

**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

Objeto: Seleção de parceiro privado para exploração conjunta da oportunidade de negócio denominada “Monitoramento e Análise Avançada de Imagens para a Segurança Pública Municipal”.

SERGET MOBILIÁRIA VIÁRIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 02.363.619/0001-96, com sede em São Paulo/SP na rua Dom Luís Felipe de Orleans, 426, Vila Maria, CEP 02118-000, neste ato representada na forma de seus atos constitutivos, 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** pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente impugnação dirige-se a questões específicas do edital de Chamamento Público nº 001/2026 e de seus anexos, inclusive considerando a retificação publicada em 06/08/2026, que repercutem diretamente sobre a preparação das propostas, a avaliação das interessadas e a objetividade do procedimento de seleção.

Não se questiona a adoção do regime jurídico próprio das parcerias em oportunidades de negócio, nem a possibilidade de a PRODAM-SP estruturar relação associativa fundada no art. 28, § 3º, II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016. Também não se nega que a disciplina específica do RPON admita diálogo, negociação, desenvolvimento progressivo da solução, aperfeiçoamento técnico e ajuste de determinadas condições comerciais ao longo da formação e da execução da parceria.

A controvérsia é mais delimitada.

A flexibilidade própria de uma oportunidade de negócio não afasta a obrigação de que os requisitos e parâmetros que produzam consequências sobre a participação, a pontuação, a classificação ou a eliminação das interessadas estejam suficientemente definidos, divulgados e compreensíveis antes de sua aplicação.

Em outras palavras, o RPON admite que a solução tecnológica, a estratégia de exploração comercial e determinados elementos da relação associativa sejam progressivamente construídos. Não autoriza, contudo, que a própria regra

de seleção dos potenciais parceiros seja progressivamente construída depois de iniciada a competição.

Essa distinção é decisiva no presente Chamamento. A análise conjunta do edital, de seus anexos e da retificação evidencia lacunas e inconsistências objetivamente verificáveis que incidem sobre: requisitos de experiência técnico-profissional; condições eliminatórias da Prova de Conceito — POC; método de formação da nota e da classificação; distinção entre habilitação, classificação, desclassificação e saneamento; definição do modelo competitivo, do cadastro reserva e da eventual coexistência de parceiros; premissas mínimas necessárias à comparação econômico-financeira dos modelos de negócio.

Não se pretende transpor ao presente chamamento o formalismo integral de uma licitação ordinária, nem eliminar o espaço de negociação permitido pelo regime jurídico aplicável. Busca-se assegurar que a flexibilidade negocial seja exercida dentro dos limites impostos pelo próprio RPN, pela Lei nº 13.303/2016 e pelos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade, transparência, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade e julgamento objetivo.

A questão central é simples: a solução pode evoluir; as regras que definem quem pode participar, como será pontuado e em que condições será eliminado precisam ser previamente conhecidas.

É sob essa perspectiva que se demonstram, a seguir, os vícios que demandam saneamento do instrumento convocatório antes do recebimento das propostas.

II. DA INCOMPLETUDE OBJETIVA DOS REQUISITOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL DO ANEXO V — CAMPOS “X ANOS” E “Y ANOS” — AUSÊNCIA DE PARÂMETROS ESSENCIAIS À FORMULAÇÃO E À AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS

O primeiro vício ora impugnado é objetivo, documentalmente verificável e anterior a qualquer discussão acerca da conveniência ou da discricionariedade técnica da modelagem adotada pela PRODAM-SP.

O **Anexo V — Planilha de Qualificação Técnica — Capacidade**, ao disciplinar a capacidade técnico-profissional das interessadas, estabelece requisitos relacionados aos profissionais que deverão compor a equipe da futura parceira.

Especificamente, o **item 2.2** exige a disponibilidade de profissional especialista em segurança da informação e estabelece, como forma de comprovação da respectiva experiência: “*Curriculo resumido com atestado ou declaração de experiência mínima de X anos na área e Y anos em projeto crítico análogo.*”

A mesma fórmula é reproduzida nos **itens 2.3 e 2.4**, relativos, respectivamente, ao arquiteto de solução em nuvem e ao especialista em inteligência artificial. A cada um desses quesitos é atribuída pontuação máxima de 10 pontos.

Sucedo que os valores correspondentes a “X anos” e “Y anos” foram publicados sem preenchimento.

Não se trata de simples erro gráfico, lapso de numeração ou deficiência redacional destituída de repercussão sobre a seleção. A omissão recai precisamente sobre o elemento quantitativo utilizado para definir a experiência profissional mínima exigida dos integrantes da equipe técnica.

A incompletude do requisito é objetiva: o instrumento exige a comprovação de “experiência mínima”, mas não informa qual é o mínimo que deverá ser comprovado.

A deficiência assume especial relevância porque os requisitos estão inseridos no Anexo V, destinado à avaliação da capacidade técnica das interessadas, e associados a pontuação própria. Não se trata, portanto, de informação periférica ou meramente descritiva, mas de elemento integrante do procedimento de avaliação e classificação.

Além disso, diante da redação publicada, tampouco é possível determinar, com segurança, qual será a função dos períodos de experiência representados pelas variáveis “X” e “Y”: se constituirão simples patamares mínimos de atendimento; se o não atendimento acarretará pontuação zero ou outra consequência; ou se a quantidade de anos comprovada será considerada para graduação da pontuação.

A ausência dessas definições impede que as interessadas conheçam previamente, de maneira completa e uniforme, a regra à qual suas equipes técnicas serão submetidas.

2.1. Repercussão direta sobre a estruturação da equipe e a formulação da proposta

A omissão possui consequência prática imediata.

Sem a definição dos valores correspondentes a “X” e “Y”, a interessada não dispõe de elementos suficientes para saber se os profissionais que pretende indicar satisfazem o requisito estabelecido pela PRODAM-SP.

A elaboração da proposta exige que cada participante possa determinar, antecipadamente, qual experiência será considerada suficiente; quais profissionais poderão ser indicados; se haverá necessidade de substituição ou contratação de profissional adicional; quais documentos comprobatórios deverão ser reunidos; e quais serão as consequências do eventual não atendimento do requisito.

Não se trata, portanto, de informação que possa ser indiferentemente complementada em momento posterior.

A definição do período mínimo de experiência interfere na própria escolha dos profissionais que integrarão a equipe apresentada pela interessada e, por consequência, na organização técnica, documental e econômica de sua participação.

A gravidade da omissão é reforçada pela posição que esses requisitos ocupam na sistemática do Chamamento: os itens 2.2, 2.3 e 2.4 integram a Planilha de Qualificação Técnica – Capacidade, e cada um deles está associado a 10 pontos.

Consequentemente, a incompletude não compromete apenas o conhecimento abstrato de obrigação futura. Ela alcança parâmetro inserido no próprio mecanismo de avaliação das interessadas.

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 ou elemento de avaliação competitiva, seu conteúdo deve ser estabelecido antes da apresentação das propostas e divulgado de forma clara, uniforme e cognoscível a todos os potenciais participantes.

2.2. A flexibilidade própria 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, ao 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 da solução.

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.

A flexibilidade inerente à construção da oportunidade de negócio não autoriza que as regras de participação e avaliação sejam completadas depois de conhecido o universo concreto dos participantes.

2.3. A indefinição também impede aferir a compatibilidade do critério com o art. 17.1, “e”, I, do RPON

A irregularidade possui segunda dimensão.

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 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”*.

A incidência desse dispositivo sobre os itens ora questionados deve, contudo, ser examinada com rigor.

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 para graduar a pontuação atribuída aos profissionais indicados.

É justamente essa impossibilidade de determinação prévia que reforça o vício.

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, direta ou indiretamente, para graduar a pontuação atribuída ao quesito, a PRODAM deverá, além de divulgar previamente a metodologia aplicável, demonstrar a compatibilidade desse critério com a disciplina estabelecida no art. 17.1, alínea ‘e’, do RPON, inclusive com a limitação prevista em seu inciso I quanto à utilização da duração dos trabalhos como fator de pontuação.

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.

2.4. Violação à impessoalidade, publicidade, igualdade, segurança jurídica e objetividade da seleção

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.

A natureza associativa da oportunidade de negócio e a incidência do art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016 não afastam esses comandos constitucionais.

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.

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.

Não há igualdade material entre os participantes se cada interessado precisa conjecturar qual experiência profissional será considerada suficiente.

Não há segurança jurídica quando elemento integrante da avaliação técnica permanece suscetível de complementação depois de iniciado o procedimento competitivo.

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.

2.5. Necessidade de critérios técnicos previamente definidos — orientação dos órgãos de controle

A exigência de prévia definição dos critérios de avaliação técnica encontra respaldo na orientação dos órgãos de controle.

No **Acórdão nº 1.169/2022-Plenário¹, o Tribunal de Contas da União**, ao examinar critérios de avaliação técnica, enfatizou a necessidade de critérios objetivos para a gradação das notas dos quesitos técnicos, de modo a limitar a subjetividade do julgamento e viabilizar a aferição da pontuação.

A pertinência desse entendimento ao presente caso decorre de sua razão jurídica subjacente, e não da transposição automática do regime jurídico da licitação examinada naquele precedente.

Se determinado atributo técnico interfere na avaliação competitiva, os parâmetros que permitem aferi-lo devem ser conhecidos previamente pelos participantes.

¹ *Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1169/2022 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 25 de maio de 2022.*

Embora o art. 54, § 2º, da Lei nº 13.303/2016 esteja inserido na disciplina específica dos critérios de julgamento das licitações promovidas pelas empresas estatais, não sendo, portanto, invocado como norma diretamente regente deste Chamamento, sua previsão reforça, em perspectiva sistemática, a exigência de objetividade que informa os procedimentos competitivos conduzidos por essas entidades.

Ao determinar 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.

No caso concreto, a exigência é ainda mais elementar: antes mesmo de discutir eventual subjetividade na atribuição da nota, faltam os próprios números que deveriam completar o requisito de experiência mínima.

2.6. A definição posterior dos valores comprometeria a neutralidade da regra de seleção

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.

Nesse cenário, a posterior definição de que “X” corresponde a determinado número de anos e “Y” a outro período específico 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.

Regras competitivas devem anteceder o conhecimento das características concretas daqueles que serão submetidos a elas.

Essa precedência temporal constitui garantia de impessoalidade e igualdade: impede que critérios relevantes sejam construídos ou completados depois que a Administração já conhece a situação individual dos participantes.

Por essa mesma razão, eventual preenchimento posterior dos campos “X” e “Y” não representaria simples interpretação de cláusula previamente existente. Representaria a complementação material de requisito quantitativo que foi publicado em branco.

E essa complementação somente pode ocorrer antes do recebimento das propostas, mediante divulgação uniforme a todos os interessados.

2.7. O saneamento interfere na preparação das propostas e exige republicação com reabertura do prazo

A correção necessária não possui natureza meramente interpretativa.

Para sanar a irregularidade, a PRODAM-SP deverá, no mínimo, substituir os campos “X” e “Y” pelos valores efetivamente pretendidos e esclarecer a natureza, a forma de comprovação e os efeitos decorrentes do atendimento ou não atendimento dos respectivos requisitos.

Essas definições possuem aptidão concreta para alterar a preparação das propostas, pois podem determinar a escolha de outros profissionais, a contratação ou substituição de integrantes da equipe, a obtenção de documentos comprobatórios adicionais e a reorganização da estrutura técnica apresentada pela interessada.

O próprio item 10.11 do instrumento convocatório estabelece a necessidade de divulgação das modificações e de recontagem do prazo inicialmente estabelecido quando a alteração afetar a formulação das propostas.

Esse é, no presente procedimento, o fundamento editalício direto para a reabertura do prazo.

Em reforço sistemático, observa-se que o art. 39, parágrafo único, da Lei nº 13.303/2016, no regime licitatório das empresas estatais, adota garantia convergente: alterações do instrumento convocatório devem ser divulgadas nos mesmos termos e prazos dos atos originários, ressalvadas somente aquelas que não afetem a preparação das propostas.

A identidade da razão jurídica é evidente: se a alteração interfere na maneira pela qual o particular estrutura sua proposta, deve ser-lhe restituído prazo suficiente para formulá-la à luz da regra corrigida.

No caso concreto, a definição da experiência técnica mínima exigida dos profissionais possui repercussão direta sobre a composição da equipe e sobre a documentação necessária à participação.

Não se trata, portanto, de alteração que possa ser promovida sem repercussão sobre o prazo.

A solução juridicamente adequada não é interpretar ou completar “X” e “Y” depois do recebimento dos documentos. É corrigir previamente o Anexo V, divulgar a regra completa e assegurar a todas as interessadas o prazo inicialmente estabelecido e uniforme para estruturar suas propostas sob os mesmos parâmetros.

2.8. Conclusão e providências necessárias

A irregularidade demonstrada independe de qualquer discussão acerca de qual período de experiência a PRODAM-SP considere tecnicamente adequado para cada perfil profissional.

A Impugnante não pretende substituir a Administração na definição de quantos anos de experiência devem ser exigidos.

Pretende, isto sim, que essa definição seja realizada pela autoridade competente e, sobretudo, antes da apresentação das propostas e da aplicação do critério aos participantes.

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:

- a) substitua os campos “X anos” e “Y anos” pelos períodos de experiência efetivamente exigidos para cada perfil profissional;
- b) esclareça se esses períodos constituem requisito mínimo de atendimento, requisito eliminatório, fator classificatório ou elemento destinado à graduação da pontuação;
- c) estabeleça, de maneira inequívoca, a forma de comprovação e a consequência decorrente do atendimento ou não atendimento de cada requisito;
- d) caso a duração da experiência seja utilizada para graduação da pontuação, divulgue previamente a metodologia aplicável e demonstre sua compatibilidade com o art. 17.1, alínea “e”, inciso I, do RPON;
- e) publique versão consolidada e corrigida do Anexo V e, conforme a extensão das alterações necessárias, dos demais documentos integrantes do Chamamento; e
- f) promova a recontagem do prazo inicialmente estabelecido para apresentação dos documentos e propostas, nos termos do item 10.11 do instrumento convocatório, uma vez que a correção interfere diretamente na escolha dos profissionais, na composição da equipe técnica e na preparação da proposta.

Não se questiona a competência da PRODAM-SP para definir o nível de experiência profissional que considere necessário à futura parceria. Questiona-se o fato de que essa competência ainda não foi exercida de maneira completa no instrumento submetido à competição.

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.

III. DA PROVA DE CONCEITO — CARÁTER ELIMINATÓRIO E INSUFICIÊNCIA DE DEFINIÇÃO PRÉVIA DOS PARÂMETROS TÉCNICOS ESSENCIAIS À SUA REALIZAÇÃO

Outro vício relevante do Chamamento Público nº 001/2026 reside na disciplina atribuída à **Prova de Conceito — POC**, prevista nos **itens 4.3, 6.1 e 6.2 do edital** e detalhada no **Anexo II — Roteiro e Critérios de Avaliação da POC**.

A Impugnante não questiona a legitimidade da POC como instrumento de verificação prática da aderência da solução tecnológica às necessidades da PRODAM-SP.

Em procedimento voltado à seleção de parceiro privado para desenvolvimento e exploração conjunta de solução complexa de monitoramento e análise avançada de imagens, a demonstração prática de funcionalidades pode, em tese, constituir meio idôneo de avaliação técnica.

A irregularidade não reside, portanto, na existência da POC.

O vício decorre de circunstância diversa e objetivamente delimitada: **a POC possui consequência eliminatória, enquanto parte relevante das condições técnicas necessárias à execução dos testes será definida, escolhida ou disponibilizada apenas no momento de sua realização.**

A conjugação de parâmetros técnicos não integralmente predeterminados com consequência eliminatória imediata compromete a previsibilidade da prova, a igualdade de condições entre as interessadas, a preparação técnica adequada e a própria auditabilidade do resultado.

Em síntese, a POC pode conter elementos concretos de teste não previamente revelados, desde que os requisitos técnicos, as capacidades exigidas e os critérios de aferição estejam previamente definidos; o que **não se admite é a revelação, apenas no momento da prova, de requisito técnico essencial com efeito eliminatório imediato.**

3.1. 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.

A POC não constitui demonstração meramente informativa, diligência complementar sem repercussão decisória ou etapa destinada exclusivamente à atribuição de pontos adicionais.

Trata-se de fase de julgamento apta a determinar a permanência ou a exclusão da interessada no procedimento.

Com efeito, 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 → resultado “NÃO ATENDE” → desclassificação**.

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.

Outra, substancialmente mais gravosa, é exigir atendimento integral dos requisitos obrigatórios e eliminar a interessada pelo descumprimento de qualquer deles.

Nessa segunda hipótese, os requisitos de aprovação e reprovação devem ser previamente delimitados em grau suficiente para permitir **preparação, aferição objetiva, reprodução e controle posterior do julgamento**.

3.2. O Anexo II remete parâmetros relevantes à definição ou disponibilização futura

A preocupação não é abstrata.

O Anexo II contém diversos testes cuja execução depende de elementos que serão definidos, escolhidos ou disponibilizados posteriormente pela PRODAM-SP.

Entre os exemplos expressamente previstos, destacam-se:

- a) no teste de despacho para agente, será realizada **“simulação com consumo de API definida no momento da POC”**;
- b) no teste de retorno do agente via sistema, a prova também dependerá de **“simulação com consumo de API definida no momento da POC”**;

- c) no teste de integração com API, prevê-se o envio de eventos e alertas para **“endpoint escolhido no momento da POC”**;
- d) 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”**;
- f) no teste relativo à **Base de veículos furtados/fugitivos**, exige-se consulta e correlação de eventos de LPR com bases de dados de veículos **“real ou simulada, definida pela PRODAM”**.

Além disso, o **item 6.1.2 dispõe que a POC será realizada em local designado pela PRODAM-SP**, em período agendado pela Comissão, e o **item 6.1.2.1 admite sua realização em município diverso da sede da PRODAM**.

A interessada, por sua vez, deverá providenciar, às suas expensas, equipamentos de informática, softwares, sistemas operacionais, bancos de dados, licenças e demais recursos necessários à comprovação dos requisitos funcionais, devendo as aplicações estar previamente instaladas e funcionais nos equipamentos por ela disponibilizados.

A combinação dessas disposições evidencia que a interessada poderá ser submetida a teste eliminatório cujos elementos concretos de integração, APIs, endpoints, bases, sistemas, ambiente e local 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.

O que deve ser previamente conhecido é a capacidade técnica que a solução deverá possuir para superar validamente o teste.

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, limites técnicos de integração, 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.**

3.3. O item 12.11 do art. 12 do RPON confirma a necessidade de previsibilidade quando houver alteração ou acréscimo superveniente de critérios e parâmetros

A conclusão acima encontra reforço no próprio **Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio da PRODAM-SP — RPON**.

O Regulamento reconhece a natureza dinâmica das oportunidades de negócio e admite que a PRODAM-SP, no curso do procedimento, altere ou acrescente critérios e parâmetros de avaliação.

Essa prerrogativa, contudo, não é irrestrita.

O **item 12.11 do art. 12 do RPON** estabelece que, caso a área responsável pela seleção altere ou acrescente critérios e parâmetros para avaliação das propostas, deverá comunicar os interessados e conceder prazo razoável para apresentação de novas propostas adequadas aos novos critérios e parâmetros.

A regra é particularmente elucidativa porque compatibiliza dois elementos do regime próprio das oportunidades de negócio: de um lado, a flexibilidade necessária à evolução da solução e à estruturação de parceria complexa; de outro, a igualdade, a transparência e a previsibilidade indispensáveis à seleção competitiva do parceiro.

É necessário distinguir, para adequada aplicação da norma, **a posterior definição do elemento concreto de um teste já suficientemente disciplinado da introdução posterior de requisito, condição ou parâmetro técnico materialmente novo.**

Na primeira hipótese, a reserva poderá ser legítima: a Administração pode, por exemplo, selecionar posteriormente a massa concreta, a imagem específica ou o cenário que será empregado, desde que a capacidade funcional exigida e o método de avaliação estejam previamente definidos.

Na segunda hipótese, entretanto, se a definição posterior importar verdadeira alteração ou acréscimo dos critérios ou parâmetros relevantes para a avaliação, incide diretamente a salvaguarda do item 12.11 do art. 12 do RPON: **comunicação aos interessados e concessão de prazo razoável para adequação.**

O próprio Regulamento, portanto, demonstra que a flexibilidade procedimental não se confunde com liberdade para introduzir, no instante da avaliação, nova condição material de aprovação ou reprovação.

Se a Administração identificar, no curso da seleção, a necessidade de novo padrão de integração, protocolo, condição técnica ou parâmetro operacional relevante, poderá incorporá-lo nos limites admitidos pelo RPON. O que não

poderá fazer é introduzi-lo apenas durante a POC e atribuir-lhe imediatamente efeito eliminatório, sem a observância das garantias previstas no próprio Regulamento.

A flexibilidade regulamentar autoriza adaptação técnica; não autoriza surpresa eliminatória.

3.4. Necessidade de protocolo prévio, uniforme e vinculante para a POC

A objetividade exigida para a POC não significa eliminar a discricionariedade técnica da Comissão nem transformar demonstração tecnológica complexa em procedimento exclusivamente matemático.

Significa assegurar que todas as interessadas conheçam antecipadamente, em extensão suficiente, **as mesmas regras materiais e procedimentais da prova.**

Por isso, o Anexo II deve ser complementado, naquilo em que se mostrar insuficiente, por protocolo prévio, uniforme e vinculante de realização da POC, disciplinando, conforme a pertinência de cada requisito:

- a) a sequência e a metodologia dos testes;
- b) o cronograma, a duração estimada e as etapas da prova;
- c) o ambiente tecnológico de realização dos testes;
- d) a infraestrutura a ser disponibilizada pela PRODAM-SP e aquela a ser providenciada pela interessada;
- e) os padrões, protocolos, formatos, interfaces e características técnicas das integrações exigidas;
- f) as condições de autenticação, conectividade, segurança e interoperabilidade;
- g) as características gerais e os parâmetros técnicos das bases ou massas de teste, ainda que a massa concreta permaneça reservada até a realização da prova;
- h) as métricas, tolerâncias, métodos de aferição e critérios objetivos de aprovação ou reprovação;
- i) o procedimento de produção, preservação, acesso e disponibilização de logs, registros e demais evidências;
- j) o tratamento de falhas decorrentes de infraestrutura, conectividade, API, base de dados, sistema, componente ou ambiente não controlado pela interessada;
- k) as hipóteses de repetição do teste ou contraprova quando houver evento técnico não imputável à participante;

- l) a identificação da equipe ou comissão responsável pela avaliação, suas atribuições e a forma de formalização do resultado; e
- m) a forma de registro das ocorrências e de manifestação técnica da interessada acerca do resultado.

A definição desses elementos é especialmente necessária porque a consequência da POC não é meramente classificatória: **o resultado pode determinar a desclassificação da participante.**

3.5. Local, mobilização e custos: agravamento da imprevisibilidade procedimental

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. 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 **interessadas arcarão com todos os custos decorrentes de sua participação no Chamamento Público, incluindo expressamente os custos de realização da Prova de Conceito (POC).**

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.

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.

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.

3.6. Orientação do TCESP sobre a necessidade de disciplina prévia e objetiva das condições da POC

A necessidade de predeterminação suficiente das condições de uma Prova de Conceito encontra respaldo em orientação recente do **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**.

No **TC-008228.989.25²**, o Tribunal examinou disciplina editalícia de POC e constatou que **não haviam sido fixados os requisitos básicos ou essenciais do sistema a serem demonstrados durante a prova, tampouco critérios objetivos para aceitação da solução**. Em consequência, determinou a retificação do regramento para que fossem estabelecidas as funcionalidades consideradas essenciais e recomendou a apresentação de **roteiro detalhado de verificação, com critérios objetivos de aceitação**.

A aderência desse precedente à controvérsia ora examinada é relevante. Não se extrai dele qualquer vedação abstrata à POC ou à exigência de atendimento de funcionalidades essenciais. O que a Corte exige é que **aquilo que será objeto da demonstração e os critérios pelos quais a solução será aceita ou rejeitada sejam suficientemente predeterminados e objetivamente verificáveis**.

Em igual direção, no **TC-014849.989.25³**, relativo à contratação de serviços continuados de informática com licenciamento de software, o TCESP julgou procedente crítica dirigida à **ausência de critérios objetivos e transparentes para realização da Prova de Conceito**, determinando medida saneadora.

Os precedentes devem ser compreendidos dentro de seus respectivos contextos licitatórios e não são invocados como fundamento para submeter o presente Chamamento às mesmas formalidades procedimentais daqueles certames. Sua pertinência reside na razão jurídica aplicável à avaliação técnica competitiva: **quando a demonstração prática possui repercussão decisória, especialmente eliminatória, suas**

² Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Processo TC-008228.989.25-7. Representação em Pregão Eletrônico nº 011/2025 – Prefeitura Municipal de Riversul. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira. Julgado em: 04 jun. 2025. Publicado em: 21 jul. 2025.

³ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Processo TC-014849.989.25-6. Acórdão nº 134267. Representação em face do edital do Pregão Eletrônico nº 1/2025 – Câmara Municipal de Olímpia. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli. Julgado em: 24 set. 2025. Publicado em: 09 out. 2025.

condições essenciais e seus critérios de aceitação devem estar suficientemente definidos para assegurar objetividade, isonomia e controle do julgamento.

No presente caso, essa preocupação assume especial relevo porque o Anexo II remete 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.

3.7. Neutralidade temporal, impessoalidade e auditabilidade do julgamento

A irregularidade possui, ainda, dimensão temporal 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.

Não é necessário imputar favorecimento, direcionamento ou qualquer intenção subjetiva à Administração para identificar o problema.

A insuficiência é **estrutural**.

A predeterminação das condições relevantes de uma prova eliminatória protege as participantes e a própria Administração, pois reduz o risco de questionamentos acerca da definição de regras à vista das soluções efetivamente apresentadas.

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**.

Quando houver efetiva necessidade de alteração ou acréscimo posterior de critério ou parâmetro de avaliação, deverá ser observada a salvaguarda prevista no **item 12.11 do art. 12 do RPON**, com comunicação uniforme e prazo razoável para adequação.

Essa exigência encontra fundamento, ainda, nos princípios da **legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência**, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como nas exigências de isonomia, transparência, segurança jurídica e objetividade inerentes à seleção competitiva promovida por empresa estatal.

3.8. Consequências jurídicas e providências necessárias

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, apta a

permitir que as interessadas conheçam as condições técnicas e procedimentais necessárias à preparação de suas soluções.

Devem ser definidos, especialmente:

- a) os padrões técnicos, protocolos, formatos, interfaces e condições de integração necessários ao atendimento dos requisitos obrigatórios;
- b) as características gerais das APIs, endpoints, bases, sistemas e ambientes utilizados, na extensão necessária à preparação técnica das soluções, sem prejuízo da preservação de massas concretas ou cenários reservados cuja não divulgação prévia seja tecnicamente justificada;
- c) as métricas, tolerâncias, métodos de aferição e critérios objetivos de aprovação e reprovação;
- d) 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;
- f) os mecanismos de registro, logs, evidências e documentação dos resultados;
- g) as hipóteses e condições de repetição de testes afetados por eventos não imputáveis à participante;
- h) o local ou, caso sua definição permaneça posterior, o procedimento e o prazo mínimo para sua indicação;
- i) o prazo mínimo de antecedência entre a convocação e a realização da POC, compatível com a mobilização técnica e logística exigida; e
- j) 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 RPN, 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.

O que se exige é algo distinto e elementar:

Nenhuma interessada deve ser eliminada pelo não atendimento imediato de requisito ou parâmetro técnico essencial que somente lhe tenha sido revelado no momento da própria prova, sem que sua solução pudesse ser

previamente preparada segundo condições comuns, conhecidas e uniformemente aplicáveis.

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 surpresa eliminatória.**

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, se a alteração interferir em sua formulação, a correspondente recomposição do prazo prevista no próprio instrumento convocatório.

IV. DA INSUFICIÊNCIA DA METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO — AUSÊNCIA DE MATRIZ CONSOLIDADA, FÓRMULA INTEGRALMENTE REPRODUZÍVEL E PARÂMETROS SUFICIENTES PARA A FORMAÇÃO DA NOTA FINAL

Outro vício relevante do Chamamento Público nº 001/2026 reside na disciplina estabelecida para a classificação das propostas na Fase 1.

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 Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio da PRODAM-SP — RPON, admite que a seleção considere elementos dessa natureza.

A controvérsia é distinta.

O 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, da leitura conjugada dessas disposições não se extrai, de forma inequívoca e integralmente reproduzível, a metodologia pela qual os diferentes critérios, pontuações, pesos e avaliações qualitativas serão convertidos na nota final de 0 a 100 e, conseqüentemente, na ordem de classificação das interessadas.

A deficiência assume especial relevância porque os documentos do certame trabalham com universos próprios de pontuação, enquanto o edital estabelece escala final distinta e inclui, ainda, critérios qualitativos, estratégicos e econômico-financeiros cuja forma de incorporação à nota final não se encontra suficientemente explicitada.

A questão, portanto, não reside na utilização de juízo técnico ou qualitativo pela Comissão. Reside na necessidade de que **a regra segundo a qual esse juízo produzirá pontuação e classificação seja previamente conhecida, compreensível e controlável.**

Em síntese:

A oportunidade de negócio pode comportar avaliação qualitativa e juízo técnico da Comissão; a metodologia pela qual esses elementos serão transformados em pontuação e classificação deve, contudo, estar previamente definida em grau suficiente para permitir sua compreensão, aplicação uniforme e controle.

4.1. A classificação da Fase 1 define o acesso à POC e possui repercussão decisória direta

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.

A consequência dessa classificação não é meramente ordinal ou informativa.

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.

Logo, a classificação da Fase 1 define diretamente o universo das interessadas que poderá prosseguir no Chamamento: **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.

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.

4.2. O edital estabelece nota final de 0 a 100, enquanto os anexos trabalham com universos próprios de avaliação e pontuação

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:

- a) potencial da solução e alinhamento estratégico com os objetivos da PRODAM-SP e da Administração Pública;
- b) viabilidade e maturidade do modelo de negócio;

- c) modelo financeiro, projeções de investimento e estratégia comercial;
- d) estimativa de receitas para a PRODAM-SP e para o parceiro, incluindo proposta de compartilhamento de resultados; e
- e) estrutura de governança da parceria e gestão de riscos.

O Anexo III contempla diretrizes e requisitos para a proposta de modelo de negócio. Os documentos do edital estabelecem, ainda, 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:

- a) nota classificatória final de 0 a 100 pontos;
- b) requisitos funcionais com peso de 40%;
- c) requisitos de capacidade com peso de 60%;
- d) Anexo IV com universo próprio de 344 pontos;
- e) Anexo V com universo próprio de 140 pontos; e
- f) critérios relativos ao modelo de negócio e a aspectos econômicos, comerciais, estratégicos, financeiros, de governança e de riscos 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, nem como os demais elementos qualitativos e econômico-financeiros expressamente indicados no item 5.4.3.3 repercutirão nessa mesma nota.

Por exemplo, o instrumento não esclarece suficientemente:

- a) se os 344 pontos do Anexo IV serão normalizados para o universo correspondente aos 40%;

- b) se os 140 pontos do Anexo V serão normalizados para o universo correspondente aos 60%;
- c) qual fórmula matemática será utilizada nessa eventual normalização;
- d) como serão tratados eventuais resultados fracionários;
- e) como os critérios qualitativos do modelo de negócio previstos no item 5.4.3.3 serão transformados em pontuação;
- f) 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; e
- g) de que forma esses elementos se articulam com os pesos de 40% e 60% estabelecidos para os requisitos técnicos.

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.

O vício é outro: **a relação matemática e metodológica entre esses diferentes elementos e a nota classificatória final não se apresenta de maneira suficientemente explícita para permitir sua reprodução segura pelas interessadas.**

4.3. A metodologia de classificação deve ser verificável antes da apresentação das propostas

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, ao menos em tese:

- a) atribuir resultados hipotéticos a duas propostas;
- b) aplicar os critérios e pontuações previstos nos Anexos III, IV e V;
- c) aplicar os pesos previamente estabelecidos;
- d) converter as diferentes pontuações para a escala final de 0 a 100; e
- e) identificar, pela aplicação da metodologia publicada, qual das propostas obteria posição classificatória superior.

Naturalmente, a interessada não precisa conhecer antecipadamente o juízo técnico concreto que a Comissão formulará sobre cada proposta. Esse juízo dependerá do conteúdo efetivamente apresentado e deverá ser posteriormente motivado.

Mas deve conhecer previamente **a regra segundo a qual esse juízo produzirá pontuação.**

Deve ser possível identificar quais critérios serão considerados, seus pesos, a forma de atribuição das pontuações, a metodologia de conversão dos resultados e a relação entre os diferentes componentes da avaliação.

Sem essa definição, a interessada pode conhecer os elementos que serão examinados, mas não consegue conhecer integralmente como esses elementos determinarão sua posição na classificação.

A distinção é fundamental:

A discricionariedade técnica pode existir na apreciação do conteúdo da proposta; não pode alcançar a definição posterior da própria metodologia pela qual essa apreciação será convertida em pontuação e classificação.

4.4. O RPON admite avaliação qualitativa, mas exige motivação e, quando possível, parametrização objetiva

A necessidade de definição suficiente da metodologia decorre do próprio regime jurídico escolhido pela PRODAM-SP.

O **item 17.1 do artigo 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.**

Essas disposições assumem especial relevância no caso concreto.

O edital não prevê apenas manifestação qualitativa ou parecer técnico acerca da conveniência das propostas. Ele determina a atribuição de **nota numérica de 0 a 100**, utiliza diferentes universos de pontuação e estabelece que apenas as três primeiras classificadas prosseguirão à POC.

Nessas circunstâncias, a possibilidade de parametrização não é meramente abstrata: o próprio instrumento já adotou pesos e pontuações numéricas.

A questão que permanece sem disciplina suficientemente clara é justamente **como esses diferentes valores serão articulados e convertidos na nota classificatória final.**

A motivação posterior da Comissão 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.

4.5. A avaliação econômico-financeira também deve possuir parâmetros previamente identificáveis

A mesma questão se projeta sobre os componentes econômicos e comerciais da proposta.

O **item 5.4.3.3** inclui expressamente entre os critérios de avaliação o modelo financeiro, as projeções de investimento, a estratégia comercial, a estimativa de receitas para a PRODAM-SP e para o parceiro e a proposta de compartilhamento de resultados.

O **item 18.1 do artigo 18 do RPN** disciplina a avaliação dos aspectos econômico-financeiros das propostas e prevê que os parâmetros de avaliação da vantagem econômico-financeira sejam, conforme o caso, especificados no edital. A norma admite que sejam considerados investimentos, custos diretos e indiretos de manutenção e operação, remuneração do parceiro, projeções de inserção de mercado, transferência de tecnologia, receitas e retorno.

A existência de análise econômico-financeira é inteiramente compatível com a natureza da oportunidade de negócio.

O problema surge quando o edital anuncia que tais aspectos serão considerados na avaliação, mas não explicita suficientemente **de que maneira repercutirão na pontuação de 0 a 100 e na classificação final.**

Questões economicamente distintas podem produzir resultados igualmente distintos para a PRODAM-SP: maior receita projetada, maior participação nos resultados, menor exposição a riscos, maior investimento privado, diferentes estruturas de custos ou estratégias comerciais.

A Administração pode legitimamente estabelecer qual combinação desses fatores melhor atende à oportunidade de negócio.

O que deve ser conhecido antes da apresentação das propostas é **como tais fatores serão considerados na comparação entre as interessadas e, quando repercutirem na pontuação, qual será a sua forma de incidência na classificação,** especialmente porque o próprio edital os incluiu entre os critérios de avaliação da Fase 1.

Sem essa definição, propostas economicamente distintas poderão ser comparadas mediante ponderação cuja repercussão na nota classificatória não se encontra integralmente explicitada no instrumento convocatório.

4.6. A objetividade do julgamento encontra reforço sistemático na Lei nº 13.303/2016

A conclusão também se harmoniza com os princípios previstos na Lei nº 13.303/2016.

O art. 31 da Lei das Estatais contempla, entre os princípios incidentes sobre as licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista, a impessoalidade, a igualdade, a publicidade, a eficiência, a probidade administrativa, a economicidade e a obtenção de competitividade.

Embora o presente procedimento decorra da hipótese associativa prevista no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016 e seja disciplinado especificamente pelo RPON, tais vetores oferecem reforço sistemático à necessidade de objetividade e transparência no procedimento competitivo.

Também nessa perspectiva deve ser compreendido 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**, mas como elemento sistemático de interpretação.

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 relevância da prévia definição dos referenciais utilizados na avaliação competitiva.

No presente caso, entretanto, o fundamento imediato da exigência de predeterminação encontra-se no próprio RPON, especialmente no item 17.1 do artigo 17, conjugado com a estrutura classificatória instituída pelo edital.

4.7. Orientação do Tribunal de Contas da União quanto à objetividade da gradação das notas técnicas

A necessidade de predeterminação dos parâmetros utilizados na formação de notas técnicas também encontra respaldo na orientação do Tribunal de Contas da União.

No **Acórdão nº 1.169/2022-Plenário⁴**, o TCU, ao examinar critérios de avaliação técnica, destacou a necessidade de que o instrumento convocatório contenha critérios objetivos de gradação das notas atribuídas aos quesitos técnicos, de modo a reduzir a subjetividade do julgamento e permitir controle sobre a pontuação.

O precedente foi proferido em contexto licitatório e não é invocado para equiparar o presente Chamamento a uma licitação ordinária.

Sua pertinência reside na razão jurídica subjacente: **a existência de avaliação técnica não dispensa a prévia definição dos parâmetros que permitem compreender e controlar a formação da pontuação.**

⁴ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1169/2022 - TCU - Plenário. Representação. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Julgado em: 25 mai. 2022.

No presente procedimento, essa preocupação assume relevância concreta porque o edital estabelece nota final de 0 a 100, prevê pesos numéricos, utiliza anexos com universos próprios de pontuação e restringe às três primeiras classificadas o acesso à POC.

4.8. A metodologia de classificação deve preceder o conhecimento das propostas

Há, ainda, 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, as estratégias comerciais, os modelos de compartilhamento de resultados e os diferenciais técnicos, econômicos e de governança invocados 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.

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.

4.9. Necessidade de saneamento prévio da metodologia e, se cabível, recomposição do prazo

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, **naquilo que efetivamente integrar a formação da pontuação e da classificação:**

- a) os critérios e subcritérios de avaliação técnica, qualitativa, econômico-financeira e de governança;
- b) a pontuação máxima atribuível a cada componente;
- c) o peso de cada componente na nota final;
- d) 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;
- f) a metodologia de avaliação e pontuação dos critérios qualitativos previstos no item 5.4.3.3;
- g) a metodologia de consideração dos aspectos econômico-financeiros previstos no edital e no item 18.1 do artigo 18 do RPON;
- h) as regras aplicáveis a resultados fracionários, quando relevantes;
- i) eventual nota mínima de corte, caso a Administração pretenda adotá-la; e
- j) os critérios de desempate, caso necessários, e sua 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 artigo 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**, sem criação posterior de critérios, pesos, fórmulas ou parâmetros não previamente estabelecidos.

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.

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 RPON.

V. DA PERSISTÊNCIA DE AMBIGUIDADE ENTRE HABILITAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E SANEAMENTO APÓS A RETIFICAÇÃO DE 06/08/2026

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 verificadas nos documentos e informações que integram a proposta de modelo de negócio.**

A questão decorre da própria estrutura estabelecida pelo instrumento convocatório.

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, ressaltando, 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, elaborada em observância ao Plano de Negócio Preliminar — Anexo I e ao conteúdo mínimo estabelecido nos Anexos III, IV e V.

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. O **item 4.2.4** confirma que essa análise se destina a avaliar e classificar, mediante pontuação, as propostas de parceria tecnicamente mais vantajosas para a PRODAM-SP.

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.**

Com efeito, 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; o descumprimento de requisito técnico obrigatório da mera obtenção de pontuação inferior; e a falha material insanável daquela passível de esclarecimento ou saneamento.

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, **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.

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.

Diante disso, mostra-se necessária a harmonização das disposições pertinentes do edital, de modo que se identifique, em grau suficiente de objetividade: quais exigências possuem natureza habilitatória; quais constituem requisitos técnicos obrigatórios ou eliminatórios; quais são exclusivamente classificatórias e pontuáveis; quais admitem diligência ou saneamento; quais serão objeto de confirmação na POC; e quais consequências decorrerão do eventual não atendimento de cada categoria de exigência.

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, em observância à impessoalidade, à isonomia, à segurança jurídica, à transparência e à objetividade do procedimento.

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 RPN, com comunicação às interessadas e concessão de prazo razoável para apresentação de propostas adequadas aos critérios e parâmetros aplicáveis.

VI. DA INDEFINIÇÃO DO MODELO COMPETITIVO — RELAÇÃO ENTRE PARCEIRA SELECIONADA, CADASTRO RESERVA, EVENTUAL EXCLUSIVIDADE E FUTURAS PARCERIAS

Outro aspecto que demanda esclarecimento e saneamento prévio diz respeito ao modelo competitivo efetivamente adotado pelo Chamamento Público nº 001/2026, especialmente quanto à relação entre a parceira selecionada, as integrantes do cadastro reserva, eventual regime de exclusividade e a possibilidade de constituição de futuras parcerias.

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, observada a ordem de classificação, 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.

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

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.

Com efeito, não se identifica com segurança se a parceria decorrente do presente chamamento será exclusiva ou não exclusiva; se poderão existir múltiplas parcerias simultaneamente; se o cadastro reserva possui função predominantemente substitutiva ou se poderá também ser utilizado para ampliar a estrutura de parceiros; tampouco se futuros chamamentos poderão alcançar clientes, territórios, módulos, funcionalidades ou serviços compreendidos na oportunidade econômica objeto deste procedimento.

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**.

O **art. 15 do RPON** trata da seleção sem relação de exclusão, destinada às hipóteses em que a PRODAM-SP pretenda formalizar parceria com múltiplos parceiros. Nessa hipótese, o edital deve indicar, entre outros elementos, o escopo da solução, as exigências de qualificação, os critérios de compartilhamento de riscos e resultados econômicos, as formalidades, procedimentos e prazos para desenvolvimento, estruturação e exploração comercial e as normas operacionais da oportunidade.

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, normas operacionais, critérios de seleção, etapas do procedimento e tratamento das hipóteses de desistência ou recusa.

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 e quais consequências concretas dele decorrerão para a exploração da oportunidade.**

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. A mesma cláusula prevê que a PRODAM-SP poderá celebrar parcerias complementares, desde que não haja conflito com o Contrato Associativo.

A cláusula autoriza parcerias complementares, mas não define, no edital ou no plano de negócio preliminar, em quais condições essas parcerias poderão afetar a exploração comercial da oportunidade, o atendimento de clientes, a atuação por módulo, a divisão de atividades, a distribuição de receitas ou os investimentos da parceira selecionada.

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. Tais projeções 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 quanto à exclusividade, à possibilidade de celebração de parcerias complementares, ao cadastro reserva e à possibilidade de novos chamamentos.

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. Também reduz a previsibilidade necessária ao dimensionamento dos investimentos e riscos assumidos.

Diante disso, mostra-se necessário que a PRODAM-SP **esclareça e discipline expressamente o regime competitivo aplicável à oportunidade**, definindo:

- a) se a parceria será exclusiva, não exclusiva ou admitirá múltiplos parceiros;
- b) o alcance material, territorial, temporal, comercial, funcional ou tecnológico de eventual exclusividade;
- c) as hipóteses e finalidades de acionamento do cadastro reserva, distinguindo eventual função substitutiva da possibilidade de ampliação do número de parceiros;
- d) as condições de eventual atuação complementar entre parceiras e os critérios para sua delimitação;
- e) a relação entre futuros chamamentos e o escopo da presente oportunidade; e
- f) os critérios aplicáveis à distribuição de clientes, módulos, atividades, receitas, responsabilidades e riscos quando houver atuação simultânea ou complementar.

Deve, ainda, ser esclarecida a **compatibilização entre as obrigações de não concorrência previstas na Cláusula 13, a inexistência de exclusividade contemplada na Cláusula 20.8, ambas da minuta contratual, e a possibilidade de celebração de parcerias complementares pela PRODAM-SP**, de modo que a extensão das obrigações assumidas e a correspondente posição econômica da futura parceira sejam conhecidas antes da apresentação das propostas.

Caso o saneamento dessas matérias resulte em **alteração material das condições econômicas, comerciais, operacionais ou concorrenciais consideradas na formulação 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 aos critérios e parâmetros aplicáveis.

Se as modificações afetarem a formulação das propostas, deverá ser igualmente observado o **item 10.11 do edital**, com a **recontagem do prazo inicialmente estabelecido**.

VII. DA INSUFICIÊNCIA DOS PARÂMETROS ECONÔMICO-FINANCEIROS PARA ELABORAÇÃO E COMPARAÇÃO OBJETIVA DAS PROPOSTAS DE MODELO DE NEGÓCIO

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 para a PRODAM-SP e para a parceira, proposta de compartilhamento de resultados, estrutura de governança e gestão de riscos.

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 e poderão ser ajustados após a consolidação do modelo operacional.

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 — PNO, receitas elegíveis e não elegíveis, diferentes modelos de rateio, dedução de tributos, custos diretos e despesas operacionais e definição, pela governança da oportunidade, dos modelos de precificação e monetização.

A existência dessas disposições demonstra que o instrumento contém estrutura econômica preliminar.

O problema, portanto, não é a ausência absoluta de disciplina econômica. É 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, de maneira suficientemente objetiva, quais categorias serão elegíveis, quais critérios orientarão sua imputação à oportunidade e como serão tratadas despesas relevantes de infraestrutura tecnológica e operação.

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.

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; à aprovação e controle de custos diretos, operacionais ou extraordinários; e aos parâmetros que orientarão eventual revisão do percentual de compartilhamento inicialmente projetado.

A questão ganha relevância jurídica diante do próprio RPON.

O **item 18.1 do art. 18** estabelece que a avaliação econômico-financeira 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 necessários ao desenvolvimento, estruturação e inserção no mercado da oportunidade, custos diretos e indiretos de manutenção e operação, 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.

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 referência é pertinente como elemento sistemático do próprio Regulamento, independentemente da necessidade, já apontada no capítulo anterior, de definição do regime competitivo efetivamente adotado no presente Chamamento.

A própria estrutura normativa, portanto, distingue duas situações que não podem ser confundidas:

- a) a possibilidade de negociação posterior sobre determinadas condições da parceria; e
- b) a necessidade de parâmetros econômicos prévios suficientes para comparar as propostas apresentadas.

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, e não necessariamente maior ou menor vantagem para a PRODAM-SP.

Nessas condições, a comparação deixa de ocorrer sobre bases homogêneas.

Por exemplo, 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.

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 e, sobretudo, de que modo contribuirão para a aferição da vantagem econômico-financeira.

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 RPN.

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.

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 disso, **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, em grau compatível com a avaliação prevista no item 5.4.3.3:**

- a) a definição e os componentes mínimos da Receita Operacional Líquida utilizada como base para o compartilhamento;

- b) as categorias de receitas elegíveis e não elegíveis ao compartilhamento;
- c) as categorias de custos, despesas e tributos passíveis de dedução, bem como os critérios de imputação, aprovação e controle;
- d) as premissas aplicáveis aos principais custos de infraestrutura e operação relevantes à formação do modelo econômico;
- e) o tratamento econômico de inadimplência, glosas, descontos, cancelamentos e estornos;
- f) os critérios para consideração dos investimentos e aportes realizados pelas partes;
- g) os parâmetros e a metodologia mediante os quais a Comissão realizará a avaliação econômico-financeira e a comparação das projeções apresentadas pelas diferentes interessadas;
- h) a forma pela qual investimentos, receitas e compartilhamento de resultados repercutirão na avaliação prevista no item 5.4.3.3; e
- i) 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 e para que a vantagem econômico-financeira seja efetivamente demonstrável e controlável.

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.

VIII. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROCEDIMENTO

Os vícios demonstrados nos capítulos 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.

Em síntese, a impugnação demonstrou:

- a) a existência de campos quantitativos não preenchidos — “X anos” e “Y anos” — em requisitos pontuáveis de capacidade técnico-profissional;
- b) a previsão de POC eliminatória, com atendimento integral dos requisitos obrigatórios, ao mesmo tempo em que determinados elementos técnicos relevantes poderão ser definidos, escolhidos ou disponibilizados apenas no contexto da prova;
- c) a ausência de metodologia consolidada e reproduzível que demonstre a formação da nota final de 0 a 100 e a ordem de classificação;
- d) a persistência de indeterminação quanto às consequências de falhas documentais, técnicas e materiais, diante da convivência de regras de inabilitação, classificação, diligência, saneamento, revisão de nota e confirmação pela POC;
- e) a insuficiente delimitação do regime competitivo, do cadastro reserva, de eventual exclusividade, de parcerias complementares e de futuros chamamentos; e
- f) a ausência de parâmetros econômico-financeiros mínimos e comuns necessários à elaboração e comparação objetiva das propostas de modelo de negócio.

Essas questões exigem correções ou complementações capazes de afetar a composição de equipe, a preparação técnica da solução, a estratégia comercial, as projeções de investimento e receita, o modelo de compartilhamento de resultados, a classificação e o próprio risco de participação.

O saneamento deve preceder o conhecimento das propostas.

Antes de seu recebimento, a PRODAM-SP poderá corrigir, completar ou delimitar os critérios de modo abstrato, uniforme e impessoal. Após o conhecimento das propostas, passará a dispor de informações sobre participantes, equipes, soluções, investimentos, estratégias comerciais e projeções econômicas concretas, de modo que a definição posterior de regras materiais não ocorrerá sob as mesmas condições de neutralidade informacional.

Não se imputa à Administração intenção de favorecimento ou direcionamento. O risco é estrutural: regras de participação, classificação, avaliação e eliminação devem ser suficientemente definidas antes que a Administração conheça as propostas às quais elas serão aplicadas.

O item 12.11 do art. 12 do RPON confirma essa premissa, pois admite alteração ou acréscimo de critérios e parâmetros durante a seleção, mas exige comunicação aos interessados e prazo razoável para apresentação de propostas adequadas às regras modificadas.

O item 10.11 do edital segue a mesma diretriz ao determinar a recontagem do prazo inicialmente estabelecido quando modificações do edital ou de seus anexos afetarem a formulação das propostas.

A suspensão temporária da Fase 1 é, portanto, providência instrumental, preventiva e proporcional. Ela permite que eventual saneamento ocorra antes

da abertura, análise, classificação ou divulgação das propostas, evitando a necessidade de desconstituição posterior de atos praticados sob critérios incompletos ou insuficientemente determinados.

Por essas razões, requer-se a suspensão cautelar do prazo de apresentação de documentos e propostas da Fase 1, bem como dos atos subsequentes do Chamamento Público nº 001/2026, até o julgamento integral da presente impugnação e a definição das providências de saneamento pertinentes.

Caso documentos ou propostas já tenham sido encaminhados, requer-se que sejam mantidos sob custódia e sigilo, sem abertura, compartilhamento, análise, classificação ou utilização de seu conteúdo para fins decisórios, até a apreciação desta impugnação, na medida operacionalmente possível.

IX. DOS PEDIDOS

Diante do 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, no prazo do item 3.4 do edital.
2. Em caráter 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 da impugnação e a definição das providências de saneamento.
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 da impugnação.
4. No mérito, o acolhimento da impugnação para promover 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 avaliação; caso a duração da experiência seja utilizada para graduação da nota, divulgar previamente a metodologia e demonstrar sua compatibilidade com o item 17.1, alínea “e”, inciso I, do art. 17 do RPON.
 - b) Publicar protocolo prévio, uniforme e vinculante da POC, com parâmetros técnicos necessários à preparação e execução dos testes, critérios de aprovação e reprovação, condições de aferição e registro, disciplina de falhas externas à solução e condições de convocação e realização da prova, sem prejuízo da reserva tecnicamente justificada de massas de teste, dados ou cenários concretos.
 - c) Assegurar que requisito técnico essencial com efeito eliminatório não seja revelado apenas no momento da POC e imediatamente utilizado como fundamento de

eliminação, distinguindo-se requisitos previamente exigíveis de dados, massas ou cenários concretos legitimamente reservados à execução da prova.

- d) Publicar matriz consolidada, única e reproduzível de classificação, identificando critérios, subcritérios, pesos e pontuações, bem como a forma de integração, ponderação e conversão dos critérios, pesos e pontuações previstos nos Anexos III, IV e V para a nota final de 0 a 100, incluindo metodologia aplicável aos critérios qualitativos e econômico-financeiros.
 - e) Harmonizar as disposições relativas à habilitação, classificação, diligência, saneamento e POC, definindo a natureza das exigências, as hipóteses de diligência ou saneamento e as consequências do não atendimento de cada categoria relevante.
 - f) Definir o regime competitivo aplicável à oportunidade, o alcance de eventual exclusividade, as hipóteses e finalidades de acionamento do cadastro reserva, as condições de eventual atuação complementar entre parceiras, a relação entre futuros chamamentos e o escopo da oportunidade e os critérios aplicáveis à distribuição de clientes, módulos, atividades, receitas, responsabilidades e riscos nas hipóteses de eventual atuação simultânea ou complementar.
 - g) Esclarecer a compatibilização entre as obrigações de não concorrência da Cláusula 13, a inexistência de exclusividade prevista na Cláusula 20.8 e a possibilidade de parcerias complementares, de modo que a posição econômica da futura parceira seja previamente cognoscível.
 - h) Estabelecer parâmetros econômico-financeiros mínimos e comuns, incluindo definição de Receita Operacional Líquida; receitas elegíveis e não elegíveis; custos, despesas e tributos dedutíveis; critérios de imputação, aprovação e controle; premissas de infraestrutura e operação; tratamento de inadimplência, glosas, descontos, cancelamentos e estornos; investimentos e aportes; metodologia de avaliação econômico-financeira; repercussão dos elementos econômicos na classificação; e parâmetros para revisão do percentual de compartilhamento inicialmente projetado.
5. A publicação de versão integral, consolidada e saneada do edital e dos anexos afetados, incorporando a retificação de 06/08/2026 e as alterações eventualmente promovidas.
6. Caso as alterações afetem a formulação das propostas:
- a) a recontagem do prazo inicialmente estabelecido de 30 dias úteis, contada da divulgação da versão consolidada e saneada, nos termos do item 10.11 do edital;
 - b) a observância do item 12.11 do art. 12 do RPON, com comunicação às interessadas e prazo razoável para apresentação de propostas adequadas aos critérios e parâmetros efetivamente definidos;
 - c) a reabertura dos prazos previstos nos itens 3.2 e 3.3 do edital para apresentação de 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, 01 de setembro de 2026.

Weider Douglas Mendonça Silva
Representante legal/procurador
SERGET MOBILIDADE VIÁRIA LTDA.
CNPJ Nº 02.363.619/0001-96