

# Edital de Concorrência Pública nº 03/2025 - Processo Licitatório nº 21226/2025



**De** Bianca Sampaio Braga Barbosa <bianca@mlydnersaneamento.com.br>  
**Para** <editais@erechim.rs.gov.br>  
**Cópia** Mariangela Laydner <mariangela@mlydnersaneamento.com.br>  
**Data** 19-11-2025 19:38

- Erechim - Pedidos de Esclarecimentos - 19nov.pdf (~842 KB)
- Mlaydner Saneamento - Impugnação - Erechim.pdf (~2,3 MB)
- 12 ALTERAÇÃO M LAYDNER DEVIDAMENTE REGISTRADA NA JUCERJA.pdf (~8,6 MB)

Caros senhores,

Encaminho anexos pedidos de esclarecimentos e impugnação administrativa ao Edital de Concorrência Pública nº 03/2025, tendo por objeto a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Erechim.

Gentileza confirmar o recebimento.

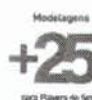
—

At.te



## Bianca Sampaio

Diretora Geral  
21 99446-9690  
Rua México, 168  
Sala 306 a 313  
Centro, Rio de Janeiro



mlydnersaneamento.com.br

Mlaydner Saneamento Mlaydner Mlaydner Soluções em Saneamento Mlaydner Saneamento

Protocolo nº <u>162</u>
Data: <u>21/11/25</u> Hora: <u>08:49</u>
Responsável/Divisão de Editais Prefeitura Mun. Erechim



Ao

**Município de Erechim/RS**

Departamento de Compras e Licitações

Avenida Farrapos, 509, Centro.

CEP 99700-112, Erechim/RS.

1

**A.c.: Comissão de Contratação**

**Ref.: Edital de Concorrência Pública nº 03/2025**

**Processo Licitatório nº 21226/2025**

A **M Laydner Serviços LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **18.983.002/0001-03**, com sede na **Rua Mexico 168 – salas: 306 a 313 – CEP: 20031-143 – Rio de Janeiro - RJ**, 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 o dia 28/11/2025, a presente 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 e, principalmente, por se tratar da atual prestadora dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município, a CORSAN analisou o Edital e constatou uma série de vícios que, caso mantidos, ensejarão danos à Administração Pública, ao interesse público e à própria CORSAN, 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:



Vícios do Edital de Concorrência nº 03/2025 – Município de Erechim	
Item do Edital	Vício identificado
Edital, Anexo “D” do Contrato, Termo de Referência e EVTE	Ilegalidade da alteração do Edital acompanhada substituição de documentos publicados sem comunicação efetiva aos licitantes, em violação ao art. 55 da lei federal 14.133/2021.
Item 20 do Preâmbulo do Edital	Ilegalidade do prazo entre a republicação do Edital e a apresentação das propostas. Existência de alterações que comprometem a elaboração das propostas. Violação ao art. 55 da Lei Federal 14.133/2021.
Anexos V, VIII e X do Edital	Ilegalidade da inexistência de definição, no Edital ou em norma regulatória, do escopo do serviço a ser prestado no que diz respeito às soluções individuais de esgoto, bem como da contradição e falta de clareza quanto à projeção de soluções individuais de esgoto que constam no Termo de Referência, EVTE e Plano Municipal de Saneamento Básico, em violação aos artigos 18 e 23 da Lei Federal 8.987/1995.
Anexo II - Estrutura Tarifária Referencial	Ilegalidade por ausência de previsão de pagamento pela disponibilidade dos serviços na estrutura tarifária do Edital, em violação aos artigos 3º, I, 30, IV e 45, §4º da Lei Federal 11.445/2007 e aos artigos 8º e 17 da NR 11 da ANA.
Item 7.7 da Matriz de Riscos	Ilegalidade da alocação à concessionária do risco pela frustração de receita devido a não ligação, por parte dos usuários, à rede pública de água e esgoto, em violação ao art. 45, §5º da Lei Federal 11.445/2007, ao art. 12 da NR 8 da ANA, ao art. 8º da NR 11 da ANA e ao art. 6º da NR5 da ANA.
Item 173 do Edital	Ilegalidade por subjetividade no julgamento da adequabilidade do plano de negócios, considerando que o Edital não elenca requisitos claros para a sua aferição, em violação ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 5º da Lei Federal 14.133/2021.
Cláusula 31.1 da Minuta do Contrato	Ilegalidade da fórmula de reajuste prevista na minuta do Contrato, que não coincide com a estipulada pela ANA, em violação ao artigo 5º da NR10 da ANA e aos artigos 37 e 25-A da Lei Federal 11.445/2007.



Vícios do Edital de Concorrência nº 03/2025 – Município de Erechim	
Item do Edital	Vício identificado
Cláusula 32.2 da Minuta do Contrato	Ilegalidade da previsão de prazo análise do cálculo de reajuste de forma distinta à estipulada pela ANA, em violação ao art. 5º da NR 10 da ANA e ao art. 25-A da Lei Federal 11.445/2007.
Anexo “D” do Contrato	Ilegalidade da contradição e falta de clareza quanto à fórmula utilizada para cálculo do indicador “Nível I – 01: Índice de perdas de água na distribuição por ligação”, em violação ao art. 23 da Lei Federal 8.987/1995
Estudo de viabilidade técnica e econômica – EVTE	Ilegalidade na utilização de valores defasados para a tabela de serviços complementares. Incompatibilidade entre a data-base do reajuste prevista no contrato e a data-base de reajuste das tabelas tarifária e complementar, em violação aos artigos 2º, VII e 29, §1º, V, 30, IV da Lei Federal 11.445/2007 e artigos 4º e 6º da NR 06 da ANA.

6. É o que se passa a demonstrar.

### III. VÍCIOS IDENTIFICADOS NO EDITAL.

#### III.1. ILEGALIDADE DA ALTERAÇÃO DO EDITAL ACOMPANHADA DE SUBSTITUIÇÃO IRREGULAR DE DOCUMENTOS PUBLICADOS NOS PORTAIS DE LICITAÇÃO DE FORMA RETROATIVA E SEM COMUNICAÇÃO EFETIVA AOS LICITANTES, EM VIOLAÇÃO AO ART. 55 DA LEI FEDERAL 14.133/2021.

7. Em 26 de setembro de 2025 foi publicado, nos diários oficiais e no *Jornal das Cidades*, comunicado informando que, diante dos esclarecimentos solicitados pelos interessados e de determinações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (“TCE/RS”), o Município encontrava-se “em processo de ajuste de termos, cláusulas e condições” do edital, que seriam objeto de retificação e republicação até o dia 10 de outubro de 2025, com reabertura do prazo para apresentação das propostas.

8. Os documentos retificados foram disponibilizados no dia 13/10/2025, quando também foi divulgado *Aviso de Republicação de Edital*, que fixou a sessão de abertura dos envelopes para o dia 03/12/2025, às 8h30 e, informando que os pedidos de impugnação e esclarecimentos anteriormente apresentados não seriam respondidos:



Estado do Rio Grande do Sul  
**MUNICÍPIO DE ERECHIM**  
Secretaria Municipal de Administração  
Divisão de Licitações  
- Divisão de Editais -

**AVISO DE REPUBLICAÇÃO DE EDITAL  
CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 03/2025**

4

O MUNICÍPIO DE ERECHIM, através da Divisão de Editais, informa que, conforme comunicado veiculado no dia 25/09/2025, o Edital e todos os anexos da Concorrência Presencial nº 03/2025, que tem por objeto a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Erechim/RS, foram retificados e republicados em razão da necessidade de revisão e ajustes. Os pedidos de Impugnação e de Esclarecimentos apresentados deixam de ser respondidos em virtude da republicação do Edital, devendo ser ratificados pelos eventuais interessados. As novas datas de recebimento dos envelopes, bem como da sessão de abertura estão sinalizadas no EDITAL RETIFICADO, sendo que a sessão de abertura ocorrerá no dia **03/12/2025 às 08:30 horas**. O Edital e seus Anexos estão à disposição dos interessados nos endereços eletrônicos: [www.pmerechim.rs.gov.br](http://www.pmerechim.rs.gov.br) e [www.gov.br/pncp/pt-br](http://www.gov.br/pncp/pt-br) e <https://saneamentoerechim.rs.gov.br/>.

Erechim, 10 de outubro de 2025.

ALINE DA COSTA Assinado de forma digital  
por ALINE DA COSTA  
PIETROSKI:01765 PIETROSKI:01765665035  
665035 Dados: 2025.10.10  
14:42:29 -03'00'

9. Mais tarde, nessa mesma data, a Prefeitura publicou um Aviso de Retificação de Edital e Anexos, informando que havia alterado o valor estimado do contrato e retificado os seguintes documentos: (i) Anexo II – Minuta do Contrato (sub-anexo D – Indicadores de Desempenho); (ii) Anexo V – Termo de Referência; e (iii) Anexo VIII – EVTE:



Estado do Rio Grande do Sul  
**MUNICÍPIO DE ERECHIM**  
Secretaria Municipal de Administração  
Divisão de Licitações  
- Divisão de Editais -

**AVISO DE RETIFICAÇÃO DE EDITAL E ANEXOS  
CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 03/2025**

O Município de Erechim, através da Divisão de Editais, **COMUNICA** que quanto a CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 03/2025 que tem como objeto a CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO MUNICÍPIO DE ERECHIM/RS, houve retificação do Edital no que diz respeito a atualização do valor estimado do contrato, bem como houve a retificação dos seguintes Anexos: **II** – MINUTA DO CONTRATO sub-anexo D - Indicadores de Desempenho; **V** - TERMO DE REFERENCIA, e **VIII** – EVTE. Os demais anexos republicados na data de hoje seguem sem nenhuma alteração. Tendo em vista que o prazo de publicação está de acordo com os limites previstos na lei, não haverá alteração das datas de recebimento e abertura dos envelopes.

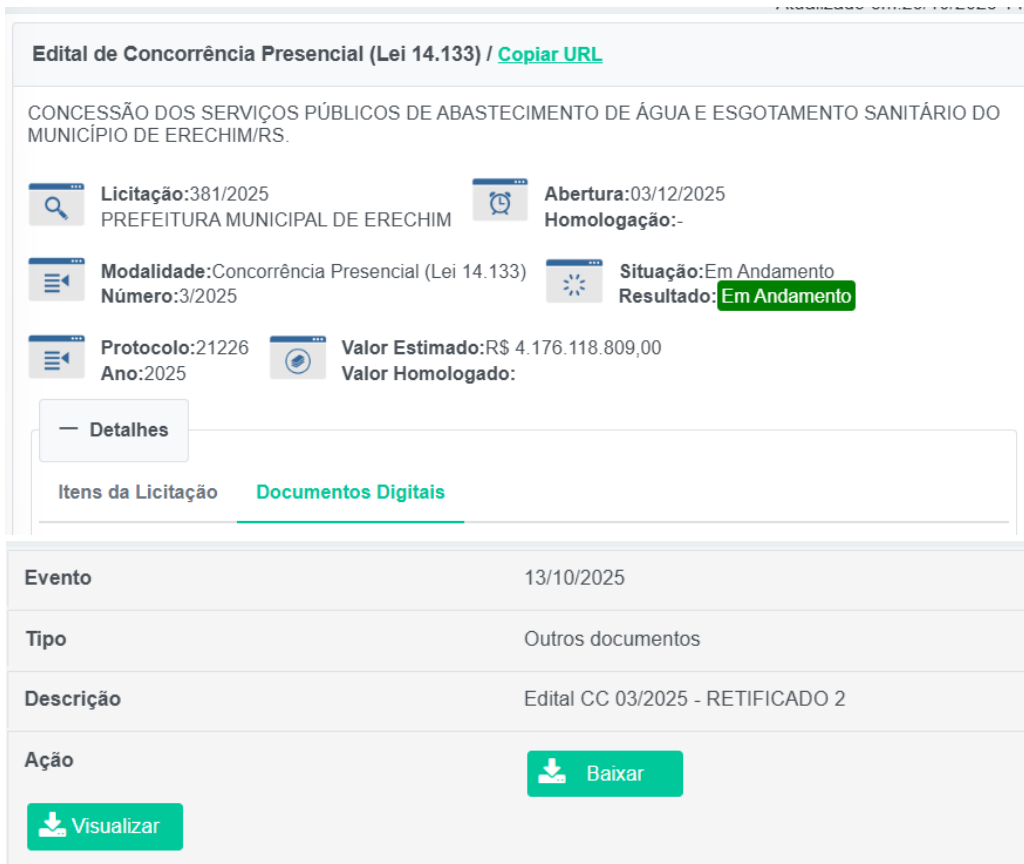
Erechim/RS, 13 de outubro 2025.

ROBERTA Assinado de forma digital por  
ROBERTA  
BONATTI:02473995079  
5079 Dados: 2025.10.13 15:33:30  
-03'00'

10. Como se vê, trata-se de alterações de extrema relevância, que impactarão a precificação e elaboração das propostas a serem apresentadas pelos licitantes e, portanto, deveriam ter sido amplamente e irrestritamente divulgadas nos portais oficiais do Município.

11. O referido Aviso de Retificação foi assinado em 13/10/2025, às 15h33, indicando que, nessa data e horário, a retificação já havia ocorrido e, portanto, os novos documentos haviam sido disponibilizados. Tanto que, no portal de licitações do Município de Erechim, os documentos retificados aparecem **antes** do Aviso de Retificação, com a informação de que foram disponibilizados no próprio dia 13:

5



**Edital de Concorrência Presencial (Lei 14.133) / Copiar URL**

CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO MUNICÍPIO DE ERECHIM/RS.

Licitação: 381/2025  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM

Abertura: 03/12/2025  
Homologação: -

Modalidade: Concorrência Presencial (Lei 14.133)  
Número: 3/2025


Situação: Em Andamento  
Resultado: **Em Andamento**


Protocolo: 21226  
Ano: 2025

Valor Estimado: R\$ 4.176.118.809,00  
Valor Homologado:

— Detalhes

Itens da Licitação **Documentos Digitais**

Evento	13/10/2025
Tipo	Outros documentos
Descrição	Edital CC 03/2025 - RETIFICADO 2
Ação	 Baixar

 Visualizar

12. Contudo, tais informações são inquestionavelmente inverídicas, tendo em vista que o Edital foi assinado pelo Prefeito apenas no dia 14/10, às 09h28, segundo consta no próprio arquivo eletrônico retificado disponibilizado:



13. A assinatura no dia 14, por si só, comprova que o Edital retificado só foi disponibilizado ao público a partir, no mínimo, dessa data, sendo materialmente impossível que o documento tenha sido publicado no dia 13, conforme informado nas páginas oficiais da Prefeitura de Erechim, tanto na seção “Compras e Licitações | Município de Erechim<sup>1</sup>” quanto na página institucional da Concessão de Saneamento, disponibilizada na página da Prefeitura<sup>2</sup>.

14. Fica claro, nesse contexto, que o comunicado de retificação que informava a disponibilização dos documentos foi publicado muito antes da assinatura e efetiva publicação do novo edital.

15. Logo, durante o período entre a publicação do aviso, quando já se pressupunha que os documentos disponibilizados eram os mais atuais, e a substituição efetiva dos documentos, o portal disponibilizava apenas as versões antigas, induzindo a erro os potenciais licitantes, que baixaram documentos desatualizados acreditando que se tratava da versão mais recente, sem a existência de nenhum indicativo do contrário.

16. Essa situação se torna ainda mais grave tendo em vista que, no portal de licitações do Município, os documentos efetivamente publicados no dia 13 foram excluídos e integralmente substituídos pelos novos documentos publicados no dia 14/10, sem qualquer tipo de aviso ou indicativo, criando uma aparência de regularidade que não corresponde à realidade fática e induzindo os potenciais licitantes a erro.

17. Ao simplesmente apagar os documentos anteriores e substituí-los pelos novos **após** a publicação do comunicado, ainda mais sem uma comunicação efetiva do ocorrido, a Administração violou frontalmente os deveres de transparência, publicidade e até mesmo da boa-fé objetiva. Foi criada uma expectativa legítima nos licitantes que baixaram os arquivos logo após a sua publicação de que aqueles

<sup>1</sup> Acesso no link: <https://www.erechim.rs.gov.br:8181/sys571/publico/consultas/licitacoes.xhtml>.

<sup>2</sup> Acesso no link: [https://www.saneamentoerechim.rs.gov.br/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.saneamentoerechim.rs.gov.br/?utm_source=chatgpt.com).

consistiam na versão mais atualizada, em violação também aos princípios da competitividade e busca pela melhor proposta.

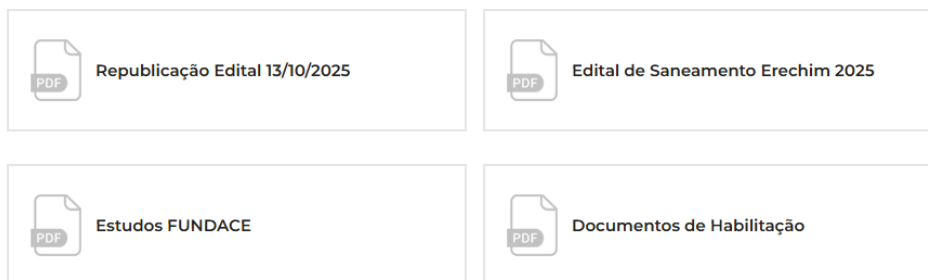
18. Não se trata de mero erro material, mas de vício substancial que compromete a regularidade do certame e a isonomia entre os licitantes. É inadmissível que alterações tão relevantes em um edital de concessão, documento que rege obrigações vultuosas e compromissos de longo prazo, sejam feitas sem registro histórico visível e com data retroativa.

7

19. E nem se questione que essa falha seria mitigada pelo fato de a versão anterior, e realmente publicada no dia 13/10, estar disponível no site de saneamento<sup>3</sup> do município de Erechim. Em primeiro lugar, porque os licitantes não são obrigados a checar todos os endereços eletrônicos em que o documento pode vir a ser disponibilizado. A partir do momento em que a Administração optou por utilizar qualquer um dos portais, ela tem o dever de mantê-lo atualizado e de realizar todas as publicações necessárias neles.

20. Em segundo lugar, e ainda mais relevante, porque também há informações inverídicas nesse endereço eletrônico, considerando que os documentos evidentemente publicados após o dia 14 estão salvos em um link chamado “Republicação Edital 13/10/2025”:

### | PUBLICAÇÕES



21. Como se vê, existe apenas um único link de republicação, cujo título indica a existência de documentos disponibilizados apenas no dia 13, mas no qual estão os documentos publicados no dia 13 e no dia 14. Não há distinção entre as versões e, tampouco, qualquer indicação de que o conteúdo foi alterado posteriormente ao dia 13/10/2025.

22. Na prática, a Administração manteve o mesmo endereço eletrônico e o mesmo nome de arquivo, de modo que quem já havia feito o download dos documentos no dia 13, considerando a inexistência de qualquer indicativo exterior

<sup>3</sup> <https://saneamentoerechim.rs.gov.br/inicial>

de que foram adicionados documentos ao link no dia 14, não teve acesso aos arquivos retificados.

23. Para agravar a irregularidade, o próprio aviso de retificação dos documentos que, conforme demonstrado, foram modificados apenas no dia 14, também se encontra dentro da mesma pasta de download, sem qualquer referência externa ou comunicação adicional sobre a sua existência.

8

24. A ausência de aviso visível ou de nova publicação formal torna impossível identificar que houve alterações substanciais que ensejam uma nova análise pelos potenciais licitantes antes da precificação das propostas, comprometendo a isonomia e competitividade da licitação, princípios legais e constitucionais consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021<sup>4</sup> e do art. 37 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

25. A mera substituição de arquivos dentro de uma pasta já existente não constitui republicação válida. O dever de republicar exige que a nova versão seja identificada, divulgada e acessível de modo claro e inequívoco, a fim a garantir que todos os interessados tenham ciência das mudanças realizadas e formulem as suas propostas com base no mesmo instrumento convocatório.

26. Não por acaso, o art. 55, §1º da Lei Federal 14.133/2021 exige que eventuais modificações no Edital sem divulgadas da mesma forma que a publicação inicial:

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

27. Claramente a divulgação dos documentos retificados, com alterações extremamente significativas para a elaboração da proposta, não se deu da mesma forma que a publicação anterior.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

28. Assim, a conduta da Administração traduz clara violação ao princípio da publicidade que, conforme ensina a doutrina especializada, deve guiar toda a atuação da Administração Pública, constituindo garantia fundamental do cidadão e elemento estruturante da atuação administrativa:

**A publicidade pode ser considerada como uma exigência decorrente do princípio da transparência e desempenha duas funções: permitir o amplo acesso dos interessados ao certame e propiciar a verificação da regularidade dos atos praticados.** (...)

A ausência de publicidade somente é admitida quando colocar em risco a satisfação de outros interesses atribuídos ao Estado, tal como ocorre no caso das contratações que envolvam questões sigilosas. Em tais situações, o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade e nos termos da Lei 12.527/2011<sup>6</sup>.

**A publicidade deve guiar toda a atuação da Administração,** porquanto tal princípio se encontra positivado no caput do art. 37 da Constituição. No concernente à licitação, garante o art. 5º da lei a publicidade como princípio, sendo este refletido em diversas regras que asseguram a transparência dos atos tanto aos licitantes interessados como aos demais cidadãos<sup>7</sup>.

29. Portanto, além de descumprir o § 1º do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, a não observância desse princípio na divulgação de alterações realizadas no instrumento convocatório acarreta a nulidade dos atos subsequentes, como reitera a jurisprudência sobre o tema<sup>8</sup>, razão pela qual é impreterível a anulação do certame:

MANDADO DE SEGURANÇA. (...) ALTERAÇÃO DO EDITAL. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE. REABERTURA DO PRAZO. APRESENTAÇÃO. PROPOSTAS. A alteração de edital no curso do processo de licitação - determinando quais seriam as entidades profissionais competentes que fiscalizariam, para fins de registro, os atestados relativos à qualificação técnica das empresas - sem a devida publicidade (...) **Declarada ilegal a forma pela qual a alteração foi inserida no edital, em face da ausência da devida publicidade, deve o processo de licitação retomar sua marcha, reabrindo-se prazo aos licitantes para apresentação das propostas** (TRF-4 - APELREEX: 21199 RS 2008.71.00 .021199-3, Relator.: HERMES SIEDLER DA CONCEIÇÃO JÚNIOR, Data de Julgamento: 27/01/2010, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E. 22/02/2010)

<sup>6</sup> FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.274.

<sup>7</sup> NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.283.

<sup>8</sup> Destaca-se ainda o entendimento jurisprudencial proferido no âmbito do Acórdão nº 1201/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): Processo 018.035/2024-8, Acórdão nº 1201/2025, Segunda Câmara, Relator.: ANTONIO ANASTASIA, Data de Julgamento: 25/02/2025).



PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA/REPRESENTAÇÃO. (...) **Todavia, para fazer tal exigência, a Administração municipal, por óbvio, deveria ter observado os princípios que regem o procedimento licitatório, dentre os quais destaco o princípio da publicidade (...) as modificações ao instrumento convocatório devem ser divulgadas por meio de aviso de retificação, devidamente publicado, sendo necessária a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, que, no caso do pregão, não poderá ser inferior a 8 (oito) dias úteis, salvo quando, indubitavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. In casu, consoante exposto pela denunciante no recurso administrativo e na peça inicial da denúncia, as respostas aos esclarecimentos solicitados pela Conceito Solução em Publicação Eireli – ME, responsáveis por alterar as condições de formulação das propostas comerciais, foram publicadas em 10/1/2018, sendo que a sessão pública do Pregão Presencial nº 16/2017 ocorreu em 11/1/2018. (...) (TCE-MG - DENÚNCIA: 1031596, Relator.: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 29/11/2022, SEGUNDA CÂMARA, Data de Publicação: 15/12/2022)**

30. Por fim, não se pode perder de vista que o licitante tem o direito de confiar na veracidade das informações e datas constantes nos atos oficiais. Se os próprios portais públicos apresentam documentos com datas incompatíveis com a realidade e deliberadamente adulteradas sem qualquer registro, há quebra da boa-fé administrativa e lesão ao dever de lealdade institucional.

31. A omissão na republicação adequada e a manipulação das datas configuram irregularidade grave, que viciam o edital desde a origem. E, considerando que o edital é o instrumento que confere isonomia e previsibilidade ao certame, se sua publicação é retrodatada ou disfarçada, a licitação como um todo se torna ilegal.

32. Nesse contexto, não restam dúvidas de que as ações tomadas pelo Poder Concedente comprometeram a transparência e a fidedignidade das informações disponibilizadas aos licitantes, os induzindo a erro na formulação de suas propostas e, por consequência, afetando a competitividade e a legitimidade do certame.

33. Tem-se, portanto, um vício grave, autônomo e suficiente para ensejar a nulidade da licitação.

**III.2. ITEM 20 DO PREÂMBULO DO EDITAL. ILEGALIDADE DO PRAZO ENTRE A DATA DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL E DE ABERTURA DOS ENVELOPES. EXISTÊNCIA DE ALTERAÇÕES QUE COMPROMETEM A FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS. VIOLAÇÃO AO ART. 55 DA LEI FEDERAL 14.133/2021.**

11

34. Como adiantado, em 13 de outubro de 2025<sup>9</sup>, o Edital ora impugnado foi republicado pelo Município de Erechim, em razão de determinações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (“TCE/RS”) e de solicitações de esclarecimentos dos interessados.

35. A partir disso, o item 20 do Edital de Concorrência Pública nº 03/2025 passou a prever o dia 03 de dezembro de 2025 como data da sessão de abertura dos envelopes:

20. As propostas deverão ser entregues pelas LICITANTES, nos termos deste EDITAL, até às **17:00 do dia 02 de dezembro de 2025**, junto ao Departamento de Compras e Licitações do Município de Erechim/RS, situado na Avenida Farrapos, nº 509, no Município de Erechim/RS, e até as **08h30 do dia 03 de dezembro de 2025**, à Comissão de Contratação no local onde ocorrerá a sessão de abertura dos envelopes - Salão Nobre da Prefeitura Municipal, situado na Praça da Bandeira, nº 354.

36. Nesse mesmo dia, também foi publicado Aviso de Retificação de Edital e Anexos, informando a alteração do valor estimado do contrato, bem como modificações nos seguintes anexos: II – MINUTA DO CONTRATO sub-anexo D – Indicadores de Desempenho; V – Termo de Referência; e VIII – EVTE.

37. Contudo, conforme é possível observar a partir da leitura do Edital retificado, assinado pelo Prefeito apenas em 14/10/2025, é impossível que a sua republicação tenha ocorrido na data informada pelo Poder Concedente, 13/10/2025, de modo que o referido documento, necessariamente, tornou-se público após o dia 14 de outubro de 2025:

ERECHIM/RS, 13 de outubro de 2025.

Assinado de forma digital por  
PAULO ALFREDO  
POLIS:42851629034  
Dados: 2025.10.14 09:28:17  
-03'00'

**PAULO ALFREDO POLIS**  
Prefeito Municipal

<sup>9</sup> Conforme Aviso de Republicação de Edital, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul do dia 13 de outubro de 2025.



38. Além disso, em 06/11/2025, em resposta a pedido de esclarecimento da GS Inima, o Município alterou o Anexo “A” do Contrato, que trata da estrutura tarifária, modificando os fatores que multiplicarão a Tarifa de Serviço Básico Referencial (“TSBR”) definida após a apresentação da proposta vencedora:

**Esclarecimento:**  
Na Tabela I do Anexo A, onde se lê:

**Tabela I - Estrutura Tarifária**

Categoria	Água	
	Serviço Básico	Preço Base por m <sup>3</sup>
Residencial Social	TSBR*0,40	TSBR*0,11
Residencial Básica	TSBR*1,00	TSBR*0,22
Comercial C1	TSBR*1,00	TSBR*0,22
Comercial	TSBR*1,78	TSBR*0,25
Pública	TSBR*3,56	TSBR*0,25
Industrial	TSBR*3,56	TSBR*0,28

Leia-se:

Categoria	Água	
	Serviço Básico	Preço Base por m <sup>3</sup>
Residencial Social	TSBR*0,4009	TSBR*0,1091
Residencial Básica	TSBR*1,0000	TSBR*0,2181
Comercial C1	TSBR*1,0000	TSBR*0,2181
Comercial	TSBR*1,7842	TSBR*0,2479
Pública	TSBR*3,563	TSBR*0,2479
Industrial	TSBR*3,563	TSBR*0,2816

39. Também no dia 06/11, foi incluído um novo anexo ao Edital, com a tabela de preços dos serviços complementares a serem prestados aos usuários pela Concessionária dos serviços.

40. Não restam dúvidas, portanto, que após o dia 13/10/2025, data oficial de republicação do Edital, o Poder Concedente promoveu alterações significativas no instrumento convocatório e em seus anexos, mantendo o dia 03/12/2025 como data da sessão de abertura dos envelopes sem observar o prazo mínimo previsto no art. 55 da Lei Federal 14.133/2021 para republicação do instrumento convocatório, o que configura violação direta à norma e compromete a validade do certame.

41. Essa irregularidade se evidencia a partir de dois pontos centrais que serão discutidos nos subtópicos a seguir, quais sejam: (i) o descumprimento do prazo mínimo legal entre as alterações do edital e a data da sessão de abertura, que deve ser de 60 dias; e (ii) a necessidade de republicação e reabertura do prazo previsto no art. 55, §1º, da Lei Federal 14.133/2021, tendo em vista o conteúdo das modificações promovidas, que afetam diretamente a elaboração das propostas.

42. É o que se passa a demonstrar.

### III.2.1. PRAZO MÍNIMO DEFINIDO PELO ART. 55, II DA LEI FEDERAL 14.133/2021 ENTRE A DATA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS.

43. O art. 55 da Lei Federal 14.133/2021 prevê um prazo mínimo a ser observado pela Administração Pública entre a data de publicação do Edital e a data de apresentação das propostas para cada tipo de contratação:

13

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: (...)

II - no caso de serviços e obras:

- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
- b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
- d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

44. Dentre as opções acima, o enquadramento mais adequado para uma concessão de serviço público é a contratação integrada, definida pelo art. 6º, XXXII da Lei 14.133/2021 como o regime em que o contratado “é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”.

45. O art. 46, §§2º e 3º<sup>10</sup>, reforça essa concepção ao prever que, na contratação integrada, é cabível que o contratado desenvolva o projeto básico a partir de um anteprojeto fornecido pela Administração, que corresponde precisamente à lógica das concessões de serviços públicos.

46. Nesse tipo de contratação, usualmente, o Poder Concedente apresenta o anteprojeto e as diretrizes essenciais, cabendo à futura Concessionária elaborar o

---

<sup>10</sup> Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: (...)

§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.

projeto básico e executivo, realizar as obras de infraestrutura, fornecer equipamentos, implantar sistemas, executar serviços e assegurar o funcionamento integral do serviço por todo o prazo contratual.

47. Além disso, não há dúvidas de que se em contratações integradas regidas pela Lei Federal 14.133/2021, nos quais pressupõe-se complexidade e prazos inferiores aos contratos de concessão regidos pela Lei Federal 8.987/1995, é exigido prazo mínimo de 60 dias úteis para a formulação das propostas, não é razoável admitir que para a licitação de contrato de concessão de 30 anos, que, usualmente, demanda investimentos mais elevados, estrutura financeira mais sofisticada e projetos técnicos mais complexos, possa ser conferido prazo inferior.

14

48. Como reforço empírico desse entendimento, é possível observar que em diversos editais de objeto semelhante, foi conferido prazo superior a 60 dias para a formulação das propostas<sup>11</sup>.

49. A lógica da lei é evidente: quanto maior a complexidade do objeto e a responsabilidade transferida ao particular, maior deve ser o prazo para que os licitantes elaborem as suas propostas, razão pela qual há uma gradação muito clara dos prazos conferidos pelo legislador.

50. Por exemplo, para serviços comuns, o prazo para apresentar a proposta é de 10 dias úteis; para obras e serviços de engenharia de maior complexidade, 25 dias úteis; para hipóteses residuais ou contratações semi-integradas, 35 dias úteis; e para contratações integradas, em que o contratado elabora o projeto básico e assume integralmente a execução, 60 dias úteis.

51. Essa progressão demonstra que a definição do prazo não é arbitrária, mas resulta da necessidade de tempo realista para estudos, levantamentos, modelagem econômico-financeira e avaliação de riscos, de acordo com a complexidade do contrato a ser celebrado.

---

<sup>11</sup> Concorrência Pública Internacional nº 0021.2025.0021.SRHS: Data de publicação: 12/09/2025; Data de entrega das propostas: 11/12/2025; Dias úteis entre a publicação e a sessão: 68 dias úteis. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/SHorkSuRaBufXTH?path=%2FPL%20%20N%C2%BA%200021.2025.0021.SRHS>

Concorrência Pública Internacional nº 01/2024: Data de publicação: 05/06/2024; Data de entrega das propostas: 28/08/2024; Dias úteis entre a publicação e a sessão: 65 dias úteis. Disponível em: [https://www.sefaz.se.gov.br/SitePages/concorrenca\\_publica\\_internacional.aspx](https://www.sefaz.se.gov.br/SitePages/concorrenca_publica_internacional.aspx)

Concorrência Pública Internacional nº 96/2024: Data de publicação: 06/05/2024; Data final de entrega das propostas: 14/08/2024; Dias úteis entre a publicação e a sessão: 70 dias úteis. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/82892316000108/2024/196>



52. Uma concessão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por sua própria natureza, envolve múltiplas frentes de trabalho, desde o planejamento e execução de obras de grande porte até a operação contínua e a responsabilidade integral pelo serviço ao longo de décadas.

53. Os licitantes precisam elaborar projetos básicos e executivos, dimensionar investimentos, estruturar garantias, projetar receitas e custos e avaliar riscos regulatórios e ambientais. Tais atividades demandam tempo superior ao de um contrato de simples prestação de serviços ou de uma obra pontual.

15

54. Portanto, a fixação de prazo compatível não se trata de mera formalidade, mas assegura a qualidade das propostas e protege o interesse público, evitando lances incompletos ou superdimensionados para cobrir incertezas.

55. A fixação de prazo insuficiente, conseqüentemente, compromete a viabilidade econômico-financeira do futuro contrato e restringe a competição, razão pela qual o legislador vinculou prazos mais extensos a regimes contratuais técnico e economicamente mais complexos, não havendo dúvidas de que o prazo mínimo adequado entre a (re)publicação do edital e a data de abertura dos envelopes, para um projeto dessa magnitude, é de 60 dias úteis.

56. Mesmo sob a interpretação mais flexível possível, considerando o prazo mínimo de 35 dias úteis previsto na alínea “d” do art. 55 da Lei Federal 14.133/2021, o cronograma estabelecido pelo Município permanece manifestamente ilegal.

57. Entre a publicação do Edital, que ocorreu, no mínimo, em 14 de outubro de 2025, e a data da sessão de abertura, em 03 de dezembro de 2025, transcorrerão apenas 34<sup>12</sup> dias úteis. Mais grave ainda, entre as alterações promovidas no Anexo “A” e a inclusão de novo anexo ao instrumento convocatório, em 06/11/2025, e a sessão de abertura, há apenas 17 dias úteis, prazo absolutamente incompatível com a complexidade do objeto licitado.

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

---

<sup>12</sup> Considerando o feriado de 20/11/2025 (Dia Nacional da Consciência Negra), confirmado pelo Ato nº 12/2024 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, e o ponto facultativo de 27/10/2025, fixado pelo Decreto Municipal nº 5.894, de 14 de janeiro de 2025: DECRETO MUNICIPAL Nº 5.894, DE 14/01/2025. (...) Art. 1º PONTO FACULTATIVO, nas Repartições Públicas Municipais, na Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim - AGER Erechim e no Instituto Erechinense de Previdência - IEP, para o ano de 2025, as datas abaixo elencadas: (...) IV - Dia 27 de Outubro, segunda-feira, para as demais Repartições Públicas Municipais não enquadradas no inciso anterior;.

### III.2.2. NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DO PRAZO PREVISTO NO ART. 55, §1º, DA LEI FEDERAL 14.133/2021, TENDO EM VISTA O CONTEÚDO DAS MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS, QUE AFETAM DIRETAMENTE A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS.

59. Nos termos do §1º do art. 55 da Lei Federal 14.133/2021, qualquer modificação que comprometa a formulação das propostas exige republicação e reabertura **integral** do prazo legal:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: (...)

§ 1º **Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial**, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

60. O próprio Instrumento Convocatório, em seu item 38, prevê expressamente a aplicação desse artigo quando alterado do Edital:

#### 2.3 – Alteração do EDITAL

37. Em qualquer ocasião, até a data de entrega da DOCUMENTAÇÃO, a Administração Pública, a seu exclusivo critério, em consequência de esclarecimentos ou impugnações, poderá alterar o EDITAL, sendo que todas as alterações do EDITAL serão publicadas na imprensa oficial.

38. **Caso as alterações ao EDITAL impliquem, inquestionavelmente, modificações na apresentação ou formulação das propostas, será reaberto prazo igual ao originalmente estipulado para entrega da DOCUMENTAÇÃO, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.**

61. Verifica-se, nesse cenário, que o não cumprimento dos prazos originais após a republicação só é possível quando as alterações realizadas no instrumento convocatório e seus anexos forem irrelevantes à formulação das propostas, hipótese que manifestamente não se aplica ao presente caso.

62. Como adiantado, no dia 14/10 houve a alteração do valor estimado do contrato e dos Anexos: II – Minuta do Contrato sub-anexo D – Indicadores de Desempenho; V – Termo de Referência; e VIII – EVTE. Em análise a esses documentos, verificou-se a alteração de valores de Capex e Opex, metas da concessão e do próprio valor do contrato, todos de extrema relevância para a precificação e elaboração das propostas pelos potenciais licitantes.

63. Essas mudanças não se limitam a ajustes redacionais ou formais: elas modificam parâmetros essenciais de precificação. A revisão dos valores de Capex e Opex altera diretamente a composição dos custos e investimentos necessários à execução do contrato, interferindo no fluxo de caixa projetado pelos licitantes e, portanto, no cálculo da tarifa a ser ofertada.



64. As metas de desempenho, por sua vez, influenciam os custos, tanto operacionais como de investimento, e o nível de eficiência exigido, repercutindo no dimensionamento de pessoal, equipamentos e sistemas. Já a modificação do valor global do contrato afeta a estimativa de receita, a estrutura de financiamentos e o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, que serve de base para a definição do desconto a ser proposto sobre a TSBR.

65. Na sequência, em 06/11/2025, foi publicada tabela de serviços complementares, que não estava prevista anteriormente, e houve alteração no Anexo "A" do Contrato, que apresenta os fatores pelos quais será multiplicada a TSBR e cujos resultados corresponderão ao valor efetivamente cobrado dos usuários a título de tarifa.

66. Especificamente quanto à adição de novo anexo, com a tabela de serviços complementares, os licitantes em potencial devem ter tempo para analisar a referida tabela, verificar se os preços propostos estão condizentes com a realidade e são exequíveis. Tudo isso demanda tempo, sendo essencial a observância do prazo previsto na legislação.

67. E nem se questione que a publicação da tabela não traz nenhum aspecto relevante, tendo em vista que já havia um percentual estimado para as receitas complementares no EVTE. O cenário no qual existe um mero percentual definido é muito distante de um cenário no qual são atribuídos valores específicos para cada um dos serviços, justamente porque, a partir da definição desses valores, deve ser oportunizado que a licitante analise se eles são compatíveis com os custos reais dos serviços.

68. No que tange à alteração do Anexo "A", trata-se de um tópico particularmente sensível, pois os múltiplos em questão determinam o valor efetivamente cobrado de cada categoria de usuários e, portanto, a receita tarifária projetada pela futura Concessionária. Qualquer modificação nesses coeficientes implica a necessidade de revisão completa dos cálculos de demanda, estrutura de custos e sustentabilidade do modelo econômico-financeiro apresentado nas propostas.

69. Como se sabe, a definição do valor da tarifa constitui elemento central de qualquer contrato de concessão de serviços públicos. É ela que viabiliza o retorno dos investimentos realizados, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato ao longo de toda a sua vigência.

70. Logo, alterações que afetem direta ou indiretamente a forma de cálculo, os valores referenciais ou os componentes da tarifa rompem a previsibilidade necessária para que os licitantes possam formular propostas consistentes e

comparáveis, sendo necessário garantir prazo para que se adequem à nova realidade.

71. E não importa se a variação se dá por números inteiros ou casas decimais. Os contratos de concessão são de longo prazo e, ao longo de 30 anos, para milhares de economias, toda e qualquer diferença no fator que multiplicará as tarifas para cada categoria de usuário é de extrema relevância para a precificação.

18

72. No caso concreto, essa questão assume um papel ainda mais relevante, pois o julgamento das propostas ocorrerá com base no maior desconto sobre a TSBR, sendo indispensável que haja absoluta clareza quanto ao valor de referência e à metodologia de cálculo adotada para definição das tarifas:

1.5 – Critério de Julgamento

25. A LICITAÇÃO adotará como critério de julgamento a seleção da melhor proposta em razão da **MENOR TARIFA**, de acordo com o disposto no artigo 15, inciso I, da Lei Federal n.o 8.987/95, a ser aferida através do **MAIOR DESCONTO NA TARIFA REFERENCIAL** indicada no Anexo II deste EDITAL.

73. É evidente, portanto, de que qualquer alteração dos elementos que compõem o modelo econômico-financeiro – como (i) os fatores de multiplicação da TSBR; (ii) a inclusão de tabela de preços dos serviços complementares; (iii) a redefinição de metas e indicadores de desempenho; (iv) a revisão dos valores de Capex e Opex; e (v) a modificação do valor estimado do contrato – repercute diretamente na precificação das propostas, não podendo ser tratadas como simples ajustes ou correções de erros formais ou materiais que não ensejam a dilação do prazo para precificação.

74. Tais mudanças exigem a reavaliação dos investimentos, das despesas operacionais, das margens de retorno e da estrutura de financiamento de cada licitante. Ignorar esses efeitos significa admitir que os concorrentes apresentem propostas baseadas em premissas distintas ou equivocadas, tornando o certame tecnicamente inconsistente e juridicamente vulnerável.

75. Nesse contexto, não restando dúvidas de que foram promovidas alterações de extrema relevância para a precificação e análise da vantajosidade do projeto, bem como de que as mudanças realizadas pelo Município comprometem a formulação das propostas, a abertura dos envelopes só poderá ocorrer 60 dias úteis após o dia 06/11/2025 ou, no mínimo, 35 dias úteis após essa data.

76. Destaca-se, nesse contexto, o entendimento do Tribunal de Contas da União (“TCU”) e dos tribunais de justiça brasileiros, segundo os quais os prazos previstos no art. 55 devem, obrigatoriamente, ser observados após a republicação do instrumento convocatório:

REPRESENTAÇÃO. RETIFICAÇÃO DO EDITAL, COM ALTERAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO, SEM REABERTURA DE PRAZOS. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO CONTRÁRIAS À LEI 14.133/2021 E À JURISPRUDÊNCIA DO TCU. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. PROCEDENTE. MANUTENÇÃO DO CONTRATO. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. (...)

33.A autarquia reconhece sua falha, admitindo ter deixado de reabrir os prazos após a realização de alterações no edital do certame. Como justificativa, alega que a reabertura dos prazos ocasionaria atraso da contratação e comprometeria a realização de eventos programados para agosto de 2024.

**34.A justificativa apresentada não é capaz de afastar a irregularidade apontada, que afronta o art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021, que assim diz:**

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...) § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

35.Vale ressaltar que **a NLLC não admite exceções à observância do prazo a ser concedido às licitantes, na hipótese de modificações promovidas no edital, em consonância com os princípios da publicidade e da transparência.** (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): Processo 018.035/2024-8, Acórdão nº 1201/2025, Segunda Câmara, Relator.: ANTONIO ANASTASIA, Data de Julgamento: 25/02/2025)

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. EDITAL PARA SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DE CONCESSIONÁRIA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES PELA IMPETRANTE . PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. IRRESIGNAÇÃO DA IMPETRADA. 1. Trata-se de mandado de segurança com tutela de urgência movido por CODEMP Marketing e Empreendimentos Ltda . em face do Município do Rio de Janeiro, por meio do qual requer a impetrante, em suma, seja considerada ilegal a republicação de edital para concessão de serviços públicos sem a prorrogação da data de recebimento de documentos e da sessão pública. 2. Julgados procedentes os pedidos, insurgiu-se o impetrado. (...) Alegação de perda superveniente do objeto que não prospera. O cumprimento da tutela provisória não enseja perda do objeto. 5. RECURSO CONHECIDO E, NO MÉRITO, DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REMESA NECESSÁRIA. (TJ-RJ - APELACAO / REMESSA NECESSARIA: 08798615720248190001, Relator.: Des(a) . JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI, Data de Julgamento: 20/05/2025, PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO, Data de Publicação: 26/05/2025)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO PÚBLICA. PREGÃO ELETRÔNICO . ALTERAÇÃO DO EDITAL SEM REABERTURA DE PRAZOS. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. LEGITIMIDADE ATIVA E CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO RECONHECIDOS. (...) A exclusão do requisito técnico de que as luminárias possuísem "DPS externo tipo plug and play" caracteriza modificação relevante no edital, atraindo a incidência do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige nova divulgação e reabertura de prazos. **A ausência de divulgação e de reabertura de prazo após alteração relevante viola os princípios da publicidade, da vinculação ao edital e da isonomia, justificando**



**a concessão da medida liminar para suspensão do certame até o julgamento de mérito**. A alegação de uso abusivo do mandado de segurança não encontra respaldo sem comprovação de má-fé, sendo legítima a via judicial para controle de legalidade dos atos administrativos. O interesse público na continuidade dos serviços de iluminação pública não pode se sobrepor ao dever de observância estrita à legalidade e à regularidade do procedimento licitatório, sob pena de futura anulação mais gravosa dos atos. (TJ-MG - Agravo de Instrumento: 07136099820258130000, Relator.: Des.(a) Arnaldo Maciel, Data de Julgamento: 24/06/2025, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/07/2025)

38. Não merece prosperar a alegação de que não houve prejuízo à competitividade, eis que, em tese, ao modificar critérios de habilitação, altera-se o universo de participantes, razão pela qual o prazo deve ser reaberto. 39. **A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça a necessidade de republicação do edital em casos de alterações significativas**. Nesse sentido é o Acórdão 548/2016-TCU-Plenário (relator Ministro José Mucio), que destaca a importância de republicar o edital quando há exclusão de exigências que possam restringir a competitividade e trazer prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa para a administração. No mesmo sentido, o Acórdão 1608/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, enfatiza que alterações que impactem a competitividade devem ser acompanhadas de republicação do edital para assegurar a transparência e a igualdade de condições entre os participantes. 40. Finalmente, cumpre mencionar o que diz o recente Acórdão 515/2024-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues: 1.6.1. **alteração no edital que poderia comprometer a formulação das propostas, uma vez que houve a exclusão e/ou flexibilização de exigências que tinham o potencial de restringir a competitividade, sem a correspondente republicação e reabertura dos prazos para apresentação de propostas, em descumprimento ao artigo 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU**, a exemplo dos Acórdão 548/2016-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro José Múcio Monteiro; 1.608/2015-Plenário, de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 3390/2011-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do E. Ministro-Substituto André de Carvalho. 41. Considerando que a justificativa apresentada pela autarquia não é capaz de afastar a irregularidade apontada, resta caracterizada a violação ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/12012025>, Relator.: ANTONIO ANASTASIA, Data de Julgamento: 25/02/2025)

77. Como é possível observar, os prazos previstos na legislação devem ser respeitados sempre que houver uma alteração no edital que comprometa a formulação das propostas, ainda que haja urgência na contratação. Urgência essa que, diga-se de passagem, não é evidenciada no caso concreto, considerando que os serviços vêm sendo prestados com qualidade e que a população vem sendo atendida, não havendo razão para realizar uma licitação ilegal e que proverá resultados insatisfatórios ao Município e aos usuários, por pura pressa injustificada e falta de planejamento ao conceder os serviços a um novo prestador.

78. Em projetos de grande vulto e complexidade, como o objeto do certame em referência, o respeito ao prazo legal é extremamente relevante, já que a elaboração de propostas exige estudos e análises aprofundados, que demandam tempo, sob pena de se contratar um serviço que não atenderá ao interesse público.

79. Esse entendimento é reforçado por Marçal Justen Filho, que leciona que os prazos mínimos dilatórios previstos em lei permitem que os licitantes disponham de tempo razoável e adequado, tanto para a obtenção da documentação necessária quanto para a elaboração consistente de suas propostas:

**A legislação estabelece prazos mínimos dilatórios – ou seja, destinados a mediar entre a data da publicação e a data da prática do ato jurídico relevante.** Esses prazos mínimos permitem que o licitante tenha acesso às condições contempladas no edital, inclusive para a obtenção de documentos e a elaboração da proposta.<sup>13</sup>

80. Nesse cenário, a inobservância do referido prazo gera prejuízo incalculável, já que não apenas dificulta o acesso dos licitantes às informações e documentos necessários, como também compromete a qualidade e a viabilidade das propostas, reduzindo a competitividade e afastando empresas idôneas que poderiam contribuir com soluções eficientes e economicamente vantajosas à Administração Pública.

81. Portanto, ao não respeitar o prazo legalmente previsto, a Administração viola a Lei, o entendimento jurisprudencial e as próprias disposições editalícias, tendo-se, portanto, mais um motivo, autônomo e suficiente, capaz de ensejar a anulação do Certame.

### **III.3. ANEXOS V, VIII E X DO EDITAL. ILEGALIDADE DA INEXISTÊNCIA DE DEFINIÇÃO, NO EDITAL OU EM NORMA REGULATÓRIA, DO ESCOPO DO SERVIÇO A SER PRESTADO NO QUE DIZ RESPEITO ÀS SOLUÇÕES INDIVIDUAIS DE ESGOTO, BEM COMO DA CONTRADIÇÃO E FALTA DE CLAREZA QUANTO À PROJEÇÃO DE SOLUÇÕES INDIVIDUAIS DE ESGOTO QUE CONSTAM NO TERMO DE REFERÊNCIA, EVTE E PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18 E 23 DA LEI FEDERAL 8.987/1995.**

82. O presente tópico trata de dois vícios distintos, porém intimamente relacionados, que recaem sobre a modelagem da concessão proposta pelo Município de Erechim. O primeiro deles diz respeito à completa ausência, no instrumento convocatório ou na regulamentação aplicável, de definição clara e

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.291.



precisa sobre a natureza e o escopo dos serviços referente às soluções individuais de esgotamento, que serão prestados pela futura Concessionária.

83. O segundo decorre da divergência substancial entre as projeções de atendimento referentes a essas soluções individuais que constam no Termo de Referência, no Plano Municipal de Saneamento Básico e no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica.

22

84. Em ambos os casos, há uma ilegalidade comum: o Edital não cumpre o dever legal de definir, de maneira uniforme e suficiente, o objeto e as condições de prestação do serviço público, inviabilizando a precificação adequada pelas licitantes e afrontando os princípios do julgamento objetivo, da isonomia, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa.

85. Sem informações consistentes acerca da dimensão da demanda ou da natureza das obrigações contratuais, não há como formular propostas economicamente viáveis nem assegurar a comparabilidade entre elas.

86. Passa-se, nesse cenário, à análise das ilegalidades mencionadas.

### **III.3.1.DA INEXISTÊNCIA DE DEFINIÇÃO, NO EDITAL OU EM NORMA REGULATÓRIA, DO ESCOPO DO SERVIÇO PÚBLICO A SER PRESTADO NO QUE DIZ RESPEITO ÀS SOLUÇÕES INDIVIDUAIS DE ESGOTO.**

87. O Edital e seus anexos, assim como as normas da Agência Reguladora, não definem o escopo das obrigações da Concessionária no que diz respeito às soluções individuais de esgoto, tampouco esclarecem o que se entende por esse tipo de solução.

88. A ausência dessa definição compromete a viabilidade do contrato e a validade do certame, pois impossibilita a adequada precificação do serviço e a atribuição clara de responsabilidades.

89. Não se sabe, por exemplo, se caberá à Concessionária apenas fiscalizar fossas e sumidouros já existentes ou também construir, operar, limpar periodicamente, transportar e destinar os resíduos dessas estruturas. Tampouco há indicação sobre a periodicidade e os parâmetros de execução dessas atividades.

90. Essa lacuna impede que os licitantes dimensionem corretamente os custos envolvidos na execução dos serviços. Construir e operar sistemas individuais demanda investimentos, equipe técnica e estrutura completamente distintos de uma atividade meramente fiscalizatória.



91. Sem parâmetros claros, cada licitante será forçado a adotar suposições próprias sobre o escopo do serviço, produzindo propostas baseadas em premissas distintas e incomparáveis, o que inviabiliza a formulação de propostas conscientes e afronta o princípio do julgamento objetivo.

92. A indefinição também compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Caso a Administração exija no futuro atividades não previstas, como construção ou manutenção das fossas, haverá custos imprevistos e inevitável pleito de reequilíbrio. Se o serviço se revelar mais restrito do que estimado, ocorrerá sobrepreço tarifário, resultando em grave insegurança jurídica em qualquer um dos cenários possíveis.

93. Não por acaso, o art. 18 da Lei Federal 8.987/1995 é claro no sentido de que o Edital deve especificar seu objeto e metas, bem como descrever as condições necessárias à prestação adequada do serviço:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

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

94. Da mesma forma, o art. 23 do mesmo diploma legal elenca como cláusula essencial do contrato de concessão a relativa ao objeto, ao modo, forma e condições da prestação do serviço:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

95. Como se vê, a descrição do modo e condições de prestação do serviço, prevista como cláusula essencial, deve constar de forma inequívoca no instrumento convocatório, pois é a partir dela que o particular poderá avaliar os custos, riscos e investimentos necessários para o cumprimento das obrigações assumidas.

96. Esse entendimento é pacífico, já tendo sido objeto de súmula pelo Tribunal de Contas da União ("TCU"), que entende que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição:

**SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação** (Tribunal de Contas da União)



97. A exigência legal, portanto, é objetiva e não admite omissão: sem a definição precisa do objeto e a descrição das condições necessárias para a execução dos serviços, o Edital será nulo.

98. Evidentemente, a definição clara e precisa do escopo de obrigações a serem assumidas pela concessionária para a prestação do serviço de esgotamento sanitário não constitui mera formalidade, mas requisito legal indispensável ao próprio exercício da atividade concedida.

99. Se o objeto da concessão é a prestação adequada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, então o Poder Concedente deve garantir que o Edital e o Contrato delimitem, com rigor técnico e jurídico, quais são as atividades que compõem essa prestação, e em que condições elas serão executadas ao longo do contrato.

100. Eventual ausência dessa definição não apenas inviabiliza a formação de propostas comparáveis, como também impede que o contrato venha a atingir sua finalidade essencial, que é assegurar a adequada prestação dos serviços públicos delegados.

101. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente capaz de ensejar a nulidade do Edital, diante da ausência de coerência e precisão quanto à definição das obrigações contratuais e do objeto da concessão.

### **III.3.2. ILEGALIDADE DA DIVERGÊNCIA ENTRE A PROJEÇÃO DE SOLUÇÕES INDIVIDUAIS DE ESGOTO A SEREM IMPLANTADAS NO MUNICÍPIO QUE CONSTAM NO PLANO DE SANEAMENTO E NO TERMO DE REFERÊNCIA.**

102. O Edital estabelece projeções para o número de economias de esgoto com solução individual a serem implantadas e atendidas ao longo dos 30 anos de vigência da concessão. Essas projeções servem de base para a modelagem econômico-financeira do projeto e, conseqüentemente, para a formulação das propostas pelos licitantes.

103. Contudo, o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Erechim apresenta projeções distintas daquelas constantes do EVTE e do Termo de Referência, com divergências significativas quanto ao número de unidades com solução individual previstas para implantação e ao ritmo de expansão anual. Veja-se, abaixo, as projeções constantes no EVTE e Termo de Referência (esquerda) e no Plano Municipal de Saneamento Básico (direita):



Tabela 38 - Economias de esgoto Individuais. Tabela 12 - Evolução de atendimento de esgoto sistema individual ano a ano.

ANO	NÚMERO DE LIGAÇÕES INDIVIDUAL
1	-
2	-
3	474
4	960
5	1.460
6	1.725
7	1.997
8	2.275
9	2.304
10	2.332
11	2.361
12	2.389
13	2.418
14	2.446
15	2.475
16	2.503
17	2.532
18	2.561
19	2.591
20	2.621
21	2.651
22	2.681
23	2.711
24	2.743
25	2.774
26	2.805
27	2.838
28	2.870
29	2.903
30	2.904

ANO	POPULAÇÃO ATENDIDA POR SERVIÇOS DE ESGOTO INDIVIDUAL (Hab)
1	-
2	-
3	-
4	897
5	1.818
6	2.764
7	3.266
8	3.781
9	4.308
10	4.362
11	4.416
12	4.470
13	4.524
14	4.578
15	4.632
16	4.686
17	4.740
18	4.795
19	4.850
20	4.906
21	4.962
22	5.019
23	5.076
24	5.134
25	5.193
26	5.252
27	5.312
28	5.373
29	5.435
30	5.497

104. Tal divergência revela uma contradição interna grave no instrumento convocatório, pois as estimativas de atendimento por soluções individuais integram o próprio objeto da concessão, na medida em que definem o escopo das obrigações da futura Concessionária e condicionam o cálculo da tarifa e dos investimentos a serem realizados, essencial para a precificação das propostas a serem ofertadas.

105. A inconsistência entre os documentos, todos integrantes do Edital, portanto, gera incerteza sobre a extensão real das obrigações contratuais, comprometendo a clareza e a precisão exigidas pela legislação de regência.

106. Como já mencionado, o art. 18<sup>14</sup> da Lei Federal 8.987/1995 é claro no sentido de que o Edital deve especificar seu objeto e metas, bem como descrever as condições necessárias à prestação adequada do serviço. Da mesma forma, o art. 23 do mesmo diploma legal elenca como cláusula essencial do contrato de

<sup>14</sup> Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

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

concessão a relativa ao objeto, ao modo, forma e condições da prestação do serviço<sup>15</sup>.

107. A existência contradição entre o Plano de Saneamento, o EVTE e o Termo de Referência, documentos de natureza técnica e vinculante, quanto às projeções de atendimento de esgoto por serviços de esgotamento individual faz com que haja uma falha grave na formulação do Edital, resultando em sua nulidade de pleno direito.

108. Tais contradições ainda impedem que os licitantes formulem suas propostas com base em informações homogêneas e verificáveis, comprometendo a segurança jurídica e a viabilidade econômico-financeira do projeto, já que diferentes projeções de atendimento implicam variações significativas nos custos operacionais, nos investimentos necessários e nas receitas tarifárias estimadas.

109. Essa imprecisão produz um efeito direto na precificação das propostas e na capacidade dos licitantes de mensurar riscos. Sem saber qual projeção considerar, os interessados não dispõem de elementos suficientes para formular ofertas adequadas, o que aumenta o risco de disputas futuras e desequilíbrios contratuais.

110. Além disso, com projeções tão distintas entre si, os licitantes não poderão partir da mesma base fática para a sua precificação, o que impede a comparação entre as propostas ofertadas, em violação ao princípio do julgamento objetivo, que deve nortear as contratações públicas.

111. É entendimento consolidado que a definição precisa do objeto é um dos pilares da validade da licitação e do contrato de concessão. A ausência de uniformidade ou a contradição entre os documentos técnicos viola o princípio da legalidade e conduz à nulidade do certame, conforme entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União (“TCU”):

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. ESCLARECIMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR PARTE DAS IRREGULARIDADES SUSCITADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. ANULAÇÃO DO CERTAME. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (...) 9. Ademais, **este Tribunal entende que a redação dos editais deve ser clara e objetiva de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas** (e.g. Acórdãos 1.633/2007 e 1.332/2006, ambos do

---

<sup>15</sup> Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;



Plenário desta Corte, e 2.377/2008-TCU-Segunda). 10. Não poderia ser diferente, pois o instrumento convocatório vincula todos os participantes e o próprio Estado em relação às cláusulas públicas (...) Dessa forma, **a presença de cláusulas contraditórias ou contrárias à lei afugenta potenciais participantes do certame, impedindo a ampla concorrência, bem como que seja obtida a proposta que melhor atenda às necessidades do órgão.** (TCU - RP: 02148520178, Relator.: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 01/11/2017, Plenário)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. FALTA DE CLAREZA NA REDAÇÃO DE ITENS DO EDITAL. (...) **A redação do edital de licitação deve ser clara e objetiva, não dando margem à interpretação diversa daquela tencionada pela administração.** 3 (TCU 00909720077, Relator.: GUILHERME PALMEIRA, Data de Julgamento: 15/08/2007)

28.5.3.6. Sem dúvida os licitantes devem procurar aperfeiçoamento constante no que tange aos procedimentos necessários à participação nos certames públicos, contudo, **é dever da Administração firmar objetivamente as regras de processamento da licitação, o que neste caso poderia ser garantido por meio da redação clara do edital,** a exemplo da formulação de projeções compatíveis com o sistema Comprasnet (o valor global mensal dos postos) no Termo de Referência e no Modelo da Proposta de Preços, o que não ficou demonstrado, tanto que propostas classificadas quanto propostas desclassificadas, no geral, não seguiram as disposições projetadas no edital (Termo de Referência e Modelo da Proposta de Preços). (TCU - RP: 00211420194, Relator.: RAIMUNDO CARREIRO, Data de Julgamento: 20/03/2019, Plenário)

112. Portanto, a definição precisa do objeto da licitação é requisito indispensável para assegurar a igualdade entre os licitantes e permitir a formulação de propostas comparáveis, sendo nulo o edital que contenha descrições contraditórias ou imprecisas quanto ao escopo contratual.

113. Diante disso, a divergência entre o número de soluções individuais de esgoto projetadas nos diferentes documentos anexos ao Edital representa violação direta aos artigos 18 e 23 da Lei Federal 8.987/1995, bem como aos princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da competitividade, tendo-se mais um motivo, autônomo e suficiente, pelo qual deve ser anulado.

#### **III.4. ANEXO II. ILEGALIDADE POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE PAGAMENTO PELA DISPONIBILIDADE DOS SERVIÇOS NA ESTRUTURA TARIFÁRIA DO EDITAL, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, I, 30, IV E 45, §4º DA LEI FEDERAL 11.445/2007 E AO ARTIGOS 8º E 17 DA NR 11 DA ANA.**

114. A estrutura tarifária constante do Anexo II do Edital não prevê o pagamento pela disponibilidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa omissão é ilegal porque a prestação dos serviços de água e esgoto se inicia com a sua disponibilização, nos termos do art. 3º, I, "a" e "b" da Lei Federal

11.445/2007 e da NR 11 da ANA, ensejando remuneração nos termos do art. 30 IV da mesma Lei:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela **disponibilização** e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela **disponibilização** e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: (...) IV - **custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;**

115. Esse entendimento é reiterado pela NR 11 da ANA, clara no sentido de que a prestação dos serviços se inicia com a sua disponibilização aos usuários:

Art. 17. A prestação dos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário caracteriza-se como negócio jurídico de natureza contratual entre prestador e usuário, visando ao atendimento dos usuários e a prestação dos serviços, conforme modelo de contrato de adesão homologado pela entidade reguladora infranacional.

Parágrafo único. **A prestação dos serviços se inicia com a sua disponibilização aos usuários.**

116. O §4º do art. 45 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 8º da NR 11 da ANA ainda complementam esse entendimento ao prever que toda edificação permanente urbana deverá, obrigatoriamente, ser ligada às redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário disponíveis, estando sujeitas ao pagamento de tarifas decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura desses serviços:

Art. 45. **As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização** e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (...)

§ 4º **Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no caput deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.**

Art. 8º Toda edificação permanente que disponha de redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve, obrigatoriamente, estar ligada à rede

pública, ficando sujeita ao pagamento de taxas, das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços, além de penalidades e multas por usos indevidos e irregularidades.

117. Todos esses dispositivos demonstram que a previsão da tarifa de disponibilidade na estrutura tarifária da Concessão e o seu respectivo pagamento são não somente direitos da Concessionária, mas obrigações do Poder Concedente e dos usuários.

118. Trata-se, portanto, de instrumento legalmente previsto para garantir a sustentabilidade do serviço, uma vez que a disponibilização da rede, independentemente do uso efetivo, gera custos fixos para o prestador que devem ser suportados por todos os usuários a fim de promover a sustentabilidade do sistema.

119. Não por acaso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (“TJRS”) é pacífica quanto à obrigatoriedade do pagamento da tarifa em razão da disponibilidade do serviço, o que pressupõe, por óbvio, a sua existência na matriz tarifária do contrato:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. TARIFA DE DISPONIBILIDADE DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. O art. 45 da Lei Federal n . 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, aponta que o usuário, quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, estará sujeito ao pagamento decorrente de disponibilização e da manutenção da infraestrutura, ainda que a edificação não esteja conectada. Em linha com tal previsão, o Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto da CORSAN dispõe expressamente que a cobrança da tarifa de disponibilidade é devida quando houver condições técnicas de conexão do imóvel à rede coletora de esgoto. Inteligência do Enunciado n . 23, oriundo do Ministério Público do Estado, acerca da Política Nacional do Saneamento Básico. (...) Na hipótese contida nos autos, embora haja a possibilidade de ligação do imóvel à rede de esgotamento, conforme diversas notificações emitidas pela CORSAN ao usuário, o que se identifica é que, com efeito, não houve a execução da ligação intradomiciliar, e a posterior conexão do imóvel à rede pública de esgoto. Logo, neste caso, possível a cobrança da tarifa de disponibilidade do esgotamento sanitário. Manutenção da sentença. Aplicação de honorários advocatícios recursais. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME. (TJ-RS - Apelação Cível: 500APELAÇÃO.22.8 .21.0029 OUTRA, Relator.: Laura Louzada Jaccottet, Data de Julgamento: 29/11/2023, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 30/11/2023)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. CORSAN. COBRANÇA DE TARIFA PELA DISPONIBILIDADE DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. A cobrança da tarifa de água e esgoto não tem relação exclusivamente com o efetivo consumo, mas também com a disponibilidade e a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. 2. No caso, não restou comprovada a inviabilidade técnica da conexão com a rede de esgoto



disponível, sendo cabível a cobrança da tarifa em questão. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (TJ-RS - AI: 50168451220238217000 CANOAS, Relator.: Matilde Chabar Maia, Data de Julgamento: 06/07/2023, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 06/07/2023)

RECURSO INOMINADO. CONSUMIDOR. SUSPENSÃO DA COBRANÇA DE VALORES CORRESPONDENTES A SERVIÇOS, MULTA E TAXA. **DISPONIBILIDADE DE REDE PÚBLICA DE ESGOTO QUE TORNA OBRIGATÓRIO O PAGAMENTO DA TAXA, EM RAZÃO DA DISPONIBILIDADE DO SERVIÇO.** DEVER DO USUÁRIO DE CONECTAR A UNIDADE RESIDENCIAL À REDE EXTERNA COLETORA DE ESGOTO. RÉ QUE SE DESINCUMBIU DO ÔNUS PROBATÓRIO, NOS TERMOS DO ARTIGO 373, II, DO CPC. COBRANÇA DE TARIFA E MULTA DEVIDAS, TENDO EM VISTA AS NOTIFICAÇÕES FEITAS PELA CONCESSIONÁRIA E A RESISTÊNCIA DO CONSUMIDOR EM PROVIDENCIAR A LIGAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA . RECURSO PROVIDO. (TJ-RS - Recurso Inominado: 50250733820228210039 OUTRA, Relator: Luís Francisco Franco, Data de Julgamento: 08/02/2024, Terceira Turma Recursal Cível, Data de Publicação: 09/02/2024)

120. A omissão na estrutura tarifária revela-se ainda mais grave ao se considerar que o item 7.7 da Matriz de Riscos, analisado no tópico anterior, transfere à Concessionária o risco de frustração de receita decorrente da não ligação de usuários e indica, como medida mitigadora, justamente a cobrança de uma tarifa de disponibilidade. Há, portanto, contradição manifesta: o Edital sugere um mecanismo de mitigação que inexiste na própria estrutura tarifária apresentada.

121. A falta dessa previsão cria um duplo desequilíbrio. De um lado, conforme adiantado, impede que a Concessionária cubra os custos da infraestrutura necessária para disponibilizar os serviços. De outro, **retira um importante incentivo econômico para que os usuários realizem a ligação, dificultando o cumprimento da obrigação legal de conexão e comprometendo as metas de universalização.**

122. Sem a cobrança pela disponibilidade, há um risco relevante de que os usuários optem por manter soluções individuais, como fossas sépticas e poços, ou simplesmente não se conectem à rede pública de esgotamento sanitário, por não terem qualquer ônus financeiro enquanto permanecem desconectados. Essa escolha priva a Concessionária da receita necessária para manter a estrutura existente e cumprir as metas de universalização, em prejuízo de toda a coletividade.

123. O desestímulo decorrente da ausência de cobrança pela disponibilidade impacta também a saúde pública e o meio ambiente. Quanto mais imóveis permanecerem desconectados, maior o risco de contaminação do solo e das águas, de proliferação de doenças e de degradação ambiental.



124. Sob o ponto de vista contratual, a falta de tarifa de disponibilidade quebra a lógica de equilíbrio econômico-financeiro prevista no art. 30, IV, da Lei Federal 11.445/2007. O cálculo das tarifas parte da premissa de que todos (ou quase todos) os imóveis com rede disponível participarão, direta ou indiretamente, do rateio dos custos.

125. Se parte significativa da população não se liga à rede pública e não paga nada por isso, a receita da Concessionária fica aquém do necessário, onerando todo o sistema, o que contraria o princípio da modicidade tarifária e a previsibilidade do contrato.

126. Dessa forma, a ausência de tarifa de disponibilidade no Anexo II do Edital afronta diretamente as normas legais e regulamentares, além de agravar a ilegalidade do item 7.7 da Matriz de Riscos, tendo-se mais um motivo, autônomo e suficiente, pelo qual o edital deve ser anulado.

**III.5. ITEM 7.7 DA MATRIZ DE RISCOS. ILEGALIDADE DA ALOCAÇÃO À CONCESSIONÁRIA DO RISCO PELA FRUSTRAÇÃO DE RECEITA DEVIDO A NÃO LIGAÇÃO, POR PARTE DOS USUÁRIOS, À REDE PÚBLICA DE ÁGUA E ESGOTO. VIOLAÇÃO AO ART. 45, §5º DA LEI FEDERAL 11.445/2007, AO ART. 12 DA NR 8 DA ANA, AO ART. 8º DA NR 11 DA ANA E AO ART. 6º DA NR 5 DA ANA.**

127. O item 7.7 do Anexo E, que apresenta a Matriz de Riscos do Contrato, aloca à Concessionária o risco pela frustração de receita caso usuários deixem de se conectar às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário:

7.7	Frustração de receita devido a não realização das ligações por parte dos usuários às redes de água e esgoto.		x	Previsão em contrato de cobrança pela disponibilização do serviço independentemente da ligação por parte dos usuários.
-----	--	--	---	--

128. Essa previsão é incompatível com o regime jurídico vigente, pois aloca à futura prestadora um risco que não está sob sua gestão e, portanto, não pode ser gerenciado pela Concessionária.

129. Como se sabe, a Lei Federal 11.445/2007, em seu art. 45, prevê a obrigatoriedade de que toda edificação permanente urbana seja ligada às redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

Art. 45. Toda edificação permanente urbana será ligada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilidade e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

130. Contudo, a Lei não confere à Concessionária as atribuições necessárias para exercer poder de polícia e obrigar os usuários a se ligarem ao sistema. Essa lógica é reforçada pela Norma de Referência nº 11/2024 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”), que detalha os deveres de cada agente – prestador dos serviços, usuário, titular e entidade reguladora:

**Art. 8º Toda edificação permanente que disponha de redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve, obrigatoriamente, estar ligada à rede pública**, ficando sujeita ao pagamento de taxas, das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços, além de penalidades e multas por usos indevidos e irregularidades.

§ 1º Compete ao prestador de serviços comunicar aos usuários da disponibilidade das redes para que eles possam solicitar a conexão das instalações prediais com as redes públicas de água e de esgoto. (...)

§ 6º O prestador de serviços públicos deve realizar o levantamento de informações de todas as edificações implantadas na sua área de abrangência da prestação de serviços de abastecimento de água ou esgotamento sanitário e repassar aos titulares e às entidades reguladoras infranacionais competentes a relação das edificações que não se conectaram às redes públicas no prazo estabelecido pela entidade reguladora infranacional. (...)

**§ 8º É dever do titular garantir que o usuário de edificações residenciais desative as soluções alternativas de esgotamento sanitário a partir da efetiva ligação à rede pública de esgotamento sanitário.**

131. Conforme é possível observar, embora o prestador dos serviços participe do processo para garantir que os usuários se liguem às redes públicas, prestando informações à Administração e executando a ligação quando requisitado, a coercibilidade e o poder de polícia pertencem exclusivamente ao titular do serviço e à entidade reguladora. Veja-se o entendimento da doutrina especializada:

Tendo em vista as especificidades do serviço de saneamento, que fazem dele um caso de monopólio natural, quando parte desse serviço (normalmente a construção, o financiamento, a operação e a manutenção) é contratada com um agente privado, o poder regulador e o poder de polícia administrativa continuam sob a responsabilidade do Estado. A desestatização, por princípio, não exclui o Estado do processo – nem nas hipóteses de privatização.<sup>16</sup>

132. Portanto, cabe a esses agentes criar normas, enviar notificações, aplicar penalidades e tomar medidas administrativas para assegurar o cumprimento da obrigação de ligação podendo, inclusive, promover a ligação forçada dos serviços quando necessário.

<sup>16</sup> ZIMMER, Aloísio. DIREITO DO SANEAMENTO: Abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. 2ª ed. Porto Alegre: Instituto Puras, 2024, p.121.

133. Vale destacar que as normas de referência da ANA se aplicam ao caso concreto por força do art. 25-A<sup>17</sup> da Lei Federal 11.445/2007, que conferiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico competência normativa para editar normas de referência de observância obrigatória pelos contratos de saneamento básico.

134. Nesse contexto, a Norma de Referência 8 (“NR8”) da ANA prevê como uma obrigação da entidade reguladora e do titular dos serviços estabelecer prazo para que os usuários se conectem à rede pública disponível, conferindo a esses agentes a responsabilidade de garantir que os usuários se conectem e de aplicar as sanções cabíveis em caso de descumprimento:

**Art. 12. A entidade reguladora infranacional ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá estabelecer prazo para que os usuários conectem suas edificações à rede, onde disponível.**

§ 1º O prazo mencionado no caput não será superior a um ano, a ser contado da verificação da não ligação às redes disponíveis ou do início da operação da rede recém-instalada.

§ 2º **A entidade reguladora infranacional ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilização prevista em Lei, até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no caput a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário e, com eventual apoio de outras entidades competentes, aplicar as sanções previstas na legislação para os casos em que o prazo do caput for descumprido, conforme disposto no art. 45 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.**

135. A lógica legal e regulatória é inequívoca: o prestador é executor técnico, não agente de polícia administrativa, de modo que a alocação à concessionária, pelo Edital, de risco de frustração de receita pela não ligação é ineficiente e contrária frontalmente a repartição regulamentar de competências e atribuições.

136. Tal alocação de riscos, portanto, ignora que a ausência de conexão não resultará de omissão do prestador, que possui grande interesse em ter o maior número possível de usuários conectados, mas de conduta dos próprios usuários e, sobretudo, de eventual inércia do Município e do regulador em exercer o poder de polícia que lhe é reservado para incentivar e, se necessário, compelir as ligações.

137. Destaca-se que o art. 22, §1º, da Lei Federal 14.133/2021<sup>18</sup> é expresso ao estabelecer que a matriz de riscos deve promover a alocação eficiente,

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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

compreendida como a distribuição que atribui a cada parte o encargo pelos riscos que tenha melhores condições de prever, prevenir ou gerenciar.

138. Essa previsão é respaldada pelo art. 6º da NR 5 da ANA, que também prevê que os riscos devem ser alocados à parte que tenha melhor condições de diminuir a probabilidade de sua ocorrência, mitigar os seus impactos e gerenciar suas consequências:

34

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.

139. Veja-se, nesse sentido, trechos relevantes do recente acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”), em que se analisou o edital de concessão do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Paranaguá/PR e segundo o qual a **alocação de riscos entre as partes deve ocorrer de forma eficiente, atribuindo-os àqueles com melhores condições de gerenciá-los**:

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

---

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.

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)

140. Veja-se também trecho de parecer da Advocacia Geral da União (“AGU”), no qual foi defendido o mesmo raciocínio:

35

29. Em suma, a divisão de riscos estabelecida no contrato pode ser diferente da que decorre do modelo tradicional baseado na teoria das áleas, em que o contratado suporta todos os riscos ordinários e o poder concedente os riscos extraordinários. Como explica Fernando Vernalha Guimarães, “o princípio fundamental a orientar a partilha de riscos é o princípio da eficiência”. **A eficiência do contrato é maximizada quando cada risco é alocado à parte que tenha as melhores condições de gerenciá-lo, seja para prevenir a sua ocorrência, quando essa for uma estratégia eficiente, ou para administrar as suas consequências caso o evento indesejado se concretize.** Em outros termos, o risco deve ser alocado à parte mais capaz de administrá-lo. Deve-se então avaliar em cada caso qual a distribuição de riscos mais eficiente e adequada à política pública que se pretende implementar. (Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, NUP 50000.017282/2020-12, Rel. Natália Resende Andrade Ávila, AGU, 16.04.2020.)

141. A alocação adequada dos riscos não se trata, portanto, de escolha discricionária ou de conveniência política da Administração, mas de exigência técnica, voltada a assegurar racionalidade econômica e preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

142. Marçal Justen Filho, ao comentar a disciplina legal, reforça que a alocação de riscos não pode ser arbitrária. Para o autor, a lei impõe que o risco seja distribuído de acordo com critérios de eficiência, sob pena de onerar injustificadamente o concessionário e comprometer a execução do contrato:

**O critério de alocação dos riscos não é a conveniência política** – alternativa que conduziria possivelmente à transferência da integralidade dos riscos para o particular. **A Lei determina que “A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato”** (art. 22, § 1.º).

**A alocação eficiente do risco reflete a capacidade de cada parte em promover o seu gerenciamento.**<sup>19</sup>

143. O autor ainda adverte que não é juridicamente admissível impor ao particular a responsabilidade por eventos decorrentes de caso fortuito externo, isto é, situações totalmente alheias à sua atividade e à sua capacidade de gestão:

<sup>19</sup> FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.329.



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.**<sup>20</sup>

144. Do ponto de vista econômico, também é mais eficiente atribuir cada risco à parte com maior capacidade de controlá-lo ou de mitigar seus efeitos. Quando um risco é transferido a quem não tem qualquer ingerência sobre sua ocorrência, essa parte tende a embutir um valor elevado na proposta para se proteger, onerando o contrato para o Poder Público ou para os usuários mesmo que o evento nunca se concretize. Como ensina Maurício Portugal Ribeiro:

**Uma das regras mais elementares sobre a distribuição de riscos em contratos de concessão e PPP é que não se deve transferir para um concessionário riscos sobre os quais ele não tem qualquer controle. Isso porque, se o concessionário não tem controle nenhum sobre o risco que lhe é alocado pelo contrato, provavelmente, por ocasião da sua participação na licitação, ele vai provisionar, na sua proposta, um valor para lidar com o risco não controlável que lhe foi transferido. Se o evento gravoso relativo a esse risco se materializa, o concessionário usará o valor provisionado para lidar com ele. Se, contudo, o evento gravoso não se materializa, então o valor provisionado vira margem, lucro do concessionário.**

Nesse contexto, faz mais sentido alocar o risco do evento não controlável ao Poder Concedente, de maneira que, caso ocorra o evento gravoso, o Poder Concedente (ou o usuário) pague por ele. Se, contudo, o evento gravoso não se materializar, nem o Poder Concedente, nem o usuário, pagará por ele.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.330.

<sup>21</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal. *20 anos da Lei de Concessões & 10 anos da Lei de PPPs: viabilizando a implantação e melhora de infraestrutura para o desenvolvimento econômico-social.* p. 39-40. Disponível em: < <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/10-anos-lei-ppps-20anos-lei-concessoes.pdf>>.

No mesmo sentido, destacam-se as lições de **Marcos Barbosa Pinto**: “**Uma alocação minimamente eficiente de riscos exige que o parceiro privado arque pelo menos com o risco de variação dos custos que estão sob o seu controle. Se isso ocorrer, o parceiro privado poderá aumentar seu lucro controlando custos, mas também poderá vê-lo diminuído se os custos aumentarem. Seja pela possibilidade de ganhos, seja pelo risco de perdas, esse arranjo contratual incentiva o parceiro privado a reduzir custos, poupando assim recursos escassos da sociedade. O Estado também se beneficia deste arranjo, já que competidores mais eficientes poderão formular propostas melhores em licitações competitivas, transferindo assim para o poder público parte do ganho advindo da redução de custos. Parte-se de uma situação em que o Estado perde e o parceiro privado nada ganha, para uma situação em que todos ganham, inclusive o parceiro privado. O mesmo raciocínio pode ser aplicado no sentido inverso.**” (PINTO, Marcos Barbosa. Repartição



145. A situação ainda se agrava quando o próprio item 7.7 da Matriz de Riscos indica como “medida mitigadora” desse risco a cobrança de tarifa de disponibilidade, tendo em vista que, como será demonstrado no tópico seguinte, a estrutura tarifária prevista no Anexo II do Edital não contempla tarifa de disponibilidade.

146. Assim, além de alocar à Concessionária um risco que foge totalmente ao seu controle, o Edital sugere um mecanismo de mitigação que sequer existe na estrutura tarifária, o que não pode ser admitido.

147. Observa-se, igualmente, que inexistente previsão normativa de multa aplicável aos usuários pela ausência de conexão no prazo regulamentar, evidenciando a ausência de mecanismos ou alternativas à disposição da concessionária para incentivar a ligação e, por conseguinte, a irracionalidade da alocação de riscos ora questionada.

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

### **III.6. ITEM 173 DO EDITAL. ILEGALIDADE POR EXCESSIVA SUBJETIVIDADE NO JULGAMENTO DA ADEQUABILIDADE DO PLANO DE NEGÓCIOS, CONSIDERANDO QUE O EDITAL NÃO ELENCA REQUISITOS CLAROS PARA A SUA AFERIÇÃO, EM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO PREVISTO NO ART. 5º DA LEI FEDERAL 14.133/2021.**

149. O item 173 do Edital dispõe que, constatada inadequação ou vício na proposta comercial ou no plano de negócios da licitante vencedora, que seja impossível de ser saneado sem alterar a substância da proposta, a Comissão de Agentes de Contratação poderá desclassificar a licitante e convocar a próxima colocada, sucessivamente, até que se encontre proposta adequada às previsões editalícias:

**173. Caso constate inadequação ao EDITAL ou vício na PROPOSTA COMERCIAL ou no PLANO DE NEGÓCIOS da LICITANTE VENCEDORA que seja impossível de ser saneado sem alterar a substância da proposta, a COMISSÃO DE AGENTES DE CONTRATAÇÃO E DE EQUIPE DE APOIO desclassificará a LICITANTE e convocará a próxima que tenha ofertado a MENOR TARIFA, e assim sucessivamente, até encontrar alguma PROPOSTA COMERCIAL e PLANO DE NEGÓCIOS que estejam adequados às previsões do EDITAL.**

---

de riscos das parcerias público-privadas. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, v. 13, n. 25, p. 155-182, jun./2016. p. 159-160).

150. Tal disposição é manifestamente ilegal diante da ausência de requisitos objetivos previstos em Edital para a análise da adequabilidade do referido plano de negócios, tornando excessivamente subjetivo o critério de julgamento, em violação ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 5º da Lei Federal 14.133/2021:

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).

151. Como se vê, a lei é clara ao impor que o julgamento da proposta deve ocorrer de forma objetiva, respeitando critérios previamente definidos, de modo a afastar qualquer margem de discricionariedade e subjetividade na análise das propostas. Até porque, a discricionariedade da Administração, em matéria licitatória, limita-se à fase preparatória, notadamente na definição do objeto e na fixação das condições editalícias:

**É vedada, no julgamento da proposta, a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir a igualdade entre os licitantes.**<sup>22</sup>

152. Nesse estágio, a Administração deve eleger critérios objetivos para a escolha do prestador, que mitiguem qualquer necessidade de interpretação subjetiva, avaliação sigilosa ou aplicação de fatores não previstos. Já após a publicação do Edital, cabe apenas a seleção da proposta mais vantajosa com base nos requisitos definidos na fase interna.

153. Sobre esse tema, o Tribunal de Contas da União (“TCU”) é claro no sentido de que a adoção de critérios subjetivos na avaliação de propostas viola o princípio do julgamento objetivo, colocando em risco a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, o que não pode ser admitido:

FISCALIZAÇÃO. OBRAS DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA 3. CONCORRÊNCIA PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, ASSOCIADOS ÀS RESPONSABILIDADES DO PROPRIETÁRIO. ACHADOS QUE NÃO SE ENQUADRAM NO CONCEITO DE IRREGULARIDADE GRAVE. RECOMENDAÇÃO E ALERTAS. (...) 9.2.3 **existências de critérios de julgamento subjetivos para avaliação de propostas técnicas, o que colocou em risco**

<sup>22</sup> NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.291.

**a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, além de ter ferido os princípios da isonomia e do julgamento objetivo** previstos no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993; (TCU 02924820108, Relator.: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 23/03/2011)

154. Em reforço, outros Tribunais de Contas brasileiros confirmam que o princípio do julgamento objetivo exige dispositivos editalícios claros e transparentes, permitindo a elaboração de propostas adequadas.

39

PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA/REPRESENTAÇÃO. (...) 2. **O princípio do julgamento objetivo**, insculpido nos art. 3º, caput c/c art. 45, ambos da Lei n. 8.666/1993, **impõe assertividade no conteúdo das cláusulas dos editais de licitação - exatidão, clareza, transparência e segurança - hábil a garantir aos licitantes a aferição exata da pretensão contratual administrativa e à Administração.** (TCE-MG - DENÚNCIA: 1007829, Relator.: CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO, Data de Julgamento: 24/11/2020, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Publicação: 16/12/2020)

EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS DE ARQUITETURA E DE ENGENHARIA. TÉCNICA E PREÇO. CANCELAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO PRECEDENTE. PERDA DO OBJETO. EXTINÇÃO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. PLANILHA DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. COMPATIBILIDADE COM OS PREÇOS DE MERCADO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. OBJETIVIDADE. FASES DE HABILITAÇÃO TÉCNICA E DE PROPOSTA TÉCNICA. AUSÊNCIA DE JUSTAPOSIÇÃO. NOTAS TÉCNICAS E DE PREÇO. FATORES DE PONDERAÇÃO DISTINTOS. NATUREZA DO OBJETO. PRIMAZIA DA TÉCNICA. REGULARIDADE DO ATO CONVOCATÓRIO. (...) 3. **O ato convocatório da licitação deve conter critérios precisos de análise e de julgamento das propostas para evitar a incidência de predileções pessoais e conferir efetividade ao princípio do julgamento objetivo.** (...) É consabido que **o princípio do julgamento objetivo possui estreita sintonia com o princípio da impessoalidade, impondo a inserção nos atos convocatórios de critérios precisos de análise e de julgamento para coibir a incidência de predileções pessoais.** (TCE-MG - EDITAL DE LICITAÇÃO: 1031614, Relator.: CONS. MAURI TORRES, Data de Julgamento: 23/01/2019, Data de Publicação: 06/02/2019)

155. No caso em análise, a possibilidade de desclassificar a licitante pela “inadequabilidade” do plano de negócios, sem qualquer definição objetiva no Edital dos parâmetros que o tornariam adequado, traz um grau de discricionariedade incompatível com o princípio do julgamento objetivo e com o próprio critério escolhido de seleção da proposta mais vantajosa, que é o de menor tarifa com pagamento de outorga fixa.

156. Nesse contexto, cita-se a doutrina de Marçal Justen Filho, que trata sobre a proibição legal de que as autoridades investidas de competência para decidir o Certame adotem escolhas subjetivas, fundadas em avaliação de conveniência e oportunidade ou puramente arbitrária:

A exigência de objetividade no julgamento da licitação é uma emanção dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade.

**O direito proíbe que as autoridades investidas de competência para decidir o certame e, de modo geral, aplicar o ato convocatório adotem escolhas subjetivas, fundadas em avaliação de conveniência e oportunidade ou puramente arbitrárias.**

**(...) O princípio da objetividade do julgamento também exige que a decisão tome por fundamento a lei e o edital. Não cabe à autoridade julgadora competência discricionária para inovar a disciplina regulamentar aplicável à licitação.** O edital é tanto o veículo para a consolidação das escolhas da Administração como para a seleção da proposta mais vantajosa e do licitante mais satisfatório.<sup>23</sup>

157. Como se vê, o princípio do julgamento objetivo pressupõe que a decisão seja tomada com fundamento na lei e no edital, não cabendo à autoridade julgadora competência discricionária para inovar. Diante da ausência de requisitos claros e objetivos para definir o que seria um plano de negócios adequado, fica evidenciada a ilegalidade da previsão de desclassificação por inadequação do plano de negócios, que cria amplo espaço para julgamento subjetivo e compromete a isonomia, a impessoalidade e a transparência do certame.

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

### **III.7. CLÁUSULA 31.1 DA MINUTA DO CONTRATO. ILEGALIDADE DA FÓRMULA DE REAJUSTE PREVISTA NA MINUTA DO CONTRATO, QUE NÃO COINCIDE COM A ESTIPULADA PELA ANA, EM VIOLAÇÃO AO ARTIGO 5º DA NR10 DA ANA E AOS ARTIGOS 37 E 25-A DA LEI FEDERAL 11.445/2007.**

159. A subcláusula 31.1 do Anexo I - Minuta do Contrato (“Minuta do Contrato”)<sup>24</sup>, prevê que as tarifas dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e serviços complementares serão reajustadas a cada 12 (doze) meses, a partir da seguinte fórmula:

---

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

<sup>24</sup> 31.1. Os valores das TARIFAS pelos SERVICOS PUBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTAVEL E ESGOTAMENTO SANITARIO e SERVICOS COMPLEMENTARES serão reajustados, a cada 12 (doze) meses, contados a partir da data da assinatura do CONTRATO, obedecendo a seguinte formula paramétrica:



$$TARIFA S_n = TARIFA \frac{S_{n-1} * (1 + IPCA) * IDG_n}{IDG_{n-1}}$$

Onde:  
TARIFA<sub>n</sub>: TARIFA a ser calculada;  
TARIFA<sub>S<sub>n-1</sub></sub>: TARIFA vigente no ano anterior;  
IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo;  
IDG<sub>n</sub>: Índice de desempenho geral a ser aplicado no ano vigente.  
IDG<sub>n-1</sub>: Índice de desempenho geral aplicado no ano anterior.

160. Como se vê, o dispositivo estabelece, de forma completamente inadequada, que o cálculo do reajuste tarifário não será feito exclusivamente com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (“IPCA”), mas também mediante a aplicação de um chamado Índice de Desempenho Geral (“IDG”), conforme fórmula paramétrica indicada no contrato.

161. Tal previsão contraria frontalmente o regime jurídico aplicável. O reajuste tarifário é instituto jurídico com natureza e finalidade bem delimitadas: **trata-se de mecanismo destinado a recompor a perda inflacionária sobre os valores pactuados, garantindo a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**. Nesse cenário, o seu cálculo não pode ser manipulado para servir como ferramenta de avaliação de desempenho ou de aplicação indireta de penalidade à Contratada.

162. Essa interpretação é reforçada pelo próprio texto da Minuta do Contrato. A subcláusula 31.1.2<sup>25</sup> deixa expresso que os reajustes devem considerar a variação inflacionária acumulada desde o reajuste anterior até o reajuste subsequente, justamente com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

163. No mesmo sentido, a subcláusula 31.3 confirma que a fórmula paramétrica para cálculo do reajuste tem por objetivo refletir a evolução dos custos da concessão em decorrência das variações inflacionárias verificadas desde o último reajuste tarifário:

**31.3. A fórmula paramétrica prevista nesta cláusula tem por objetivo refletir a evolução dos principais custos da CONCESSÃO em razão de variações inflacionárias observadas desde o último reajuste das TARIFAS.**

<sup>25</sup> 31.1.2. Os reajustes seguintes serão realizados a cada 12 meses após a assinatura do CONTRATO, sendo neles considerada a variação inflacionária compreendida entre a data do reajuste anterior e a do reajuste realizado, bem como a fórmula da subcláusula 31.1.

164. Porém, ao vincular o reajuste tarifário ao IDG, cria-se um modelo híbrido, incompatível com as normas de regência, que mistura a correção monetária, de caráter obrigatório e automático, com a aplicação de penalidade por baixo desempenho da Concessionária, que deveria ter espaço apenas nos instrumentos adequados de controle contratual.

165. O resultado prático dessa distorção é duplamente nocivo, já que: (i) impede que a concessionária recupere integralmente as perdas inflacionárias, rompendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e (ii) introduz grave insegurança jurídica, pois vincula a atualização monetária a parâmetros estranhos à variação dos preços da economia, em violação a normas expressas do setor, submetendo a concessão a um grave risco de colapso financeiro ao longo do prazo de vigência contratual.

166. Vale lembrar que o art. 37 da Lei Federal 11.445/2007 determina que os reajustes devem observar, além do intervalo mínimo de doze meses, estrita observância às normas legais e regulamentares aplicáveis:

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, **de acordo com as normas legais, regulamentares** e contratuais.

167. Nesse ponto, cumpre destacar o art. 25-A<sup>26</sup> da mesma lei, que conferiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”) competência normativa para editar normas de referência de observância obrigatória pelos contratos de saneamento básico.

168. No exercício dessa atribuição, a ANA editou a Norma de Referência nº 10 (“NR 10”), cujo art. 7º estabelece que os contratos futuros de saneamento básico deverão utilizar exclusivamente o IPCA como índice de reajuste, mediante fórmula padronizada<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Art 7º Os contratos futuros sujeitos ao modelo de regulação contratual devem utilizar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o reajuste das tarifas conforme a seguinte fórmula:



$$tarifa_b = tarifa_{b-1} * (1 + IPCA)$$

Onde

*tarifa<sub>b</sub>*: Tarifa base a ser calculada;

*tarifa<sub>b-1</sub>*: tarifa base vigente;

IPCA: variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE acumulada no período de referência

169. O comando da ANA não deixa margem para interpretações. Trata-se de norma cogente, e não de mera orientação. O reajuste deve ser feito apenas pela variação do IPCA, assegurando a preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

170. É inequívoco, portanto, que o Município de Erechim incorreu em ilegalidade ao elaborar a fórmula paramétrica constante da Minuta do Contrato. A previsão de inclusão do IDG não apenas viola o direito ao reajuste adequado, que deve acompanhar exclusivamente a inflação, como também contraria a NR 10.

171. Ademais, pela aplicação subsidiária da Lei Federal 14.133/2021, cabe observar a definição do art. 6º, LVIII, sobre o instituo do reajuste, o qual dispõe que o reajuste é uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção:

LVIII - reajustamento em sentido estrito: **forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato**, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

172. Ressalte-se que, mesmo diante da previsão legal de índices específicos ou setoriais, a ANA já regulamentou a matéria e definiu o IPCA como índice obrigatório, vinculando sua utilização a todos os contratos celebrados após a edição da NR 10 pela aplicação de fórmula pré-estabelecida. Portanto, não se trata de faculdade do gestor municipal, mas de obrigação legal inafastável.

173. Dessa forma, não resta dúvida de que a norma aplicável é cogente e vinculante: o reajuste tarifário deve ser feito exclusivamente pelo IPCA, nos termos a NR 10. Qualquer tentativa de atrelar sua aplicação a índices de desempenho afronta as normas legais e regulamentares aplicáveis, desnatura a essência do instituto e compromete a segurança jurídica do contrato.

174. A doutrina confirma esse entendimento. Marçal Justen Filho ensina que o reajuste contratual reflete a variação de preços e inflação, que ensejam presunção absoluta de quebra do equilíbrio econômico-financeiro, acarretando a alteração dos valores proporcionalmente à variação dos índices:



**O reajuste contratual consiste na indexação dos preços contratuais, submetendo-os a variação periódica e automática segundo a flutuação de índices predeterminados.**

O art. 6.º, LVIII, da Lei 14.133/2021 consagra a seguinte definição:

“LVIII – reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais”.

(...) **Os índices refletem a variação de preços e a inflação. Sua variação produz a presunção absoluta de quebra do equilíbrio econômico-financeiro e acarreta a alteração dos valores contratuais proporcional à variação dos índices.**

(...) O reajuste de preços dispensa as partes de promover demorados levantamentos acerca dos fatos e de seus efeitos e não se subordina à necessidade de comprovação de eventos extraordinários. **O reajuste é instituto jurídico cuja adoção e adequação se relacionam especialmente com a inflação.**<sup>28</sup>

175. Na mesma linha, Alexandre Santos de Aragão adverte que o reajuste é sempre devido em razão da desvalorização previsível da moeda, não podendo ser condicionado a variáveis alheias:

Em princípio, portanto, **o único fato previsível que pode levar à recomposição da equação econômico-financeira do contrato é a desvalorização da moeda, que, com periodicidade mínima de um ano, acarreta o reajuste de preços segundo o índice de correção monetária previsto contratualmente.** Aí temos a clássica distinção entre o reajuste, devido sempre em razão do fato previsível da desvalorização da moeda, e a revisão, decorrente de fatos imprevisíveis (art. 18, VIII, Lei no 8.987/1995, e art. 40, XI, Lei no 8.666/1993).<sup>29</sup>

176. A jurisprudência igualmente é pacífica ao delimitar a finalidade do reajuste contratual, que se destina exclusivamente a remediar os efeitos da desvalorização da moeda, assegurando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

CONSULTA FORMULADA PELO MINISTRO DO TURISMO. QUESTIONAMENTO SOBRE A APLICAÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO E DA POSSIBILIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO CONTRATUAL EM RAZÃO DE VARIAÇÕES CAMBIAIS OCORRIDAS DEVIDO A OSCILAÇÕES NATURAIS DOS FATORES DE MERCADO. ESCLARECIMENTOS AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. (...)

9.2.3. o reajuste e a recomposição possuem fundamentos distintos. **O reajuste, previsto no art. 40, XI, e 55, III, da Lei 8.666/1993, visa remediar os efeitos da inflação.** A recomposição, prevista no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, tem como fim manter equilibrada a relação jurídica entre o particular e a Administração Pública quando houver desequilíbrio advindo de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis. Assim, ainda que a Administração tenha

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.334.

<sup>29</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos Serviços Públicos - 3ª Edição 2012. Rio de Janeiro: Forense, 2013. *E-book*. p.608.

aplicado o reajuste previsto no contrato, justifica-se a aplicação da recomposição sempre que se verificar a presença de seus pressupostos; (TCU - CONSULTA (CONS): 03427220160, Relator.: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 05/07/2017, Plenário)

177. Frisa-se que o precedente acima, apesar de mencionar a Lei Federal 8.666/1993, é plenamente aplicável ao caso concreto, uma vez que o regime atual da Lei Federal 14.133/2021 não inovou na concepção jurídica do instituto do reajuste. Veja-se também o posicionamento dos tribunais estaduais:

45

"1. A possibilidade de reajuste tarifário se encontra prevista no Art. 9º, caput e seu § 2º, da Lei nº 8.987/1995, sendo que o Art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993 elenca como cláusula necessária dos contratos administrativos a previsão da periodicidade do reajuste de preços. [...]. 4. **O indeferimento do pedido de reajuste com fundamento em suposta falha na prestação do serviço se revela ilegal, na medida em que o objetivo do reajuste é tão somente a recomposição dos preços em virtude da inflação, partindo de dados eminentemente objetivos, não podendo servir como sanção para eventual descumprimento das obrigações da concessionária.** 5. Em caso de descumprimento parcial ou total do contrato administrativo e, desde que assegurado o direito à defesa, a concessionária está sujeita a determinadas sanções contratualmente previstas, que vão desde advertência até a extinção do contrato por caducidade, além disso, a empresa está sujeita as sanções previstas no Regulamento de Penalidades do Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros. [...]" (TJES, AI: 00000680920208080047, Segunda Câmara Cível, Relator Des. Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon, julgado em 01/06/2021, DJe 11/06/2021)

"d) Assim, a Agravante possui direito ao reajuste, nos termos contratados, decorrente da inflação, de modo que os argumentos utilizados pela Agravada (possível descumprimento contratual) não são suficientes para excluir tal direito. e) Nesse contexto, a Agravante faz jus, em sede de cognição sumária, ao reajuste tarifário referente ao ano de 2018, para o sistema de esgoto do Município de Paranaguá. 2) AGRADO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO." (TJPR, AI: 00126320820218160000, 5ª Câmara Cível, Relator Des. Leonel Cunha, julgado em 12/07/2021, DJe 24/07/2021)

178. Por fim, cabe destacar que não se questiona a legalidade de que resultados de indicadores de desempenho, como o Índice de Desempenho Geral (IDG), impactem a remuneração da Concessionária, seja por glosas, descontos ou outras penalidades contratuais. O que se impugna é a inserção do IDG na própria fórmula de reajuste da tarifa referencial.

179. Nesse contexto, caso a Administração deseje adotar instrumentos de incentivo ou penalização por desempenho, deve fazê-lo fora da fórmula de reajuste, em campos próprios, como já ocorre em outros contratos relevantes do setor. É o caso, por exemplo, das concessões de abastecimento e esgotamento em Pernambuco e no Rio de Janeiro, nas quais os mecanismos de qualidade são



tratados de forma autônoma, preservando a natureza puramente econômica do reajuste tarifário.

180. Por todo o exposto, não restam dúvidas de que é ilegal condicionar o reajuste tarifário ao resultado do IDG nos moldes contratuais. O espaço legítimo para avaliação de desempenho da concessionária encontra-se em instrumentos próprios, sendo possível a penalização por meio da aplicação das sanções previstas pelo contrato, pela lei e pelos regulamentos, mas jamais podendo comprometer indefinidamente o mecanismo de reajuste, que tem caráter econômico-financeiro.

46

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

### **III.8. CLÁUSULA 32.2 DA MINUTA DO CONTRATO. ILEGALIDADE POR PREVER PRAZO DE ANÁLISE DO CÁLCULO DE REAJUSTE DE FORMA DISTINTA À PREVISTA EM NORMA DA ANA, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 25-A DA LEI FEDERAL 11.445/2007 E AO ART. 5º DA NR 10 DA ANA**

182. A Cláusula 32.2 da Minuta do Contrato estabelece que a entidade reguladora e fiscalizadora terá o prazo de até 15 dias, contados do recebimento da comunicação da Concessionária, para examinar os cálculos apresentados relativos ao reajuste tarifário. Contudo, em sua parte final, prevê a possibilidade de aplicação de prazo diverso, a ser fixado posteriormente por resolução da própria entidade reguladora:

32.2. A ENTIDADE REGULADORA E FISCALIZADORA terá o prazo de até 15 (quinze) dias, contados do recebimento da comunicação da CONCESSIONARIA neste sentido, para examinar o cálculo apresentado pela CONCESSIONARIA e manifestar-se a respeito, **salvo se prazo diverso for determinado por resolução específica da ENTIDADE REGULADORA E FISCALIZADORA para que esta verifique a sua exatidão.**

183. Essa previsão contratual é manifestamente ilegal por afrontar o disposto na NR10 da ANA que, em seu art. 5º, dispõe expressamente que o prazo para análise dos pedidos de reajuste tarifário pelas entidades reguladoras será obrigatoriamente o previsto em contrato:

Art. 5º A tarifa deverá ser reajustada a cada 12 (doze) meses, contados a partir da data-base, de acordo com a metodologia de correção monetária prevista no contrato ou, **no silêncio deste**, em regulamento próprio da entidade reguladora infranacional, observados os modelos de regulação aplicáveis.

184. Como se vê, somente na hipótese de **silêncio contratual** é que se admite a aplicação subsidiária de regulamento da entidade reguladora infranacional. Ou

seja, eventual prazo previsto no regulamento da Agência somente seria aplicável se o contrato não estipulasse um prazo próprio, o que não é o caso.

185. Ao prever que o prazo poderá ser modificado por resolução futura da entidade reguladora, a Cláusula 32.2 inverte a lógica normativa e transforma o que a lei e a norma da ANA estabelecem como exceção (suplementação apenas na ausência de previsão contratual) em regra (autorização irrestrita para que a entidade reguladora altere o prazo contratual por ato infralegal).

186. Trata-se, portanto, de flagrante violação ao princípio da legalidade, já que norma contratual não pode conferir poder normativo superior ao que a lei expressamente estabelece. E, reitera-se, foi justamente a Lei Federal nº 11.445/2007, em seu art. 25-A<sup>30</sup>, que conferiu à ANA competência para editar a norma de referência em questão, de observância obrigatória por todos os titulares e entidades reguladoras no âmbito da prestação dos serviços de saneamento, sob pena de descumprimento à própria Lei Federal 11.445/2007.

187. Conforme ensina Marçal Justen Filho, no regime de direito público, tudo o que não estiver previamente autorizado em lei é vedado, e a ausência de disciplina jurídica deve ser interpretada como inexistência de poder jurídico:

A legalidade está abrangida na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a Constituição), de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade.

(...) No relacionamento entre os particulares, prevalece a regra de que tudo aquilo que não for obrigatório nem proibido por lei é juridicamente autorizado. **No tocante à atividade administrativa, reconhece-se que tudo aquilo que não for autorizado por lei é juridicamente proibido.**

(...) Já o exercício de competências estatais e de poderes excepcionais não se funda em alguma qualidade inerente ao Estado ou a algum atributo do governante. Toda a organização estatal, a atividade administrativa em sua integralidade e a instituição de funções administrativas são produzidas pelo direito.

Logo, a ausência de disciplina jurídica tem de ser interpretada como inexistência de poder jurídico. Daí se afirmar que, nas relações de direito público, tudo o que não for autorizado por meio de lei será reputado como proibido.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.75 e 89.

188. Em sentido semelhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ressalta que a legalidade é a principal garantia de respeito aos direitos individuais, pois delimita a atuação da Administração e submete sua vontade à lei:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque **a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.** É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. Segundo o princípio da legalidade, a **Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.**<sup>32</sup>

48

189. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (“TCU”) também corrobora esse entendimento, ao afirmar que o princípio da legalidade impõe que o administrador público só pratique atos expressamente autorizados por lei, não podendo inovar nem ampliar sua margem de atuação por meio de atos infralegais:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. ANTECIPAÇÃO DE VALORES DEVIDOS AO FCDF. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO EM FACE DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS. IMPROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. APENSAMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. (...) Isso **em razão do princípio da legalidade, consagrado pelo art. 37 da Constituição Federal, que determina que ao administrador público só é permitido fazer aquilo que a lei prevê**, inexistindo liberdade de escolha quando a legislação não oferece ao gestor mais de uma opção apta a permitir o alcance dos fins almejados. (TCU 00058520157, Relator.: RAIMUNDO CARREIRO, Data de Julgamento: 17/02/2016)

CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DÚVIDA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO POR PARTE DE ÓRGÃO FEDERAL DE CONTRATO FIRMADO POR ÓRGÃO ESTADUAL OU MUNICIPAL. CONHECIMENTO. RESPOSTA. IMPOSSIBILIDADE. SOLUÇÃO POSSÍVEL APENAS MEDIANTE CONTRATAÇÃO COMPARTILHADA. (...) A propósito, **o princípio da legalidade administrativa, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, indica que a administração pública só pode fazer o que a lei permite**, de forma diversa do princípio da legalidade previsto no art. 5º, aplicável ao particular, que lhe possibilita fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. (TCU - CONSULTA (CONS): 18512022 034.034/2021-8, Relator.: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 10/08/2022)

190. Diante disso, a Cláusula 32.2, ao permitir que prazo contratual previamente definido seja alterado por resolução infralegal da entidade reguladora, afronta

<sup>32</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.81.



diretamente o princípio da legalidade e incorre em nulidade absoluta, por contrariar as disposições legais e infralegais aplicáveis.

191. Mais grave ainda, a cláusula esvazia a segurança jurídica necessária aos contratos administrativos, ao permitir que um prazo fixado previamente em contrato, que deveria ser certo, objetivo e imutável, seja alterado unilateralmente por resolução administrativa superveniente.

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

**III.9. ANEXO “D” DO CONTRATO. ILEGALIDADE DA CONTRADIÇÃO E FALTA DE CLAREZA QUANTO À FÓRMULA UTILIZADA PARA CÁLCULO DO INDICADOR “NÍVEL I - 01: ÍNDICE DE PERDAS DE ÁGUA NA DISTRIBUIÇÃO POR LIGAÇÃO”, EM VIOLAÇÃO AO ART. 23 DA LEI FEDERAL 8.987/1995.**

193. O Anexo “d” da minuta do Contrato de Concessão prevê duas fórmulas distintas para o cálculo do índice de perdas de água na distribuição por ligação, quais sejam:

<p><b>Nível I - 01: Índice de Perdas de Água na Distribuição por Ligação</b></p>	<p>Quantifica as perdas de água no sistema de distribuição por ligação.</p>	<p>[(Volume de água produzido + Volume de água importado - Volume de água consumido - Volume de água de serviço) / Número total de ligações ativas] × 100</p>
--	---	---

$$= \left[ \frac{\left( \frac{\text{volume de água produzido} + \text{volume de água tratada importado} - \text{volume de água autorizado não cobrado} - \text{volume de água consumido} - \text{volume de água tratada exportado}}{\text{volume de água tratada exportado}} \right) \times 1.000.000}{\left( \frac{\text{ligações ativas de água}_{\text{ano}} + \text{ligações ativas de água}_{\text{ano-1}}}{2} \right) \times 365} \right]$$

194. Essa duplicidade representa uma contradição interna quanto a um ponto de extrema relevância para a contratação, que é um indicador da qualidade do serviço a ser prestado. Trata-se de um item tão importante, que o art. 23, III da Lei Federal 8.987/1995 prevê que a sua definição constitui cláusula essencial do contrato de concessão:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...)

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

195. Tratando-se de cláusula essencial, é imprescindível que tal parâmetro seja definido no Edital de forma clara, precisa e inequívoca. A contradição interna quanto à forma de cálculo do indicador evidencia a falta de precisão do instrumento convocatório quanto a um elemento indispensável para a formulação das propostas, tratando-se de vício grave, pois o edital e o contrato devem fornecer aos licitantes todas as informações necessárias para uma precificação adequada.

196. A coexistência de duas fórmulas distintas para o mesmo indicador torna impossível aferir, com segurança, a forma de mensuração do desempenho da Concessionária, o que compromete a transparência, a isonomia e a própria viabilidade do certame, já que essa informação é essencial para que os licitantes possam precificar e elaborar as propostas a serem apresentadas na licitação.

197. Não por acaso, a jurisprudência é firme ao exigir que as cláusulas editalícias sejam redigidas com absoluta clareza, de modo a não deixar margens para dúvida ou interpretações divergentes. Para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), as cláusulas editalícias devem ser redigidas com clareza e precisão, “de modo a evitar perplexidades e possibilitar a observância pelo universo de participantes”<sup>33</sup>.

198. Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União (“TCU”) é pacífico quanto à necessidade de as cláusulas editalícias sejam claras e objetivas, de modo a evitar erros ou contradições que dificultem o seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas, sob pena de ilegalidade:

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. ESCLARECIMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR PARTE DAS IRREGULARIDADES SUSCITADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. ANULAÇÃO DO CERTAME. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (...) 9. Ademais, **este Tribunal entende que a redação dos editais deve ser clara e objetiva de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas** (e.g. Acórdãos 1.633/2007 e 1.332/2006, ambos do Plenário desta Corte, e 2.377/2008-TCU-Segunda). 10. Não poderia ser diferente, pois o instrumento convocatório vincula todos os participantes e o próprio Estado em relação às cláusulas públicas (...) Dessa forma, **a presença de cláusulas contraditórias**

33 STJ. Mandado de Segurança n. 5655/DF. Relator Ministro Demócrito Reinaldo, Primeira Seção, julgado em 27/05/2023.



**ou contrárias à lei afugenta potenciais participantes do certame, impedindo a ampla concorrência, bem como que seja obtida a proposta que melhor atenda às necessidades do órgão.** (TCU - RP: 02148520178, Relator.: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 01/11/2017, Plenário)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. FALTA DE CLAREZA NA REDAÇÃO DE ITENS DO EDITAL. (...) **A redação do edital de licitação deve ser clara e objetiva, não dando margem à interpretação diversa daquela tencionada pela administração.** 3 (TCU 00909720077, Relator.: GUILHERME PALMEIRA, Data de Julgamento: 15/08/2007)

51

28.5.3.6. Sem dúvida os licitantes devem procurar aperfeiçoamento constante no que tange aos procedimentos necessários à participação nos certames públicos, contudo, **é dever da Administração firmar objetivamente as regras de processamento da licitação, o que neste caso poderia ser garantido por meio da redação clara do edital,** a exemplo da formulação de projeções compatíveis com o sistema Comprasnet (o valor global mensal dos postos) no Termo de Referência e no Modelo da Proposta de Preços, o que não ficou demonstrado, tanto que propostas classificadas quanto propostas desclassificadas, no geral, não seguiram as disposições projetadas no edital (Termo de Referência e Modelo da Proposta de Preços). (TCU - RP: 00211420194, Relator.: RAIMUNDO CARREIRO, Data de Julgamento: 20/03/2019, Plenário)

199. Em consonância com esse entendimento, a contradição interna quanto à forma de cálculo do indicador evidencia a falta de precisão do instrumento convocatório quanto a um elemento essencial para a formulação das propostas, tratando-se de vício grave, pois o edital e o contrato devem fornecer aos licitantes todas as informações necessárias para a correta precificação do risco e a adequada elaboração de seus planos de operação e investimentos.

200. Ao não ser claro quanto à fórmula a ser aplicada, o edital aumenta o grau de incerteza e risco do projeto, afastando potenciais concorrentes e restringindo indevidamente a competitividade do certame. Empresas sérias e com expertise no setor de saneamento tendem a evitar participar de licitações que apresentem contradições ou indefinições em cláusulas de desempenho, dada a insegurança que geram para a gestão contratual futura.

201. Além disso, a ausência de definição precisa sobre a metodologia de cálculo do indicador impacta diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois os indicadores de desempenho estão vinculados ao atingimento das metas da concessão e, no caso concreto, até mesmo ao reajuste da tarifa. Assim, qualquer ambiguidade sobre sua apuração implica insegurança jurídica para as partes e compromete a previsibilidade do fluxo econômico-financeiro da concessão.

202. O vício, portanto, não é meramente formal, pois implica a ausência de uma das cláusulas essenciais previstas em lei. Se os critérios de avaliação da qualidade



do serviço não estão devidamente definidos, falta ao contrato um elemento indispensável à sua validade, o que acarreta, por consequência, a nulidade do instrumento convocatório.

203. A clareza e a precisão das cláusulas contratuais e editalícias são exigências impostas não apenas pela Lei Federal 8.987/1995, mas também pelos princípios da legalidade e da transparência. Editais imprecisos, contraditórios ou ambíguos afrontam esses princípios e comprometem a confiança legítima dos licitantes.

52

204. Tem-se, portanto, mais um motivo autônomo e suficiente capaz de ensejar a nulidade do edital, por violação direta ao art. 23, III, da Lei Federal 8.987/1995 e aos princípios que regem o procedimento licitatório.

**III.10. ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA - EVTE. ILEGALIDADE NA UTILIZAÇÃO DE VALORES DEFASADOS PARA A TABELA DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES. INCOMPATIBILIDADE DA DATA-BASE DO REAJUSTE PREVISTA NO CONTRATO COM A DATA-BASE DE REAJUSTE DAS TABELAS TARIFÁRIA E COMPLEMENTAR, EM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 2º, VII E 29, §1º, V, 30, IV DA LEI FEDERAL 11.445/2007 E ARTIGOS 4º E 6º DA NR 06 DA ANA.**

205. O Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica ("EVTE") que instrui o Edital projeta as receitas da concessão considerando dois tipos de receitas: tarifária e indiretas. Essa premissa é expressa na tabela de projeção de receitas do projeto, que detalha a entrada de recursos provenientes da prestação de serviços complementares na coluna de receitas indiretas, cujos preços estão tabelados em anexo do Edital.

206. Contudo, o EVTE se equivoca ao considerar que os valores atualmente homologados pela AGER, que estão previstos no Anexo do Edital em que constam as tabelas de serviços complementares, são adequados e compatíveis com os custos incorridos para a prestação dos serviços complementares correspondentes, de modo que, caso a estrutura não seja alterada, o contrato a ser celebrado já nascerá defasado.

207. Em primeiro lugar, essa defasagem ocorre porque os valores previstos nas tabelas de serviços complementares são muito inferiores ao custo real dos serviços, pois não consideram o preço efetivo de insumos e serviços necessários à execução das atividades complementares.

208. Isso fica evidente ao se comparar as tabelas vigentes de preços dos serviços complementares homologadas pela AGER, AGERGS e AGESAN. Essa comparação



demonstra que Erechim pratica valores significativamente menores e manifestamente insuficientes para a execução desses serviços.

209. A título de exemplo, veja-se abaixo o comparativo do preço da ligação de esgoto, serviço que corresponderá à parte significativa das receitas complementares auferidas durante da concessão, fixado pelas três agências:

TABELA VI  
COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DAS LIGAÇÕES PREDIAIS DE ÁGUA E ESGOTO

LIGAÇÃO DE ÁGUA	BÁSICA E EMPRESARIAL	
	¾"	1" ou mais
Sem Pavimento	R\$ 350,81	R\$ 748,67
Com Pavimento	R\$ 454,91	R\$ 1.170,82

Tabela B – Preço de ligação de esgoto em R\$

LIGAÇÃO DE ESGOTO	PVC	Manilha de Grês
Carência 6 (seis) meses	R\$ 14,44	R\$ 14,44
Carência 3 (três) meses	R\$ 28,94	R\$ 28,94
*Carência 1 (um) mês	R\$ 49,69	R\$ 49,69
Sem Carência	R\$ 62,11	R\$ 62,11

\* Carência aplicável somente para os municípios onde a cobrança pela disponibilidade está implantada.

**Tabela homologada pela AGER**

TABELA VI  
COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DAS LIGAÇÕES PREDIAIS DE ÁGUA E ESGOTO

LIGAÇÃO DE ÁGUA	BÁSICA E EMPRESARIAL	
	¾"	1" ou mais
Sem Pavimento	R\$ 421,15	R\$ 898,79
Com Pavimento	R\$ 546,13	R\$ 1.405,60

Tabela B – Preço de ligação de esgoto em R\$

LIGAÇÃO DE ESGOTO	PVC	Manilha de Grês
Carência 6 (seis) meses	R\$ 17,34	R\$ 17,34
Carência 3 (três) meses	R\$ 34,75	R\$ 34,75
*Carência 1 (um) mês	R\$ 59,64	R\$ 59,64
Sem Carência	R\$ 74,55	R\$ 74,55

**Tabela homologada pela AGESAN**



TABELA VI  
COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DAS LIGAÇÕES PREDIAIS DE ÁGUA E ESGOTO

LIGAÇÃO DE ÁGUA	BÁSICA E EMPRESARIAL	
	¾"	1" ou mais
Sem Pavimento	R\$ 439,65	R\$ 938,28
Com Pavimento	R\$ 570,13	R\$ 1.467,37

Tabela B – Preço de ligação de esgoto em R\$

LIGAÇÃO DE ESGOTO	PVC	Manilha de Grês
Carência 6 (seis) meses	R\$ 18,12	R\$ 18,12
Carência 3 (três) meses	R\$ 36,27	R\$ 36,27
*Carência 1 (um) mês	R\$ 62,27	R\$ 62,27
Sem Carência	R\$ 77,83	R\$ 77,83

**Tabela homologada pela AGERGS**

210. Como se vê, a AGESAN e a AGERGS já haviam homologado valores cerca de 25% superiores ao homologado pela AGER para a ligação de esgoto. Porém, a diferença se acentua ainda mais ao considerar que, mesmo partindo de valores já mais elevados, AGESAN e AGERGS já reconheceram a necessidade de nova revisão por entenderem que os valores praticados nas tabelas acima são insuficientes.

211. A AGESAN não apenas aprovou, como já publicou norma específica – Resolução CSR nº 043/2024 – majorando os valores de ligação de esgoto e de outros serviços complementares para aproximá-los do custo real de execução. O aumento em questão, inclusive, foi expressivo, passando de R\$ 74,55 para R\$1.048,79:



**ANEXOS**

**TABELA II – SERVIÇOS DIVERSOS COMERCIAIS E OPERACIONAIS**

ITEM	SERVIÇO	VALOR (R\$)
<b>1</b>	<b>Serviços Laboratório de Hidrometria</b>	
1.1	Calibração de hidrômetro c/INMETRO	1.071,42
1.2	Calibração de hidrômetro s/INMETRO	228,24
1.3	Perícia de hidrômetro	1.984,76
1.4	Custo Horário Equipe Técnica - Serviços Diversos	52,98
1.5	Custo Horário Equipamento - Serviços Diversos	35,40
<b>2</b>	<b>Serviços Comerciais - Ligações</b>	
2.1	Ligação de água	891,03
2.2	Ligação de água no cavalete	75,41
2.3	Ligação de esgoto	1.048,79



212. A AGERGS, por sua vez, aprovou projeto-piloto destinado a mensurar e reavaliar a tabela de serviços complementares no âmbito do Processo nº 001291-3900/24-2, reconhecendo oficialmente a insuficiência dos preços praticados.

213. Ou seja, mesmo os entes reguladores que já aplicam valores mais altos do que os da AGER constataram que esses valores não cobrem o custo efetivo e se mobilizaram para corrigi-los. A defasagem em Erechim, que já parte de patamares inferiores, é, portanto, ainda mais grave, insustentável e manifestamente ilegal.

214. A Lei Federal 11.445/2007, com redação alterada pela Lei Federal 14.026/2020 (“Novo Marco do Saneamento Básico” ou “NMSB”), estabelece a necessidade de cobrança pelos serviços públicos de saneamento básico em valor compatível com os custos dos serviços disponibilizados:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...)

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (...)

§1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes: (...)

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

215. O art. 30 da Lei Federal 11.445/2007 reforça a necessidade de a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços ser adequada para refletir o “*custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas*” (inc. IV).

216. Já o Decreto Federal 7.217/2010, que regulamenta a Lei Federal 11.445/2007, estabelece em seu art. 30, §2º que a entidade reguladora deverá assegurar que a “*apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445, de 2007*”, o que implica, evidentemente, a observância na fixação dos preços dos serviços complementares dos princípios atinentes à integralidade dos serviços (art. 2º, II da Lei Federal 11.445/2007) e à sua sustentabilidade econômica (art. 2º, VII da Lei Federal 11.445/2007).

217. A Norma de Referência 06/2024 (“NR 06”) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”), por sua vez, regulamenta e define as receitas



referentes aos serviços complementares prestados pelas concessionárias de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, diferenciando-as das “receitas tarifárias” propriamente ditas:

Art. 3º Para os efeitos desta norma, são adotadas as seguintes definições:

[...]

XX – receitas complementares: receitas obtidas pela prestação de serviços auxiliares ou complementares, porém correlatos aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sob a regulação de preços da entidade reguladora infranacional, bem como multas impostas aos usuários, conforme determinado em contrato ou regulamento;

Art. 6º A remuneração do prestador será composta de 3 (três) diferentes parcelas de receita, nos termos do contrato ou regulamento da entidade reguladora infranacional:

I – receitas tarifárias;

II – receitas complementares; e

III – receitas adicionais.

218. A NR 06 da ANA ainda reproduz a sistemática adotada pela Lei Federal 11.445/2007 no que concerne à necessária garantia da sustentabilidade econômico-financeira por meio da cobrança pela prestação dos serviços:

“Art. 4º Os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário.”

219. Como se vê, é inquestionável a necessidade de os valores praticados para os Serviços Complementares serem suficientes para garantir a sua sustentabilidade econômica, de forma autônoma em relação às demais receitas da concessionária, e permitir a recuperação dos custos a eles inerentes, em conformidade com o disposto nos artigos 2º, VII e 29, §1º, V, 30, IV da Lei Federal 11.445/2007 e artigos 4º e 6º da NR 06 da ANA.

220. É à luz dessa premissa que a constatação de desvios significativos entre os valores constantes no Anexo de Serviços Complementares e os custos incorridos implica a necessária revisão dos respectivos preços, sendo inadmissível a licitação dos serviços sem a realização desses ajustes.

221. Ainda, é importante destacar que valores inferiores ao custo real afrontam diretamente o princípio da modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro, pois implicam a necessidade de subsidiar serviços de caráter individual com recursos da coletividade. Em outras palavras, os usuários em geral, inclusive os de menor poder aquisitivo, passariam a financiar ligações de usuários



específicos, incluindo consumidores de alta renda, o que contraria o modelo de remuneração por quem efetivamente se beneficia do serviço.

222. O efeito prático é onerar todos os usuários, inclusive os de baixa renda, para compensar a insuficiência das receitas complementares, um resultado incompatível com o regime de eficiência e de justiça tarifária exigido pela legislação, o que não pode ser admitido.

57

223. O segundo vício do EVTE está na inadequação da data-base considerada para a estrutura de serviços tarifários e complementares. As tabelas homologadas pela AGER, tanto para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, quanto para os serviços complementares, tem data-base de janeiro de 2025.

224. Contudo, a data-base definida pelo Edital para a realização do primeiro reajuste, que ocorrerá na data de assinatura do contrato, é o mês de maio de 2025, o que representa, na prática, quatro meses de inflação não recuperada na remuneração inicial do contrato, o que é juridicamente inaceitável.

225. Isso porque, conforme já mencionado, o reajuste das tarifas é direito indisponível da concessionária, destinado a recompor integralmente as perdas inflacionárias ocorridas entre um período e outro e assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

226. Trata-se de um mecanismo automático de correção monetária, e não de um benefício sujeito a conveniências administrativas, de modo que a perda decorrente desses quatro meses não pode ser absorvida pelo particular sem a devida recomposição.

227. Essa dupla defasagem, portanto, compromete a sustentabilidade econômico-financeira da concessão, viola os princípios da eficiência e da modicidade tarifária e infringe o dever de assegurar a recuperação integral dos custos, previsto na Lei Federal 11.445/2007 e reafirmado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico ("ANA") em normas de referência.

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

#### IV. CONCLUSÃO E PEDIDOS

229. Diante de todo o exposto, pede-se que a presente impugnação seja conhecida e provida para ensejar a anulação do Edital e sua futura republicação,



sem os vícios indicados e respeitando o prazo previsto no art. 55 da Lei Federal 14.133/2021.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro/RJ, 19 de novembro de 2025.

58

MARIANGELA  
CORREA  
LAYDNER:4090  
4717020

Assinado de forma digital por  
MARIANGELA CORREA  
LAYDNER:40904717020  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil,  
ou=47084072000128, ou=Secretaria da  
Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB  
e-CPF A1, ou=(EM BRANCO),  
ou=videoconferencia, cn=MARIANGELA  
CORREA LAYDNER:40904717020  
Dados: 2025.11.19 19:31:48 -03'00'

Mariangela Correa Laydner