



DESPACHO – PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Em resposta à VALLENCE CONSULTORIA, PROJETOS E OBRAS LTDA

Resumo:

Processo Administrativo 2.852/2025 e Concorrência Eletrônica 01/2026 com objetivo de Contratação de empresa Especializada para Elaboração dos Projetos Executivos de Retrofite e Adequação para as Unidades Operacionais do Sistema de Esgoto de Aparecida SP, no âmbito do convênio FEHIDRO (Contrato: 167-2025).

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA
Rua José Macedo Costa, 66 – Ponte Alta – Aparecida SP – CEP:12575.046



SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

SUMÁRIO

1.	RELATÓRIO	2
2.	FUNDAMENTAÇÃO	2
2.1.	DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO	2
2.2.	DO MÉRITO – ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO	2
2.2.1.	Do critério técnico "número de habitantes" x "vazão" – ausência de ilegalidade e coerência técnico-jurídica	2
2.2.2.	Da fundamentação técnica da população equivalente e da sazonalidade	3
2.2.3.	Da conformidade com a Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência dos tribunais de contas 4	
2.2.4.	Conclusão específica sobre o critério técnico população x vazão	4
2.3.	Da limitação de consórcios a, no máximo, três empresas – motivação técnica e conformidade com a Lei 14.133/2021.....	4
2.3.1.	Do regime jurídico aplicável aos consórcios na Lei 14.133/2021	4
2.3.2.	Da motivação técnica no caso concreto	5
2.3.3.	Da proporcionalidade da limitação e da preservação da competitividade.....	5
2.3.4.	Conclusão específica sobre limitação de consórcios	6
2.4.	Das alegadas cláusulas leoninas sobre suspensão de repasses do FEHIDRO e exclusão do direito indenizatório.....	6
2.4.1.	Do modelo financeiro-operacional do contrato e ausência de ônus antes do início da etapa	6
2.4.2.	Da aplicação dos arts. 137 e 138 da Lei 14.133/2021 quando a etapa já estiver em execução	7
2.4.3.	Da compatibilização da minuta contratual com o regime legal.....	7
2.4.4.	Conclusão específica sobre as cláusulas contratuais	8
3.	DISPOSITIVO	8





SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de impugnação tempestiva apresentada pela empresa VALLENCE CONSULTORIA, PROJETOS E OBRAS LTDA, protocolada em 04 de março de 2026, à Concorrência Eletrônica nº 01/2026, na qual se questiona a legalidade de três aspectos do instrumento convocatório:

- a) alegada ilegalidade do critério técnico baseado em "número de habitantes" em detrimento da grandeza "vazão" (vazão de projeto em L/s ou m³/h), supostamente contrariando normas técnicas da ABNT e jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- b) alegada ilegalidade da limitação do número máximo de empresas integrantes de consórcio a três, sem justificativa técnica prévia consistente, em suposta afronta ao princípio da livre concorrência;
- c) alegada nulidade das cláusulas contratuais 12.10 e 12.11 da Minuta de Contrato, que tratam da suspensão dos recursos do FEHIDRO e da rescisão contratual, por supostamente excluírem o direito indenizatório da contratada em caso de paralisação superior a 180 dias, criando desequilíbrio econômico-financeiro.

A impugnante requer seja declarada a nulidade do Edital ou, subsidiariamente, que sejam promovidas alterações nos dispositivos impugnados, com reabertura de prazo legal para recebimento das propostas após publicação de edital retificado.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

A impugnação foi apresentada em 04 de março de 2026, dentro do prazo legal de três dias úteis antes da data de abertura do certame (17 de março de 2026), em observância ao art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

2.2. DO MÉRITO – ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

2.2.1. Do critério técnico "número de habitantes" x "vazão" – ausência de ilegalidade e coerência técnico-jurídica

A Tabela 02 do Termo de Referência – TR (NT1, Parâmetros de Qualidade Operacional) exige, de forma simultânea e complementar:





SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

- para atestados de **retrofit de ETE** e **serviços de engenharia consultiva em ETE**, vazões mínimas de **450 L/s (1.620 m³/h)** como grandeza-chave de capacidade técnica (itens 1.07 e 1.08);
- para atestados de **retrofit de EEE**, vazões mínimas de **300 L/s (1.080 m³/h)** (item 1.06);
- para atestados de **projetos executivos de ETE nova**, população atendida de projeto de **30.000 e 170.000 habitantes** (itens 1.03 e 1.04);
- para atestados de **projetos executivos de EEE nova**, área urbana de bacia de contribuição de **200.000 m² e 600.000 m²** (itens 1.01 e 1.02).

O Edital, portanto, não substitui vazão por população; ao contrário, **combina ambos os parâmetros**, utilizando vazão para retrofit e consultoria e população de projeto para concepção de sistemas novos, em estrita conformidade com as normas técnicas brasileiras aplicáveis (NBR 12.209/2011 e NBR 9.649/1986), que empregam simultaneamente população de projeto, contribuições per capita e coeficientes de variação para determinação das vazões de dimensionamento.

2.2.2. Da fundamentação técnica da população equivalente e da sazonalidade

O Estudo Técnico Preliminar – ETP dedica análise pormenorizada à realidade demográfica e turística de Aparecida/SP, demonstrando que:

- a população residente no município é de aproximadamente 32.569 habitantes (IBGE, 2022);
- o Santuário Nacional de Nossa Senhora Aparecida recebeu cerca de **9 milhões de visitantes em 2024**, com 83% desse fluxo concentrado em finais de semana;
- isso representa um incremento médio diário de aproximadamente **143.260 visitantes**, totalizando uma população equivalente de **175.829 habitantes** para fins de dimensionamento do sistema de esgoto sanitário.

Essa construção é tecnicamente idônea, porque:

- a Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento) impõe às prestadoras de serviço a obrigação de considerar a população efetivamente contribuinte de esgoto, inclusive flutuante, para fins de planejamento e dimensionamento;
- o TR busca selecionar empresas com histórico de atuação em sistemas equivalentes à complexidade de Aparecida – não apenas em termos de vazão estática, mas de **variação acentuada de carga** decorrente da sazonalidade turística extrema;
- as normas técnicas reconhecem que população de projeto e vazão são grandezas correlatas, sendo a vazão função direta da população atendida e dos coeficientes de contribuição per capita e de variação.



SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

2.2.3. Da conformidade com a Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência dos tribunais de contas

A Lei 14.133/2021 admite que o edital estabeleça exigências de qualificação técnica e habilitação econômico-financeira proporcionais à complexidade e ao risco do objeto (arts. 11, 37, 63 e 69), cabendo à Administração escolher, entre parâmetros tecnicamente idôneos, aqueles que melhor assegurem a contratação de empresa experiente e capacitada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União critica exigências desproporcionais ou dissociadas do objeto (por exemplo, quando a métrica adotada não guarda relação com a grandeza técnica relevante ou quando a exigência restringe indevidamente a competição sem nexos com o risco a mitigar). No presente caso, contudo:

- a métrica adotada (população equivalente elevada e vazões altas para ETE e EEEs) está diretamente ligada à singularidade do sistema de Aparecida, que opera com grande variação de carga e possui histórico de inoperância crônica;
- o ETP registra que o município hoje não dispõe de qualquer tratamento de esgoto, com despejo direto no Rio Paraíba do Sul, o que reforça a necessidade de qualificação técnica rigorosa;
- não se vislumbra restrição desproporcional ou arbitrária, mas apenas a busca de empresas com experiência comprovada em projetos de porte e complexidade equivalentes.

2.2.4. Conclusão específica sobre o critério técnico população x vazão

Sendo inequívoca a relação técnica entre população equivalente, vazão de projeto e risco do empreendimento, não se vislumbra ilegalidade ou afronta às normas técnicas ou à jurisprudência. O Edital combina, de modo equilibrado, parâmetros populacionais e hidráulicos, cada qual aplicado aos tipos de atestado para os quais são tecnicamente adequados.

2.3. Da limitação de consórcios a, no máximo, três empresas – motivação técnica e conformidade com a Lei 14.133/2021

2.3.1. Do regime jurídico aplicável aos consórcios na Lei 14.133/2021

A Lei 14.133/2021 admite expressamente a participação de consórcios em licitações e não veda a fixação de limite máximo ao número de empresas consorciadas, desde que haja justificativa técnica clara e motivada, em observância aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

A doutrina e a jurisprudência dos tribunais de contas reconhecem que a limitação numérica, quando fundamentada em aspectos técnicos, operacionais e de gestão de riscos, é medida lícita e adequada para assegurar a governabilidade contratual, especialmente em contratações de elevada complexidade.



SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

2.3.2. Da motivação técnica no caso concreto

No presente certame, a motivação para a limitação do consórcio a, no máximo, três empresas, encontra-se expressa no Estudo Técnico Preliminar – ETP, na Análise de Riscos e no próprio Edital:

- o ETP qualifica o objeto como **serviço especial de engenharia**, de natureza **multidisciplinar** (abrangendo as especialidades de hidráulica/saneamento, estruturas/fundações, elétrica/eletromecânica e planejamento/orçamentação), com forte **interdependência entre etapas**;
- a Análise de Riscos identifica como riscos elevados: inadequação metodológica, perda de qualidade, atrasos no cronograma e dificuldades de manutenção de equipe técnica qualificada, cuja mitigação depende de processo seletivo rigoroso e **coordenação técnica centralizada**;
- o Termo de Referência repete que, "face à demanda multidisciplinar do objeto", as empresas poderão se consorciar, mas veda "transferência de titularidade" de atestados, exigindo que cada consorciada responda diretamente pela parcela que seu acervo técnico comprova, justamente para evitar consórcios meramente formais;

o Edital, em seu item 3.2, admite consórcios de **no mínimo 2 e no máximo 3 empresas**, condicionando a participação à compatibilidade de ramos de atividade, à responsabilidade solidária e à indicação clara da empresa mandatária e das especialidades técnicas de cada integrante.

2.3.3. Da proporcionalidade da limitação e da preservação da competitividade

A limitação de três empresas não é restritiva em si; ao contrário, ela equilibra competitividade e governabilidade contratual, permitindo, na prática, que se consorciem:

- uma empresa líder com forte experiência em ETE/EEE;
- uma empresa de estruturas/fundações;
- uma de elétrica/eletromecânica,

sem impedir que qualquer delas possua equipe multidisciplinar interna ou promova subcontratações nos limites legais.

Consórcios com número excessivo de empresas ampliam a complexidade de coordenação, pulverizam responsabilidades, aumentam o risco de atrasos e conflitos internos, aspectos que foram expressamente identificados na matriz de riscos do ETP, sobretudo quanto ao risco operacional de prazo e à manutenção da equipe técnica qualificada.



SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

2.3.4. Conclusão específica sobre limitação de consórcios

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.831/2012-Plenário do TCU, invocado pela impugnante, não veda a fixação de limite máximo de empresas em consórcio, mas apenas exigem que tal opção seja **devidamente motivada** no processo licitatório, sob pena de restrição injustificada à competitividade; no presente caso, ao contrário do que ocorreu no precedente, a limitação a três consorciadas encontra respaldo explícito no ETP, na Análise de Riscos e no Termo de Referência, em consonância com a própria síntese de jurisprudência do TCU sobre participação de consórcios sob a égide da Lei 14.133/2021, razão pela qual o referido julgado, cujo inteiro teor pode ser consultado por meio de pesquisa no portal de jurisprudência do TCU em (busca pelo número “2.831/2012-TCU-Plenário”), acaba por reforçar a solução adotada pelo SAAE, e não o pleito de nulidade formulado pela impugnante.

Quanto a consulta ao Acórdão 1.538/2015-Plenário do TCU – também mencionado pelo requerente –, cumpre registrar que tal precedente não guarda relação com regime jurídico de consórcios em licitações. Contudo, ainda que se analise o mérito da pretensão do requerente à luz de outras jurisprudências pacíficas do TCU, a limitação de empresas em consórcio no presente Edital encontra-se devidamente motivada no Processo Administrativo nº 2.850/2025 e respectivos Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR), respeitando os critérios de razoabilidade e a complexidade do objeto, o que afasta a suposta ilegalidade arguida.

Diante desse quadro, o dispositivo que fixa o máximo de três empresas por consórcio mostra-se compatível com a Lei 14.133/2021 e com o entendimento dos tribunais de contas, pois se baseia em motivação técnica relacionada à governabilidade da contratação, à mitigação de riscos e à necessidade de coordenação integrada, não se tratando de limitação arbitrária ou desproporcional.

2.4. Das alegadas cláusulas leoninas sobre suspensão de repasses do FEHIDRO e exclusão do direito indenizatório

2.4.1. Do modelo financeiro-operacional do contrato e ausência de ônus antes do início da etapa

O Estudo Técnico Preliminar – ETP e o Termo de Referência – TR demonstram que a execução de cada etapa contratual está condicionada à prévia liberação dos recursos do FEHIDRO, com vinculação a conta específica e observância estrita do cronograma físico-financeiro aprovado pelo agente financeiro.

Além disso, o escopo contratado consiste em **serviços predominantemente intelectuais** (elaboração de diagnósticos, estudos, projetos executivos, orçamentação e documentos preparatórios), sem implantação de canteiro de obras ou mobilização de estruturas pesadas por parte da contratada.



SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

Nessas condições, enquanto não houver efetiva liberação dos recursos correspondentes e emissão de Autorização de Serviço (AS) para determinada etapa, a contratada não está obrigada a mobilizar equipe, deslocar pessoal ou iniciar qualquer atividade técnica; logo, eventual falta de desembolso do FEHIDRO **antes** da emissão da AS não gera, por si só, obrigação de indenizar, porque não há serviços iniciados nem despesas de mobilização incorridas, afastando a alegação de "cláusula leonina" nesse cenário.

2.4.2. Da aplicação dos arts. 137 e 138 da Lei 14.133/2021 quando a etapa já estiver em execução

Diversamente, se houver liberação financeira, emissão de AS e efetivo início de execução de determinada etapa – com elaboração de produtos intermediários, reuniões técnicas, dedicação de equipe e demais atos de cumprimento contratual – e, posteriormente, sobrevier suspensão prolongada dos repasses ou decisão da Administração que impossibilite o prosseguimento do contrato por motivo a ela imputável, **incidem integralmente as normas dos arts. 137 e 138 da Lei 14.133/2021.**

Em tal hipótese, caracterizada a extinção ou paralisação por ato da Administração, a contratada mantém o direito:

- ao pagamento dos serviços comprovadamente executados;
- à devolução da garantia;
- ao ressarcimento dos prejuízos comprovados, inclusive eventuais custos de desmobilização compatíveis com a natureza intelectual do objeto (como remobilização de equipe, cancelamento de viagens técnicas, reprogramação de estudos etc.),

vedada qualquer renúncia contratual a esse núcleo mínimo de proteção legal.

2.4.3. Da compatibilização da minuta contratual com o regime legal

À luz desse quadro, a interpretação adequada das cláusulas 12.10 e 12.11 da Minuta de Contrato é a seguinte:

- nos casos em que a etapa **não tiver sido iniciada** em razão de não liberação dos recursos pelo FEHIDRO, não há que se falar em indenização por desmobilização ou lucros cessantes, por inexistirem serviços em curso ou despesas de mobilização suportadas pela contratada;
- nos casos em que a etapa **já estiver em execução** e a paralisação ou rescisão decorrer de fato imputável à Administração – inclusive insuficiência de repasse de recursos de convênio do qual o SAAE é beneficiário –, **prevalecem integralmente os direitos assegurados pelos arts. 137 e 138 da Lei 14.133/2021**, os quais não podem ser afastados por cláusula contratual.

Sendo assim, a Administração promoverá ajuste meramente declaratório na Minuta de Contrato, para explicitar que:

"A suspensão de repasses que impeça o início de etapa não gera indenização por ausência de mobilização da contratada, sem prejuízo da observância, nos casos de execução já iniciada, dos direitos mínimos assegurados ao contratado pelos arts. 137 a 139 da Lei



SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA, ESGOTOS E RESÍDUOS SÓLIDOS DE APARECIDA

14.133/2021, inclusive quanto ao ressarcimento de despesas comprovadas e custos de desmobilização, quando a extinção decorrer de fato imputável à Administração."

Tal ajuste, de natureza interpretativa e alinhado à lei, não implica reconhecimento de nulidade, mas apenas reforça a segurança jurídica do instrumento contratual.

2.4.4. Conclusão específica sobre as cláusulas contratuais

A tese de nulidade total do Edital por conta dos itens 12.10 e 12.11 não prospera, pois, a lei garante, de qualquer modo, o direito mínimo do contratado. Todavia, por cautela jurídica e em observância ao regime legal, a Administração promoverá ajuste pontual na redação da minuta contratual, para afastar qualquer interpretação de renúncia antecipada ao ressarcimento devido em caso de culpa da Administração.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e considerando a análise acima, esta Autarquia **DECIDE**:

- a) **INDEFERIR** a impugnação quanto aos fundamentos relativos ao critério técnico "número de habitantes" x "vazão" e à limitação do número máximo de empresas em consórcio, por inexistir ilegalidade ou desproporcionalidade nos dispositivos impugnados, estando as exigências adequadamente fundamentadas no Estudo Técnico Preliminar, na Análise de Riscos e no Termo de Referência, em estrita observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e eficiência;
- b) **ACOLHER PARCIALMENTE** a retificação das cláusulas 12.10 e 12.11 da Minuta de Contrato, determinando a inclusão de parágrafo que explicita a aplicação integral dos arts. 137 a 139 da Lei 14.133/2021 nas hipóteses em que a extinção ou paralisação do contrato decorrer de fato imputável à Administração, sem prejuízo da manutenção da regra de que, não havendo início de execução da etapa, não há obrigação de indenizar por ausência de mobilização;
- c) **DETERMINAR** a retificação pontual no texto da Minuta de Contrato sem reabertura do prazo legal para divulgação, sendo que, conforme os termos do art. 55, §1º, da Lei 14.133/2021, tal alteração não incide sobre o objeto, habilitação ou modalidade de disputa e, por tanto, também não compromete a formulação das propostas.

Cientifique-se a impugnante, por meio eletrônico, da presente decisão.

Aparecida SP, 05 de março de 2026.

Jeffercy De Souza Nunes Chad
Superintendente





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 3658-C6FB-C82C-2D83

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JEFFERCY DE SOUZA NUNES CHAD (CPF 050.XXX.XXX-27) em 05/03/2026 16:54:13 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://saaeparecida.1doc.com.br/verificacao/3658-C6FB-C82C-2D83>