

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO 23/09/2026

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

SEÇÃO MUNICIPAL

Processos: TC-017783.989.26-2 e TC-018686.989.26-0

Embargantes: Consórcio Grande Campinas, representado pela empresa líder Rhema Mobilidade Ltda. (TC-017783.989.26-2), e André Nardini de Oliveira Roland (TC-018686.989.26-0)

Acórdão recorrido: TC-009270.989.26-2 (Tribunal Pleno, Sessão de 19-08-2026)

Representada: Prefeitura Municipal de Campinas

Responsável: Dario Jorge Giolo Saadi

Assunto: Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão que julgou parcialmente procedente a Representação formulada contra o Edital da Concorrência Pública nº 15/2025, que objetiva a concessão comum da prestação e exploração do Serviço de Transporte Público Coletivo de Passageiros no Município de Campinas/SP, e determinou a anulação dos atos praticados a partir da publicação do Edital.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Advogados: David Luiz Pereira (OAB/SP 232.182); André Nardini de Oliveira Roland (OAB/SP 273.466); Ricardo Henrique Rudnicki (OAB/SP 177.566); Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli (OAB/SP 248.543) e outros.

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 15/2025. CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. INTERPOSIÇÃO ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. TEMPESTIVIDADE. ART. 218, §4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. CONHECIMENTO. INCLUSÃO EM PAUTA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. FATOR DE UTILIZAÇÃO. REPERCUSSÃO SOBRE A MODELAGEM COMUM DO CERTAME. FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS QUE ALCANÇAM AMBOS OS LOTES. DESÁGIO

QUE NÃO SUPRE A AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TEMPESTIVA NEM O CERCEAMENTO DO CONTRADITÓRIO RECURSAL. ATOS PREPARATÓRIOS. ART. 71, § 1º, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ART. 21 DA LINDB. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DO JULGADO. EFEITOS INFRINGENTES DESCABIDOS. NÃO PROVIMENTO, NOS TERMOS TAMBÉM PROPOSTOS PELA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG. MANUTENÇÃO INTEGRAL DO ACÓRDÃO EMBARGADO.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de **Embargos de Declaração** opostos pelo **Consórcio Grande Campinas**, representado por sua empresa Líder Rhema Mobilidade Ltda. (TC-017783.989.26-2), e por **André Nardini de Oliveira Roland** (TC-018686.989.26-0), em face do Acórdão proferido por este Tribunal Pleno na Sessão de 19 de agosto de 2026, nos autos do TC-009270.989.26-2.

1.2. O Acórdão embargado julgou **parcialmente procedente** a Representação formulada contra o Edital da Concorrência Pública nº 15/2025, promovida pela **Prefeitura Municipal de Campinas** para a concessão comum da prestação e exploração do Serviço de Transporte Público Coletivo de Passageiros, dividida em Lotes Norte e Sul, em razão: **(i)** da ausência de motivação tempestiva e consolidada da exequibilidade das propostas vencedoras de ambos os Lotes; **(ii)** da restrição indevida de acesso à fundamentação técnica que embasou o julgamento (notadamente aos relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE), com cerceamento do contraditório na fase recursal; e **(iii)** da inobservância da devolução integral do prazo previsto no art. 55, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, quando das alterações do teto tarifário e do Fator de Utilização.

Em consequência, determinou a anulação dos atos da Concorrência praticados a partir da publicação do Edital, tornando sem efeito os atos subsequentes que deles dependam, preservados os atos preparatórios passíveis de aproveitamento, nos termos do art. 71, inciso III e §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, além de expedir recomendações e determinar a

remessa de cópia dos autos à Polícia Civil do Estado de São Paulo, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Justiça Eleitoral.

1.3. O **Consórcio Grande Campinas**, vencedor do Lote Norte, sustenta a tempestividade do recurso, interposto em 31 de agosto de 2026, antes da publicação do Acórdão no Diário Oficial Eletrônico (o inteiro teor foi juntado aos autos eletrônicos em 25-08-2026, eventos 220 e 221), com fundamento no art. 218, § 4º, do Código de Processo Civil.

No mérito, aponta três omissões, sem intuito infringente declarado:

(i) a preliminar autônoma de nulidade da inclusão do processo em pauta, por inobservância da antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas exigida pelo art. 81, § 1º, do Regimento Interno, que não se confundiria com o pedido de retirada de pauta para sustentação oral, decidido no item 2.4 do Acórdão; (ii) a ausência de fundamentação técnica específica sobre o efetivo alcance da revisão do Fator de Utilização ao Lote Norte, à luz da oscilação da Secretaria-Diretoria Geral - SDG entre as manifestações de 06-08-2026 (ev. 198.1) e de 11-08-2026 (ev. 204.1), elaboradas, segundo afirma, sobre acervo probatório idêntico; e (iii) o não exame do deságio de 23,92% obtido na disputa do Lote Norte (redução da tarifa de remuneração de R\$ 11,76 para R\$ 9,49), correspondente, segundo seus cálculos, a economia de R\$ 2.618.321.066,00 (dois bilhões, seiscentos e dezoito milhões, trezentos e vinte e um mil e sessenta e seis reais). Requer, ao final, pronunciamento expresso sobre os três pontos e, subsidiariamente, caso o exame revele repercussão sobre o dispositivo, a restrição da anulação ao Lote Sul, com a preservação dos atos relativos ao Lote Norte.

1.4. O **Representante**, por sua vez, opõe Embargos de Declaração com pedido de efeitos infringentes e de providência cautelar. Alega: (i) omissão quanto à identificação dos estudos e documentos abrangidos pela fórmula “atos preparatórios passíveis de aproveitamento” e quanto à demonstração de sua compatibilidade com as alterações reconhecidas no julgamento (teto tarifário, Fator de Utilização, quadros operacionais, alocação de linhas e revisão da modelagem econômico-financeira pela Fundação Instituto de Pesquisas

Econômicas - FIPE); **(ii)** contradição entre o diagnóstico de comprometimento estrutural do certame e a preservação indistinta dos estudos preparatórios; **(iii)** omissão quanto à aplicação do art. 71, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, do art. 21 da LINDB e da disciplina da fase preparatória prevista nos arts. 18 e 186 da Lei Federal nº 14.133/2021; e **(iv)** contradição entre a fundamentação, que menciona a deflagração de novo procedimento licitatório, e o dispositivo, que admite o prosseguimento do certame.

Apresenta pedidos infringentes principais e sucessivos, voltados à renovação integral da etapa de planejamento ou, subsidiariamente, ao refazimento, revisão ou revalidação dos estudos vinculados à modelagem, e requer, em caráter cautelar, que a Prefeitura Municipal de Campinas se abstenha de publicar ou republicar edital para o mesmo objeto até o julgamento dos embargos.

1.5. Indeferi o pedido cautelar por decisão monocrática, por considerar a via dos Embargos de Declaração inadequada à obtenção da providência requerida, e determinei a remessa dos autos à Secretaria-Diretoria Geral - SDG, nos termos do art. 213 do Regimento Interno (ev. 11.1 do TC-018686.989.26-0).

1.6. A **Secretaria-Diretoria Geral - SDG**, em manifestações de 14 de setembro de 2026 (ev. 13.1 do TC-017783.989.26-2) e de 17 de setembro de 2026 (ev. 21.1 do TC-018686.989.26-0), propôs o conhecimento de ambos os recursos, por tempestivos e formulados por partes legítimas, e, no mérito, o seu não provimento, à falta das omissões e contradições apontadas.

1.7. O **Ministério Público de Contas – MPC** teve vista regimental, nos termos do art. 69, II, do RITCESP (ev. 16.1 do TC-017783.989.26-2 e ev. 25.1 do TC-018686.989.26-0).

É o relatório.

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO: 23/09/2026

TC-017783.989.26-2 e TC-018686.989.26-0

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

SEÇÃO MUNICIPAL

Trata-se de **Embargos de Declaração** opostos pelo **Consórcio Grande Campinas**, representado por sua empresa Líder Rhema Mobilidade Ltda. (TC-017783.989.26-2), e por **André Nardini de Oliveira Roland** (TC-018686.989.26-0), em face do Acórdão proferido por este Tribunal Pleno na Sessão de 19 de agosto de 2026, nos autos do TC-009270.989.26-2.

2. VOTO PRELIMINAR

2.1. Conheço dos dois Embargos de Declaração. O Acórdão foi publicado em 10-09-2026 (ev. 229.1 do TC-009270.989.26-2), sendo os Embargos do Consórcio Grande Campinas opostos em 31-08-2026 (ev. 1.0 do TC-017783.989.26-2), circunstância que não lhe retira a tempestividade, nos termos do art. 218, § 4º, do Código de Processo Civil¹, de aplicação subsidiária ao processo de contas.

Em relação aos Embargos de Declaração do Representante, o seu protocolo ocorreu em 11-09-2026 (ev. 1.0 do 018686.989.26-0), portanto, dentro do prazo de cinco dias do art. 67 da LC n. 709/1993.

Quanto à **legitimidade**, os recursos foram apresentados por partes legítimas (o vencedor do Lote Norte, diretamente atingido pela extensão da invalidação, e o autor da Representação), com indicação concreta dos pontos reputados omissos e contraditórios, nos termos do art. 66 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

¹ Art. 218, § 4º, do Código de Processo Civil: “Será considerado tempestivo o ato praticado antes do termo inicial do prazo.”

3. VOTO DE MÉRITO

3.1. Delimito, de início, o alcance da via eleita. Os Embargos de Declaração destinam-se a sanar omissão, contradição, obscuridade ou dúvida, e não a promover a rediscussão do mérito ou a reavaliação do conjunto fático-jurídico já apreciado. É sob esse parâmetro que examino, em conjunto, as alegações dos dois Embargantes.

3.2. Não procede a alegação de nulidade da inclusão do processo em pauta, formulada pelo Consórcio Grande Campinas. Reconheço que a preliminar arguida no Memorial (nulidade fundada no art. 81, §1º, do Regimento Interno²) é distinta do pedido de retirada de pauta para realização de sustentação oral, este sim decidido no item 2.4 do Acórdão embargado, com fundamento no art. 109, § 7º, do mesmo diploma.

Ocorre que a incidência da regra do art. 81 deve ser examinada em conjunto com o regime das medidas cautelares. Os autos foram submetidos ao Tribunal Pleno para referendo da cautelar e apreciação do mérito, inserindo-se na dinâmica de prioridade prevista no art. 85 do Regimento Interno. Ademais, a decretação de nulidade processual pressupõe a demonstração de prejuízo concreto, especialmente quando alcançada a finalidade do ato. No caso, o Consórcio teve conhecimento prévio da realização da sessão, formulou pedido de retirada de pauta, apresentou memorial escrito e teve seu conteúdo expressamente considerado na elaboração do voto, como registrado no item 1.13 do Acórdão. As circunstâncias concretas demonstram a preservação do contraditório e da ampla defesa, no que acompanho a Secretaria-Diretoria Geral - SDG. Afasto o apontamento.

3.3. Tampouco prospera a alegada omissão quanto ao alcance do Fator de Utilização ao Lote Norte. O Acórdão embargado enfrentou a questão de forma expressa, ao examinar as erratas no item 2.11:

² Art. 81, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal. [CONFIRMAR E TRANSCREVER O TEXTO LITERAL DO DISPOSITIVO.]

“Diversamente, a redução do teto tarifário do Lote Sul (de R\$ 11,60 para R\$ 10,62) e a revisão do Fator de Utilização impactaram diretamente o referencial de exequibilidade e a margem de risco das propostas, exigindo, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, a devolução integral do prazo para apresentação das propostas, e não a mera antecipação de 15 (quinze) dias corridos efetivamente concedida pela Municipalidade.”

Reconhecida a repercussão da revisão do Fator de Utilização sobre a modelagem econômica comum ao certame, a demonstração de seus efeitos não dependia de nova apuração individualizada segundo o resultado posteriormente obtido em cada lote, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021³. A própria decisão da Municipalidade de adiar a sessão pública, justamente para garantir o conhecimento da nova planilha do Fator de Utilização, evidencia a relevância do parâmetro para a preparação das ofertas de ambos os Lotes.

A apontada oscilação da Secretaria-Diretoria Geral - SDG entre as manifestações de 06-08-2026 e de 11-08-2026 não subsiste. Conforme esclarecido nos autos, a peça anterior foi juntada por equívoco e não exprimia a conclusão efetivamente alcançada pelo órgão, formalizada no sentido da procedência parcial da Representação. De todo modo, as manifestações dos órgãos instrutivos e opinativos possuem caráter técnico-auxiliar e não vinculam o Relator ou o órgão deliberativo, que formou convencimento próprio a partir da instrução consolidada do Departamento de Instrução Processual Especializada - DIPE, do Ministério Público de Contas - MPC e da Secretaria-Diretoria Geral - SDG.

Destaco, por fim, que a extensão da invalidação ao Lote Norte não decorreu exclusivamente da revisão do Fator de Utilização. O Acórdão

³ Art. 55 da Lei Federal nº 14.133/2021: “Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: [...] §1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas”.

reconheceu outras duas falhas que alcançaram expressamente ambos os Lotes (a ausência de motivação tempestiva e consolidada da exequibilidade das propostas vencedoras e a restrição de acesso aos elementos técnicos que subsidiaram o julgamento), fundamentos autônomos e suficientes, como consignado no item 2.15:

“Anoto, ainda, que a solução não pode ser restrita ao Lote Sul — sobre o qual incidiu a redução do teto tarifário —, porquanto a revisão do Fator de Utilização e as deficiências relativas à motivação da exequibilidade e ao acesso à documentação técnica alcançaram ambos os Lotes.”

Não há, portanto, omissão a suprir. Afasto o apontamento.

3.4. Também não procede a alegação de omissão quanto ao deságio de 23,92% obtido no Lote Norte. O resultado econômico da disputa constitui elemento relevante para a avaliação da vantajosidade das propostas, mas não demonstra, por si só, a regularidade das condições oferecidas para sua formulação. O próprio Acórdão embargado, no item 2.11, delimitou a finalidade da garantia legal cuja inobservância foi reconhecida:

“A circunstância de nenhuma licitante ter impugnado a exiguidade do prazo não afasta a irregularidade, porquanto a garantia legal destina-se também a assegurar a maturação das propostas e a atrair eventuais novos interessados, e não apenas a acomodar as licitantes já mobilizadas.”

Nessa linha, a obtenção de proposta economicamente inferior ao valor de referência não dispensa a Administração de demonstrar, no momento oportuno, a sua viabilidade, nem assegura aos demais licitantes o conhecimento dos elementos utilizados para fundamentar a sua aceitação. O percentual de deságio, por isso, não supera as falhas relativas à motivação da exequibilidade e ao acesso tempestivo à documentação técnica, que alcançaram ambos os Lotes. A alegação traduz inconformismo com a valoração dos elementos já apreciados, providência incompatível com os limites dos Embargos de Declaração. Afasto o apontamento e, por consequência, o pedido subsidiário de preservação dos atos relativos ao Lote Norte.

3.5. Em relação aos Embargos do Representante, não procede a alegada omissão quanto à identificação dos atos preparatórios passíveis de aproveitamento. O item 2.15 do Acórdão delimitou expressamente o alcance da invalidação:

“Os vícios reconhecidos são insanáveis quanto à etapa competitiva já realizada, pois, conhecidas as propostas e revelado o conteúdo econômico da disputa, tornou-se impossível recompor as condições originais de competitividade pela simples reabertura de prazo. Não contaminam, contudo, os estudos, as disposições editalícias e os demais atos preparatórios, que podem ser aproveitados sem comprometimento da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo.”

O art. 71, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021⁴ exige que a autoridade indique os atos com vícios insanáveis e os efeitos sobre os subsequentes que deles dependam, sem que imponha a relação individualizada de todos os documentos anteriores aproveitáveis. A esse respeito, o Acórdão embargado definiu a etapa invalidada (a fase competitiva, desde a publicação do Edital), preservando a validade dos atos anteriores preservados, o que atende ao comando legal.

Ademais, o aproveitamento autorizado não é automático nem incondicionado, como sugere o Embargante. O dispositivo condicionou eventual nova disputa à correção das falhas apontadas e à divulgação do instrumento convocatório consolidado, com reabertura integral do prazo legal, o que pressupõe a adequação dos documentos preparatórios às premissas que serão efetivamente adotadas. A avaliação dos ajustes necessários integra o cumprimento do julgado, sem equivaler à renovação integral do planejamento.

⁴ Art. 71 da Lei Federal nº 14.133/2021: “Encerradas as fases de julgamento e habilitação, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...) III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; (...) § 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.”

3.6. Inexiste, de igual modo, a contradição apontada entre o diagnóstico de comprometimento estrutural e a preservação dos estudos preparatórios. O comprometimento estrutural reconhecido no Acórdão refere-se à formação do resultado classificatório, pois as propostas foram elaboradas sem a restituição integral do prazo legal e aceitas sem motivação técnica tempestiva e consolidada, cujos elementos tampouco foram disponibilizados adequadamente na fase recursal. Essas falhas impediam a preservação do resultado da disputa, mas não demonstram a invalidade dos estudos preparatórios nem a inviabilidade da modelagem da concessão.

A referência à atuação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE não altera essa compreensão. No item 2.12 do Acórdão, a censura incidiu sobre a retenção dos relatórios que serviram de base motivacional ao julgamento, e não sobre a invalidade do conteúdo dos documentos produzidos pela consultoria. No mesmo sentido, o item 2.13 do Aresto esclareceu que a irregularidade relativa à exequibilidade não consistia na inexistência de análise econômica, mas em sua conclusão e exteriorização, como sintetizado na transcrição da instrução ali reproduzida:

“A irregularidade, portanto, não consiste na inexistência de análise econômica, mas na ausência de motivação técnica conclusiva, contemporânea e cognoscível para a aceitação das ofertas.”

O Acórdão distinguiu, assim, o resultado comprometido dos elementos preparatórios utilizáveis, sem formular conclusões contraditórias, o que torna improcedente o argumento do Embargante.

3.7. Também não há omissão quanto à aplicação do art. 71, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, do art. 21 da LINDB e da disciplina da fase preparatória. O julgamento atendeu às exigências dessas normas ao (i) identificar os vícios que comprometeram a etapa competitiva; (ii) determinar a anulação dos atos praticados desde a publicação do Edital e dos subsequentes deles dependentes, com preservação dos atos preparatórios aproveitáveis; e (iii) definir as providências para eventual nova disputa (correção das falhas, divulgação do instrumento convocatório consolidado e reabertura integral do

prazo legal), indicando de modo expresse as consequências jurídicas e administrativas da invalidação.

A ausência de menção expressa ao art. 18 da Lei 14.133/2021 não significa que a questão correspondente tenha permanecido sem solução, uma vez que a ordem de correção das falhas e de consolidação do instrumento convocatório pressupõe a compatibilidade dos elementos utilizados com os parâmetros da futura disputa, sem autorizar a reprodução de documentos cujas premissas tenham sido superadas.

3.8. Também não se verifica a contradição entre a “deflagração de novo procedimento licitatório” (fundamentação) e o “prosseguimento do certame” (dispositivo). As duas passagens convergem quanto ao ponto essencial relativo à anulação dos atos praticados desde a publicação do Edital, sem possibilidade de manutenção das propostas ou do resultado classificatório anterior. A correção das falhas e a nova divulgação do instrumento convocatório consolidado constituem providências posteriores à anulação já determinada. A referência ao “prosseguimento do certame” corresponde, nesse contexto, à continuidade da iniciativa de contratação mediante nova disputa, nas condições fixadas no julgamento.

Registro, ainda, que a preservação dos atos preparatórios autoriza o seu aproveitamento, mas não obriga a Prefeitura Municipal de Campinas a reutilizá-los, nem impede a elaboração de novos estudos mediante decisão administrativa fundamentada. A diferença de formulação não estabelece comandos incompatíveis nem torna incerto o alcance da anulação.

3.9. Descabidos, por fim, os efeitos infringentes pretendidos. A atribuição de efeitos modificativos aos Embargos de Declaração possui caráter excepcional e pressupõe que a correção de omissão, obscuridade, dúvida ou contradição conduza, pela lógica do julgamento, à alteração do resultado. Ausentes os vícios apontados, como demonstrado nos itens anteriores, os pedidos formulados (renovação integral do planejamento, refazimento, revisão ou revalidação dos estudos, ou apresentação prévia da relação de documentos

a serem reaproveitados) traduzem inconformismo com o alcance da invalidação e buscam conferir nova consequência jurídica a circunstâncias já abrangidas pelo julgamento.

3.10. Pelo exposto, acompanhado pela **Secretaria-Diretoria Geral - SDG, VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** dos Embargos de Declaração opostos pelo **Consórcio Grande Campinas** (TC-017783.989.26-2) e por **André Nardini de Oliveira Roland** (TC-018686.989.26-0), mantido, na íntegra, o Acórdão proferido nos autos do TC-009270.989.26-2.

Transitado em julgado, ao arquivo.

VALDENIR ANTONIO POLIZELI
CONSELHEIRO SUBSTITUTO - AUDITOR