Impugnação ao Edital

De Anderson Novais <anderson.novais@madronaadvogados.com.br>
Para editais@erechim.rs.gov.br <editais@erechim.rs.gov.br>
Cópia Thais Eduarda Freire <thais.freire@madronaadvogados.com.br>, Andre Villani <andre.villani@madronaadvogados.com.br>, Breno Vaz <breno.vaz@madronaadvogados.com.br>
Data 19-11-2025 18:25

CNH Anderson Novais.pdf (~570 KB)
Anderson - Impugnação - Erechim (assinado digitalmente).pdf (~696 KB)

Prezados Senhores,

Ref.: Edital de Concorrência Pública nº 03/2025 - Processo Licitatório nº 21226/2025 – Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Município de Erechim/RS

Ass.: Impugnação Administrativa

Venho, respeitosamente, nos termos do art. 164 da Lei Federal 14.133/2021 e do item 32 do Edital de Concorrência Pública nº 03/2025, apresentar Impugnação ao Edital de Concorrência Pública nº 03/2025, conforme arquivo anexo, que se encontra assinado digitalmente.

Peço a gentileza da confirmação do recebimento.

Atenciosamente,

Protocolo nº 100
Data: 21 / 11 / 25 Hora: 08:28
Responsável/Divisão de Editais
Prefeitura Mun. Erechim

Anderson de Souza Lima Novais Junior
anderson.novais@madronaadvogados.com.br
+55 31 4501-7849 | +55 31 98818-1148

madrona
advogados

Av. Brigadeiro Faria Lima 3064, 11º andar - Jd. Paulistano - CEP 01451-000 - São Paulo/SP
Av. Afonso Pena, 4100 - 13º e 15º andar - Cruzeiro - CEP 30130-009 - Belo Horizonte/MG

Esta mensagem pode conter informações confidenciais sujeitas a privilégio legal de comunicação entre advogado e cliente. This message may contain privileged and confidential attorney/client communication.

Ao
Município de Erechim/RS
Departamento de Compras e Licitações
Avenida Farrapos, 509, Centro.
CEP 99700-112, Erechim/RS.

A.c.: Comissão de Contratação

Ref.: Edital de Concorrência Pública nº 03/2025
Processo Licitatório nº 21226/2025

ANDERSON DE SOUZA LIMA NOVAIS JUNIOR, portador da Carteira de Identidade OAB/MG nº 116.368 e do CPF Nº 071.121.716-52, residente e domiciliado na Rua Abre Campo, 377, apto 102, bairro Santo Antônio, CEP 30350-190, Belo Horizonte, Minas Gerais, endereço eletrônico: anderson.novais@madronaadvogados.com.br, telefone: (31) 98818-1148, vem, respeitosamente, nos termos do art. 164 da Lei Federal 14.133/2021 e do item 32 do Edital de Concorrência Pública nº 03/2025, apresentar Impugnação ao Edital pelos fundamentos expostos a seguir.

I. TEMPESTIVIDADE

1. Os itens 32 e 34 do Edital estabelecem que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o Edital em até 3 dias úteis da data designada para a sessão de abertura do Certame.

2. Considerando que a abertura do Certame está marcada para o dia 03/12/2025, apresentada até a presente data, a impugnação é tempestiva.

II. INTRODUÇÃO.

3. O Município de Erechim ("Município") publicou o Edital de Concorrência nº 03/2025 ("Edital"), cujo objeto é a outorga da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário na área de concessão, pelo prazo de 30 anos.

4. Interessada em participar do certame, a Impugnante analisou o Edital e constatou uma série de vícios que, caso mantidos, ensejarão danos à Administração Pública e ao interesse público, o que não pode ser admitido.

5. A fim de facilitar a leitura deste documento, o quadro abaixo apresenta os tópicos que serão abordados nesta impugnação, referentes aos vícios identificados no Edital e em seus anexos:

Item do Edital	Vício identificado
Item 48, “b” do Edital	Ilegalidade da vedação a participação de empresas controladoras ou controladas por empresas que estejam cumprindo penalidade de suspensão do direito de participar em licitações ou impedidas de contratar com a Prefeitura Municipal de Erechim, em violação ao art. 14, §1º e 160 da Lei Federal 14.133/2021.
Itens 199, “d” do Edital e 30.2 da Minuta do Contrato. Item 7.6 da Matriz de Riscos. Anexo II – Estrutura Tarifária, do Edital	Ilegalidade do Edital por incompatibilidade com a legislação municipal: (i) previsão de cobrança pela religação dos serviços, em violação à lei municipal 192/2006; (ii) alocação de risco pela indisponibilidade de energia elétrica que afete a execução dos serviços de forma contrária à prevista no art. 3º, §2º da Lei Municipal 7.664/2025; (iii) tarifa de esgoto integrante do fluxo de receitas da concessionária, em violação aos artigos 3º e 4º da Lei Municipal 5.100, que preveem a destinação de 100% da tarifa de esgoto para o Fundo Municipal de Gestão Compartilhada.
Item 3.1 da matriz de riscos	Ilegalidade da alocação de risco à concessionária pelos riscos climáticos relacionados à execução de obras de aperfeiçoamento do sistema que excedam os limites da cobertura securitária disponível no mercado, em violação ao art. 25-A da Lei Federal 11.445/2007, ao art. 6º e ao item 31 do anexo I da NR 5 DA ANA.
Item 105, “h” do Edital	Ilegalidade da exigência de comprovação de regularidade fiscal perante o município de Erechim, em violação ao art. 68 da Lei Federal 14.133/2021.
Item 106, “c” do Edital	Ilegalidade da restrição indevida ao aproveitamento de atestados de empresas controladoras indiretas, em violação ao art. 67, II e ao art. 5º da Lei Federal 14.133/2021.
Item 106, “d” do Edital	Ilegalidade da exigência de comprovação de capacidade de captação de recursos financeiros exclusivamente mediante apresentação de contrato de financiamento, em violação ao art. 67, II e ao art. 5º da Lei Federal 14.133/2021.
Item 109, “I” e “II” do Edital	Ilegalidade da previsão que veda consorciados com menos de 30% de participação no consórcio de contribuírem com a atestação técnica, em violação ao art. 15, III e V da Lei Federal 14.133/2021.

Item 70 do Edital	Ilegalidade do excesso de flexibilização das exigências referentes à garantia de proposta, cujo valor foi altamente reduzido e se tornou irrisório e incapaz de exercer a sua função, em violação ao art. 58 da Lei Federal 14.133/2021.

6. É o que se passa a demonstrar.

III. VÍCIOS IDENTIFICADOS NO EDITAL.

III.1. ITEM 48, "B" DO EDITAL. ILEGALIDADE DA VEDAÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS CONTROLADORAS OU CONTROLADAS POR EMPRESAS QUE ESTEJAM CUMPRINDO PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE PARTICIPAR EM LICITAÇÕES OU IMPEDIDAS DE CONTRATAR COM A PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM, EM VIOLAÇÃO AO ART. 14, §1º E 160 DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

7. O item 48, alínea "b", do Edital de Concorrência Pública nº 03/2025 estabelece, de forma genérica, a vedação à participação de empresas que estejam cumprindo penalidade de suspensão do direito de participar em licitações ou impedidas de contratar com a Prefeitura Municipal de Erechim:

> 48. É vedada a participação de empresas: (...) b) empresas que estejam cumprindo penalidade de suspensão do direito de participar em licitações ou impedidas de contratar com a Prefeitura Municipal de Erechim, **assim como suas controladoras ou controladas**;

8. A ilegalidade do item reside no fato de que o Edital estende essa vedação, de forma automática e irrestrita, às empresas controladoras, controladas ou coligadas dessas sociedades, sem qualquer exigência de demonstração de fraude, abuso ou tentativa de burla à sanção imposta.

9. Tal previsão contraria frontalmente o art. 14, §1º, da Lei Federal 14.133/2021, que dispõe expressamente que **a restrição não pode ser aplicada de forma automática ou presumida a sua controladora, controlada ou coligada**, sendo necessária comprovação do ilícito ou da utilização fraudulenta de personalidade jurídica do licitante:

> Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:
> (...)
> III – pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
> § 1º O impedimento de que trata o inciso III do caput deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, **desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante**.

10. A leitura do dispositivo evidencia que a extensão da sanção a outras empresas do grupo econômico exige prova concreta de conduta fraudulenta, como tentativa de burlar a penalidade, utilização abusiva da personalidade jurídica ou confusão patrimonial, o que não pode ser automaticamente inferido, demandando efetiva comprovação.

11. O legislador buscou, assim, equilibrar dois valores: a efetividade das sanções aplicadas pela Administração e a preservação da autonomia e individualidade jurídica das empresas. Assim, somente quando comprovado o uso indevido da estrutura societária para frustrar a punição é que se admite o afastamento do princípio da separação patrimonial.

12. Não por acaso, a doutrina especializada ensina que a sanção de proibição de licitar não é automaticamente extensível às empresas controladoras, controladas ou coligadas, sob pena de violação tanto à Lei Federal 14.133/2021, quanto ao inciso XLV do art. 5.º da Constituição Federal[1]:

> A consagração de pressupostos determinados evidencia a inviabilidade da extensão automática a um terceiro do sancionamento que não fora originalmente a ele direcionado. Isso significa que **a sanção de proibição de licitar não é extensível automaticamente a terceiro, mesmo que seja controlador, controlado ou coligado. Essa interpretação é inconstitucional e infringe o já referido inc. XLV do art. 5.º da CF/1988**[2].

13. Alinhado a esse posicionamento doutrinário, o Superior Tribunal de Justiça ("STJ") é pacífico ao entender que a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública só é aplicável a terceiros caso se evidencie a utilização fraudulenta e abusiva da pessoa jurídica, sendo necessária a comprovação do dolo ou má-fé por parte da licitante:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA COMPRA DE MEDICAMENTOS. SÓCIA MAJORITÁRIA DE EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME. IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE. DESCABIMENTO. 1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). **2. A penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública (...) imposta a pessoa jurídica sócia majoritária de empresa vencedora de certame licitatório pode recair**

[1] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

[2] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133 /2021/ Marçal Justen Filho. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

> sobre a licitante se patente o intuito de burlar aquela sanção administrativa. 3. A doutrina de Marçal Justen Filho admite "a extensão do sancionamento à pessoa física ou a terceiros na medida em que se evidencie a utilização fraudulenta e abusiva da pessoa jurídica". 4. Hipótese em que não ficou identificado, nas instâncias ordinárias, dolo ou má-fé por parte da licitante vencedora, constituída desde 22/09/1981, mas sim vultosa diferença (mais de 6 milhões de reais) entre a sua proposta e aquela ofertada pela recorrente, conclusão cujo afastamento "exige ampla dilação probatória, providência, contudo, incompatível com o rito do mandado de segurança" (...) (STJ - RMS: 39701 SC 2012/0250976-6, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 16/06/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/08/2016)

14. Fora dessas hipóteses, a aplicação automática de impedimentos viola o princípio da legalidade, o direito à livre iniciativa e o dever de motivação dos atos administrativos, o que é reforçado pelo art. 160 da Lei Federal 14.133/2021, que disciplina os requisitos da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das contratações públicas:

> Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

15. A norma é clara: não há espaço para presunções automáticas. A extensão de sanções a outras sociedades do mesmo grupo econômico depende de processo regular, com demonstração inequívoca do abuso e observância do contraditório e da ampla defesa.

16. A previsão editalícia, portanto, ao impor vedação genérica e automática às controladoras, controladas ou coligadas de empresas sancionadas, inverte a lógica trazida pela legislação, presumindo a existência de uma conduta ilícita por parte dessas empresas sem a necessidade de qualquer tipo de demonstração, em violação ao devido processo administrativo.

17. Do ponto de vista econômico, a restrição também reduz injustificadamente a competitividade do certame. A exclusão automática de empresas que pertencem a grupos empresariais, ainda que financeiramente saudáveis e tecnicamente qualificadas, reduz o número de proponentes, eleva os preços e prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, tendo-se, portanto, um primeiro motivo, autônomo e suficiente, capaz de ensejar a anulação do Edital.

III.2. ITENS 199, "D" DO EDITAL, 30.2 DA MINUTA DO CONTRATO, ITEM 7.6 DA MATRIZ DE RISCOS E ANEXO II – ESTRUTURA TARIFÁRIA. ILEGALIDADE DO EDITAL POR INCOMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.

18. O Edital e seus anexos contêm diversas disposições que colidem frontalmente com normas municipais em vigor, a exemplo das Leis Municipais nº 192/2006, nº 7.664/2025 e nº 5.100/2011. Ainda que existam fundados questionamentos quanto à constitucionalidade e legalidade dessas leis, é princípio elementar do Estado de Direito que os atos administrativos, inclusive editais de licitação e contratos de concessão, devem observar integralmente o ordenamento jurídico vigente, até que sobrevenha decisão judicial ou legislativa que lhes retire eficácia, agindo em conformidade com a Lei, em razão do princípio da legalidade[3].

19. A observância estrita do direito posto é imperativo de segurança jurídica e de proteção da confiança legítima dos licitantes, principalmente ao se ter em vista que o particular que pretende participar de certame público não pode ser colocado diante da incerteza sobre quais regras efetivamente regerão a execução do contrato. A coexistência de leis municipais válidas e de edital que as contradiz compromete a transparência, a previsibilidade e o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

20. Nessa perspectiva, é irrelevante, para fins de vinculação, que se questione o conteúdo das leis em questão, ainda seja certa a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade das referidas normas. Isso porque enquanto as leis não são formalmente revogadas, elas gozam de presunção de legitimidade e impõem-se à Administração, que deve conformar a elas seus atos, inclusive os editais de concessão de serviços públicos.

21. O descumprimento dessa exigência basilar compromete a validade de todo o procedimento licitatório, pois revela a emissão de ato administrativo incompatível com o ordenamento jurídico. Não se trata apenas de falha formal: a dissonância entre o edital e a legislação local gera risco de nulidade do contrato e de litígios futuros, além de distorcer a elaboração das propostas e a matriz de riscos, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa.

---

[3] RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ATOS PRATICADOS EM DESACORDO COM AS NORMAS APLICÁVEIS. MULTA. RAZÕES RECURSAIS INCAPAZES DE AFASTAR OS FUNDAMENTOS DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO. DESPROVIMENTO. (...) 5.7. Verifica-se que o princípio da legalidade preconiza que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, diferindo, do entendimento da defesa e de sua aplicação na relação entre particulares, quando o sentido é inverso, resguardando a autonomia de vontade dos particulares, e lhes permitindo fazer tudo que a lei não proíba. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 03261520132, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 07/04/2020, Primeira Câmara)

III.2.1. ITENS 199, "D" DO EDITAL E 30.2 DA MINUTA DO CONTRATO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL 192/2006. ILEGALIDADE DA PREVISÃO DE COBRANÇA PELA RELIGAÇÃO DOS SERVIÇOS.

22. A Lei Municipal nº 192/2006, editada pelo Município de Erechim/RS, estabeleceu, de forma clara e inequívoca, a proibição de cobrança de qualquer taxa a título de religação do ramal de água em caso de corte por inadimplência:

> Art. 1º. Fica proibida a cobrança por parte das concessionárias de energia elétrica e de água (RGE e CORSAN), de qualquer taxa a título de religação, no caso de corte por inadimplência, em todos os imóveis situados no município de Erechim/RS.

23. Contudo, o Edital, no item 199, alínea "d", vincula a licitante vencedora às normas da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim ("AGER"), ao mesmo tempo em que a cláusula 30.2 do Anexo I – Minuta do Contrato de Concessão dispõe que a cobrança de tarifas deverá observar o Regulamento da Concessão, em especial a Resolução AGER nº 026/2023:

> 199. A adjudicação produz os seguintes efeitos jurídicos: (...) d) Vinculação da LICITANTE VENCEDORA às normas reguladoras da AGER- Erechim, inclusive aquelas que incorporarem as Normas de Referência expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.
> 30.2. A cobrança deverá observar o Regulamento da Concessão, em especial a Resolução AGER no 026/2023 e as normas que lhe alterarem, suplementarem ou de qualquer forma a substituírem.

24. A referida resolução, contudo, prevê expressamente a possibilidade de cobrança de tarifa pelo serviço de religação, já que o seu art. 90, § 8º, determina que será de responsabilidade do usuário o pagamento das despesas com o restabelecimento do abastecimento ou a religação do ramal predial:

> Art. 90. A CONCESSIONÁRIA poderá suspender o fornecimento após prévia comunicação ao usuário, quando verificar a ocorrência de qualquer das seguintes situações: (...) § 8º Será de responsabilidade do usuário o pagamento das despesas com o restabelecimento do abastecimento ou a religação do ramal predial.

25. O art. 119, incisos IV e V, da mesma resolução incluem, entre os serviços diversos cobrados pela concessionária, a "religação normal" e a "religação de urgência":

> Art. 119. Os serviços diversos cobráveis, realizados a pedido do usuário são os seguintes: (...)
> IV- religação normal;
> V- religação de urgência;

26. Ademais, o Anexo do Edital que contém as tabelas com os valores de serviços complementares, fixa valores específicos para a religação, em flagrante contrariedade à norma municipal:

6.2	Serviço de Religação de água (Social)	R$ 38,61
6.3	Serviço de Religação de água (Básica e Emp.)	R$ 64,04

27. Tem-se, portanto, uma incompatibilidade normativa evidente. Enquanto a Lei Municipal nº 192/2006 veda de maneira absoluta a cobrança pela religação do serviço de água, o próprio Edital e a Resolução AGER nº 026/2023 criam obrigação financeira referente à cobrança.

28. É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que os atos normativos de agências reguladoras possuem natureza meramente complementar, não podendo inovar na ordem jurídica nem contrariar disposições legais. Como bem observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as agências reguladoras não possuem independência em relação ao Poder Legislativo, razão pela qual seus atos normativos devem observar estritamente o princípio da legalidade:

> No entanto, não se pode entender que esses órgãos exerçam função legislativa propriamente dita, com possibilidade de inovar na ordem jurídica, pois isto contrariaria o princípio da separação de poderes e a norma inserida entre os direitos fundamentais, no art. 5º, II, da Constituição, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Ao falar em órgão regulador, está a Constituição reconhecendo ao mesmo a possibilidade de regulamentar a lei a partir de conceitos genéricos, princípios, standards, tal como as agências reguladoras norte-americanas. Além disso, as matérias que podem ser objeto de regulamentação são única e exclusivamente as que dizem respeito aos respectivos contratos de concessão, observados os parâmetros e princípios estabelecidos em lei. Não podem invadir matéria de competência do legislador. Sobre o tema, ver Di Pietro (Parcerias na Administração Pública, 2019:Cap. 8). [4]

29. Complementarmente, Gustavo Binenbojm leciona que apesar de possuírem um grau significativo de autonomia, as agências reguladoras se sujeitam ao princípio da legalidade:

> A circunstância de as agências reguladoras gozarem de um acentuado grau de autonomia não tem o condão de subverter a clássica hierarquia existente entre atos legislativos e atos administrativos. Em última análise, **todo e qualquer ato emanado de órgão ou entidades da Administração Pública está sujeito ao princípio da legalidade**, inscrito no art. 37, caput, da Constituição da República. [5]

30. Nessa linha, observa a doutrina que a atuação normativa das agências deve se limitar ao âmbito de sua própria atividade regulatória, interpretando e explicitando conceitos jurídicos indeterminados diante de sua expertise técnica. Contudo, essa

---

[4] PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book.* p.531

[5] BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). Agências Reguladoras e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

prerrogativa não lhes confere poder normativo originário, mas apenas derivado, sempre subordinado às disposições legais vigentes.

31. Corrobora com esse entendimento a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ("STF"), que no julgamento da ADI nº 4.874/DF, também firmou entendimento no sentido de que as agências reguladoras não podem exercer função legislativa, tampouco inovar na ordem jurídica. Sua função normativa deve restringir-se a detalhar conceitos jurídicos indeterminados e a disciplinar aspectos técnicos dos contratos de concessão, sempre nos limites estabelecidos pela lei:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9 .782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9 .782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. (...) 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). (...) Embora apto a produzir atos normativos abstratos com força de lei, o poder normativo exercido pelas agências reguladoras vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo legislador. (STF - ADI: 4874 DF, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 01/02/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/02/2019)

32. Uma norma emanada por agência reguladora, portanto, não pode contrariar ou revogar disposição expressa de lei editada pelo Poder Legislativo. Qualquer tentativa nesse sentido configura afronta direta ao princípio da legalidade e à própria hierarquia normativa.

33. Importante ressaltar que a Impugnante questiona a legalidade da referida Lei, uma vez que não se entende que cabe ao legislativo municipal a edição desse tipo de norma, mas à própria Agência Reguladora, no exercício de sua competência regulamentar.

34. Contudo, uma vez que a Lei existe e está em vigor, o Poder Concedente não pode simplesmente afastá-la por meio de cláusulas editalícias. Enquanto a Lei Municipal não for formalmente revogada, o Edital e o Contrato devem conformar-se a seus comandos, sob pena de violar o princípio da legalidade, que exige da Administração atuação estritamente vinculada ao ordenamento vigente.

35. Logo, não subsiste qualquer dúvida de que a resolução que prevê a cobrança de tarifa para religação é ilegal, tornando nulas as disposições editalícias que fazem referência a aplicação dessa norma e, consequentemente, tornando nulo o próprio Edital.

Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente pelo qual o Edital deve ser anulado.

III.2.2. ITEM 7.6 DA MATRIZ DE RISCOS. VIOLAÇÃO AO ART. 3º, §2º DA LEI MUNICIPAL 7.664/2025. ILEGALIDADE POR ALOCAÇÃO DE RISCO PELA INDISPONIBILIDADE DE ENERGIA ELÉTRICA QUE AFETE A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE FORMA CONTRÁRIA À PREVISTA EM LEI

36. O Item 7.6 do Anexo E- Matriz de Riscos e Responsabilidade ("Matriz de Risco") prevê que a "indisponibilidade de energia elétrica que afete a execução dos serviços e que se dê por tempo superior a 24 (vinte e quatro) horas, decorrente de fatos não imputáveis à Concessionária" deve ser alocada como risco do Poder Concedente:

ITEM	RISCO	CONCEDENTE	CONCESSIONÁRIA	MEDIDA MITIGATÓRIA
7.6	Indisponibilidade de energia elétrica que afete a execução dos serviços e que se dê	X		Levantamento do histórico de falhas de energia elétrica nas
	por tempo superior a 24 (vinte e quatro) horas, decorrente de fatos não imputáveis à CONCESSIONÁRIA e que afetem a execução do CONTRATO.			unidades; Iniciar antecipadamente conversas com as concessionárias de energia para planejamento das ações necessárias; Prever a instalação de geradores. Previsão contratual de reequilíbrio econômico-financeiro.

37. A disciplina contratual se mostra incompatível com o art. 3º, §2º, da Lei Municipal nº 7.664/2025, que impõe à Concessionária o dever de compensar o usuário em razão de interrupção no abastecimento por período superior a 6 horas ininterruptas ou 10 horas cumulativas ao longo do dia:

> Art. 3.º A interrupção do abastecimento de água, cujo fato gerador constitui o direito a desconto na fatura mensal, deverá ter comunicação formal do consumidor à concessionária, que obriga-se a abrir protocolo de reclamação, salvo quando a interrupção do fornecimento for comunicada pela própria concessionária através dos meios de comunicação quando o desconto deverá ser automático na fatura. (...)
> §2.º O desconto de que trata a presente lei deverá se efetivar quando a interrupção do abastecimento for igual ou superior a 06 (seis) horas ininterruptas, ou 10 (dez) horas cumulativamente no período do dia.

38. Em caso de interrupção de energia elétrica por período superior a 24 horas, é inevitável a paralisação do abastecimento de água. Sistemas de captação, tratamento e distribuição dependem da energia elétrica para serem operados, e nenhum arranjo de geradores é capaz de manter, por tempo indeterminado, o nível de funcionamento exigido para o abastecimento regular de toda a rede municipal. Assim, a ausência de energia elétrica por mais de um dia conduz, de forma direta e necessária, à interrupção do fornecimento de água.

39. Há, assim, um conflito insolúvel: pelo regime legal, a simples interrupção do serviço de água por 6 horas já impõe o dever de compensação pela Concessionária; pelo regime contratual proposto, esse dever seria afastado quando falta de energia ultrapassasse 24 horas, alocando ao Município um risco que a lei aloca à prestadora dos serviços.

40. Essa contradição fragiliza a segurança jurídica do contrato e compromete o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Enquanto a lei municipal não for revogada ou declarada inconstitucional, a obrigação de compensar os usuários subsiste, não podendo ser afastada por ato infralegal ou por cláusulas editalícias que pretendam redistribuir o risco de maneira diversa da prevista no ordenamento vigente.

41. Importante ressaltar que não se reconhece a constitucionalidade da referida Lei Municipal, cuja edição extrapola a competência municipal, já que, ao impor à Concessionária a obrigação de compensar financeiramente os usuários, legisla-se sobre responsabilidade civil, que é matéria de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

42. Porém, enquanto a eventual inconstitucionalidade não for formalmente reconhecida, seja pelo controle concentrado ou difuso, ou pela própria revogação legislativa, o Poder Concedente não pode simplesmente afastá-la por meio de cláusulas editalícias. Enquanto subsistir, o edital e o contrato devem conformar-se a seus comandos, sob pena de violar o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), que exige da Administração atuação estritamente vinculada ao ordenamento vigente.

43. Dessa forma, quaisquer dispositivos editalícios ou contratuais que contrariem normas legais específicas, sejam municipais, estaduais ou federais, configuram afronta direta ao princípio da legalidade, razão pela qual tem-se mais um motivo, autônomo e suficiente, pelo qual o Edital em referência deve ser anulado.

III.2.3. ITEM 29 DO EDITAL E ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA – EVTE. O EDITAL CONSIDERA NAS RECEITAS PROJETADAS E NO VALOR ESTIMADO DO CONTRATO AS RECEITAS PROVENIENTES DA TARIFA DE ÁGUA E DA TARIFA DE ESGOTO, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º E 4º DA LEI MUNICIPAL 5.100/2011.

44. O item 29 do Edital e o estudo de viabilidade econômico-financeira do Edital projetam a receita da Concessionária e, consequentemente, o valor estimado do Contrato, considerando a cobrança integral das tarifas de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

> Edital:
> 29. O VALOR ESTIMADO DO CONTRATO é de R$ 4.091.065.492,00 (quatro bilhões, noventa e um milhões, sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais) na data-base da

estrutura tarifária referencial adotada – maio/2025 - Anexo II deste EDITAL, valor correspondente à estimativa da receita bruta previsível para a cobrança de TARIFAS e remuneração pelos SERVIÇOS COMPLEMENTARES, ao longo do prazo de CONCESSÃO, tendo por base o EVTE.

EVTE

11. RECEITAS. 11.1 PROJEÇÃO DE RECEITAS. São projetadas duas fontes de receita no modelo. **A primeira e principal fonte é a receita tarifária, proveniente da prestação dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.**

Tabela 10: Projeção de Receitas -R$

Ano	Água	Esgoto	Solução Individual	Indireta	Total
2025	71.362.519	0	0	2.504.475	73.866.994
2026	72.360.105	0	0	2.539.485	74.899.591
2027	73.356.414	0	0	2.574.451	75.930.865
2028	74.354.000	9.985.184	273.024	2.969.474	87.581.682
2029	75.350.308	20.237.725	552.960	3.374.078	99.515.072
2030	76.345.340	30.758.517	840.960	3.788.334	111.733.151
2031	77.342.926	36.353.332	993.600	4.025.052	118.714.910
2032	78.339.234	42.082.272	1.150.272	4.266.574	125.838.352
2033	79.335.543	47.944.444	1.310.400	4.512.893	133.103.279
2034	80.333.129	48.546.219	1.327.104	4.569.609	134.776.061
2035	81.329.437	49.147.995	1.343.232	4.626.260	136.446.924
2036	82.327.023	49.751.559	1.359.936	4.683.038	138.121.557
2037	83.323.332	50.353.335	1.376.064	4.739.689	139.792.420
2038	84.319.641	50.955.110	1.392.768	4.796.361	141.463.879
2039	85.317.226	51.557.780	1.408.896	4.853.088	143.136.990
2040	86.313.535	52.160.450	1.425.600	4.909.790	144.809.375
2041	87.309.844	52.763.120	1.441.728	4.966.473	146.481.164
2042	88.313.816	53.369.366	1.458.432	5.023.570	148.165.184
2043	89.329.285	53.982.766	1.475.136	5.081.321	149.868.508
2044	90.356.249	54.603.320	1.492.416	5.139.747	151.591.732
2045	91.395.986	55.231.920	1.509.696	5.198.904	153.336.507
2046	92.445.942	55.867.674	1.526.976	5.258.671	155.099.264
2047	93.509.949	56.509.688	1.544.256	5.319.150	156.883.043
2048	94.585.451	57.160.643	1.561.536	5.380.347	158.687.977
2049	95.676.281	57.819.645	1.579.968	5.442.404	160.518.299
2050	96.776.053	58.484.013	1.597.824	5.504.944	162.362.833
2051	97.887.320	59.156.428	1.615.680	5.568.169	164.227.597
2052	99.015.192	59.837.784	1.634.688	5.632.331	166.119.996
2053	100.153.283	60.525.400	1.653.120	5.697.051	168.028.855
2054	101.306.702	61.221.958	1.672.128	5.762.643	169.963.432
Total	2.579.471.066	1.336.367.648	36.518.400	138.708.378	4.091.065.492

Fonte: Elaboração própria.

45. No entanto, os arts. 3º e 4º da Lei Municipal nº 5.100/2011 dispõem que 100% de receita proveniente da tarifa de esgoto e 5% da tarifa de água deverão ser destinadas ao Fundo Municipal de Gestão Compartilhada, sem repasse direto à Concessionária:

> Art. 3º Fica criado o Fundo Municipal de Gestão Compartilhada - FMGC, com o objetivo de garantir, de forma prioritária, investimentos em esgotamento sanitário e contribuir com o acesso progressivo dos usuários ao saneamento básico e ambiental compreendido em sua integralidade.
>
> Art. 4º Os recursos que constituirão o Fundo Municipal de Gestão Compartilhada - FMGC serão provenientes de aportes ordinários e extraordinários, nos seguintes termos:
>
> I- Aportes ordinários:
>
> a) 100% (cem por cento) do faturamento mensal proveniente dos serviços de esgotamento sanitário gerado no Município, descontados os tributos (COFINS, PASEP, IRPJ e CSLL, ou outro

> tributo que venha a incidir direta ou indiretamente sobre o faturamento), assim como a inadimplência e dividendos;
> b) 5% (cinco por cento) do faturamento mensal proveniente dos serviços de fornecimento de água e serviço básico gerado no Município, descontados os tributos (COFINS, PASEP, IRPJ e CSLL ou outro tributo que venha a incidir direta ou indiretamente sobre o faturamento), assim como a inadimplência dividendos nos primeiros cinco anos do contrato e, a partir desta data, 5% (cinco por cento) deste faturamento;

46. Essa incompatibilidade compromete a sustentabilidade econômico-financeira do contrato, pois a Concessionária não terá acesso a parte essencial da receita considerada no fluxo de caixa do projeto. Em outras palavras, o plano econômico apresentado na licitação se apoia em uma fonte de receita que a legislação municipal reserva integral ou parcialmente ao Fundo, e não ao prestador do serviço.

47. Assim, além da questão financeira, há uma violação direta ao princípio da legalidade, pois a Administração não pode desconsiderar lei municipal vigente nem induzir os licitantes a formular propostas em desacordo com o ordenamento jurídico. Enquanto a Lei nº 5.100/2011 não for revogada, suas disposições vinculam o Poder Concedente, que não pode, por meio do edital ou do contrato, afastar a destinação obrigatória da tarifa.

48. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente pelo qual o Edital deve ser anulado.

III.3. ITEM 3.1 DA MATRIZ DE RISCOS. ILEGALIDADE DA ALOCAÇÃO DE RISCO À CONCESSIONÁRIA PELOS RISCOS CLIMÁTICOS RELACIONADOS À EXECUÇÃO DE OBRAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA QUE EXCEDAM OS LIMITES DA COBERTURA SECURITÁRIA DISPONÍVEL NO MERCADO, EM VIOLAÇÃO AO ART. 6º E AO ITEM 31 DO ANEXO I DA NR 5 DA ANA.

49. O Anexo E – Matriz de Riscos do Edital prevê, em seu item 3.1, que os riscos geológicos e climáticos relacionados à execução das obras de aperfeiçoamento do sistema devem ser integralmente alocados à Concessionária, indicando como medida mitigadora a contratação de Seguro de Riscos de Engenharia ALL RISKS:

3	**Riscos Ambientais/Sociais**			
3.1	Riscos geológicos e climáticos relacionados à execução das obras de aperfeiçoamento do SISTEMA.		**X**	Contratar Seguro de Riscos de Engenharia ALL RISKS.

50. A alocação dos riscos geológicos está em consonância com a NR 5 da ANA. Contudo, a atribuição integral dos riscos climáticos revela-se ilegal e desarrazoada, pois transfere ao particular a responsabilidade por eventos que extrapolam completamente sua esfera de controle e capacidade de gestão.

51. A própria exigência de contratação de seguro demonstra que a Administração reconhece a natureza extraordinária de tais riscos e a possibilidade de comprometimento da execução contratual. A obrigatoriedade do seguro tem precisamente a função de alocar os riscos ao mercado segurador, garantindo previsibilidade financeira e preservando o equilíbrio econômico-financeiro.

52. Nesse contexto, cabe à Concessionária realizar a contratação e manutenção dos seguros obrigatórios. Todavia, exigir que a Concessionária arque com todos os danos, inclusive aqueles que ultrapassarem os limites de cobertura securitária, é inverter a lógica econômica do contrato e impor um encargo desproporcional, incompatível com a legislação de regência.

53. Como já abordado, o art. 25-A da Lei Federal nº 11.445/2007[6] atribuiu à ANA competência para editar normas de referência obrigatórias. Entre essas normas, destaca-se a Norma de Referência nº 5/2024 (NR 5), que regula a alocação de riscos em contratos de saneamento básico.

54. E o Anexo I da NR 5, em seu item 31, estabelece que a alocação ao prestador somente se dá até o limite da cobertura contratada dos seguros exigidos no contrato. Ou seja, a Concessionária responde até o valor segurado e o excedente deve ser suportado pelo Poder Concedente, exatamente para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

TIPO	Nº	DESCRIÇÃO DO RISCO	ALOCAÇÃO	
			TITULAR DO SERVIÇO	PRESTADOR DE SERVIÇO
Riscos de Força Maior e Caso fortuito	30	Ocorrência de circunstâncias imprevisíveis e supervenientes, ou de consequências incalculáveis, em razão de caso fortuito ou força maior, que: (i) não esteja compreendida em nenhum outro risco dessa matriz de riscos; (ii) cujos efeitos não poderiam ser prevenidos ou mitigados pelo prestador de serviços; e (iii) não esteja coberta pelos seguros exigidos ou indicados no edital ou contrato.	X	
	31	Ocorrência de circunstâncias imprevisíveis e supervenientes, ou de consequências incalculáveis, em razão de caso fortuito ou força maior, que sejam objeto de cobertura de seguros exigidos no contrato, até o limite da cobertura contratada.		X

55. Como se vê, na mesma linha, o item 30 do referido Anexo, prevê que é alocado ao Poder Concedente o risco de ocorrência de circunstâncias imprevisíveis e supervenientes ou de consequências incalculáveis em razão de caso fortuito ou força maior cujos efeitos não poderiam ser prevenidos ou mitigados pelo prestador de serviços, ou que não esteja coberta pelos seguros exigidos ou indicados no edital ou no contrato.

56. É exatamente o caso dos riscos climáticos. Ao não o prever de forma específica, como fez com o risco geológico, a Matriz de Riscos da ANA enquadra esse risco em caso fortuito ou força maior, que deve ser objeto de cobertura securitária, sendo risco alocado

[6] Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.

ao prestador dos serviços até o limite da cobertura contratada e risco do Poder concedente se o prejuízo exceder esse valor.

57. A razão de ser da contratação de seguros em concessões públicas confirma essa interpretação. O seguro transfere riscos extraordinários a agentes especializados, permitindo que a Concessionária formule sua proposta com segurança, precificando apenas os riscos que efetivamente assumirá.

58. Quando o edital impõe responsabilidade ilimitada, mesmo após o esgotamento da cobertura securitária, cria uma sobreposição de riscos que não pode ser gerida nem precificada racionalmente pelo particular.

59. Do ponto de vista econômico, a imposição é contraproducente. Ao ser obrigado a assumir riscos ilimitados, o concessionário tenderá a provisionar valores excessivos em sua proposta comercial para se proteger, onerando o contrato e, em última análise, os usuários do serviço. Em contrapartida, a correta alocação, que limita a responsabilidade do prestador até o teto das apólices contratadas, gera eficiência, previsibilidade e preços mais justos, atendendo ao interesse público.

60. O art. 6º da NR 5[7] reforça essa lógica ao estabelecer que os riscos devem ser alocados à parte que tenha melhores condições de diminuir a probabilidade de sua ocorrência, mitigar seus impactos ou gerenciar suas consequências. É evidente que riscos climáticos extremos são imprevisíveis e não podem ser prevenidos, controlados ou mitigados pelo concessionário, devendo, portanto, ser suportados pelo Poder Concedente.

61. Não por acaso, o Manual Orientativo da NR 5 da ANA[8] ressalta que a matriz de riscos é instrumento essencial para garantir previsibilidade, segurança jurídica e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de saneamento, em consonância ao disposto no art. 22, §1º, da Lei Federal 14.133/2021[9]. O documento adverte que a alocação arbitrária ou

---

[7] Art. 6º A repartição dos riscos previstos na matriz proposta no Anexo I ou dos riscos que vierem a ser acrescentados deve ser realizada com base nas seguintes diretrizes: I - o risco deve ser alocado, sempre que possível, à parte que tenha melhores condições de: a) **diminuir, a um custo mais baixo, a probabilidade de sua ocorrência, adotando ações preventivas**; b) se antecipar à concretização do risco, para controlar os seus impactos; c) mitigar os impactos do risco, tornando suas consequências menos danosas; e d) gerenciar suas consequências danosas, sem repassá-las a terceiros, caso o evento se materialize.

[8] BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Manual orientativo sobre a norma de referência ANA nº 5/2024: matriz de riscos para contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário / Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Banco Interamericano de Desenvolvimento. – Brasília: ANA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/Normativos-publicados-pela-ANA/manualNR5versofinal03022025.pdf.

[9] Art. 22. **O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado**, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível

indiscriminada compromete a atratividade dos certames e afasta investidores, prejudicando a eficiência do setor.

62. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União ("TCU") também reconhece essa premissa. Como já indicado, no Acórdão nº 881/2025 – Plenário[10], ao analisar a concessão do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Paranaguá/PR, o TCU determinou ajustes justamente para evitar a transferência de riscos de força maior ao particular, reafirmando que a alocação deve ser eficiente e preservadora do equilíbrio econômico-financeiro.

63. A doutrina vai na mesma linha. Para Marçal Justen Filho[11], não é juridicamente válida cláusula que imponha ao particular arcar com caso fortuito externo, como eventos climáticos extremos. Tais riscos, quando não cobertos pelo seguro, devem ser suportados

---

com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

[10] O terceiro tema da matriz de planejamento concentra-se na análise dos riscos e responsabilidades do projeto de concessão. Este aspecto é orientado por uma questão de auditoria que busca avaliar se o projeto apresenta análise consistente de riscos envolvidos e a definição adequada de responsabilidades. Por este motivo, a análise da adequação das minutas jurídicas, que normalmente compõe a parte inicial do relatório de acompanhamento, foi realizada neste tópico.

Esta análise tem como objetivo avaliar se o projeto contempla medidas preventivas e mitigadoras para os riscos que permanecem sob responsabilidade do poder público. Adicionalmente, pretende-se examinar a eficiência na alocação dos principais riscos entre os parceiros público e privado, verificando se esta distribuição segue as boas práticas de mercado, atribuindo cada risco à parte com melhores condições de mitigá-lo e gerenciá-lo. (...) O aperfeiçoamento proposto torna a alocação de riscos mais equilibrada, preservando o interesse público e garantindo segurança jurídica para ambas as partes do contrato de concessão. (...) A análise da alocação de riscos no projeto de concessão do Acesso Aquaviário ao Porto de Paranaguá revelou aspectos que demandam ajustes antes da publicação do edital, embora a estrutura geral do projeto apresente mecanismos adequados de mitigação. (...) Acerca do terceiro tema da matriz de planejamento, a análise dos riscos no projeto revelou que, em geral, houve alocação eficiente entre as partes, atribuindo-os àqueles com melhores condições de gerenciá-los. (TCU – Acórdão 881/2025 – Plenário. Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 23/04/2025)

[11] Em face da distinção, é cabível à Administração alocar ao particular o risco relacionado com o caso fortuito interno. Mas não é juridicamente válida cláusula que imponha ao particular arcar com o caso fortuito externo.

Essa interpretação resulta da previsão do art. 133, I, da Lei 14.133/2021:

"Art. 133. Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos:

I – para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior". (...) Assim se passa porque é impossível que a solução economicamente mais eficiente seja a gestão pelo particular do caso fortuito externo. FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.330.

pelo Poder Concedente, sob pena de nulidade da cláusula e desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

64. Em síntese, a disposição constante do item 3.1 da Matriz de Riscos viola frontalmente o art. 6º e o item 31 do Anexo I da NR 5 da ANA, bem como os princípios da proporcionalidade e da alocação eficiente de riscos. Ao impor à Concessionária a responsabilidade ilimitada por riscos climáticos, o edital transfere encargos que são, por sua natureza, imprevisíveis, incontroláveis e próprios do Poder Concedente.

65. A manutenção de tal previsão, além de juridicamente insustentável, compromete a atratividade do certame, afasta potenciais investidores qualificados e encarece desnecessariamente as propostas, em flagrante prejuízo ao interesse público. Trata-se, portanto, de cláusula nula, por violar normas cogentes, a doutrina especializada e a jurisprudência.

66. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente capaz de ensejar a nulidade do Edital.

III.4. ITEM 105, "H" DO EDITAL. ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL PERANTE O MUNICÍPIO DE ERECHIM, EM VIOLAÇÃO AO ART. 68 DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

67. O item 105, "h" do Edital exige que todas as licitantes estejam regulares com a fazenda do Município de Erechim/RS, sob pena de inabilitação:

> 105. A regularidade fiscal, social e trabalhista será comprovada mediante: (...) h) As LICITANTES com sede fora do Município de Erechim/RS, caso não estejam cadastradas como contribuintes no MUNICÍPIO, deverão apresentar declaração, conforme modelo constante do Anexo IV do EDITAL, firmada por seu representante legal, de que têm conhecimento do não cadastramento e de que nada devem à Fazenda do Município de Erechim/RS, sob as penas da lei.

68. Essa exigência contraria o disposto no inciso III do art. 68 da Lei Federal 14.133/2021, que possui um rol taxativo de documentos que devem ser utilizados para comprovar a regularidade fiscal, social e trabalhista das licitantes:

> Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:
> I- a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
> II- a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
> **III- a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;**
> IV- a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

> V- a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
> VI- o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

69. Como se vê, no que tange à regularidade perante a fazenda federal, estadual e/ou municipal da licitante, só se pode exigir a sua comprovação em relação ao ente em que se localiza o domicílio ou sede da licitante, de modo que a regularidade perante a Fazenda Municipal de Erechim só pode ser exigida de empresas domiciliadas ou sediadas no município, e não de todas as empresas de forma indiscriminada.

70. A exigência constante do Edital, portanto, extrapola os limites legais, ao impor que as licitantes não possuam nenhuma pendência financeira com um município no qual não estão sediadas, ferindo princípio da legalidade, restringindo indevidamente a competitividade do certame e transformando o processo licitatório em um meio indireto de cobrança de tributos, o que não pode ser admitido.

71. A doutrina especializada reitera a posição de que a legislação veda a exigência de regularidade fiscal irrestrita em todas as unidades da federação, justamente para preservar a lógica federativa e a viabilidade das contratações públicas, até porque não faria sentido a lei restringir a exigência apenas ao Estado em que o licitante tiver sede se fosse admitida a exigência de comprovação de regularidade fiscal em relação a todas as órbitas federativas:

> A exigência de regularidade perante todas as órbitas fazendárias brasileiras produz dificuldades insuperáveis. [...] **Se o sujeito precisasse comprovar regularidade fiscal quanto a todas as órbitas federativas, não haveria fundamento lógico-jurídico para restringir a exigência a apenas o Estado em que o licitante tiver sede**. [...] Logo, a solução adotada é a comprovação da regularidade fiscal atinente a uma específica unidade empresarial. A licitante deverá comprovar a regularidade fiscal relativa ao estabelecimento que executará a prestação contratual. [...] **Não se admite a ampliação das exigências previstas no art. 68 da Lei 14.133/2021**, especialmente para o fim de exigir a comprovação da ausência de débitos de outra ordem, que não os previstos no referido dispositivo legal.[12]

72. Sob a ótica constitucional, a previsão editalícia afronta os princípios da isonomia e da livre concorrência, previstos nos artigos 5º e 170 da Constituição Federal, ao impor um requisito adicional não previsto na legislação federal. Trata-se de critério discriminatório e desproporcional que cria um obstáculo ilegal à participação de potenciais interessados, comprometendo tanto a igualdade de condições entre os licitantes quanto a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que é a finalidade essencial da licitação.

73. Não por acaso, o Tribunal de Contas da União ("TCU") é claro e pacífico quanto à natureza taxativa dos documentos exigíveis na fase de habilitação:

---

[12] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 872.

> A Lei 8.666/1993 estabelece, em seus artigos 27 a 31, um **rol taxativo** de documentos de habilitação que poderão ser exigidos dos interessados em participar do certame licitatório, os quais se restringem à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal (declaração de que a empresa não emprega menor de 18 anos, salvo na condição de aprendiz). **A própria jurisprudência do TCU reconhece que a lista de requisitos de habilitação prevista na lei é exaustiva.** Veja-se, nesse sentido, a ementa do Acórdão 2197/2007-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman) , quando diz: **'A lista de documentos passíveis de serem exigidos dos interessados na etapa de habilitação é exaustiva** (arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993). (TCU - RP: 14672022, Relator.: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 22/06/2022)
>
> A Lei 8.666/1993 estabelece, em seus artigos 27 a 31, **um rol taxativo de documentos de habilitação**, que poderão ser exigidos dos interessados em participar do certame licitatório, e que se restringem à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal (Declaração de que a empresa não emprega menor de 18 anos, salvo na condição de aprendiz) . 26. Tratando-se de rol taxativo, veja-se nesse sentido a ementa do Acórdão 2197/2007-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman) , quando diz:"A lista de documentos passíveis de serem exigidos dos interessados na etapa de habilitação é exaustiva (arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993)". (TCU - RP: 26952021, Relator.: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 17/11/2021)

74. Embora os precedentes acima tenham sido proferidos sob a vigência da Lei Federal 8.666/1993, sua lógica permanece integralmente aplicável ao caso concreto. Ao substituir a antiga lei geral de licitações, a Lei Federal 14.133/2021 não apenas manteve a sistemática de rol taxativo como a reforçou, utilizando termos ainda mais claros e restritivos, como “limita-se à” (art. 66 – habilitação jurídica), “será restrita a” (art. 67 – qualificação técnica), “serão aferidas mediante a” (art. 68 – habilitações fiscal, social e trabalhista) e “será restrita à” (art. 69 – habilitação econômico-financeira).

75. Tal como na lei revogada, também na atual legislação é vedado à Administração ampliar, por meio de edital, o conjunto de documentos de habilitação admitidos, de modo que a jurisprudência consolidada do TCU continua aplicável como parâmetro interpretativo.

76. Não por acaso, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”) é pacífica no sentido de que “o interesse público reclama o maior número possível de concorrentes, configurando ilegalidade a exigência desfiliada da lei básica de regência”.[13]

77. É evidente, portanto, que a Administração não pode ampliar os requisitos legais de habilitação sem risco de nulidade do ato convocatório. A exigência de certidão estadual vinculada à Fazenda de Erechim, além da sede da empresa, carece de respaldo legal e

[13] (REsp 5.601/DF, Rel. Min. DEMÓCRITO REINALDO; tb. MS 7814/DF, 1ª. Seção, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJU 21.10.2002, p. 267; Ms 5693/DF, Relator Min. MILTON LUIZ PEREIRA, D.J.U 22.05.2000, p. 62.; MS 7211/DF, 1ª. Seção, Relator Min. FRANCISCO FALCÃO, DJU 16.09.2002, p. 132).

compromete tanto a competitividade do certame quanto sua finalidade, que é selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público.

78. Assim, o item 105, "h" do Edital viola a legislação federal aplicável, bem como princípios constitucionais fundamentais, como legalidade, isonomia e competitividade, razão pela qual o Edital deve ser anulado e republicado, adequando as exigências de habilitação aos parâmetros legais.

79. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente capaz de ensejar a anulação do certame.

III.5. ITEM 106, "C" DO EDITAL. ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUE A DEMONSTRAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA LICITANTE SEJA REALIZADA APENAS EM NOME DA LICITANTE, CONTROLADA OU CONTROLADORA DIRETA. RESTRIÇÃO INDEVIDA AO APROVEITAMENTO DE ATESTADOS DE CONTROLADORAS INDIRETAS E EMPRESAS DO MESMO GRUPO ECONÔMICO, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 67º, II E 5º DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

80. O item 106, alínea "c", do Edital estabelece que a comprovação da experiência da licitante deverá ocorrer apenas em nome da própria licitante ou de sua controladora direta ou controlada, vedando-se o aproveitamento de atestados emitidos em nome de empresas do mesmo grupo econômico e/ou que sejam controladoras indiretas:

> 106. A documentação relativa à qualificação técnica abrange:
> c) Demonstração da experiência da LICITANTE em serviços compatíveis com o objeto da licitação, através de atestado(s) técnico(s), em nome da LICITANTE ou de sua controladora direta ou controlada. Os itens que serão levados em consideração para comprovação de experiência da LICITANTE são:

81. A exigência em questão, viola os artigos 67[14], II, e 5º[15] da Lei Federal nº 14.133/2021. O legislador foi claro ao estabelecer que a comprovação da qualificação

[14] Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
(...)
II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

[15] Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, **da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade**, da celeridade, **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

técnica deve se dar por meio de atestados que demonstrem a execução de serviços semelhantes, de complexidade equivalente ou superior, sem impor restrições formais quanto ao ente do grupo econômico que tenha executado o serviço.

82. O setor de infraestrutura, em especial o de saneamento, caracteriza-se por estruturas societárias complexas. É prática consolidada que empresas de um mesmo grupo econômico se organizem em diversas sociedades, cada qual voltada a determinado tipo de operação (contratos públicos ou privados, diferentes segmentos técnicos ou regiões geográficas), mas submetidas a um núcleo único de controle e planejamento.

83. Essa forma de organização permite especialização e eficiência, sem que se perca a identidade do grupo, que compartilha expertise, tecnologia, corpo técnico e padrões de governança. A experiência de uma controladora indireta, ou mesmo de outra sociedade do grupo que desenvolva atividade idêntica ou similar, traduz o mesmo grau de aptidão técnica e oferece a mesma garantia de desempenho, pois decorre de um sistema integrado de gestão e de recursos humanos e tecnológicos.

84. Dentro desse modelo, a expertise acumulada é efetivamente do grupo econômico, e não de uma única sociedade isoladamente. Projetos, procedimentos, corpo técnico e know-how circulam entre as empresas controladas, controladoras e coligadas, de modo que a capacidade técnica adquirida em determinado contrato é, em essência, patrimônio comum do conglomerado, não podendo ser artificialmente limitada a um único CNPJ.

85. Ao restringir o aproveitamento de atestados apenas à licitante, à controladora direta ou à controlada, o edital ignora a realidade empresarial do setor, que pressupõe o controle comum e o compartilhamento de *expertise*, impondo limitação incompatível com o objetivo de aferir a real capacidade de execução do serviço.

86. Como sustentam Floriano de Azevedo Marques Neto e Caio de Souza Loureiro, é absolutamente desarrazoado desprezar a experiência efetivamente acumulada por integrantes do grupo econômico apenas em razão de uma formalidade de registro, como se a qualificação técnica se reduzisse a um CNPJ isolado que esteja em uma posição específica em relação à empresa licitante (controlada ou controladora direta), e não à experiência concreta que deu lastro à formação do grupo econômico:

> "é de todo desarrazoado ignorar a experiência efetivamente comprovada por uma licitante em potencial, apenas por uma questão eminentemente formal (...)
> Fosse o contrário, teríamos todos que admitir que a qualificação técnica não observa a experiência e aquilo que contribuiu para sua formação, mas, sim, contempla um mero registro no CNPJ".[16]

[16] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo e LOUREIRO, Caio de Souza. Aproveitamento de atestado técnico de Sociedade de Propósito Específico pelo acionista. Fórum de Contratação e Gestão Pública, v. fe 2014, n. 146, p. 9-21, 2014.

87. Do mesmo modo, a jurisprudência é pacífica ao reconhecer a plena validade do aproveitamento de atestados emitidos por empresas do mesmo grupo econômico, não havendo qualquer vedação legal que restrinja tal prática. O Tribunal de Contas da União ("TCU"), é claro no sentido de que não há vedação legal ao aproveitamento de atestados de empresas do mesmo grupo econômico:

> 12. Por outro lado, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica em afirmar que não se reveste de irregularidade, por si só, o fornecimento de atestado de empresas que possuam sócios em comum ou de mesmo grupo econômico, desde que evidenciada a prestação dos serviços e/ou entrega de bens correspondentes. Nesse sentido, os Acórdão 2803/2016-TCU-Plenário, 2.664/2015-TCU-Plenário, 1.219/2016-TCU-Plenário, entre outros. 13. Em caso de dúvida sobre o conteúdo do atestado apresentado, seria facultado (...) promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o documento em questão. 14. **A falta de amparo legal para a vedação contida no item 8.1.2 do edital, segundo o qual não seriam aceitos atestados de capacidade técnica emitidos por empresas que pertençam ao mesmo grupo econômico ou que possuam sócios em comum, desautoriza a inabilitação de licitante, não estando, nesse caso, atrelado o administrador a seu cumprimento pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cuja observância pressupõe o estabelecimento de cláusulas vinculadas estritamente à legalidade, o que não ocorreu no caso em apreço**. (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): https://pesquisa .apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/26012024, Relator.: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 04/12/2024)

88. Como se vê, no caso acima, o TCU entendeu que a vedação contida no edital, segundo a qual não seriam aceitos atestados de capacidade técnica emitidos por empresas que pertençam ao mesmo grupo econômico seria ilegal e, portanto, não autorizaria a inabilitação da licitante.

89. De forma semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ("TCE/SP") também firmou entendimento de que a aceitação de atestados emitidos em nome de empresas controladas, controladoras, coligadas ou sob controle comum converge ao propósito de ampliar a competitividade do certame:

> Recepção de atestados de experiência anterior emitidos em nome de empresa controlada, controladora, coligada, e/ou sob controle comum da licitante, além de matriz estrangeira de filial brasileira, converge ao propósito de ampliação da disputa" (TCE/SP 022485.989.21-4, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, sessão de 13/06/2023)

90. Diante desse cenário, resta evidente que a vedação imposta pelo edital, ao excluir a possibilidade de aproveitamento de atestados de controladoras indiretas ou de outras sociedades do mesmo grupo econômico, carece de fundamento legal e afronta diretamente os arts. 67, II, e 5º da Lei nº 14.133/2021.

91. Trata-se de restrição desproporcional, irrazoável e lesiva à competitividade, que compromete não apenas a ampla participação dos licitantes, mas também a própria obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, o que não pode ser

admitido, tendo-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente pelo qual o Edital deve ser anulado.

III.6. ITEM 106, "D" DO EDITAL. ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS EXCLUSIVAMENTE MEDIANTE APRESENTAÇÃO DE CONTRATO DE FINANCIAMENTO, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 67, II E 5º DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

92. O item 106, alínea "d", do Edital exige que a licitante comprove experiência prévia de captação de recursos exclusivamente por meio de financiamento ou operação financeira estruturada, no montante de R$ 321.532.527,39 (trezentos e vinte e um milhões, quinhentos e trinta e dois mil, quinhentos e vinte e sete reais e trinta e nove centavos), por meio da apresentação de contrato de financiamento ou de declaração emitida peal instituição que concedeu o financiamento:

> 106. A documentação relativa à qualificação técnica abrange: (...)
> **d)** Comprovação de que a LICITANTE participou da captação de recursos financeiros mediante financiamento ou operação financeira estruturada no valor de, ao menos, **R$ 321.532.527,39** (trezentos e vinte e um milhões, quinhentos e trinta e dois mil, quinhentos e vinte e sete reais e trinta e nove centavos), observados os seguintes critérios:
> d.1) Serão considerados como documentos hábeis para fins de atendimento ao exposto neste subitem "d" o Contrato de Financiamento ou uma Declaração emitida pela Instituição Financeira que concedeu o Financiamento;

93. Tal exigência configura flagrante ilegalidade, pois ultrapassa os limites fixados pela Lei nº 14.133/2021 para a comprovação da qualificação técnico-operacional. O artigo 67, II, da nova Lei de Licitações é expresso ao restringir a comprovação técnica a atestados ou documentos que demonstrem a execução de serviços similares de complexidade equivalente, não havendo qualquer previsão legal de comprovação exclusivamente por contratos de financiamento ou declaração da instituição que concedeu o financiamento:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...)
> II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

94. Da forma como foi redigida, portanto, a exigência ultrapassa os parâmetros fixados em Lei sem qualquer tipo de justificativa, restringindo a competitividade do certame e violando os princípios da legalidade, razoabilidade, competitividade e busca pela proposta mais vantajosa, que regem as contratações públicas.

95. Ao exigir que a experiência seja comprovada apenas via apresentação de contrato de financiamento bancário, o edital desconsidera outras modalidades legítimas e modernas de captação de recursos, como, por exemplo, a emissão de debêntures

incentivadas (Lei nº 12.431/2011) e as debêntures de infraestrutura (Lei nº 14.801/2024 e Decreto nº 11.964/2024), instrumentos amplamente utilizados no setor infraestrutura, sobretudo no segmento de saneamento básico.

96. As debêntures, títulos de dívida emitidos por sociedades anônimas, constituem uma das formas mais consolidadas e eficientes de captação de recursos no mercado de capitais, representando alternativa direta ao financiamento bancário tradicional. Por meio da sua emissão, as empresas conseguem captar valores expressivos junto a investidores institucionais e pessoas físicas, comprometendo-se a remunerá-los com juros e devolver o valor principal em prazo determinado.

97. Trata-se, portanto, de instrumento que alia previsibilidade financeira e maior flexibilidade na estruturação de operações, além de reduzir a dependência de crédito concentrado em instituições bancárias.

98. No caso das debêntures incentivadas, criadas pela Lei nº 12.431/2011, o legislador conferiu um regime tributário especial, garantindo isenção de Imposto de Renda para investidores pessoas físicas e alíquota reduzida de 15% para pessoas jurídicas, justamente para estimular o direcionamento de poupança privada a projetos de infraestrutura considerados prioritários pelo Governo Federal.

99. Esse modelo, largamente utilizado em concessões e parcerias público-privadas, tem se mostrado decisivo para a viabilização de investimentos de longo prazo em setores como saneamento, mobilidade urbana, transporte e energia.

100. Já as debêntures de infraestrutura, introduzidas pela Lei nº 14.801/2024 e regulamentadas pelo Decreto nº 11.964/2024, surgiram como mecanismo complementar às debêntures incentivadas, com o objetivo de expandir a base de financiamento de projetos estruturantes no Brasil.

101. Diferentemente das incentivadas, esse novo instrumento permite maior diversidade na estruturação das emissões e flexibilidade para projetos enquadrados como prioritários pelos Ministérios setoriais, ampliando as alternativas de captação de capital privado para investimentos de grande porte.

102. A título exemplificativo, observa-se que o setor de saneamento básico brasileiro já vem utilizando amplamente o mercado de capitais como fonte de financiamento, por meio da emissão de debêntures. Em 2023, a Iguá Saneamento realizou a maior operação do setor até então, com a emissão de debêntures de infraestrutura no valor de R$ 3,8

bilhões[17]. Da mesma forma, em 2024, a Sanepar estruturou oferta de debêntures sustentáveis e "azuis" no montante de R$ 600 milhões[18].

103. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, as debêntures têm figurado como uma das principais fontes de financiamento do setor de saneamento básico no Brasil nos últimos anos, revelando-se, portanto, instrumento consolidado, legítimo e indispensável para a expansão da infraestrutura no país[19].

104. Ademais, o próprio contrato de concessão, em sua cláusula 14.8, reconhece expressamente essa possibilidade, ao prever que a concessionária poderá emitir obrigações, debêntures ou títulos financeiros similares, em favor de terceiros, para obtenção de recursos:

> 14.8. Fica a CONCESSIONARIA autorizada a emitir obrigações, debêntures ou títulos financeiros similares que representem obrigações de sua responsabilidade em favor de terceiros, observado o disposto neste CONTRATO.

105. Ora, se o contrato admite diferentes formas de captação, o edital não poderia restringir-se apenas ao financiamento bancário em suas condições de habilitação, sob pena de impor limitação artificial e desarrazoada, que compromete a competitividade entre os licitantes e desconsidera meios legítimos, eficientes e expressamente reconhecidos pelo próprio contrato como adequados para garantir a sustentabilidade financeira da concessão.

106. Tal restrição, além de carecer de razoabilidade, compromete a isonomia entre os licitantes e a própria busca pela proposta mais vantajosa, ao desconsiderar meios legítimos e expressamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico e pelo próprio contrato como adequados para a sustentabilidade financeira da concessão.

---

[17] Informações disponíveis em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/maior-emissao-incentivada-de-infraestrutura-do-pais-concessao-de-saneamento-no-rj-tem-financiament0-de-1,8-bi-de-reais-do-bndes.

[18] Informações disponíveis em: https://www.sanepar.com.br/noticias/sanepar-capta-r-600-milhoes-emissao-de-debentures.

[19] Assim, diante do cenário de financeirização do setor, a emissão de debêntures tem se consolidado nos últimos anos como alternativa à captação de recursos. Conforme mencionam Bragança, Pessoa e Souza (2015), o mercado de debêntures cresceu 400% no Brasil entre 2000 e 2013, considerando-se todos os setores que podem emitir esses títulos, e teve grande destaque em comparação a outros ativos do mercado de capitais. A seção seguinte destaca a trajetória das debêntures com foco naquelas do setor de saneamento, conforme o objetivo do trabalho. SANTOS, Gesmar Rosa dos; MENDES, Alesi Teixeira. Financiamento do saneamento básico no Brasil: a opção debêntures incentivadas. Brasília, DF: Ipea, fev. 2024. 35 p.: il. (Texto para Discussão, n. 2965). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2965-port.

107. Marçal Justen Filho leciona que a qualificação técnica consiste na comprovação documental da idoneidade do licitante para executar o objeto do contrato, o que se faz mediante a demonstração de experiência anterior na execução de contratos similares e pela comprovação da disponibilidade dos profissionais e equipamentos indispensáveis à execução da avença:

> A qualificação técnica é a comprovação documental da idoneidade técnica para execução do objeto do contrato licitado, mediante a demonstração de experiência anterior na execução de contrato similar e da disponibilidade do pessoal e dos equipamentos indispensáveis.
> A legislação não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou inadequadas.[20]

108. Trata-se, portanto, de requisito que deve guardar relação direta com a complexidade do objeto licitado, não podendo ser ampliado de forma desarrazoada pela Administração, sob pena de criar barreiras à competição e violar os princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade e da busca da proposta mais vantajosa.

109. Nesse mesmo sentido, a jurisprudência confirma a necessidade de equilíbrio na formulação das exigências de habilitação. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais ("TCE/MG") reconheceu que, em contratos de concessão, a experiência em captação de recursos financeiros pode ser exigida. Contudo, o Tribunal foi claro ao destacar que tal exigência não pode ser arbitrária nem restritiva da competitividade, devendo admitir diferentes instrumentos de captação, além do financiamento bancário:

> II. 2. 1 Da exigência de comprovação da realização prévia de investimentos em empreendimento de infraestrutura – requisito de qualificação técnica (...)
> A depender do objeto da concessão e das suas circunstâncias específicas (lembre-se que cada contrato de concessão tem sua própria racionalidade econômica), podem existir componentes relevantes de engenharia financeira que são inteiramente distintas dos contratos tradicionais regidos pela Lei n. 8.666/1993. Por vezes, poderá ser necessário que o licitante demonstre possuir conhecimento de gestão financeira e experiência no mercado de investimentos. (GARCIA, Flávio Amaral; CYRINO, André. Concessão de serviço público e engenharia financeira: notas para uma visão contemporânea sobre a qualificação técnica. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 37-54, jan./abr. 2021.)
> Nesse sentido, saliento, ainda com espeque na referida doutrina, que (...) a exigência de experiência anterior na captação de recursos para empreendimentos de infraestrutura é de ordem externa, pois visa a demonstrar sua capacidade de angariar recursos em volume suficiente para atender aos objetivos finalísticos e às metas definidas no contrato de concessão. (...) Como bem pontuou a Unidade Técnica, "o que se busca com esse tipo de exigência (...) é, essencialmente (...) aferir a capacidade de gestão financeira dos participantes, bem como a eficiência na captação dos recursos e a experiência no

[20] FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book.* p.290.

financiamento de investimentos de longo prazo". (TCE-MG- AGV: 1120140, Relator.: CONS. DURVAL ANGELO, Data de Julgamento: 13/07/2022, Data de Publicação: 19/07/2022)

110. Em outra decisão, o Tribunal reforçou que a restrição injustificada de formas de comprovação de capacidade de captação de recursos viola o caráter competitivo da licitação, impondo ônus desproporcional aos licitantes e contrariando a finalidade pública do certame.

> A primeira delas trata-se de uma exigência de comprovação de experiência prévia em captação de recursos, mas exclui a possibilidade dessa experiência estar atrelada a contratos de execução de obras ou fornecimento de materiais da antiga Lei 8.666, da 14.133 e, também, da 10.520, ou seja, os contratos que não são destinados a concessões. Mas essa vedação não apresenta uma justificativa apta para tanto. Entendemos, desse modo, que essa vedação consiste em uma restrição à competitividade do certame.
>
> Matéria semelhante foi tratada em uma decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no processo n. 327417/2024, que foi julgado recentemente, agora em 22 de maio, e, na ocasião, no despacho proferido pelo excelentíssimo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, suspendeu-se o certame, lá julgado, também voltado à contratação de serviços de iluminação pública, uma vez que era evidente a falta de justificativa e esse prejuízo à competitividade da restrição. Nas palavras do conselheiro, não haveria lógica para que a experiência nos contratos arrolados não pudesse ser admitida.
>
> O caráter competitivo da licitação fundamenta-se na busca da proposta mais vantajosa para a administração, sendo vedado admitir cláusulas que comprometam ou restrinjam esse caráter competitivo. Então, quanto mais amplo o universo de competidores, mais provável será para a administração obter a melhor proposta. Colacionamos, também, a íntegra dessa decisão nas nossas razões de agravo. (TCE-MG- AGRAVO: 1170918, Relator.: CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO, Data de Julgamento: 06/08/2024, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Publicação: 21/10/2024)

111. A exigência editalícia afronta ainda o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, que consagra os princípios da legalidade, da competitividade e da eficiência, impondo à Administração o dever de estruturar editais que garantam a maior amplitude de competição e a seleção da proposta mais vantajosa:

> Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, **da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade**, da celeridade, **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

112. Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade limitam as exigências de qualificação técnica e econômica, admitindo apenas aquelas estritamente indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais:

> Já analisados no item 3.4.12 (porque aplicados à toda a Administração Pública), os **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, considerados implícitos na Constituição, como decorrência do Estado de Direito e do princípio da legalidade a ele inerente, exigem observância das regras da **adequação**, da **necessidade** e **da proporcionalidade em sentido estrito.**
> Constituem aplicação desses princípios, dentre outros dispositivos já referidos com relação ao princípio da isonomia:
> (i)o art. 37, XXI, da Constituição, na parte final, pelo qual **o procedimento da licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**;[21]

113. Diante de todo o exposto, resta inequívoca a ilegalidade do item 106, alínea "d", do Edital, uma vez que tal exigência viola diretamente o disposto no art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, ao criar requisito de qualificação técnica não previsto em lei, e afronta os princípios da competitividade e da legalidade que regem as contratações públicas.

114. A cláusula, ao condicionar a comprovação da capacidade de captação de recursos exclusivamente à realização de operações de financiamento, restringe indevidamente o universo de potenciais participantes, afastando *players* com reconhecida expertise em captação por meio do mercado de capitais, como emissão de debêntures e outros instrumentos previstos em lei, e, por consequência, compromete a isonomia do certame e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

115. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente capaz de ensejar a nulidade do certame.

III.7. ITEM 109, "I" E "II" DO EDITAL. ILEGALIDADE DA PREVISÃO DE PARTICIPAÇÃO MÍNIMA DE 30% PARA CONTRIBUIÇÃO COM A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO CONSÓRCIO, EM VIOLAÇÃO AO ART. 15 DA LEI FEDERAL 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E COMPETITIVIDADE.

116. O item 109, "i" e "ii" prevê que apenas consorciadas com no mínimo 30% de participação no consórcio poderão colaborar com a habilitação técnica do consórcio, aportando atestados para permitir a habilitação do conjunto de proponentes:

> 109. No caso de participação de LICITANTES organizadas em CONSÓRCIO:
> i) será permitido o somatório de atestados entre as CONSORCIADAS para a comprovação do montante referente às experiências previstas nas alíneas "c" e "d", desde que as CONSORCIADAS titulares da atestação detenham, cada qual, pelo menos 30% de participação no CONSÓRCIO;
> ii) cada CONSORCIADA poderá se valer integralmente do quantitativo de atestação a que faz jus, observadas as regras de apropriação de atestados e contabilização de quantitativos de

[21] PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book.* p.385.

captação previstas, mas desde que observado o percentual mínimo de 30% de participação no CONSÓRCIO.

117. Essa exigência restringe a competitividade do Certame e viola o princípio da legalidade, na medida em que não há autorização legal para a estipulação de percentual ou cota mínima de participação para a formação de consórcios e o somatório das experiências das respectivas consorciadas.

118. Na verdade, o art. 15 da Lei Federal 14.133/2021 é bastante claro a respeito das regras aplicáveis à participação de consórcios em licitações públicas:

> "Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:
> I- comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
> II- indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
> III- **admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado**;
> IV- impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
> V- responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.
> § 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.
> § 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.
> § 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.
> § 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.
> § 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato."

119. Como se vê, não há na Lei qualquer autorização para a discriminação prevista no Edital aos consorciados que detenham menos de 30% de participação econômica no consórcio, até porque, reitera-se, a responsabilidade de todos os consorciados é solidária.

120. Ainda, o inciso III do dispositivo acima reproduzido admite expressamente o somatório dos quantitativos de cada consorciado para fins de habilitação técnica, de

modo que a restrição do Edital não apenas esbarra na ausência de autorização legal (princípio da legalidade), como viola frontalmente a finalidade da Lei.

121. A respeito do citado art. 15 da Lei Federal 14.133/2021 e à finalidade da lei no que tange ao tema dos consórcios em licitações públicas, cita-se as lições de Marçal Justen Filho[22]:

> "10) A questão do somatório de quantitativos
> **Um dos temas centrais na temática dos consórcios é a conjugação dos esforços dos consorciados**. A Lei 14.133/2021 adotou disciplina mais adequada para o problema, **afastando controvérsias existentes em face da legislação anterior.**
> 10.1) A finalidade essencial do consorciamento
> O Consórcio consiste na organização dos esforços de uma pluralidade de sujeitos, de modo a assegurar um resultado que seria inviável ou inconveniente isoladamente. Cada um dos consorciados aportará uma parcela relativa aos recursos econômicos necessários ao empreendimento, à experiência, aos equipamentos, ao pessoal, à tecnologia para a concepção da proposta e execução do objeto.
> **Por isso, a avaliação da proposta e das condições de participação do consórcio não envolve a situação isolada de cada consorciado, mas deve ser tomada em seu conjunto.** (...)
> 10.6) Ainda a utilidade do consórcio
> O consórcio é um instrumento para propiciar somatório relativamente aos requisitos homogêneos e relativos. **Os requisitos atinentes à qualificação técnica e à econômico-financeira são examinados em face do conjunto das empresas consorciadas, produzindo-se o somatório dos atributos que cada qual detiver.** (...)
> 11) A qualificação técnica dos consórcios
> As exigências do ato convocatório relativamente a experiência anterior, a equipamentos, a pessoal técnico e assim por diante **serão examinadas tomando em vista o conjunto das sociedades consorciadas.**
> **Logo, basta uma das consorciadas, de modo isolado, preencher os requisitos de qualificação técnica para a habilitação do consórcio**."

122. Diante desse cenário legislativo, fica bastante claro que, ao cogitar a participação de consórcios em licitações públicas, a Lei não confere à Administração competência ou prerrogativa para estabelecer percentual mínimo de participação a cada consorciado, sendo vedado à Administração Pública estabelecer imposições, exigências ou restrições à participação de consórcios não previstas na lei, em respeito ao princípio fundamental da legalidade.

123. Com efeito, a vontade da lei, neste particular, foi a de dar total liberdade aos particulares na formação de consórcios, bastando que cada qual atenda às exigências de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista, admitindo-se o somatório da qualificação técnica independentemente da respectiva participação.

---

[22] Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Nova Lei 14.133/2021, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2021. p. 300/301.

124. O Superior Tribunal de Justiça (“STJ”) reforçou com clareza esta vontade legal, quando a Corte declarou ser legítima e compatível com a Lei a formação de consórcios heterogêneos, em que apenas uma das consorciadas atende aos requisitos de qualificação técnica do edital (a todos eles, evidentemente), contribuindo a outra consorciada, por conseguinte, apenas com recursos econômicos para a formação do consórcio (REsp 710.534, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJ 15.05.2007).

125. A pretensão de estabelecer uma proporção mínima de distribuição da participação econômica entre as consorciadas, para permitir a conjugação de esforços para fins de habilitação técnica, choca-se, assim, contra a finalidade legal, devidamente reconhecida pela Corte Superior de Justiça, frustrando a razão de ser do regime jurídico dos consórcios anteriormente previsto no art. 33 da Lei 8.666/93 e recentemente reforçado pelo art. 15 da Lei Federal 14.133/2021.

126. Não por acaso, o Superior Tribunal de Justiça (“STJ”) e o Tribunal de Contas da União (“TCU”) já se manifestaram no sentido de que a qualificação técnica deve ser avaliada pelo somatório de um consórcio e não pela participação de cada empresa, bem como pela vedação à inclusão de cláusula restritiva ao somatório de atestados nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio, como ocorre no caso concreto, já que a responsabilidade é solidária.

> 4. Qualificação técnica que deverá ser avaliada pelo somatório de um consórcio, e não pela participação de cada empresa. A norma involucrada no art. 33, III, da Lei 8.666/1993 tem por móvel incentivar a maior competitividade no certame licitatório. Esta a sua teleologia. Favorecer as pequenas empresas para que supram suas incapacidades com o consórcio colmalta o princípio da isonomia na sua vertente material, regulando, nas suas exatas diferenças, a conduta daqueles que pretende disputar a licitação. (STJ - REsp 710.534/RS, 2.ª T., rel. Min. Humberto Martins, j. em 17.10.2006, DJ de 15.05.2007).
>
> “É vedada a inclusão de cláusula restritiva ao somatório de atestados de capacidade técnica de empresas consorciadas, nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio” (Acórdão 1.890/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

127. Logo, pouco importa à Administração o percentual de participação de cada empresa no consórcio, desde que cada uma atenda às suas exigências de qualificação jurídica, fiscal e trabalhista, e o consórcio, como um todo, satisfaça as exigências de qualificação econômico-financeira e técnica.

128. Até porque, reitera-se, as consorciadas são solidárias entre si perante a Administração, independentemente da participação de cada uma, que não tem qualquer repercussão nos direitos e garantias do contratante. Veja-se, nesse sentido, as considerações de Marçal Justen Filho sobre o tema:

> Consagrada a responsabilidade solidária dos integrantes do consórcio, perdeu toda relevância o percentual de participação de cada consorciado. Não há quotas referentes a cada consorciado e cada qual não responde nos limites de sua participação no consórcio. Se um consorciado detém 20% do consórcio, isso não significa que responda por apenas 20% das obrigações assumidas pelo consórcio. Logo, supor que cada consorciado colaboraria para o consórcio no limite de sua participação não representa interpretação fundada na sistemática da Lei[23].

129. Portanto, fica clara a ilegalidade de se exigir um percentual mínimo de participação das consorciadas para que elas possam contribuir com a atestação da capacidade técnica do consórcio, tendo-se mais um vício, autônomo e suficiente, capaz de ensejar a anulação do certame.

III.8. ITEM 70 DO EDITAL. ILEGALIDADE DO EXCESSO DE FLEXIBILIZAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS REFERENTES À GARANTIA DE PROPOSTA, CUJO VALOR FOI ALTAMENTE REDUZIDO E SE TORNOU IRRISÓRIO E INCAPAZ DE EXERCER A SUA FUNÇÃO, EM VIOLAÇÃO AO ART. 58 DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

130. O item 70 do Edital de Concorrência Pública nº 03/2025 promoveu alteração substancial no valor exigido a título de garantia de proposta, reduzindo-o de R$ 40.910.654,92 (quarenta milhões, novecentos e dez mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e noventa e dois centavos), para R$3.187.307,04 (três milhões cento e oitenta e sete mil trezentos e sete reais e quatro centavos).

131. Essa redução prejudica a finalidade do instituto e compromete a segurança jurídica e a credibilidade do certame, tendo em vista que a garantia de proposta não é um mero requisito formal do procedimento licitatório, mas um instrumento destinado a assegurar a seriedade das propostas apresentadas, protegendo a Administração contra licitantes aventureiras que visam apenas tumultuar a contratação ou desistências injustificadas após a fase de julgamento. Veja-se, nesse sentido, o entendimento da doutrina especializada:

> Rigorosamente, o depósito no valor de 1% não se configura como um requisito de "pré-habilitação" – figura desconhecida. Muito mais satisfatório é reconhecer que se trata de uma condição para participação no certame. É uma formalidade destinada a assegurar que o licitante atue de modo sério e confiável.[24]

132. Como se vê, a existência da garantia de proposta visa assegurar que somente empresas com efetiva capacidade técnica, financeira e intenção de contratar participem da disputa. Por isso, ao fixar valor ínfimo para a garantia de proposta, o edital esvazia

---

[23] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações. 2021, p. 793.

[24] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

completamente sua função econômico-jurídica e abre espaço para que licitantes mal-intencionados causem diversos tipos de problema durante a licitação.

133. No caso concreto, o novo montante estipulado é absolutamente desproporcional ao vulto do contrato em disputa, que se trata de uma concessão com valor estimado de bilhões de reais e prazo de 30 anos, tornando-se incapaz de inibir condutas temerárias ou de assegurar o comprometimento das licitantes com a proposta realizada.

134. O art. 58[25] da Lei Federal 14.133/2021 disciplina expressamente o instituto, fixando seus objetivos e parâmetros sem estipular um valor mínimo para a garantia, justamente para conferir margem para que a Administração defina um montante compatível com o risco, o porte e a complexidade da contratação, preservando a seriedade da disputa e o equilíbrio entre a segurança e a competitividade, sempre que julgar necessária a exigência de apresentação de garantia de proposta.

135. No caso concreto, o contrato de concessão em análise envolve investimentos vultosos, riscos operacionais relevantes e obrigações de longo prazo, circunstâncias que impõem padrões elevados de comprometimento e capacidade financeira das proponentes, razão pela qual inicialmente, de forma acertada e com base nos estudos e projeções realizadas, foi fixado o montante de cerca de R$ 40 milhões.

136. Contudo, como já mencionado, houve uma alteração do valor dessa garantia para o montante de apenas R$ 3 milhões, sem que tenha havido alteração nos estudos e projeções da concessão que justifique essa mudança, esvaziando a própria finalidade da exigência de uma garantia de proposta. Na verdade, considerando que o valor estimado do contrato aumentou, esperava-se que o valor da garantia de proposta aumentasse, e não diminuísse.

137. A flexibilização excessiva também afeta a atratividade do certame sob o ponto de vista econômico. Investidores qualificados e operadores com histórico de desempenho sólido tendem a enxergar com desconfiança editais que reduzam de forma drástica as exigências de qualificação e de garantias, já que isso aumenta o risco de competição desleal com a participação de licitantes aventureiras sem capacidade de execução, que tem como objetivo apenas tumultuar o certame.

138. A redução drástica do valor da garantia de proposta, portanto, não promove a competitividade, mas a compromete, pois incentiva a participação de agentes

[25] Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.
§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

oportunistas e aventureiros que, sem capacidade financeira compatível, podem submeter propostas inexequíveis, desequilibrando a disputa.

139. Não se trata de mera questão de conveniência administrativa, mas de violação direta ao princípio da proporcionalidade e à finalidade legal do instituto, consagrada no art. 58 da Lei Federal 14.133/2021. A garantia, uma vez exigida, deve ser proporcional e suficiente para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, sob pena de esvaziamento do comando legal.

140. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente capaz de ensejar a anulação do edital, diante da evidente ilegalidade e da incompatibilidade do item 70 com o art. 58 da Lei Federal 14.133/2021 e com os princípios da proporcionalidade, eficiência e segurança jurídica.

IV. CONCLUSÃO E PEDIDOS

141. Por todo o exposto, pede-se que a presente impugnação seja conhecida e provida para ensejar a anulação do Edital e sua republicação, sem os vícios indicados e respeitando o prazo previsto no art. 55 da Lei Federal 14.133/2021.

Atenciosamente,

Porto Alegre/RS, 19 de novembro de 2025.

ANDERSON DE SOUZA LIMA NOVAIS JUNIOR

ANDERSON DE SOUZA LIMA NOVAIS JUNIOR

Digitally signed by ANDERSON DE SOUZA LIMA NOVAIS JUNIOR
Date: 2025.11.19 18:15:13 -03'00'