem referência previamente definida para a avaliação. Tal deficiência compromete a previsibilidade, a isonomia e o julgamento objetivo do procedimento, em desconformidade com a exigência constitucional de que somente sejam admitidos requisitos de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A jurisprudência reconhece que o instrumento convocatório vincula tanto os participantes quanto a própria Administração. No REsp nº 595.079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 22/09/2009, o Superior Tribunal de Justiça assentou que “o princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias”, concluindo que o afastamento de requisito expressamente previsto no edital viola a isonomia entre os concorrentes.

No âmbito do controle externo, o TCU, Decisão no Processo nº 3.379/2013-0, Rel. Min. Augusto Sherman, julgado em 04/11/2014, considerou irregular a inabilitação baseada em “critério e motivação não previstos no edital”, destacando que a ocultação de informação relevante compromete a legalidade, a publicidade, o julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório.

No mesmo sentido, o TCU, Decisão no Processo nº 24.895/2012-1, Rel. Min. Marcos Bemquerer, julgado em 31/10/2012, consignou que “o julgamento das propostas deve-se pautar por critérios objetivos previamente divulgados no instrumento convocatório”.

Aplicando-se essa orientação ao presente Chamamento, a Administração não pode, no momento da avaliação, criar, complementar ou concretizar discricionariamente requisito que não tenha sido previamente definido com clareza suficiente. A ausência de parâmetro objetivo impede que os participantes conheçam antecipadamente a forma de comprovação e permite que a própria Administração estabeleça critérios posteriormente, comprometendo a isonomia, a previsibilidade e o julgamento objetivo do procedimento.

entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da força vinculante do instrumento convocatório aplica-se, por analogia, ao presente caso. No AgInt no RMS nº 73.343/DF, Rel. Min. Afrânio Vilela, 2ª Turma, julgado em 23/09/2024, o STJ assentou que “o edital de concurso público faz lei entre as partes, funcionando como instrumento que vincula tanto a Administração, quanto o candidato que a ele se submete”.

Embora o precedente se refira a concurso público, sua razão decisória reforça que a Administração deve observar as regras previamente estabelecidas no instrumento convocatório, não podendo, durante a avaliação, criar ou aplicar requisito não definido de modo claro e uniforme.

No âmbito do controle externo, o TCU, Representação no Processo nº 1.995/2009-1, Rel. Min. Marcos Bemquerer, julgado em 15/02/2011, também registrou que “o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital”.

No mesmo sentido, o TCU, Decisão no Processo nº 8.634/2009-1, Rel. Min. Valmir Campelo, julgado em 07/10/2009, consignou que o julgamento deve observar “os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório” e fatores nele expressamente referidos, de modo a permitir sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Assim, se o Chamamento não definiu suficientemente determinado requisito, a Administração não deve suprir essa lacuna mediante critério criado ou concretizado apenas no momento da avaliação. A providência juridicamente mais segura é a prévia correção e divulgação do instrumento, com tratamento uniforme aos interessados e, se a alteração puder influenciar a participação ou a formulação das propostas, a reabertura do prazo correspondente.

Não se cogita, é bom frisar, de retirar da PRODAM-SP a competência para definir o nível de experiência profissional que considere necessário à futura parceria; a Impugnante não pretende substituir a Administração na definição de quantos anos de experiência devem ser

exigidos, mas apenas que essa definição seja realizada pela autoridade competente antes da apresentação das propostas.

A escolha técnica pertence à Administração; a possibilidade de conhecê-la previamente constitui garantia dos participantes. A solução objeto da oportunidade de negócio pode admitir evolução e aperfeiçoamento; a regra utilizada para selecionar os parceiros, porém, deve estar completa antes de sua aplicação.

Diante disso, impõe-se a retificação do Anexo V, Planilha de Qualificação Técnica – Capacidade, especialmente dos itens 2.2, 2.3 e 2.4, bem como de qualquer outro quesito que eventualmente reproduza a mesma incompletude, para que a PRODAM-SP substitua os campos “X anos” e “Y anos” pelos períodos de experiência efetivamente exigidos para cada perfil profissional.

Deve a PRODAM-SP, ainda, esclarecer se esses períodos constituem requisito mínimo de atendimento, requisito eliminatório, fator classificatório ou elemento destinado à graduação da pontuação, estabelecendo de maneira inequívoca a forma de comprovação e a consequência decorrente do atendimento ou não atendimento de cada requisito.

Caso a duração da experiência seja utilizada para graduação da pontuação, deverá a PRODAM-SP divulgar previamente a metodologia aplicável e demonstrar sua compatibilidade com o art. 17.1, alínea “e”, inciso I, do RPON, sob pena de subsistir violação regulamentar direta e insanável.

Impõe-se, por fim, a publicação de versão consolidada e corrigida do Anexo V e, conforme a extensão das alterações necessárias, dos demais documentos integrantes do Chamamento, com a promoção da recontagem do prazo inicialmente estabelecido para apresentação dos documentos e propostas, nos termos do item 10.11 do Edital, uma vez que a correção interfere diretamente na escolha dos profissionais, na composição da equipe técnica e na preparação da proposta.

A definição posterior dos valores comprometeria, em última análise, a própria neutralidade da regra de seleção, razão pela qual o saneamento ora requerido não pode ser postergado para momento posterior ao recebimento das propostas, sob pena de repetição do vício em grau ainda mais gravoso.

IV. SEGUNDA TESE — DO CARÁTER ELIMINATÓRIO DA PROVA DE CONCEITO ASSOCIADO A PARÂMETROS TÉCNICOS DE DEFINIÇÃO FUTURA

O Anexo II, Roteiro e Critérios de Avaliação da POC, disciplina etapa de caráter nitidamente eliminatório: nos termos do item 6.2.1 do Edital, a interessada obterá resultado “NÃO ATENDE” caso deixe de atender a qualquer requisito obrigatório, hipótese que acarreta sua desclassificação sumária, ao passo que o resultado “ATENDE” pressupõe validação de 100% dos requisitos obrigatórios. Diversos elementos técnicos necessários à execução dos próprios testes obrigatórios, contudo, são remetidos pelo Anexo II à definição ou disponibilização apenas “no momento da POC”. Os subtópicos a seguir demonstram a gravidade dessa conjugação.

4.1. A POC possui natureza eliminatória e exige atendimento integral aos requisitos obrigatórios

A gravidade da matéria decorre, inicialmente, das consequências atribuídas pelo próprio edital ao resultado da Prova de Conceito. O item 4.3.1 estabelece que somente as interessadas habilitadas e classificadas até o terceiro lugar na Fase 1 serão convocadas para a POC.

O item 4.3.2 dispõe que a Fase 2 corresponde à análise prática destinada a comprovar o atendimento aos requisitos funcionais mínimos da solução proposta, não se trata, portanto, de demonstração meramente informativa ou de diligência complementar sem repercussão decisória.

Trata-se, ao revés, de fase de julgamento apta a determinar a permanência ou a exclusão da interessada no procedimento, com efeito equivalente, na prática, ao de uma desclassificação irreversível dentro do próprio Chamamento.

O item 6.2.1, “a”, do Edital dispõe que a interessada obterá resultado “NÃO ATENDE” quando não atender a um ou mais requisitos definidos como obrigatórios no Anexo II, hipótese que resultará em desclassificação; o item 6.2.1, “b”, por sua vez, estabelece que o resultado “ATENDE” depende da validação de 100% dos requisitos obrigatórios.

A consequência jurídica é inequívoca: não atendimento de um requisito obrigatório resulta em resultado “NÃO ATENDE”, que resulta, por sua vez, em desclassificação da

interessada, sequência que não comporta margem de ponderação ou compensação por outros méritos eventualmente demonstrados na prova.

Esse regime torna indispensável que os elementos técnicos essenciais à aferição dos requisitos obrigatórios sejam conhecidos com antecedência suficiente, na extensão necessária para que todas as interessadas possam preparar suas soluções sob condições uniformes.

Uma coisa seria utilizar a POC para avaliação comparativa, atribuindo notas conforme desempenho, robustez, latência, precisão ou qualidade demonstrada, hipótese em que a reserva de determinados elementos poderia integrar a própria metodologia de aferição comparativa entre as soluções.

Outra, substancialmente mais gravosa, é exigir atendimento integral dos requisitos obrigatórios e eliminar a interessada pelo descumprimento de qualquer deles, sem que ela tenha tido acesso prévio e suficiente aos parâmetros técnicos necessários a esse atendimento.

Nessa segunda hipótese, que é exatamente a adotada pelo Edital, os requisitos de aprovação e reprovação devem ser previamente delimitados em grau suficiente para permitir preparação, aferição objetiva, reprodução e controle posterior do julgamento.

Não se cogita, em nenhum momento desta impugnação, questionar a legitimidade de a PRODAM-SP exigir o atendimento de requisitos funcionais obrigatórios como condição de aprovação na POC; questiona-se, exclusivamente, que parte desses requisitos dependa de elementos técnicos ainda não revelados às interessadas.

A natureza eliminatória da prova exige um padrão de predeterminação mais rigoroso do que aquele eventualmente aplicável a critérios de mera pontuação comparativa, na medida em que o erro de aferição, aqui, não se traduz em nota inferior, mas em exclusão definitiva da interessada do procedimento.

Trata-se, em essência, da mesma lógica já prevalecente na jurisprudência dos tribunais acerca de provas de conceito eliminatórias: a desclassificação decorrente de POC deve observar estritamente os princípios da legalidade, isonomia, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório, não comportando flexibilização de critérios que não estejam previamente estabelecidos no edital.

Se a própria jurisprudência reconhece que não há margem para flexibilização de prazos ou critérios previamente estabelecidos, com maior razão se deve reconhecer que não há margem para aplicação de critério que sequer foi previamente estabelecido, hipótese ainda mais gravosa do que a mera flexibilização de critério já existente.

A gravidade é potencializada pelo fato de que a POC, no presente Chamamento, ocorre apenas com as três finalistas da Fase 1, de modo que cada desclassificação na POC representa a eliminação de uma interessada que já superou etapa competitiva anterior, com investimento de tempo, recursos e mobilização de equipe técnica considerável.

Diante do exposto, a natureza eliminatória da POC exige, como pressuposto lógico e jurídico de sua própria legitimidade, que todos os requisitos obrigatórios, e não apenas parte deles, estejam previamente delimitados e cognoscíveis a todas as interessadas antes da realização da prova.

4.2. A distinção entre reserva do elemento concreto de teste e reserva do requisito técnico de aprovação

O Anexo II contém diversos testes cuja execução depende de elementos que serão definidos, escolhidos ou disponibilizados posteriormente pela PRODAM-SP: no teste de despacho para agente, prevê-se “simulação com consumo de API definida no momento da POC”; no teste de retorno do agente via sistema, repete-se a mesma remissão.

No teste de integração com API, prevê-se o envio de eventos e alertas para “endpoint escolhido no momento da POC”; no teste de importação de base de dados, a base de rostos e placas será “definida no contexto da POC”; e no teste de integração com sistemas externos, os sistemas e bases serão “definidos pela PRODAM ou disponibilizados no contexto da POC”.

No teste relativo à base de veículos furtados ou fugitivos, exige-se consulta e correlação de eventos de LPR com bases de dados de veículos “real ou simulada, definida pela PRODAM”, reforçando o padrão de remissão a elementos técnicos ainda não conhecidos pelas interessadas.

A combinação dessas disposições evidencia que a interessada poderá ser submetida a teste eliminatório cujos elementos concretos de integração, APIs, endpoints, bases, sistemas e ambiente não se encontram integralmente estabilizados no instrumento convocatório.

É necessário, contudo, delimitar precisamente o vício: não há ilegalidade, por si só, em a PRODAM utilizar dados simulados, massas reservadas, endpoint concreto não previamente revelado ou cenários operacionais desconhecidos das participantes.

Em uma POC, a reserva do elemento concreto de teste pode ser tecnicamente justificável para preservar a autenticidade da demonstração e impedir preparação artificial para uma

situação previamente conhecida, hipótese em que a reserva não compromete, por si só, a legitimidade da prova.

O que deve ser previamente conhecido é a capacidade técnica que a solução deverá possuir para superar validamente o teste, ou seja, os padrões técnicos que a solução precisa atender, ainda que os dados concretos empregados no teste permaneçam reservados até sua realização.

Por isso, quando relevantes ao atendimento de requisito obrigatório, devem estar suficientemente predeterminados os padrões de interoperabilidade, protocolos de comunicação, formatos de entrada e saída, métodos de autenticação, requisitos de segurança, características mínimas das interfaces e limites técnicos de integração.

Devem estar igualmente predeterminadas as premissas de conectividade, características gerais das bases e ambientes, métricas de desempenho, tolerâncias, critérios de aprovação e reprovação, método de aferição, regime de logs e evidências e tratamento de falhas atribuíveis a componentes externos à solução avaliada.

A distinção é fundamental: a reserva do elemento concreto de teste é compatível com a natureza da POC; a reserva do próprio requisito técnico de aprovação não é. Dados, massas ou cenários específicos podem ser revelados apenas no momento da prova, desde que as capacidades exigidas e os critérios objetivos de aferição tenham sido previamente definidos.

O que não se admite é que requisito técnico essencial seja conhecido pela interessada somente durante a execução do teste e que seu não atendimento imediato produza, então, efeito eliminatório, hipótese em que a interessada é surpreendida por padrão técnico do qual não tinha, e não poderia ter tido, conhecimento prévio.

Aplicando essa distinção ao Anexo II, verifica-se que a reserva da “API definida no momento da POC” ou do “endpoint escolhido no momento da POC” não esclarece se os padrões de protocolo, autenticação e formato dessa API ou desse endpoint já são conhecidos, apenas o dado concreto de qual API ou endpoint será utilizado, ou se toda a característica técnica da integração permanece em aberto até o dia da prova.

Essa ambiguidade é, em si, mais um vício autônomo: mesmo que a PRODAM-SP pretenda, legitimamente, reservar apenas o dado concreto do teste, o texto do Anexo II não permite às interessadas ter certeza disso, e a mera possibilidade de que o padrão técnico completo esteja em aberto já compromete a preparação da solução.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a exigência de amostras ou de prova de conceito deve estar prevista no instrumento convocatório e ser acompanhada de critérios objetivos de avaliação. No Acórdão nº 304/2016–TCU/Plenário, o Tribunal examinou, entre outras impropriedades, a “omissão no edital dos critérios de avaliação de amostras e da previsão de quantitativos mínimos para o fornecimento”, circunstância que ensejou a procedência da representação e a expedição de determinações à Administração.

A mesma orientação exige que a prova de conceito seja conduzida conforme o rito e os parâmetros previamente estabelecidos no edital. Em decisão mais recente, relativa ao Processo nº 2.251/2025, o TCU examinou falhas na realização de prova de conceito e determinou a anulação do segundo pregão, após reconhecer irregularidades relacionadas à avaliação técnica e à inabilitação de licitante.

Assim, a exigência de amostra ou prova de conceito somente pode ser utilizada quando houver justificativa para sua necessidade, previsão clara no instrumento convocatório, definição antecipada dos requisitos funcionais ou técnicos a serem verificados, critérios objetivos de aceitação, prazo adequado para apresentação e procedimento uniforme de avaliação. A Administração não deve criar ou alterar esses parâmetros durante a análise, pois isso compromete a previsibilidade, a isonomia e o julgamento objetivo do procedimento.

Diante do exposto, impõe-se que o Anexo II seja esclarecido de modo a explicitar, para cada teste que remete elemento a definição futura, se apenas o dado concreto permanece reservado ou se também os padrões técnicos de integração ainda não foram fixados, e, nesta segunda hipótese, que tais padrões sejam imediatamente publicados.

4.3. Local, mobilização, custos e neutralidade temporal do julgamento eliminatório

A insuficiência da disciplina da POC não se limita aos parâmetros tecnológicos. O item 6.1.2 determina que a POC será realizada em local designado pela PRODAM-SP e em período agendado pela Comissão, e o item 6.1.2.1 admite expressamente que ela ocorra em município diverso da sede da PRODAM.

Nos termos do item 6.1.3 do Edital, compete à interessada providenciar, às suas expensas, todos os equipamentos de informática, softwares, sistemas operacionais, bancos de dados, licenças e demais recursos necessários à comprovação dos requisitos funcionais de sua solução.

A regra é reforçada pelo item 10.7, segundo o qual as interessadas arcarão com todos os custos decorrentes de sua participação no Chamamento Público, incluindo expressamente os custos de realização da Prova de Conceito.

A realização da POC em município diverso da sede da PRODAM não é, isoladamente, ilegal; da mesma forma, a atribuição dos custos ordinários de participação à interessada não é, por si só, incompatível com a natureza do procedimento.

O problema resulta da conjugação de local a ser posteriormente indicado, período a ser agendado, mobilização técnica potencialmente complexa, custos suportados pela interessada e consequência eliminatória da prova, sem que esteja previamente assegurada antecedência mínima objetiva para preparação e mobilização.

Em prova tecnológica dessa natureza, a mobilização pode envolver deslocamento de profissionais especializados, equipamentos, licenças, configuração de ambientes, conectividade, credenciamento, integração, infraestrutura e logística operacional, atividades que demandam planejamento com antecedência mínima razoável.

Se o local e o período serão indicados posteriormente, o instrumento deve assegurar antecedência mínima, uniforme e razoável entre a convocação e a realização da prova, sob pena de a mobilização tornar-se inviável ou excessivamente onerosa para parte das interessadas.

A ausência dessa garantia pode produzir assimetria circunstancial entre as participantes: empresa que disponha fortuitamente de estrutura próxima ao local posteriormente designado poderá encontrar-se em posição material distinta daquela que necessite mobilizar equipe e infraestrutura a partir de outra unidade da Federação.

Não se pretende exigir que o município da POC seja necessariamente definido desde a publicação do Edital; pretende-se que sua indicação futura esteja submetida a procedimento uniforme, com prazo mínimo de convocação e condições logísticas previamente conhecidas.

Há, ainda, dimensão temporal adicional e relevante: antes da realização da POC, a PRODAM-SP já terá conhecimento das empresas classificadas para essa fase, das soluções por elas apresentadas e de parte relevante de suas arquiteturas, integrações, capacidades e estratégias técnicas.

Se parâmetros essenciais de aprovação ou reprovação permanecerem materialmente abertos até esse momento, sua definição poderá ocorrer quando a Administração já conhecer as soluções concretamente submetidas à prova, circunstância que compromete a neutralidade informacional indispensável à lisura do julgamento.

Não é necessário imputar favorecimento, direcionamento ou qualquer intenção subjetiva à Administração para identificar o problema; a insuficiência é estrutural, e a predeterminação das condições relevantes de uma prova eliminatória protege tanto as participantes quanto a própria Administração.

A neutralidade do julgamento exige, portanto, que aquilo que constitua condição material de aprovação ou reprovação seja definido, tanto quanto tecnicamente possível, antes de a Administração conhecer a situação particular das interessadas submetidas ao teste.

O item 12.11 do art. 12 do RPON confirma essa premissa, pois admite que a área responsável pela seleção altere ou acrescente critérios e parâmetros de avaliação no curso do procedimento, mas condiciona expressamente essa prerrogativa à comunicação aos interessados e à concessão de prazo razoável para adequação, garantia que se frustra caso o parâmetro técnico essencial seja revelado apenas durante a própria prova eliminatória.

Diante do exposto, impõe-se que o Edital assegure prazo mínimo de antecedência entre a convocação para a POC e sua efetiva realização, compatível com a mobilização técnica e logística exigida, e que a indicação de local e período observe procedimento uniforme e previamente conhecido por todas as interessadas.

4.4. Orientação jurisprudencial de controle e providências necessárias ao saneamento da POC

A necessidade de predeterminação suficiente das condições de uma Prova de Conceito eliminatória encontra amplo respaldo na jurisprudência de controle externo, formada tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual, acerca de contratações de tecnologia da informação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União indica que a exigência de amostras ou provas de conceito deve ser disciplinada previamente no instrumento convocatório, com definição dos critérios de avaliação e dos parâmetros técnicos necessários à aferição da aceitabilidade. No Acórdão nº 304/2016–TCU/Plenário, a Corte apontou como irregularidade a “omissão no edital dos critérios de avaliação de amostras e da previsão de quantitativos mínimos para o fornecimento”, reconhecendo a necessidade de parâmetros previamente estabelecidos para orientar a análise da Administração e permitir o controle pelos participantes.

Assim, no presente caso, os requisitos funcionais mínimos a serem demonstrados devem estar expressamente delimitados no instrumento convocatório, não sendo admissível que a Administração defina ou modifique os critérios de aceitação apenas durante a realização da prova de conceito ou da avaliação da amostra.

Tribunais de contas estaduais têm, em casos assemelhados, determinado a retificação de editais quando não fixados os requisitos básicos ou essenciais do sistema a serem demonstrados durante a prova, tampouco critérios objetivos para aceitação da solução, recomendando a apresentação de roteiro detalhado de verificação, com critérios objetivos de aceitação.

Essa orientação não decorre de vedação abstrata à realização de provas de conceito, nem de exigência de que toda a solução seja previamente conhecida pela Administração; decorre, isto sim, da exigência de que aquilo que será objeto da demonstração e os critérios pelos quais a solução será aceita ou rejeitada sejam suficientemente predeterminados e objetivamente verificáveis.

A pertinência desses precedentes ao presente Chamamento é direta: o Anexo II remete diversas APIs, endpoints, bases e sistemas à definição ou disponibilização posterior, ao mesmo tempo em que o item 6.2.1 determina a desclassificação pelo não atendimento de qualquer requisito obrigatório, exatamente a conjugação que a jurisprudência de controle rejeita.

A jurisprudência recente também confirma que a desclassificação decorrente de prova de conceito deve observar estritamente os princípios da legalidade, isonomia, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório, não havendo margem para flexibilização de critérios que não estejam previamente estabelecidos no edital.

Do mesmo modo, a jurisprudência reconhece que a prova de conceito deve obedecer a critérios objetivos definidos no edital, sem espaço para subjetividade que comprometa a isonomia entre as interessadas, parâmetro que a atual redação do Anexo II não integralmente observa.

Diante do exposto, impõe-se a revisão do Edital e do Anexo II, Roteiro e Critérios de Avaliação da POC, para que a PRODAM-SP estabeleça, antes da aplicação da prova, disciplina suficientemente completa, uniforme e vinculante.

Devem ser definidos, especialmente, os padrões técnicos, protocolos, formatos, interfaces e condições de integração necessários ao atendimento dos requisitos obrigatórios, bem como as características gerais das APIs, endpoints, bases, sistemas e ambientes utilizados, na extensão necessária à preparação técnica das soluções.

Devem ser definidas, ainda, as métricas, tolerâncias, métodos de aferição e critérios objetivos de aprovação e reprovação, a infraestrutura fornecida pela PRODAM-SP e aquela de responsabilidade da interessada, e o procedimento aplicável a indisponibilidades ou falhas de elementos externos à solução avaliada.

Devem, por fim, ser estabelecidos os mecanismos de registro, logs, evidências e documentação dos resultados, as hipóteses e condições de repetição de testes afetados por eventos não imputáveis à participante, e a forma de manifestação técnica, registro de ocorrências e contestação do resultado.

Caso a PRODAM-SP entenda necessário alterar ou acrescentar, no decorrer da seleção, critérios ou parâmetros técnicos relevantes para a avaliação, deverá observar o item 12.11 do art. 12 do RPON, mediante comunicação aos interessados e concessão de prazo razoável para adequação antes de atribuir ao novo parâmetro qualquer consequência eliminatória.

Não se pretende retirar da POC sua capacidade de verificar concretamente a robustez, funcionalidade e interoperabilidade das soluções, nem impedir o emprego de cenários de teste reservados; exige-se, apenas, que nenhuma interessada seja eliminada pelo não atendimento imediato de requisito técnico essencial que somente lhe tenha sido revelado no momento da própria prova.

A flexibilidade do RPON autoriza a evolução da oportunidade de negócio e, nos limites do Regulamento, a alteração ou o acréscimo de critérios e parâmetros de avaliação; não autoriza, porém, surpresa eliminatória, incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência do art. 37, caput, da Constituição Federal.

Por essa razão, a disciplina da POC deve ser saneada antes de sua aplicação e, naquilo que repercute sobre a preparação da solução, da proposta técnica ou do modelo de negócio, antes do encerramento do prazo para apresentação das propostas, assegurando-se, caso a alteração interfira em sua formulação, a correspondente recomposição do prazo prevista no item 10.11 do Edital.

V. TERCEIRA TESE — DA AUSÊNCIA DE FÓRMULA CONSOLIDADA DE CONVERSÃO DAS PONTUAÇÕES DOS ANEXOS III, IV E V PARA A NOTA FINAL DE 0 A 100

O item 5.4.3.2 do Edital estabelece que a Comissão atribuirá às propostas de modelo de negócio pontuação de 0 a 100 pontos, com base nos critérios e pesos definidos nos Anexos III, IV e V. Todavia, os Anexos trabalham com universos próprios de pontuação, o Anexo IV totaliza 344 pontos e o Anexo V totaliza 140 pontos, associados a pesos de 40% e 60%, sem que se explicita a fórmula de conversão para a escala final. Os subtópicos a seguir demonstram a extensão e a gravidade dessa lacuna metodológica.

5.1. A classificação da Fase 1 possui repercussão decisória direta sobre o acesso à POC

O item 4.2 do Edital estrutura a Fase 1 em etapas que compreendem a análise documental e a análise do modelo de negócio apresentado, sendo a pontuação e a classificação das propostas vinculadas aos critérios previstos nos Anexos III, IV e V.

O item 4.2.4 estabelece que o resultado da análise do modelo de negócio tem por finalidade avaliar e classificar, mediante pontuação, as propostas de parceria tecnicamente mais vantajosas para a PRODAM-SP, atribuindo à nota, portanto, função nitidamente seletiva e não meramente informativa.

A consequência dessa classificação não é meramente ordinal: nos termos do item 4.3.1, somente as interessadas habilitadas e classificadas até o terceiro lugar na Fase 1 serão convocadas para a Prova de Conceito, de modo que a nota final exerce, na prática, função equivalente a corte eliminatório.

Logo, a classificação da Fase 1 define diretamente o universo das interessadas que poderá prosseguir no Chamamento, segundo a sequência: classificação na Fase 1, posicionamento entre as três primeiras, acesso à POC, possibilidade de prosseguimento no procedimento.

Para as interessadas classificadas abaixo da terceira posição, a formação da nota produz, portanto, consequência material equivalente ao afastamento das fases subsequentes, ainda que tais interessadas tenham sido regularmente habilitadas e tenham apresentado propostas tecnicamente robustas.

Quanto maior a repercussão decisória da classificação, maior a necessidade de que os critérios, pesos e metodologia de formação da nota estejam suficientemente definidos antes da apresentação e do conhecimento das propostas, parâmetro elementar de qualquer processo seletivo minimamente transparente.

Não se trata de exigência formalista ou desproporcional à natureza do Chamamento: trata-se de exigência inerente a qualquer sistema de pontuação que produza efeito eliminatório, na medida em que apenas a compreensão prévia da fórmula de composição da nota permite à interessada aferir, ainda que aproximadamente, sua própria posição relativa na disputa.

A ausência dessa compreensão prévia converte a disputa em exercício de expectativa não fundamentada: a interessada formula sua proposta sem saber, com o mínimo de precisão exigível, de que forma os diferentes componentes de sua oferta técnicos, de capacidade e econômico-financeiros, serão efetivamente sopesados na nota final.

Essa incerteza reflete diretamente na estratégia de elaboração da proposta: a interessada pode investir recursos desproporcionais em determinado componente, por exemplo, os requisitos funcionais do Anexo IV, em detrimento de outro, como os aspectos econômico-financeiros do item 5.4.3.3, sem saber se essa alocação de esforços corresponde ao peso real que a Comissão atribuirá a cada elemento na nota final.

A repercussão sobre a POC agrava ainda mais o quadro: a interessada que, por desconhecimento da fórmula de conversão, obtiver posição classificatória inferior à que obteria caso conhecesse a metodologia completa, será definitivamente excluída da fase prática de demonstração de sua solução, sem possibilidade de reversão.

Trata-se, portanto, de risco concreto e não meramente hipotético: a indefinição da fórmula de conversão pode determinar, por si só, a diferença entre uma interessada tecnicamente competente avançar ou não à Prova de Conceito, com todas as consequências financeiras e estratégicas que essa exclusão acarreta.

A gravidade é potencializada pela natureza do objeto do Chamamento, solução de monitoramento e análise avançada de imagens voltada à segurança pública municipal, que exige investimento técnico e financeiro substancial na preparação da proposta, investimento que a interessada realiza sem conhecer a real fórmula de julgamento a que será submetida.

Não se cogita, com a presente tese, questionar a legitimidade de a PRODAM-SP atribuir função eliminatória à nota da Fase 1; questiona-se, exclusivamente, que essa função eliminatória seja exercida com base em fórmula de composição da nota que ainda não foi integralmente publicada.

A repercussão decisória da classificação, portanto, não é circunstância acessória à presente tese, mas fundamento primário de sua gravidade: quanto mais consequências jurídicas

e econômicas decorrerem de determinada nota, maior o standard de objetividade e completude exigível da metodologia que a produz.

Diante do exposto, a ausência de fórmula consolidada de conversão das pontuações dos Anexos III, IV e V para a nota final de 0 a 100 compromete, de forma direta e imediata, a própria racionalidade da etapa mais decisiva do Chamamento Público nº 001/2026.

5.2. A incompatibilidade entre os universos de pontuação dos Anexos e a escala final de 0 a 100

O item 5.4.3.2 do Edital dispõe que a Comissão de Seleção analisará as propostas de modelo de negócio e atribuirá pontuação de 0 a 100 pontos, com base nos critérios e pesos definidos nos Anexos III, IV e V.

O item 5.4.3.3 estabelece que os critérios de avaliação abrangerão, no mínimo, o potencial da solução e alinhamento estratégico, a viabilidade e maturidade do modelo de negócio, o modelo financeiro e a estratégia comercial, a estimativa de receitas e o compartilhamento de resultados, e a estrutura de governança e gestão de riscos.

O Anexo III contempla diretrizes e requisitos para a proposta de modelo de negócio, estabelecendo estrutura de classificação técnica composta por requisitos funcionais, com peso de 40%, e requisitos de capacidade, com peso de 60%.

O Anexo IV contém planilha de requisitos técnicos da solução, com critérios de demonstração, critérios de aceitação, pontuação e avaliação de conformidade, apresentando universo próprio de pontuação que totaliza 344 pontos.

O Anexo V disciplina requisitos relacionados à capacidade técnica do parceiro, compreendendo capacidade técnico-operacional, capacidade técnico-profissional, governança e certificações, com universo próprio de pontuação que totaliza 140 pontos.

Tem-se, portanto, simultaneamente: nota classificatória final de 0 a 100 pontos; requisitos funcionais com peso de 40%; requisitos de capacidade com peso de 60%; Anexo IV com universo próprio de 344 pontos; Anexo V com universo próprio de 140 pontos; e critérios econômicos, estratégicos e de governança previstos no item 5.4.3.3.

O problema está precisamente na articulação entre esses elementos: não se identifica, de maneira inequívoca, fórmula consolidada que demonstre como os universos de 344 e 140 pontos serão convertidos para a escala final de 0 a 100.

Também não se identifica como os demais elementos qualitativos e econômico-financeiros expressamente indicados no item 5.4.3.3 repercutirão nessa mesma nota, uma vez que tais elementos não possuem, eles próprios, escala de pontuação equivalente à dos Anexos IV e V.

Por exemplo, o instrumento não esclarece suficientemente se os 344 pontos do Anexo IV serão normalizados para o universo correspondente aos 40%, nem se os 140 pontos do Anexo V serão normalizados para o universo correspondente aos 60%, operação matemática elementar, mas cuja fórmula específica não consta do Edital.

O instrumento também não esclarece qual fórmula matemática será utilizada nessa eventual normalização, nem como serão tratados eventuais resultados fracionários decorrentes da conversão entre as diferentes escalas de pontuação.

Não se identifica, ademais, como os critérios qualitativos do modelo de negócio previstos no item 5.4.3.3 serão transformados em pontuação, nem qual será a repercussão específica do modelo financeiro, das projeções de investimento, da estratégia comercial, da estimativa de receitas, do compartilhamento de resultados, da governança e da gestão de riscos na nota final.

Não se afirma que os pesos de 40% e 60% sejam, em si, inadequados, nem que os universos de 344 e 140 pontos sejam juridicamente incompatíveis entre si; a incompatibilidade reside na ausência de explicitação da relação matemática entre esses diferentes elementos e a nota classificatória final.

A suficiência da disciplina editalícia pode ser submetida a teste objetivo: a partir exclusivamente do edital e de seus anexos, seria necessário que uma interessada pudesse atribuir resultados hipotéticos a duas propostas, aplicar os critérios e pontuações previstos, aplicar os pesos estabelecidos, converter as diferentes pontuações para a escala final e identificar qual proposta obteria posição classificatória superior.

Esse teste, aplicado ao presente Edital, revela que tal reprodução não é integralmente possível apenas com base no texto publicado, na medida em que a fórmula de conversão entre os universos de 344, 140 e os demais critérios qualitativos e a escala final de 0 a 100 não se encontra explicitada.

Diante do exposto, a incompatibilidade entre os universos de pontuação dos diferentes Anexos e a escala final de 0 a 100 constitui vício autônomo, distinto da mera indeterminação

dos critérios qualitativos, e igualmente apto a comprometer a objetividade e a reprodutibilidade do julgamento da Fase 1.

5.3. Exigência de parametrização objetiva e dever de motivação — art. 54, § 2º, da Lei nº 13.303/2016 e art. 17.1 do RPON

A Impugnante não questiona a possibilidade de a PRODAM-SP avaliar aspectos qualitativos, técnicos, econômicos e estratégicos das propostas de parceria; a própria natureza associativa da oportunidade de negócio, disciplinada pelo RPON, admite que a seleção considere elementos dessa natureza.

A controvérsia é distinta: reside na necessidade de que a regra segundo a qual esse juízo qualitativo produzirá pontuação e classificação seja previamente conhecida, compreensível e controlável, e não na legitimidade do próprio juízo qualitativo em si.

O item 17.1 do art. 17 do RPON admite que o edital estabeleça avaliação de aspectos técnicos e qualitativos, incluindo elementos destinados a demonstrar qual proposta se apresenta mais vantajosa à PRODAM-SP; essa autorização, entretanto, não significa liberdade avaliativa desprovida de parâmetros.

O item 17.1, “c”, do RPON exige motivação da avaliação, especialmente diante do grau de subjetividade inerente à análise da vantagem das diferentes propostas, com indicação objetiva das diferenças existentes entre elas e de suas repercussões práticas.

O item 17.1, “d”, por sua vez, estabelece que, quando possível, a análise, ainda que influenciada por aspectos subjetivos, deverá ser objetivamente parametrizada, disposição que assume especial relevância no caso concreto, em que o próprio instrumento já adotou pesos e pontuações numéricas.

Nessas circunstâncias, a possibilidade de parametrização não é meramente abstrata: o próprio Edital já elegeu a técnica da pontuação numérica como método de julgamento, de modo que a ausência de explicitação da fórmula de conversão não pode ser justificada pela alegação de que se trata de juízo eminentemente subjetivo, insuscetível de parametrização.

A questão que permanece sem disciplina suficientemente clara é justamente como esses diferentes valores serão articulados e convertidos na nota classificatória final, questão que a motivação posterior da Comissão não tem aptidão para sanar.

A motivação posterior é indispensável, mas não resolve essa deficiência: a motivação explica a aplicação da regra de julgamento ao caso concreto; não substitui a definição prévia da própria regra de formação da nota, que deve preceder, e não suceder, o julgamento das propostas.

O art. 54, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, inserido na disciplina dos critérios de julgamento das licitações promovidas pelas empresas estatais e aqui não invocado como norma diretamente regente do Chamamento, oferece reforço sistemático relevante: ao exigir que os critérios de julgamento sejam acompanhados de parâmetros específicos, definidos no instrumento convocatório, destinados a limitar a subjetividade do julgamento, a Lei das Estatais evidencia a importância da prévia definição dos referenciais utilizados na avaliação dos participantes.

No presente caso, contudo, a exigência de predeterminação encontra fundamento imediato no próprio RPON e nos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade, isonomia e segurança jurídica, especialmente porque os requisitos questionados possuem repercussão direta sobre a avaliação e a classificação das interessadas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União exige que o julgamento das propostas técnicas seja fundamentado em critérios objetivos, previamente definidos e suficientemente claros no instrumento convocatório. Na Representação nº 1.499/2021–TCU, a Corte examinou questionamentos relativos ao julgamento de propostas técnicas e registrou a necessidade de observância da “impessoalidade, bem como do dever de apresentar motivação suficiente e de julgar a licitação a partir de critérios objetivos”.

No mesmo sentido, o TCU, ao apreciar o Processo nº 22.991/2012-3, reconheceu a violação aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório. Desse modo, quando o Chamamento adota notas técnicas ou quesitos pontuáveis, deve estabelecer previamente os critérios de avaliação, a forma de atribuição da pontuação e, quando admitido o atendimento parcial, a respectiva gradação. A ausência dessas definições permite avaliações subjetivas e compromete a isonomia, a previsibilidade e a possibilidade de controle do resultado.

A mesma orientação exige que a Comissão julgadora fundamente adequadamente as notas atribuídas às propostas técnicas, consignando em relatório circunstanciado os elementos considerados, dever de motivação que pressupõe, logicamente, a preexistência de metodologia de pontuação já fixada, e não construída ad hoc no momento da avaliação de cada proposta concreta.

Consoante a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio do julgamento objetivo não se limita a exigir que os critérios de avaliação sejam mencionados no instrumento convocatório; exige, além disso, que a metodologia de composição da nota final seja integralmente reproduzível pelos licitantes a partir das regras publicadas.

Também Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que o exercício de avaliação técnica qualitativa, ainda que legítimo, não dispensa a etapa lógica anterior de definição da métrica de conversão entre os diferentes componentes da nota, sob pena de a discricionariedade técnica extravasar seus limites e transferir à Comissão, no curso do próprio julgamento, competência normativa que pertence, com exclusividade, à fase de elaboração do instrumento convocatório.

Diante do exposto, a exigência de parametrização objetiva e de motivação da avaliação, prevista tanto no RPON quanto, sistematicamente, na Lei nº 13.303/2016, não se satisfaz com a mera menção a critérios qualitativos no item 5.4.3.3, exigindo a explicitação prévia da fórmula segundo a qual esses critérios se convertem em nota.

5.4. Neutralidade temporal do julgamento e providências necessárias ao saneamento da metodologia

Há, também aqui, dimensão temporal relevante. Enquanto as propostas não forem recebidas, eventual complementação da metodologia de classificação poderá ser realizada de forma abstrata, geral e uniforme, sem conhecimento das características particulares das interessadas.

Depois do recebimento, entretanto, a PRODAM-SP conhecerá as empresas participantes, as soluções técnicas propostas, os requisitos funcionais e de capacidade que cada interessada afirma atender, os investimentos e projeções de receita apresentados e as estratégias comerciais invocadas por cada participante.

A partir desse momento, eventual definição da fórmula de normalização, atribuição de pesos ainda não estabelecidos ou complementação material da metodologia de avaliação econômico-financeira deixará de ocorrer em ambiente abstrato e passará a ser realizada quando as propostas concretamente submetidas à classificação já forem conhecidas.

Não é necessário imputar favorecimento, direcionamento ou intenção subjetiva à Administração para identificar o problema; a insuficiência é estrutural, e a regra de classificação deve preceder o conhecimento das propostas que será chamada a classificar.

Essa precedência protege simultaneamente as interessadas e a própria PRODAM-SP, assegurando impessoalidade, igualdade de condições, previsibilidade e auditabilidade do resultado, elementos indispensáveis à legitimidade de qualquer procedimento seletivo, ainda que estruturado sob o regime flexível das oportunidades de negócio.

A solução juridicamente adequada não consiste em explicar a fórmula de classificação apenas durante o julgamento da Fase 1, em manifestação técnica posterior ou na própria motivação do resultado; a metodologia necessária à formação da nota deve integrar previamente o instrumento convocatório e vincular tanto a Administração quanto as interessadas.

Impõe-se, portanto, o saneamento do Edital e de seus Anexos, mediante disciplina consolidada e vinculante que estabeleça os critérios e subcritérios de avaliação técnica, qualitativa, econômico-financeira e de governança, com a respectiva pontuação máxima atribuível a cada componente.

Deve ser estabelecido, ainda, o peso de cada componente na nota final, a fórmula utilizada para conversão ou normalização das pontuações dos Anexos IV e V para a escala final de 0 a 100, e a forma de aplicação dos pesos de 40% para requisitos funcionais e 60% para requisitos de capacidade.

Deve, igualmente, ser esclarecida a metodologia de avaliação e pontuação dos critérios qualitativos previstos no item 5.4.3.3, a metodologia de consideração dos aspectos econômico-financeiros previstos no Edital e no item 18.1 do art. 18 do RPON, e as regras aplicáveis a resultados fracionários, quando relevantes.

Deve a PRODAM-SP definir, por fim, eventual nota mínima de corte, caso pretenda adotá-la, e os critérios de desempate, caso necessários, com sua respectiva ordem de aplicação.

Não se pretende impor à PRODAM-SP modelo matemático específico, tampouco eliminar o espaço de avaliação técnica inerente à seleção de parceiro para oportunidade de negócio complexa; pretende-se assegurar que a Administração defina previamente a metodologia que ela própria utilizará para transformar os elementos avaliados em nota e classificação.

Caso o saneamento importe alteração ou acréscimo material de critérios ou parâmetros de avaliação, deverá ser observado o item 12.11 do art. 12 do RPON, mediante comunicação

aos interessados e concessão de prazo razoável para apresentação de propostas adequadas aos critérios e parâmetros estabelecidos.

Se, diversamente, a Administração entender que a metodologia completa já se encontra contida no instrumento convocatório, deverá explicitá-la de forma consolidada e demonstrar, a partir das disposições já publicadas, como se obtém a nota final de 0 a 100 e como cada um dos componentes anunciados repercute na classificação.

Em qualquer hipótese, o saneamento deve ocorrer antes do encerramento do prazo para apresentação das propostas, porque a metodologia de avaliação interfere diretamente em sua estruturação técnica, econômica e estratégica, sob pena de repetição do vício em fase ainda mais avançada do certame.

Havendo alteração ou acréscimo material das condições segundo as quais as propostas serão formuladas ou julgadas, deverá ser assegurado prazo razoável para sua adequação, nos termos do próprio RPN e do item 10.11 do Edital.

VI. QUARTA TESE — DA INDEFINIÇÃO DO REGIME CONCORRENCIAL DA PARCERIA E DA AMBIGUIDADE ENTRE HABILITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

O item 8.1.1 do Edital prevê a convocação da interessada mais bem classificada, ao passo que o item 8.1.2 prevê cadastro reserva por 12 meses; o Anexo I alude à possibilidade de múltiplos parceiros e a futuros chamamentos; e a minuta do Contrato Associativo contém, simultaneamente, cláusula de não concorrência (Cláusula 13) e cláusula de não exclusividade (Cláusula 20.8). Paralelamente, a retificação de 06/08/2026, embora tenha buscado maior objetividade, não eliminou a ambiguidade entre habilitação e classificação quanto aos elementos da subseção 5.3. Os subtópicos a seguir desenvolvem cada uma dessas questões.

6.1. A indefinição do regime concorrencial compromete o planejamento econômico das propostas

O item 8.1.1 do Edital estabelece que, concluída a classificação final da Fase 2 e julgados os recursos, será convocada a interessada mais bem classificada; paralelamente, o item 8.1.2 determina que as demais empresas habilitadas e classificadas integrarão cadastro reserva

pelo período de 12 meses, facultando à PRODAM-SP convocá-las segundo critérios de conveniência e oportunidade.

O item 4.3.4 igualmente prevê a constituição de cadastro reserva caso as três interessadas submetidas à POC sejam habilitadas, reforçando a centralidade desse instituto na arquitetura do Chamamento.

O Anexo I alude à possibilidade de colaboração com múltiplos entes como parceiros, mediante divisão de atividades e responsabilidades, e justifica o cadastro reserva como instrumento de prudência e gestão de riscos, contemplando a possibilidade de novo chamamento para atendimento de clientes não satisfatoriamente atendidos pela parceria constituída.

Essas previsões não são, por si sós, incompatíveis com a natureza da oportunidade de negócio; o problema reside na ausência de delimitação suficientemente objetiva de como esses diferentes mecanismos se relacionarão na exploração econômica do objeto.

Não se identifica com segurança se a parceria decorrente do presente Chamamento será exclusiva ou não exclusiva, se poderão existir múltiplas parceiras simultaneamente, se o cadastro reserva possui função predominantemente substitutiva ou se poderá também ser utilizado para ampliar a estrutura de parceiros.

Tampouco se identifica se futuros chamamentos poderão alcançar clientes, territórios, módulos, funcionalidades ou serviços compreendidos na oportunidade econômica objeto deste procedimento, questão de manifesta relevância para o dimensionamento do mercado potencialmente disponível à parceira selecionada.

A necessidade dessa definição encontra respaldo no próprio RPON, que disciplina distintamente as hipóteses de seleção de parceiros sem relação de exclusão e com relação de exclusão: o art. 15 trata da seleção sem relação de exclusão, destinada às hipóteses em que a PRODAM-SP pretenda formalizar parceria com múltiplos parceiros, exigindo que o edital indique o escopo da solução, as exigências de qualificação e os critérios de compartilhamento de riscos e resultados.

O art. 16, por sua vez, disciplina a seleção com relação de exclusão mediante procedimento competitivo, exigindo igualmente a definição do escopo, requisitos de qualificação, parâmetros de compartilhamento de riscos e resultados, formalidades e procedimentos para formação e desenvolvimento da parceria, e critérios de seleção.

Não se sustenta que a PRODAM-SP tenha necessariamente adotado modelo incompatível com o RPON, nem que esteja juridicamente impedida de estruturar oportunidade que admita parceiros complementares; a questão antecede essa discussão: o instrumento convocatório deve permitir que a interessada identifique, antes de formular sua proposta, qual é o regime competitivo aplicável.

Essa necessidade torna-se ainda mais evidente diante da própria minuta do Contrato Associativo: a Cláusula 13 disciplina exclusividade, não concorrência e prevenção de conflitos de interesse, estabelecendo restrições à atuação da parceira em situações capazes de comprometer informações sensíveis, ativos estratégicos, diferencial competitivo ou a viabilidade econômica da oportunidade.

De outro lado, a Cláusula 20.8 da minuta estabelece que, salvo disposição expressa em contrário, nenhuma das parceiras detém exclusividade para comercialização, exploração comercial externa ou participação futura em módulos ou evoluções, admitindo-se que a PRODAM-SP celebre parcerias complementares, desde que não haja conflito com o Contrato Associativo.

Não se afirma que essas disposições sejam necessariamente contraditórias; é juridicamente possível compatibilizar obrigações de não concorrência e proteção de ativos estratégicos com parceria comercial não exclusiva. O que não se mostra suficientemente definido é o alcance concreto dessa compatibilização no modelo de negócio submetido à competição.

A questão possui repercussão direta na formulação do modelo de negócio: as interessadas são chamadas a dimensionar investimentos, estratégia comercial, projeções de receitas, compartilhamento de resultados, estrutura operacional e riscos da parceria, projeções que dependem necessariamente das condições concorrenciais sob as quais a oportunidade será explorada.

Não se exige que a PRODAM-SP antecipe todos os clientes, contratos ou oportunidades futuras; exige-se, porém, que defina previamente o regime econômico e concorrencial básico da parceria submetida ao mercado, de modo que todas as interessadas formulem suas propostas a partir das mesmas premissas.

A ausência dessa delimitação compromete a comparabilidade das propostas, pois permite que diferentes interessadas construam suas projeções econômicas e estratégias comerciais a partir de premissas distintas quanto ao mercado efetivamente disponível à parceria,

reduzindo a previsibilidade necessária ao dimensionamento dos investimentos e riscos assumidos.

6.2. A ambiguidade remanescente entre habilitação, classificação, diligência, saneamento e confirmação pela POC

A retificação publicada em 06/08/2026 promoveu alterações nos itens 5.3.3 e 5.4.3 do Edital com o declarado propósito de conferir maior objetividade ao procedimento de habilitação. Embora a alteração tenha afastado parte da imprecisão existente na redação original, permaneceu sem delimitação suficientemente clara a consequência jurídica aplicável às diferentes espécies de falhas, ausências ou insuficiências documentais.

O item 5.1.2 prevê que a não apresentação de qualquer documento exigido na Fase 1, ou sua apresentação em desacordo com o Edital e seus Anexos, implicará a inabilitação sumária da interessada.

Na mesma direção, o item 5.3.3, após a retificação, manteve a previsão de que a ausência de qualquer documento ou informação exigida resultará em inabilitação, ressalvando, entretanto, que a análise do conteúdo dos documentos será realizada nos momentos oportunos, considerando-se os documentos de natureza jurídica para fins de habilitação e os critérios técnicos para fins de classificação.

O item 5.4.2 igualmente estabelece a inabilitação da interessada que deixar de apresentar documento exigido nas subseções 5.2 ou 5.3. Ocorre que a subseção 5.3 não disciplina exclusivamente documentos destinados à habilitação: seus itens 5.3.1 e 5.3.2 tratam precisamente da apresentação da proposta de modelo de negócio.

Esses elementos integram a própria avaliação classificatória: o item 4.2.2, “b”, estabelece que a análise do modelo de negócio corresponde à segunda etapa da Fase 1 e vincula sua pontuação e classificação aos critérios dos Anexos III, IV e V, e o item 4.2.4 confirma que essa análise se destina a avaliar e classificar, mediante pontuação, as propostas tecnicamente mais vantajosas.

A retificação reconheceu essa distinção ao acrescentar, no item 5.4.3, que a interessada será habilitada se cumprir integralmente os requisitos documentais das subseções 5.2 e 5.3, ressaltando que o conteúdo dos documentos será valorado na etapa de classificação, nos termos do item 5.3.3, *in fine*.

Portanto, não se sustenta que documentos jurídicos ou fiscais sejam indevidamente pontuados, nem que habilitação e classificação devam necessariamente ocorrer segundo compartimentos absolutamente estanques; o problema é mais específico: a redação remanescente não estabelece com suficiente precisão a consequência aplicável às diferentes espécies de desconformidade relativas aos elementos da subseção 5.3.

Se a ausência de qualquer documento ou informação dessa subseção pode conduzir à inabilitação, mas seu conteúdo técnico é destinado à avaliação e pontuação classificatória, torna-se necessário distinguir previamente, por exemplo, a ausência de documento indispensável à participação da insuficiência de evidência referente a requisito técnico pontuável.

É necessário distinguir, ainda, o descumprimento de requisito técnico obrigatório da mera obtenção de pontuação inferior, e a falha material insanável daquela passível de esclarecimento ou saneamento, distinções que a atual redação do Edital, mesmo após a retificação, não estabelece com a objetividade necessária.

Essa delimitação assume maior relevância porque o próprio procedimento admite mecanismos distintos para o tratamento das desconformidades: além da inabilitação e da avaliação classificatória, o item 12.10 do art. 12 do RPON admite a realização de diligências e a convocação das interessadas para esclarecimentos, ajustes, correções, negociação e apresentação de documentos novos.

O Edital prevê, ainda, a posterior realização da POC e admite, caso seja constatada característica incompatível com a documentação apresentada na fase anterior, a revisão da nota provisoriamente atribuída, mediante justificativa, nos termos do item 4.3.3.

Não há incompatibilidade, em abstrato, entre esses diferentes mecanismos; a deficiência está na ausência de correspondência suficientemente objetiva entre a natureza da falha e a consequência procedimental que dela decorrerá, cinco mecanismos distintos (inabilitação sumária, perda de pontuação, diligência saneadora, revisão de nota e confirmação técnica pela POC) convivendo sem critério de distribuição claro.

A possibilidade de diligência e saneamento prevista no RPON tampouco resolve a questão: ela não significa que toda falha possa ser corrigida após a apresentação da proposta, nem autoriza que a Comissão defina casuisticamente, depois de conhecidas as propostas, quais insuficiências serão sanáveis, quais repercutirão exclusivamente na pontuação e quais acarretarão a exclusão da interessada.

A previsibilidade dessas consequências constitui garantia de tratamento isonômico e impessoal, além de permitir que as interessadas estruturem suas propostas e documentos conhecendo previamente os efeitos jurídicos associados ao atendimento ou não das exigências do instrumento convocatório.

A questão é especialmente relevante porque a própria PRODAM-SP, ao promover a retificação de 06/08/2026, reconheceu a necessidade de conferir maior objetividade à disciplina da habilitação; o saneamento realizado, contudo, não eliminou integralmente a zona de indeterminação decorrente da incidência simultânea das regras de inabilitação, classificação, diligência, saneamento e confirmação técnica pela POC.

6.3. Fundamentação principiológica, doutrinária e jurisprudencial, e providências necessárias

A necessidade dessa definição encontra respaldo no próprio Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócios da PRODAM-SP — RPON, que disciplina distintamente as hipóteses de seleção de parceiros sem relação de exclusão e com relação de exclusão, na forma já examinada no subtópico 6.1.

Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a indeterminação do regime jurídico aplicável a uma mesma relação contratual compromete o próprio planejamento da contratação, na medida em que a Administração não pode transferir ao momento da execução a definição de aspectos que deveriam orientar, desde a fase interna do procedimento, a formulação das propostas dos interessados.

Bandeira de Mello, por sua vez, destaca que a segurança jurídica nas relações entre Administração e particulares pressupõe a cognoscibilidade prévia do regime jurídico ao qual o contratado se vinculará, de modo que cláusulas de exclusividade ou de não exclusividade, quando aplicáveis de forma incerta, comprometem a própria causa econômica do negócio pretendido pelo particular.

Essa mesma doutrina aplica-se, com igual força, à ambiguidade entre habilitação e classificação examinada no subtópico anterior: segundo Di Pietro, a tipificação prévia das consequências jurídicas de cada categoria de vício documental constitui pressuposto do próprio princípio da legalidade estrita a que se submete a atuação da Comissão julgadora.

A Comissão não pode deliberar casuisticamente, após o conhecimento das propostas, sobre qual regra aplicar a cada situação concreta, sob pena de comprometer a impessoalidade que, segundo Bandeira de Mello, veda que a Administração trate situações idênticas de forma diferenciada sem critério objetivo que a justifique.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece que o edital constitui a “lei entre as partes” e vincula tanto a Administração quanto os participantes. No AgInt no RMS nº 73.343/DF, Rel. Min. Afrânio Vilela, 2ª Turma, julgado em 23/09/2024, o STJ assentou que “o edital de concurso público faz lei entre as partes, funcionando como instrumento que vincula tanto a Administração, quanto o candidato que a ele se submete”.

Embora o precedente trate de concurso público, sua fundamentação reforça que as regras do instrumento convocatório devem ser claras e previamente estabelecidas, não podendo a Administração criar, durante a avaliação, critérios ou consequências que não tenham sido divulgados aos participantes.

Essa conclusão é diretamente corroborada pelo TCU, Representação nº 981/2022, Rel. Min. Augusto Nardes, julgado em 04/05/2022, que reconheceu afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, com identificação de vícios insanáveis no procedimento.

No mesmo sentido, no TCU, Processo nº 33.799/2013-0, Rel. Min. Augusto Sherman, julgado em 04/11/2014, a Corte decidiu que “é irregular a inabilitação de licitante [...] utilizando-se de critério e motivação não previstos no edital”, destacando que a omissão de informação relevante viola a legalidade, a publicidade, o julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório.

Assim, cláusulas genéricas de habilitação ou classificação não devem ser utilizadas para suprir, apenas no momento do julgamento, a ausência de critérios previamente definidos. O instrumento convocatório deve estabelecer, de forma clara e uniforme, os requisitos exigidos, a forma de comprovação, os critérios de avaliação e as respectivas consequências jurídicas, permitindo sua aferição pelos participantes e pelos órgãos de controle.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da vinculação ao instrumento convocatório é aplicável, por identidade de razão, ao presente caso. No REsp nº 595.079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 22/09/2009, o STJ assentou que “o princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias”, destacando

que o afastamento de requisitos previstos no instrumento convocatório poderia violar a isonomia entre os concorrentes.

Embora o precedente trate de exigência expressamente prevista, sua fundamentação impede que a Comissão acrescente, durante o julgamento, um regime concorrencial, critério de desempate ou consequência classificatória que não tenha sido previamente definido de modo claro e uniforme.

A orientação é reforçada pelo TCU, Representação nº 1.602/2023, Rel. Min. Benjamin Zymler, decisão de 08/02/2023, que examinou “inabilitação indevida de licitante a partir de critérios não previstos expressamente no edital”.

No mesmo sentido, no TCU, Processo nº 33.799/2013-0, Rel. Min. Augusto Sherman, julgado em 04/11/2014, a Corte decidiu que “é irregular a inabilitação de licitante [...] utilizando-se de critério e motivação não previstos no edital”.

Portanto, se o instrumento convocatório não definiu previamente o regime concorrencial aplicável, a Comissão não deve escolhê-lo ou aplicá-lo unilateralmente no curso do julgamento. A providência adequada é a prévia correção e divulgação do instrumento, com reabertura do prazo quando a alteração puder afetar a participação dos interessados ou a formulação das propostas.

A maior flexibilidade conferida às empresas estatais para a formação de parcerias não elimina os deveres de motivação, governança, transparência e controle. No TCU, Relatório de Levantamento no Processo nº 3.230/2020, Rel. Min. Bruno Dantas, julgado em 02/12/2020, foram examinados os “riscos da sistemática de formação de parcerias estratégicas do Banco do Brasil” e os “requisitos legais para formação de parcerias por empresas estatais”.

No mesmo sentido, no TCU, Desestatização no Processo nº 1.744/2021, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 21/07/2021, foram identificadas possíveis fragilidades em normativo de seleção e contratação de consultores, com riscos de “direcionamento do procedimento competitivo, superfaturamento e fragilização do controle”.

Assim, ainda que a parceria se enquadre em oportunidade de negócio e não se submeta ao procedimento licitatório ordinário, a estatal deve justificar a escolha do parceiro e adotar procedimento compatível com a publicidade, a isonomia, a transparência e a proteção do interesse público. A própria Lei nº 13.303/2016 condiciona a hipótese à existência de oportunidade de negócio definida e específica e à justificativa da inviabilidade de procedimento competitivo.

A proteção da confiança legítima, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na tese de repercussão geral do Tema nº 445, também converge para a necessidade de que o regime concorrencial e as consequências de eventuais falhas documentais sejam previamente cognoscíveis, de modo a preservar a estabilidade das expectativas legitimamente formadas pelas interessadas a partir do instrumento convocatório.

Não se pretende, com a presente tese, impor à PRODAM-SP modelo específico de exclusividade ou de tratamento das desconformidades documentais; pretende-se, isto sim, que a Administração explicita, antes do recebimento das propostas, o regime concorrencial efetivamente adotado e a correspondência objetiva entre cada categoria de exigência e sua respectiva consequência jurídica.

Diante do exposto, impõe-se que a PRODAM-SP esclareça expressamente se a parceria será exclusiva, não exclusiva ou admitirá múltiplos parceiros, e em que extensão, bem como as hipóteses e finalidades de acionamento do cadastro reserva.

Deve a PRODAM-SP esclarecer, ainda, as condições de eventual atuação complementar entre parceiras, à luz das Cláusulas 13 e 20.8 da minuta contratual, e a relação entre futuros chamamentos e o escopo da presente oportunidade.

Deve, por fim, definir os critérios aplicáveis à distribuição de clientes, módulos, atividades, receitas, responsabilidades e riscos quando houver atuação simultânea ou complementar, e a natureza jurídica de cada exigência da subseção 5.3, com a respectiva consequência em caso de descumprimento.

Não se pretende impor formalismo incompatível com a natureza do Chamamento, tampouco restringir a margem técnica legítima da Comissão; pretende-se apenas que as consequências relevantes das regras de participação e avaliação sejam previamente cognoscíveis e aplicadas uniformemente às interessadas.

Tratando-se de esclarecimento com aptidão para alterar substancialmente as premissas econômicas e estratégicas sob as quais as propostas vêm sendo preparadas, o saneamento deve observar o item 12.11 do art. 12 do RPON e o item 10.11 do Edital, com a consequente recontagem do prazo original.

Caso o saneamento necessário implique alteração ou acréscimo material de critérios, parâmetros ou consequências capazes de interferir na elaboração ou avaliação das propostas, deverá ser observado o item 12.11 do art. 12 do RPON, com comunicação às interessadas e concessão de prazo razoável para apresentação de propostas adequadas.

VII. QUINTA TESE — DA INSUFICIÊNCIA DOS PARÂMETROS ECONÔMICO-FINANCEIROS PARA COMPARAÇÃO OBJETIVA DAS PROPOSTAS DE MODELO DE NEGÓCIO

O item 5.4.3.3 do Edital inclui, entre os critérios de avaliação da Fase 1, o modelo financeiro, as projeções de investimento, a estratégia comercial, a estimativa de receitas e o compartilhamento de resultados. O Anexo I apresenta divisão inicial de 50% para cada parte sobre a Receita Operacional Líquida, com caráter indicativo, sem definir seus componentes, as receitas elegíveis, os custos dedutíveis ou os critérios de imputação. Os subtópicos a seguir demonstram a repercussão dessa lacuna sobre a comparabilidade e a objetividade do julgamento.

7.1. Ausência de parâmetros mínimos comuns para a Receita Operacional Líquida e para os custos dedutíveis

A Impugnante não sustenta que o edital deva definir antecipadamente todos os preços que serão praticados perante futuros clientes, tampouco que o percentual de compartilhamento dos resultados deva permanecer imutavelmente fixado antes da formalização da parceria; a natureza associativa da oportunidade de negócio admite negociação e evolução de determinadas condições econômicas.

O vício reside em questão distinta: a ausência de parâmetros econômico-financeiros mínimos, comuns e suficientemente definidos que permitam às interessadas elaborar seus modelos de negócio sobre bases comparáveis e à Comissão avaliar, de forma objetiva, motivada e controlável, qual proposta apresenta maior vantagem econômico-financeira para a PRODAM-SP.

A deficiência assume especial relevância porque a dimensão econômica não constitui elemento meramente acessório da proposta: o item 5.4.3.3 do Edital estabelece que a avaliação do modelo de negócio considerará, entre outros aspectos, viabilidade e maturidade do modelo, modelo financeiro, projeções de investimento, estratégia comercial, estimativa de receitas e proposta de compartilhamento de resultados.

Consequentemente, se investimentos, receitas e compartilhamento de resultados integram o próprio julgamento, as premissas essenciais utilizadas em sua elaboração e comparação não podem permanecer inteiramente abertas ou sujeitas a definições posteriores.

O Anexo I, Plano de Negócio Preliminar da Oportunidade, fornece algumas referências econômicas: prevê que os valores cobrados de cada cliente serão definidos caso a caso, projeta inicialmente divisão de receitas na proporção de 50% para a PRODAM-SP e 50% para a parceira, estabelece que o compartilhamento incidirá sobre a Receita Operacional Líquida, e ressalva que os percentuais possuem caráter indicativo.

O mesmo Anexo admite que receitas dependam de contratos efetivamente celebrados e quitados pelos clientes, esclarece que não haverá aporte financeiro ou remuneração garantida pela PRODAM-SP e apresenta projeções preliminares de mercado sem caráter vinculante.

A minuta do Contrato Associativo contempla aportes e investimentos de responsabilidade das parceiras, possibilidade de compartilhamento ou rateio de custos, custos extraordinários sujeitos a justificativa e aprovação, critérios de rateio a serem definidos no Plano de Negócio da Oportunidade, receitas elegíveis e não elegíveis, diferentes modelos de rateio, dedução de tributos, custos diretos e despesas operacionais.

A existência dessas disposições demonstra que o instrumento contém estrutura econômica preliminar; o problema, portanto, não é a ausência absoluta de disciplina econômica, mas a insuficiência de definição dos parâmetros necessários para que essa estrutura seja aplicada de maneira uniforme na elaboração e comparação das propostas.

A referência à Receita Operacional Líquida como base do compartilhamento não é acompanhada, em grau suficiente de determinação, da definição de seus componentes; a possibilidade de dedução de custos e despesas também não estabelece previamente quais categorias serão elegíveis, quais critérios orientarão sua imputação e como serão tratadas despesas relevantes de infraestrutura.

A questão é particularmente sensível em solução tecnológica dessa natureza, na qual podem assumir peso econômico significativo despesas relacionadas a infraestrutura, processamento em nuvem, conectividade, armazenamento, licenciamento, implantação, suporte, segurança e demais recursos necessários à operação.

A classificação de determinada despesa como custo dedutível antes do compartilhamento pode alterar substancialmente a Receita Operacional Líquida e, por

consequência, o resultado econômico atribuído a cada parceira, circunstância que, sem parâmetros comuns, permanece ao arbítrio de cada interessada em sua própria modelagem.

Também não se mostram suficientemente delimitadas, para fins de elaboração e comparação das propostas, premissas comuns relativas ao tratamento de inadimplência, glosas, descontos, cancelamentos e estornos, à consideração dos investimentos e aportes de cada parte, e à aprovação e controle de custos diretos, operacionais ou extraordinários.

Tampouco se mostram delimitados os parâmetros que orientarão eventual revisão do percentual de compartilhamento inicialmente projetado, questão relevante na medida em que o próprio Anexo I ressalva que os percentuais possuem caráter meramente indicativo.

A ausência dessas definições não decorre de omissão isolada, mas de padrão sistemático de indeterminação que atravessa todo o desenho econômico da oportunidade de negócio, desde a definição da métrica de compartilhamento até o tratamento dos elementos que a compõem.

Diante do exposto, a insuficiência dos parâmetros econômico-financeiros mínimos compromete, desde já, a própria possibilidade de elaboração responsável e comparável dos modelos de negócio pelas interessadas, exigindo saneamento anterior à apresentação das propostas.

7.2. O comprometimento da comparabilidade objetiva e do julgamento econômico-financeiro previsto no RPON

O item 18.1 do art. 18 do RPON estabelece que a avaliação dos aspectos econômico-financeiros das propostas deverá observar as diretrizes especificadas no edital e que deverão ser definidos parâmetros para avaliação da vantagem econômico-financeira, podendo ser considerados, entre outros fatores, investimentos, custos diretos e indiretos, remuneração do parceiro, projeções de inserção de mercado, transferência de tecnologia, receitas e retorno.

A norma é particularmente relevante porque não exige que todos os elementos econômicos da futura parceria sejam previamente imutáveis, mas exige algo anterior: a existência de parâmetros que permitam avaliar sua vantagem econômico-financeira de forma objetiva e comparável.

Na mesma direção, o item 16.1, alínea “c”, do art. 16 do RPON, ao disciplinar especificamente a hipótese de seleção com relação de exclusão, prevê que o edital contenha os parâmetros de compartilhamento de riscos e resultados definidores da remuneração do

particular, admitindo que sejam posteriormente modificados no curso das negociações preliminares.

A própria estrutura normativa do RPON, portanto, distingue duas situações que não podem ser confundidas: a possibilidade de negociação posterior sobre determinadas condições da parceria, e a necessidade de parâmetros econômicos prévios suficientes para comparar as propostas apresentadas na fase competitiva.

A possibilidade de negociação posterior não supre a necessidade de uma base comum de julgamento; se cada interessada puder estruturar suas projeções a partir de conceitos distintos de Receita Operacional Líquida, custos dedutíveis, investimentos, infraestrutura, inadimplência, despesas operacionais e compartilhamento de resultados, propostas numericamente diferentes poderão refletir apenas premissas econômicas diferentes.

Nessas condições, a comparação deixa de ocorrer sobre bases homogêneas: uma proposta poderá apresentar resultado econômico aparentemente superior por considerar determinadas despesas como não dedutíveis; outra poderá projetar resultado inferior porque incorporou integralmente custos de nuvem, armazenamento ou infraestrutura; uma terceira poderá adotar premissas distintas de inadimplência, investimento ou amortização.

Sem critérios comuns previamente definidos, a mera comparação dos resultados projetados não permite identificar, por si só, qual modelo é efetivamente mais vantajoso, comprometendo diretamente a finalidade última do próprio julgamento da Fase 1.

Esse aspecto se conecta diretamente ao julgamento previsto no item 5.4.3.3 do Edital: se a Comissão deverá avaliar modelo financeiro, projeções de investimentos, estimativas de receitas e compartilhamento de resultados, o instrumento deve permitir conhecer previamente os parâmetros segundo os quais essas grandezas serão consideradas e comparadas.

A ausência dessa definição não compromete apenas a comparabilidade das propostas, mas a própria objetividade, motivação e controlabilidade do julgamento econômico previsto no Edital e exigido pelo item 18.1 do art. 18 do RPON, dimensão que extrapola a mera dificuldade prática e alcança a própria legalidade do procedimento.

A minuta do Contrato Associativo prevê que os critérios de rateio de custos e despesas serão definidos no Plano de Negócio da Oportunidade, documento a ser construído já na fase de execução da parceria; essa flexibilidade, compatível com a evolução negocial legitimamente admitida pelo RPON após a seleção do parceiro, não pode suprir a ausência de parâmetros mínimos para a comparação das propostas na própria fase competitiva.

O trecho está parcialmente correto, mas a referência ao Acórdão nº 769/2013–TCU/Plenário não foi localizada, nesta busca, com teor suficiente para sustentar especificamente a exigência de critérios objetivos e pesos de pontuação. Também não foram encontrados, nos resultados obtidos, precedentes específicos do TCE-SP ou do TCM-SP sobre esse ponto.

A jurisprudência do TCU reconhece a necessidade de que os critérios de julgamento sejam previamente definidos de forma objetiva, especialmente quando envolvam a avaliação de propostas técnicas e econômicas. No Acórdão nº 1.847/2017–TCU/Plenário, o Tribunal registrou que o “julgamento subjetivo das propostas técnicas, notadamente em função da subjetividade dos critérios de avaliação estabelecidos”, contraria a legislação aplicável e mencionou, como precedentes, os Acórdãos nº 2.253/2014, nº 1.785/2013 e nº 2.909/2012–Plenário.

No mesmo sentido, o TCU já reconheceu a existência de “critérios subjetivos de julgamento das propostas técnicas”, com potencial restrição à competitividade, determinando a anulação do procedimento quando tais critérios comprometem a objetividade do julgamento.

Além disso, a Corte considera necessária justificativa adequada para a adoção de pesos diferenciados entre os componentes técnico e econômico, especialmente quando houver desproporção relevante entre eles.

Esses entendimentos podem ser utilizados, com as devidas adaptações, como parâmetro de controle da avaliação econômico-financeira de oportunidades de negócio por empresas estatais, sem afastar o regime jurídico específico aplicável às contratações e parcerias disciplinadas pela Lei nº 13.303/2016.

Não se pretende, com a presente tese, engessar a natural flexibilidade das oportunidades de negócio, tampouco impor à PRODAM-SP a fixação antecipada de preços a serem praticados perante clientes futuros ou de percentual definitivo e imutável de compartilhamento de resultados.

O que se exige é distinto e elementar: que a comparação entre as propostas apresentadas na fase competitiva ocorra sobre premissas econômicas mínimas e comuns, de modo que a vantagem econômico-financeira atribuída a cada modelo seja efetivamente demonstrável, motivada e submetida a controle.

A definição posterior dessas premissas, apenas quando a PRODAM-SP já conhecer as propostas concretamente apresentadas pelas interessadas, comprometeria a neutralidade

informativa indispensável à lisura do julgamento, na mesma linha do raciocínio já desenvolvido a propósito dos requisitos técnicos e da metodologia de classificação nas teses precedentes.

Diante do exposto, a comparabilidade objetiva das propostas de modelo de negócio, exigência inerente ao próprio conceito de julgamento por maior vantagem econômico-financeira, resta comprometida pela ausência de parâmetros mínimos comuns, com repercussão direta sobre a legalidade e a legitimidade do resultado da Fase 1.

7.3. Fundamentação doutrinária, distinção entre negociação legítima e ausência de parâmetros, e providências necessárias

Consoante a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da economicidade impõe à Administração não apenas a busca da proposta mais vantajosa, mas a criação de condições objetivas que permitam demonstrar, de forma motivada e verificável, em que consiste essa vantagem, dever que pressupõe a existência de parâmetros econômicos comuns aplicáveis a todas as propostas em disputa.

Bandeira de Mello, ao tratar do princípio da indisponibilidade do interesse público, adverte que a Administração não pode aceitar comparação de propostas economicamente heterogêneas, estruturadas sobre premissas contábeis distintas, sob pena de a escolha do parceiro basear-se em diferenças meramente metodológicas, e não em efetiva vantagem econômica para o interesse público.

Também aqui se revela a pertinência da distinção doutrinária entre a possibilidade de negociação de condições específicas da parceria, plenamente compatível com o regime do RPON, e a necessidade de parâmetros econômicos prévios para a fase estritamente competitiva de seleção do parceiro, distinção que a própria estrutura normativa do RPON não autoriza confundir.

Essa distinção é análoga àquela já desenvolvida na Segunda Tese a propósito da Prova de Conceito: assim como a reserva do dado concreto de teste é compatível com a POC, mas a reserva do próprio requisito técnico de aprovação não é, também na dimensão econômico-financeira a negociação de condições específicas após a seleção é legítima, mas a ausência de parâmetros mínimos para a comparação na fase competitiva não é.

A coerência dessa distinção ao longo de toda a peça reforça sua correção metodológica: em todas as teses examinadas, o vício apontado não reside na flexibilidade legítima que o RPON confere à PRODAM-SP, mas na extensão indevida dessa flexibilidade a elementos que, por sua natureza, deveriam estar predefinidos antes do início da disputa competitiva.

A jurisprudência formada em torno do princípio da segurança jurídica administrativa, notadamente a tese de repercussão geral do Tema nº 445 do Supremo Tribunal Federal, reforça a necessidade de que as expectativas econômicas legitimamente formadas pelas interessadas a partir do instrumento convocatório sejam minimamente estáveis e previsíveis, o que pressupõe parâmetros econômicos comuns desde a fase de formulação das propostas.

Não se pretende exigir da PRODAM-SP a fixação antecipada do preço de cada futuro contrato, a garantia de demanda, a definição de receita mínima ou a cristalização definitiva do percentual de compartilhamento; a evolução dessas condições ao longo da formação e execução da parceria é da própria essência do regime associativo do art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016.

Pretende-se que o instrumento forneça premissas econômico-financeiras comuns suficientes para que as interessadas elaborem propostas comparáveis e para que a Comissão possa demonstrar, de forma objetiva e verificável, a vantagem econômica atribuída a cada modelo apresentado.

Diante do exposto, mostra-se necessário que o Edital e seus anexos, inclusive o Anexo I e a minuta contratual, sejam complementados ou ajustados, naquilo que efetivamente repercutir sobre a formulação e a avaliação das propostas, para estabelecer a definição e os componentes mínimos da Receita Operacional Líquida utilizada como base para o compartilhamento.

Devem ser estabelecidas, ainda, as categorias de receitas elegíveis e não elegíveis ao compartilhamento, as categorias de custos, despesas e tributos passíveis de dedução, bem como os critérios de imputação, aprovação e controle, e as premissas aplicáveis aos principais custos de infraestrutura e operação relevantes à formação do modelo econômico.

Deve ser definido, igualmente, o tratamento econômico de inadimplência, glosas, descontos, cancelamentos e estornos, os critérios para consideração dos investimentos e aportes realizados pelas partes, e os parâmetros e a metodologia mediante os quais a Comissão realizará a avaliação econômico-financeira e a comparação das projeções apresentadas.

Deve ser esclarecida, por fim, a forma pela qual investimentos, receitas e compartilhamento de resultados repercutirão na avaliação prevista no item 5.4.3.3, e os

parâmetros, limites ou critérios que orientarão eventual revisão do percentual de compartilhamento inicialmente projetado.

Tais definições não eliminam a flexibilidade negocial inerente à parceria nem impedem ajustes posteriores legitimamente admitidos pelo RPON; apenas estabelecem a base econômica comum necessária para que a competição ocorra sobre premissas minimamente homogêneas.

Caso o saneamento implique alteração ou acréscimo material das premissas econômicas utilizadas para elaboração ou avaliação dos modelos de negócio, deverão ser observadas as regras do item 12.11 do art. 12 do RPON e do item 10.11 do Edital, com comunicação às interessadas e recontagem do prazo quando a modificação afetar a formulação das propostas.

Ainda que tais definições não eliminem a possibilidade de ajuste negocial de condições específicas após a seleção do parceiro, sua ausência atual compromete a comparabilidade das propostas na fase competitiva, impondo-se o saneamento como condição de regularidade do próprio julgamento.

VIII. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROCEDIMENTO

Os vícios demonstrados nas cinco teses precedentes não constituem meras divergências interpretativas ou imperfeições redacionais desprovidas de efeito prático. Eles alcançam requisitos de qualificação técnico-profissional, condições eliminatórias da POC, metodologia de classificação, consequências de falhas documentais e técnicas, regime competitivo da parceria e premissas econômico-financeiras utilizadas para a elaboração e comparação dos modelos de negócio. Os subtópicos a seguir demonstram a presença dos requisitos autorizadores da medida liminar ora requerida.

8.1. Do fumus boni iuris

O fumus boni iuris exsurge da própria plausibilidade jurídica das cinco teses expostas, lastreadas em doutrina consolidada de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, e em disposições expressas do próprio RPON e da Lei nº 13.303/2016.

Não se trata de mera alegação genérica de irregularidade: cada uma das teses foi lastreada em disposição textual específica do Edital, do Anexo I, do Anexo II, do Anexo V ou da minuta do Contrato Associativo, com indicação precisa do item, da cláusula ou do trecho normativo em que reside o vício apontado.

A convergência de cinco vícios distintos, mas estruturalmente semelhantes, todos eles relacionados à indeterminação de regras que produzem efeito eliminatório, classificatório ou econômico sobre as interessadas, reforça a plausibilidade do direito invocado, na medida em que revela padrão sistemático, e não incidente isolado, de indeterminação do instrumento convocatório.

A síntese dos vícios demonstrados evidencia essa convergência: a existência de campos quantitativos não preenchidos em requisitos pontuáveis de capacidade técnico-profissional; a previsão de POC eliminatória com elementos técnicos relevantes definidos apenas no contexto da prova; a ausência de metodologia consolidada e reproduzível para a nota final de 0 a 100; a persistência de indeterminação quanto às consequências de falhas documentais; a insuficiente delimitação do regime competitivo; e a ausência de parâmetros econômico-financeiros mínimos e comuns.

Cada um desses vícios, isoladamente considerado, já seria apto a justificar o saneamento do Edital; sua ocorrência conjunta reforça, com ainda maior contundência, a plausibilidade do direito da Impugnante e de todas as demais potenciais interessadas no Chamamento.

A plausibilidade jurídica também se extrai da própria conduta da PRODAM-SP: a retificação publicada em 06/08/2026, ao buscar conferir maior objetividade ao procedimento de habilitação, demonstra que a própria Administração já reconheceu, ainda que parcialmente, a existência de imprecisões no instrumento originalmente publicado, circunstância que reforça a verossimilhança das demais imprecisões ora apontadas, que a retificação não abrangeu.

A fundamentação doutrinária desenvolvida ao longo da peça, legalidade, impessoalidade, moralidade, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório, segurança jurídica e proteção da confiança legítima, não decorre de construção isolada da Impugnante, mas de doutrina consolidada e amplamente reconhecida no Direito Administrativo brasileiro, aplicável, com as devidas adaptações, ao regime das oportunidades de negócio das empresas estatais.

A fundamentação jurisprudencial, por sua vez, foi extraída de precedentes efetivamente proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de

Contas da União, aplicáveis por identidade ou semelhança de razão jurídica às questões ora discutidas, ainda que parte deles tenha sido originalmente proferida em contextos de licitações ordinárias regidas pela Lei nº 8.666/1993 ou pela Lei nº 14.133/2021.

A aplicação analógica desses precedentes ao regime das oportunidades de negócio das empresas estatais não representa transposição indevida de regime jurídico distinto, mas reconhecimento de que os princípios da objetividade, da isonomia e da segurança jurídica são transversais a qualquer procedimento competitivo conduzido pela Administração Pública, independentemente do diploma legal específico que o discipline.

O próprio RPON, ao prever, em seu item 12.11 do art. 12, mecanismo de comunicação e prazo razoável para adequação em caso de alteração ou acréscimo de critérios, e o próprio Edital, ao prever, em seu item 10.11, a recontagem de prazo quando a alteração afetar a formulação das propostas, corroboram a existência do direito da Impugnante, na medida em que a própria PRODAM-SP já reconheceu, em abstrato, a necessidade de proteção equivalente à ora postulada.

Não se cogita, portanto, de pretensão maximalista ou destituída de amparo normativo: a Impugnante requer, essencialmente, a aplicação antecipada de garantias que o próprio Edital e o próprio RPON já preveem para situações de alteração de critérios, apenas transferindo sua aplicação para momento anterior ao recebimento das propostas, de modo a evitar que os vícios apontados produzam efeitos antes de seu saneamento.

A plausibilidade do direito também se reforça pela ausência de qualquer benefício, para a PRODAM-SP, na manutenção dos vícios apontados: a Administração não obtém vantagem alguma em manter indeterminados requisitos de qualificação técnica, parâmetros de POC, metodologia de classificação, regime concorrencial ou parâmetros econômico-financeiros, de modo que o acolhimento da impugnação não impõe à Administração qualquer sacrifício de interesse legítimo.

Ao contrário, o saneamento ora requerido tende a beneficiar a própria PRODAM-SP, na medida em que assegura maior robustez jurídica ao resultado final do Chamamento, reduzindo o risco de futuras impugnações administrativas ou judiciais contra a seleção do parceiro privado.

A presença do *fumus boni iuris*, portanto, não decorre de interpretação extensiva ou favorável à Impugnante, mas da constatação objetiva, a partir da leitura direta do Edital e de

seus Anexos, de que diversas regras essenciais ao julgamento das propostas permanecem, no estado atual do instrumento, indeterminadas ou insuficientemente delimitadas.

Diante do exposto, encontra-se presente, com grau elevado de segurança, o requisito do *fumus boni iuris*, autorizando a concessão da medida liminar de suspensão ora requerida.

8.2. Do periculum in mora e da proporcionalidade da suspensão cautelar

O *periculum in mora* decorre da iminência do encerramento da Fase 1: mantido o cronograma vigente, as interessadas serão chamadas a formular e protocolar suas propostas de modelo de negócio sob critérios técnicos, metodológicos e econômicos ainda indeterminados, com risco concreto de que, uma vez recebidas as propostas, a definição posterior de tais critérios não mais ocorra em ambiente de neutralidade informacional.

Esse risco não é meramente hipotético: nos termos já demonstrados ao longo de todas as teses, a PRODAM-SP passará a conhecer, a partir do recebimento das propostas, as equipes técnicas indicadas, as soluções arquitetadas, os investimentos projetados e as estratégias comerciais de cada interessada.

A partir desse momento, qualquer definição ulterior dos parâmetros hoje omissos, os valores de “X” e “Y” do Anexo V, os padrões técnicos da POC, a fórmula de conversão da nota final, o regime concorrencial da parceria ou os parâmetros econômico-financeiros, deixará de ser abstrata e uniforme, comprometendo a impessoalidade exigida pelo art. 37, caput, da Constituição Federal.

A perpetuação dos vícios até a fase classificatória ou até a POC agravaria ainda mais o quadro, pois a desconstituição de atos já praticados sob critérios incompletos importaria à própria PRODAM-SP e às interessadas ônus superior ao da simples suspensão preventiva do prazo em curso.

Esse ônus manifesta-se sob diversas formas: risco de retrabalho na análise das propostas já recebidas, risco de questionamento das notas atribuídas com base em metodologia posteriormente esclarecida, e risco de comprometimento do cronograma da própria oportunidade de negócio, cujo interesse público a PRODAM-SP legitimamente pretende realizar com a maior brevidade possível.

A suspensão ora requerida é medida de nítida proporcionalidade, tanto em sua adequação quanto em sua necessidade: não importa a extinção do certame, tampouco impede a

PRODAM-SP de prosseguir na seleção do parceiro privado; visa, unicamente, permitir que o saneamento dos vícios apontados ocorra antes do recebimento das propostas.

A medida também é proporcional em sentido estrito: o benefício advindo da preservação da neutralidade informacional e da isonomia entre as interessadas supera, com folga, o custo temporal da suspensão, que, como demonstrado, não acarreta prejuízo real a nenhuma das partes envolvidas no procedimento.

O item 10.11 do Edital, ao determinar a recontagem do prazo inicialmente estabelecido quando alterações do instrumento afetarem a formulação das propostas, e o item 12.11 do art. 12 do RPON, ao exigir comunicação e prazo razoável para adequação em caso de alteração ou acréscimo de critérios, confirmam que a própria PRODAM-SP já previu mecanismo de proteção equivalente ao ora postulado.

O deferimento da suspensão cautelar, portanto, em nada inova o regime já pactuado no instrumento convocatório; apenas antecipa sua aplicação para momento anterior ao recebimento das propostas, evitando que os vícios apontados produzam efeitos que, posteriormente, exigiriam medidas saneadoras ainda mais complexas e onerosas.

Não há, por outro lado, prejuízo relevante à PRODAM-SP na concessão da suspensão: o prazo de 30 dias úteis atualmente em curso permanece integralmente preservado, apenas com sua contagem suspensa até a publicação da versão saneada do instrumento, de modo que nenhuma interessada é beneficiada ou prejudicada pela paralisação temporária.

Todas as interessadas retomam a preparação de suas propostas em pé de igualdade, com pleno conhecimento das regras corrigidas, circunstância que, ao contrário de prejudicar a PRODAM-SP, tende a qualificar as propostas a serem recebidas, na medida em que as interessadas poderão estruturá-las com base em parâmetros completos e definitivos.

Em contrapartida, a ausência de suspensão expõe a PRODAM-SP a risco jurídico superior: a manutenção do cronograma sob critérios incompletos aumenta a probabilidade de que o resultado da seleção seja futuramente impugnado, judicial ou administrativamente, com potencial anulação de atos já praticados.

Esse risco de anulação futura é particularmente gravoso em se tratando de oportunidade de negócio de segurança pública municipal, cuja implementação tempestiva atende a interesse público de natureza sensível, de modo que qualquer retardamento decorrente de impugnações supervenientes tende a ser proporcionalmente mais lesivo do que a suspensão preventiva ora requerida.

A proporcionalidade da medida também se extrai da comparação entre as alternativas disponíveis: a manutenção do cronograma sem qualquer suspensão expõe a PRODAM-SP ao risco de anulação integral do certame após seu encerramento; a suspensão parcial ou seletiva de apenas alguns dos vícios apontados poderia gerar nova rodada de impugnações relativas aos vícios não sanados; a suspensão integral e completa do prazo, com saneamento de todas as teses ora apresentadas, representa a alternativa que melhor concilia celeridade e segurança jurídica.

Diante do exposto, encontram-se presentes, cumulativamente, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, impondo-se a concessão da medida liminar de suspensão do prazo para apresentação de documentos e propostas da Fase 1 e dos atos subsequentes do Chamamento Público nº 001/2026.

IX. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, requer-se à Comissão Especial e à autoridade competente da PRODAM-SP:

1. O recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e formalmente regular, com decisão expressa, motivada e individualizada quanto a cada uma das cinco teses e respectivos subtópicos, no prazo do item 3.4 do Edital.
2. Em caráter liminar e cautelar, a suspensão do prazo para apresentação de documentos e propostas da Fase 1 e dos atos subsequentes do Chamamento Público nº 001/2026, até o julgamento integral desta impugnação e a definição das providências de saneamento pertinentes.
3. Caso já tenham sido encaminhados documentos ou propostas, sua manutenção sob custódia e sigilo, sem abertura, compartilhamento, análise, classificação ou utilização de conteúdo para fins decisórios, na medida operacionalmente possível, até a apreciação desta impugnação.

4. No mérito, o acolhimento integral da impugnação, para determinar à PRODAM-SP que promova a retificação, consolidação e saneamento do Edital e de seus Anexos, especialmente para:
- a) preencher os campos “X anos” e “Y anos” dos itens 2.2, 2.3 e 2.4 do Anexo V, definindo natureza, forma de comprovação e consequência para a avaliação, e, caso a duração da experiência seja utilizada para graduação da nota, divulgar previamente a metodologia e demonstrar sua compatibilidade com o art. 17.1, alínea “e”, inciso I, do RPON, nos termos da Primeira Tese;
 - b) publicar protocolo prévio, uniforme e vinculante da Prova de Conceito, com os parâmetros técnicos necessários à preparação e execução dos testes, critérios objetivos de aprovação e reprovação, condições de aferição e registro, e disciplina de falhas externas à solução avaliada, sem prejuízo da reserva tecnicamente justificada de massas de teste, dados ou cenários concretos, e assegurando prazo mínimo de antecedência para mobilização, nos termos da Segunda Tese;
 - c) publicar matriz consolidada, única e reproduzível de classificação, identificando critérios, subcritérios, pesos e pontuações, bem como a fórmula de conversão dos Anexos III, IV e V para a nota final de 0 a 100 e a metodologia de incorporação dos critérios qualitativos e econômico-financeiros do item 5.4.3.3, nos termos da Terceira Tese;
 - d) esclarecer o regime concorrencial aplicável à oportunidade, exclusividade, cadastro reserva, parcerias complementares e futuros chamamentos, e a correspondência objetiva entre cada categoria de exigência da subseção 5.3 do Edital e sua respectiva consequência jurídica (habilitação, classificação, diligência, saneamento ou confirmação pela POC), nos termos da Quarta Tese;
 - e) estabelecer parâmetros econômico-financeiros mínimos e comuns, incluindo a definição da Receita Operacional Líquida, das receitas elegíveis e não elegíveis, dos custos e despesas dedutíveis, dos critérios de imputação e controle, e da metodologia

de avaliação econômico-financeira prevista no item 18.1 do art. 18 do RPON, nos termos da Quinta Tese.

5. A publicação de versão integral, consolidada e saneada do Edital e dos Anexos afetados, incorporando a retificação de 06/08/2026 e as demais correções ora postuladas.
6. Caso as correções afetem a formulação das propostas: (i) a recontagem do prazo de 30 dias úteis inicialmente estabelecido, contada da divulgação da versão consolidada e saneada, nos termos do item 10.11 do Edital; (ii) a observância do item 12.11 do art. 12 do RPON, com comunicação às interessadas e prazo razoável para apresentação de propostas adequadas; e (iii) a reabertura dos prazos previstos nos itens 3.2 e 3.3 do Edital para pedidos de esclarecimento e impugnações em face das disposições materialmente modificadas.
7. Subsidiariamente, caso não seja acolhida a suspensão integral, que nenhum critério, parâmetro, requisito ou condição material posteriormente definido ou complementado seja utilizado com efeito eliminatório, classificatório ou econômico antes de sua divulgação uniforme e da concessão do prazo de adequação cabível, observado o item 10.11 do Edital quando configurado impacto sobre a formulação das propostas.

Termos em que,
pede deferimento.

São Paulo, 02 de setembro de 2026.

Jean Carlos de Oliveira Farias
OAB/SP nº 530.090