



Parecer nº: 028/SPACC/PGM/2026

Processo: 019.000654/2025-09

Secretaria de Origem: SEINFRA

Modalidade: Concorrência

Valor estimado: Valor mínimo de OUTORGA FIXA, de R\$ 655.905,85 (Seiscentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e cinco reais e oitenta e cinco centavos.)

Objeto: CONCESSÃO PARA A MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DO TERMINAL RODOVIÁRIO DE PORTO VELHO – RO

Assunto: Análise Prévia da Legalidade

Senhor Secretário,

O presente procedimento foi encaminhado a esta Procuradoria Geral, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, para análise prévia de legalidade acerca da CONCESSÃO PARA A MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DO TERMINAL RODOVIÁRIO DE PORTO VELHO – RO, já construído e em operação, em caráter de exclusividade, doravante referenciado simplesmente como TERMINAL, que é o único ponto autorizado de embarque e desembarque de passageiros das linhas intermunicipais e interestaduais, operacionalizado com veículos tipo rodoviário, bem como das linhas interestaduais que possuem seccionamentos na capital do Estado, para atender o Município de Porto Velho, nos termos do Art. 175 da Constituição Federal, Lei nº 8.987/1995, e a Lei nº 14.133/2021.

1. DA FINALIDADE E DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece os I e II do §1º do art. 53, da Lei n.º 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direitos levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n.º 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância

destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2. DAS NORMAS APLICÁVEIS

Inicialmente, tem-se que a regra que obriga o Administrador Público a licitar as respectivas contratações públicas foi inserta pelo constituinte no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, (...)”.

O Art. 175 da Constituição Federal (CF/88) estabelece que cabe ao Poder Público, por lei, diretamente ou via concessão/permissão (sempre com licitação), a prestação de serviços públicos, vejamos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Segundo estabelece o art. 14 da Lei nº 8.987/95 o contrato advindo de concessão deve ser precedido de licitação, conforme segue:

art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, **será objeto de prévia licitação**, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Insta salientar que, o caso em comento deve ser analisado sob a égide do que dispõe o art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/95 e atualizações, mediante o qual se extrai que a concessão de serviços públicos feita pelo poder concedente deve ser realizada mediante a licitação na modalidade concorrência, senão vejamos:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, **mediante licitação, na modalidade de concorrência**, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (grifamos)

Em relação ao procedimento licitatório da concessão dos serviços públicos devem ainda serem observados, no que couber, os requisitos e formalidades previstas na Lei 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade de planejamento robusto para evitar aditivos e falhas técnicas.

3. DOS REQUISITOS DA LEI 8987/95

3.1. Do EDITAL

De acordo com o art. 18 da Lei nº 8.987/95, o edital de licitação a ser elaborado pelo poder concedente, deverá observar, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

Art. 18. (...)

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;

III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

No presente caso a **minuta de edital (ID 0197222)** foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

3.2. Do Critério de Julgamento

Em consonância com o inciso II do art. 15 da Lei nº 8.987/1995, para o julgamento da licitação, o edital deverá prever um dos seguintes critérios:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. (grifo nosso)

No presente caso a minuta de edital previu como critério de julgamento a **maior oferta pela outorga da concessão**, amoldando-se, assim, a um dos critérios legais estabelecidos acima.

3.3. Da Participação de Consórcios

A Lei nº 8.987/1995 estabelece ainda que, quando houver na licitação a permissão para participação de consórcios deverão ser observados alguns requisitos descritos a seguir:

Art. 19. Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio;

III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;

IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

§ 2º A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

Art. 20. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

No presente caso, a minuta de edital previu a participação de consórcios, bem com, aparentemente, estabeleceu as condições a serem observadas.

3.4. Do CONTRATO DE CONCESSÃO

A minuta referenciada deverá apresentar as seguintes cláusulas essenciais, nos termos do art. 23 da Lei 8.987/95:

- I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
- II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
- III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
- V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
- VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- IX - aos casos de extinção da concessão;
- X - aos bens reversíveis;
- XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
- XII - às condições para prorrogação do contrato;
- XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
- XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
- XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

No presente caso a **minuta de contrato (ID 0181225)**, aparentemente, contempla as cláusulas essenciais exigíveis pela referida norma, **exceto quanto a previsão da obrigatoriedade da concessionária promover a publicação periódica das demonstrações financeiras.**

3.5. DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

Conforme previsto no art. 35 da Lei nº 8.987/1995, são hipóteses de extinção da concessão:

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

- I - advento do termo contratual; (Regulamento)
- II - encampação;
- III - caducidade;
- IV - rescisão;
- V - anulação; e
- VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

No caso concreto as hipóteses de extinção da concessão formam devidamente contempladas na **minuta de contrato (ID 0181225)**.

3.6. Da Publicação Prévia do Ato de Outorga da Concessão

Em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.987/1995 a publicação do edital de licitação deverá ocorrer após a **publicação do ato da conveniência da outorga de concessão como o detalhamento do seu objeto, área e prazo**, conforme a seguir:

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, **caracterizando seu objeto, área e prazo.**

No caso em tela não foi identificado nos autos a publicação do referido ato com as especificidades ora mencionadas.

4. DOS REQUISITOS DA LEI 14.133/2021

4.1. Do PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei n.º 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II – a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III – a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V – a elaboração do edital de licitação;

VI – a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII – o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII – a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX – a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X – a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI – a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

No caso concreto, considerando a aplicação complementar da Lei 14.133/2021 para fins procedimento licitatório, é possível dizer que a instrução processual, aparentemente, contempla, naquilo que é compatível, os elementos mínimos da fase de planejamento, sendo estes:

a) **Estudos Técnicos** (ID 0100417; ID 0101214; ID 0101811; ID 0101881);

b) **Termo de Referência** (ID 0174315);

c) **Edital de Licitação e anexos** (ID 0197222; ID 0174315; ID 0175166; ID 0176482; ID 0180605; ID 0181023; ID 0181146; ID 0181199; ID 0176548);

d) **Minuta de Contrato** (ID 0181225);

e) **Matriz de Risco** (ID 0101881)

5. DA ANÁLISE DO CONSELHO GESTOR

De acordo com os documentos juntados no processo em tela, foi realizada reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, que deliberou favoravelmente quanto aos estudos e os documentos jurídicos necessário para a realização da licitação da Concessão do Terminal Rodoviário de Porto Velho.

4.1. Dos documentos apresentados.

A documentação apresentada no procedimento de manifestação de interesse privado é composta por um conjunto de instrumentos jurídicos, técnicos e administrativos que estruturam o processo de concessão do Terminal Rodoviário de Porto Velho.

O Volume 4 – Análise Jurídica e Fundamentação Legal reúne os fundamentos normativos e doutrinários que embasam a modelagem da concessão, assegurando conformidade com a legislação vigente, em especial as Leis nº 8.987/1995 e nº 14.133/2021.

O Edital constitui o documento central, pois estabelece as regras do certame, definindo critérios de participação, julgamento das propostas e obrigações da futura concessionária.

Em complemento, o Anexo I – Termo de Referência descreve de forma detalhada o objeto da contratação, fixando os requisitos técnicos, operacionais e de gestão a serem observados.

O Anexo II - Plano de Exploração do Terminal apresenta as diretrizes para a utilização, manutenção e modernização da infraestrutura, garantindo a adequada prestação dos serviços públicos.

O Anexo III - Minuta do Contrato traz a redação do instrumento jurídico que será celebrado com a concessionária vencedora, incluindo cláusulas essenciais sobre prazos, garantias, responsabilidades e hipóteses de extinção contratual.

Já o Anexo IV - Diretrizes para Elaboração do Plano de Negócios orienta a apresentação de estudos econômico-financeiros pelas

licitantes, assegurando a viabilidade do empreendimento. Para efeito de participação, o Anexo IX – Modelo de Proposta de Preços e Declarações padroniza a forma de apresentação das ofertas, promovendo isonomia entre os concorrentes. No mesmo sentido, o Anexo V – Sistema de Mensuração de Desempenho estabelece indicadores de qualidade, disponibilidade e conformidade, que servirão de base para o acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

O Anexo VI – Penalidades Contratuais dispõe sobre infrações e respectivas sanções aplicáveis à concessionária em caso de descumprimento das obrigações assumidas.

Já o Anexo VII - Termo de Entrega e Recebimento do Terminal formaliza a transferência da infraestrutura entre o Poder Concedente e a Concessionária.

O Anexo VIII – Relação de Bens Reversíveis identifica os ativos vinculados à concessão que deverão ser restituídos ao Poder Público ao término do contrato, preservando o interesse coletivo.

4.2. Do objeto da concessão

Constitui-se por objeto a concessão, em regime de exclusividade, das atividades de modernização, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal Rodoviário de Porto Velho - RO, já construído e atualmente em funcionamento.

Referido equipamento público configura-se como o único local oficialmente autorizado para o embarque e desembarque de passageiros das linhas intermunicipais e interestaduais, operadas por veículos de transporte rodoviário, nos termos e condições estabelecidos no Edital da Concorrência.

O Terminal Rodoviário de Porto Velho consubstancia-se em verdadeiro equipamento público destinado a viabilizar, com eficiência e dignidade, o embarque e desembarque dos usuários do transporte coletivo intermunicipal e interestadual. Sua missão não se limita a ofertar a estrutura física necessária a tais deslocamentos, mas abrange, igualmente, a disponibilização de serviços e facilidades que assegurem conforto e segurança à coletividade, tais como praça de alimentação, caixas eletrônicos, sanitários e estacionamento.

Trata-se, pois, de serviço público por excelência, compreendido no conjunto de atividades imprescindíveis à adequada fruição do transporte rodoviário coletivo. Embora não se confunda com a própria atividade de transporte, o apoio logístico materializado pelo terminal se revela indissociável da prestação principal, assumindo caráter essencial, vital e inafastável à efetividade e regularidade do serviço público de transporte de passageiros.

A concessão do Terminal, acompanhada de obras, equipamentos e sistemas de tecnologia, tem como objetivos principais:

Modernizar a infraestrutura, com melhorias em plataformas, salas de embarque e áreas comerciais.

Garantir mais conforto, segurança e acessibilidade aos usuários. Otimizar o controle e o fluxo de passageiros.

Elevar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

Adotar práticas sustentáveis, com uso racional de recursos e redução de desperdícios.

Essas ações visam atender melhor à população, promover eficiência operacional e assegurar a sustentabilidade do terminal.

4.3. Do prazo da concessão.

Conforme estabelecido nos termos do subitem 2.4 da minuta do Edital e item 8 do ANEXO III - MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO, O prazo da concessão será 25 (vinte e cinco) anos, a contar da data de assinatura do Termo de Entrega e Recebimento das Instalações do Terminal, formalmente outorgado à Concessionária. Tal período foi estabelecido em conformidade com a natureza e a complexidade do objeto concedido, revelando-se adequado para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, podendo ser prorrogado.

4.4. Do critério de julgamento.

A licitação será na modalidade de Concorrência Pública, tipo MAIOR VALOR DE OUTORGA FIXA, previsto no inciso II, do art. 15, da Lei Federal nº 8.987/95, assim, serão desclassificadas, de plano, as propostas de preços cujos valores se revelassem inferiores ao montante mínimo fixado a título de outorga fixa, R\$ 655.905,85 (Seiscentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e cinco reais e oitenta e cinco centavos), quantia esta de caráter obrigatório, cuja integral quitação constitui condição indispensável para a celebração do contrato administrativo, nos moldes e termos delineados no instrumento convocatório. Verificando-se a ocorrência de empate entre propostas, aplicar-se-á, para fins de desempate, o disposto no artigo 60 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observando-se os critérios legais previamente estabelecidos.

O resultado do julgamento das propostas de preços será tornado público mediante publicação oficial no Diário Oficial do Município de Porto Velho, em estrita observância aos princípios da publicidade e da transparência que regem a Administração Pública.

4.5. Dos riscos.

A Concessionária assume, de forma integral e exclusiva, a responsabilidade pela assunção, mitigação e gestão de todos os riscos inerentes à execução da presente concessão, conforme os termos do item 17 do ANEXO III – MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO, abrangendo, dentre outros, riscos de natureza operacional, técnica, econômica, financeira, trabalhista, comercial, ambiental e de manutenção das instalações.

Ficam excluídos dessa alocação apenas os riscos que, de forma expressa e inequívoca, tenham sido atribuídos ao Concedente, em conformidade com as disposições contratuais e normativas aplicáveis. Compete à Concessionária a integral responsabilidade pelos riscos inerentes à execução da concessão, abrangendo, entre outros, a aprovação dos projetos necessários aos investimentos, a obtenção de licenças ambientais, a realização das obras e dos aportes previstos, bem como o cumprimento dos cronogramas contratuais. Também lhe são atribuídos os riscos ambientais surgidos após a assunção do Terminal ou constantes das condicionantes estabelecidas, além da variação de custos de insumos, manutenção, obras, câmbio e encargos financeiros decorrentes de empréstimos e financiamentos.

A Concessionária responde ainda por falhas na prestação dos serviços, defeitos em obras e equipamentos, erros de terceiros por ela contratados, alterações em planos de negócios ou projetos de engenharia, bem como pela contratação de seguros obrigatórios. São igualmente de sua alçada os riscos relativos à segurança e saúde dos trabalhadores, greves e dissídios coletivos, roubos, furtos, perdas ou avarias em obras e ativos, além de quaisquer danos causados a terceiros, usuários ou prestadores de serviços. Incumbe-lhe, por fim, adotar, às suas expensas, as soluções técnicas necessárias para mitigar tais riscos, arcando integralmente com as consequências de sua materialização.

Por sua vez, o Concedente assume os riscos que extrapolam a esfera de responsabilidade da Concessionária, notadamente aqueles decorrentes de decisões judiciais ou administrativas que impeçam a prestação dos serviços (desde que não causadas pela Concessionária), de atrasos ou omissões em suas próprias obrigações e de eventos imprevisíveis ou de força maior não seguráveis no mercado brasileiro. Também lhe incumbem os danos ocasionados ao Terminal, aos bens reversíveis, à Concessionária, aos usuários ou a terceiros, quando resultantes de sua atuação ou de obras sob sua responsabilidade.

Além disso, o Concedente responde pelas alterações tributárias ou regulatórias que impactem diretamente a execução do contrato (exceto aquelas execução, pelos atos do Poder Público que onerem a concessão sem que o risco tenha sido previamente atribuído à Concessionária e pelas mudanças nos indicadores de desempenho que impliquem aumento comprovado de encargos. Na mesma medida, assume os efeitos econômicos decorrentes de reduções de custos, encargos setoriais ou incrementos de receita relacionados a riscos sob sua alocação.

4.6. Da matriz de risco.

A matriz de risco é elemento essencial nos contratos de concessão, representando a repartição objetiva de responsabilidades entre o poder concedente e a concessionária. A Lei nº 8.987/1995 já previa, em seu art. 23, XII, que os contratos de concessão devem contemplar a repartição de riscos.

A Lei nº 11.079/2004 reforçou a obrigatoriedade ao exigir, em seu art. 5º, III, que a minuta contratual defina a alocação objetiva

desses riscos. Por fim, a Lei nº 14.133/2021 tornou a matriz cláusula essencial, exigindo sua inclusão no edital e no contrato (arts. 22, §3º, 42, §2º e 103).

Assim, a matriz de riscos é requisito legal que assegura segurança jurídica, equilíbrio econômico-financeiro e transparência nos contratos de concessão.

No caso concreto, a matriz de risco foi apresentada conforme os itens 17, 18 e 19, que tratam respectivamente da alocação dos riscos, do equilíbrio econômico e financeiro e as modalidades de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, todos do ANEXO III - MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO, atendendo integralmente às exigências legais aplicáveis.

4.7. Da garantia.

Com vistas a resguardar, de modo eficaz e inequívoco, o adimplemento das obrigações estipuladas nos termos dos termos do item 17 da minuta do Edital e item 23 do ANEXO III - MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO, incumbirá à Concessionária a prestação de caução em favor do Concedente, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias corridos, contados a partir da data de formalização do contrato.

O valor da garantia será equivalente a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do montante global estimado do contrato, o qual perfaz a quantia de R\$ 128.320.175,94 (cento e vinte e oito milhões, trezentos e vinte mil, cento e setenta e cinco reais e noventa e quatro centavos), correspondente à soma das receitas projetadas no escopo contratual.

A caução poderá ser formalizada em qualquer das modalidades legalmente admitidas no artigo 98 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observadas as condições de validade e exequibilidade previstas na legislação vigente.

4.8. Dos indicadores de desempenho.

Em conformidade com o disposto no art. 23 da Lei nº 8.987/1995, a definição de indicadores de desempenho constitui requisito obrigatório para a mensuração da qualidade da prestação dos serviços, bem como para a aplicação de eventuais glosas ou penalidades contratuais. Ainda, nos termos do art. 35 do referido diploma legal, a inexecução total ou parcial do contrato, inclusive em razão da prestação inadequada dos serviços, poderá ensejar a extinção da concessão por iniciativa do Poder Concedente.

Para fins de aferição do desempenho da CONCESSIONÁRIA, adotar-se-á a seguinte sistemática de avaliação, por meio de três indicadores principais:

Índice de Qualidade (Q): apura a percepção da qualidade de serviços prestados, com base em pesquisas de opinião aplicadas aos usuários e agentes envolvidos na operação;

Índice de Disponibilidade (ID): verifica o grau de operacionalidade da infraestrutura e dos serviços disponibilizados, considerando parâmetros de funcionamento contínuo e efetivo;

Índice de Conformidade (IC): mensura o atendimento às obrigações normativas e regulatórias, notadamente no que se refere à apresentação tempestiva de documentos, certidões, licenças e relatórios exigidos contratualmente.

Os critérios, fórmulas e procedimentos de apuração dos indicadores estão definidos no ANEXO V - Sistema de Mensuração de Desempenho, parte integrante do Contrato e serão calculados pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados e de Desenvolvimento do Município de Porto Velho - ARDPV.

4.9. Das penalidades aplicáveis no caso de inadimplência e dos fatos que caracterizam a inadimplência.

O Anexo VI - Penalidades Contratuais estabelece os mecanismos de fiscalização e as sanções aplicáveis à concessionária, bem como os procedimentos destinados à resolução de eventuais controvérsias, especialmente nos casos em que se configure pretensão resistida por qualquer das partes contratantes. Nesse mesmo anexo, encontra-se discriminada uma tabela contendo as infrações contratuais e suas respectivas penalidades, originalmente expressas em Unidade Padrão Fiscal do Município de Porto Velho (UPF), atualmente fixada em R\$ 103,67, conforme disposto na Resolução SEMFAZ/GAB nº 09, de 11 de novembro de 2024.

A apuração das infrações, a imposição de penalidades e quaisquer outras medidas restritivas de direitos, previstas no Contrato de Concessão deverão ser precedidas de regular processo administrativo, com a devida observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos da legislação vigente.

Ante o exposto, a atual composição do Conselho manifestou-se deliberando pela aprovação dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e modelagem jurídica para concessão do Terminal Rodoviário de Porto Velho.

6. DAS RECOMENDAÇÕES

De acordo com o observado nos instrumentos utilizados para o bom andamento da fase interna do procedimento licitatório a ser realizado, podemos constatar algumas situações que devem ser saneadas a fim de que sejam evitados futuros transtornos decorrentes da má instrução processual:

- a) Incluir como no tópico da Minuta do Edital que trata da Regência legal, a fundamentação com base no art. 175, da CF e Lei Federal nº 8987/95;
- b) Inserir na Minuta do Edital e do Contrato qual será o valor estimado da contratação, bem como informar nos autos qual a metodologia foi adotada para composição deste estimativo;
- c) Inserir dentre as obrigações da concessionária a exigência da publicação periódica das demonstrações financeiras;
- d) Recomendamos que antes da publicação do edital de licitação seja realizada a publicação do ato da conveniência da outorga de concessão com o detalhamento do seu **objeto, área e prazo**;
- e) Inserir na Minuta de Edital de licitação a previsão de apresentação das declarações legais exigidas, bem como das consultas junto aos cadastros de empresas impedidas de contratar com a Administração, conforme texto padrão adotado nos editais deste Município;
- f) Inserir na Minuta de Edital e de Contrato a previsão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);
- g) Inserir na Minuta de Edital e do Contrato a previsão da obrigatoriedade da divulgação no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura.

7. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do

ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que observadas as recomendações elencadas acima.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 22 de janeiro de 2026.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos

h.r.l.f



Documento assinado eletronicamente por **Felippe Idak Amorim Santos, Subprocurador (a)**, em 22/01/2026, às 17:45, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0448955** e o código CRC **992437B2**.



019.000654/2025-09	0448955v4
--------------------	-----------