



**SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - DLC/SMPG
RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Concorrência n.º 001/2025

Processo: 25.0.000094090-1

Objeto: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA PARA A REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO, REFORMAS E MANUTENÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PEDAGÓGICOS EM UNIDADES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS.

Resposta GS-SMP (36416002)

DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

1. **Prazo de Impugnação Ilegal:** O edital estabelece o prazo para impugnação de até 3 dias úteis antes da data de entrega dos documentos, enquanto a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) determina que o prazo deve ser contado a partir da data de abertura do certame. A impugnante alega que a cláusula do edital é ilegal por restringir o prazo previsto em lei.
2. **Regras Insuficientes para Empresas Estrangeiras:** Embora o edital permita a participação de empresas estrangeiras, ele não especifica os critérios para a apresentação e autenticação de seus documentos, como a necessidade de tradução juramentada e apostilamento (Convenção de Haia), gerando insegurança jurídica.
3. **Participação Indevida de Instituições Financeiras:** O edital autoriza a participação de instituições financeiras, o que a impugnante considera inadequado, pois o objeto do contrato são serviços de construção e gestão, e não serviços financeiros.
4. **Cláusula Restritiva para a Garantia (Seguro Caução):** O edital especifica de forma restritiva os tipos de títulos da dívida pública aceitos como garantia. A impugnante argumenta que a lei é mais ampla e que o edital extrapola suas competências ao criar uma restrição não prevista na legislação, violando o princípio da legalidade.
5. **Índices Contábeis Inadequados e sem Justificativa:** O edital exige índices de liquidez (Corrente e Geral) de 0,8, valor inferior a 1,0. A impugnante alega que:
 - o Um índice inferior a 1,0 indica que a empresa possui mais dívidas de curto prazo do que ativos, representando um risco financeiro para a administração pública.
 - o A prática de mercado e as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) recomendam índices superiores a 1,0 para garantir a saúde financeira da contratada.
 - o Não há justificativa técnica no processo para a adoção de um índice tão baixo e arriscado.

DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES:

Inicialmente destaca-se que a Impugnante alega ilegalidade nos prazos previstos para fins de impugnação ao Edital. Em sua interpretação, ao determinar o limite de 3 (três) dias úteis anteriores à data de entrega dos documentos, o prazo editalício para recebimento da impugnação teria **se encerrado em 24/10/2025**, se considerada a data de 29/10/2025 como aquela originalmente estabelecida para entrega dos envelopes:

<p>3. O Processo Administrativo nº 25.0.000094090-1/2025 e Concorrência nº 001/2025 está com sessão pública agendada para o dia 05 de novembro de 2025, às 14h, sendo portanto a data de protocolo de 30 de outubro de 2025 completamente tempestiva.</p> <p>4. Data Venia, a cláusula 11.2 do edital ao narrar sobre o prazo de impugnação do EDITAL, apresentou o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, que ocorreu em 29 de outubro de 2025 (fl. 06, §</p>

Dessa forma, a Impugnante busca indicar que o marco temporal foi estabelecido como sendo a *data de abertura dos envelopes* – que na publicação inicial do edital ocorreria em 05/11/2025 e, portanto, ocasionaria o **termo final do prazo para impugnações em 31/10/2025**.

Nesse contexto, considerando que a peça foi interposta pela Impugnante em 30/10/2025, a interpretação acerca do marco temporal aplicável se faz relevante no caso concreto pois se considerado como a *data de entrega dos envelopes* teria decaído seu direito de interposição. Entretanto, se considerada a *data de abertura dos envelopes*, a Impugnante teria exercido seu direito em tempo hábil.

Em síntese:

Interposição da impugnação	Marco temporal	Data do marco	Prazo para impugnação	Admissibilidade da Impugnação
30/10/2025	Data de entrega dos envelopes	29/10/2025	24/10/2025	Intempestiva
	Data de abertura dos envelopes	05/11/2025	31/10/2025	Tempestiva

Entretanto, a discussão levantada pela Impugnante perdeu o objeto considerando que esta deixou de considerar a prorrogação dos prazos editalícios, amplamente publicizada tanto no portal eletrônico da licitação ^[1] quanto no Diário Oficial do Município ^[2], Diário Oficial da União ^[3] e Diário das Cidades ^[4], que foram os mesmos meios e formatos da divulgação inicial do certame, conforme exigência do art. 55, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Dessa forma, os envelopes contendo os documentos de representação, proposta comercial e documentos de habilitação deverão ser entregues no dia 03/12/2025 e a respectiva sessão pública de abertura está agendada para 10/12/2025:



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

REABERTURA DOS PRAZOS DO EDITAL

O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, através da Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, torna pública reabertura dos prazos do edital, com a alteração da data de abertura da sessão pública da licitação abaixo:

CONCORRÊNCIA 001/2025 – PROCESSO 25.0.000094090-1, para a **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)** NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA PARA A REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO, REFORMAS E MANUTENÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PEDAGÓGICOS EM UNIDADES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS.

Os **ENVELOPES**, devidamente lacrados, contendo as **GARANTIAS DE PROPOSTA** e documentos de representação, **PROPOSTA COMERCIAL** e **DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO** deverão ser entregues das 10h00 às 12h00, no dia 03 de dezembro de 2025, na B3, na Rua XV de Novembro nº 275, Centro, São Paulo - SP.

A **SESSÃO PÚBLICA DA LICITAÇÃO** ocorrerá no dia 10 de dezembro de 2025, às 14h, igualmente na B3, na Rua XV de Novembro nº 275, Centro, São Paulo – SP, observadas as condições do Edital. As demais disposições permanecem inalteradas. O inteiro teor do Edital e seus anexos podem ser consultados no endereço eletrônico <https://prefeitura.poa.br/smp/ppp-escola-bem-cuidada> e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

LUCAS SANTOS DE OLIVEIRA,
Diretor de Licitações e Contratos/SMPG, em exercício.

ABERTURA DE PREGÃO ELETRÔNICO

O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, através da Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, por meio da Unidade Permanente de Licitações, torna pública a data de abertura da sessão pública da licitação abaixo:

PREGÃO ELETRÔNICO 327/2025 – PROCESSO 25.0.000013055-1 para contratação de empresa para a prestação de serviços de locação de veículo de representação, com motorista, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre/RS, conforme especificações constantes no ANEXO I - Termo de Referência, integrante do presente Edital.

SESSÃO PÚBLICA: será às 10h do dia 02 de outubro de 2025, no site www.portaldecompraspublicas.com.br.

Porto Alegre, 18 de setembro de 2025.
LUCAS SANTOS DE OLIVEIRA,
Diretor de Licitações e Contratos/SMPG, em exercício.

Fonte: Diário Oficial do Município de Porto Alegre, Edição 7605, Protocolo 569934.

Portanto, as alegações da Impugnante perderam o objeto, já que a impugnação é tempestiva independente do marco a ser considerado para sua interposição, não merecendo prosperar os argumentos suscitados.

De todo modo, mesmo a análise de mérito da questão, também não resulta no sucesso dos argumentos apresentados.

O art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que:

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de **abertura do certame.**” [grifou-se].

Observa-se que a opção do texto normativo pelo termo *certame* e não *envelopes* não é mera formalidade, principalmente quando considerada que foi alteração consciente do legislador em relação ao texto da legislação anterior (Lei Federal nº 8.666/1993):

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis **antes da data fixada para a abertura dos envelopes** de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.” [grifou-se].

Entende-se, portanto, que ao alterar o parâmetro temporal para interposição de impugnações da *abertura dos envelopes* para *abertura do certame*, há espaço interpretativo no tecido normativo da Lei Federal nº 14.133/2021 para se considerar casos específicos em que a Administração opta por processar a licitação distanciando esses dois eventos.

Vale ressaltar que há uma lógica para realizar a separação dos atos do certame em dois momentos distintos: nesse formato, evita-se que os licitantes

adotem estratégias que resultem em menor vantagem econômica à Administração, como a elaboração de duas propostas comerciais diferentes: uma com desconto mínimo, praticamente irrelevante em relação ao preço máximo de referência, que será apresentada caso não haja concorrência, e outra com o maior desconto efetivamente possível, caso verifique a presença de outros licitantes. Assim, ao se separar temporalmente esses dois eventos, a licitante não é estimulada a adotar um comportamento oportunista no momento da sessão pública de abertura dos envelopes, viabilizando-se, portanto, a obtenção de melhores propostas comerciais por parte da Administração.

Além disso, quando há opção desse mecanismo pela Administração, **a entrega dos envelopes se caracteriza como o marco temporal lógico a ser considerado como o momento de abertura do certame e, conseqüentemente, referência para interposição de eventual impugnação**, até mesmo para oportunizar que os licitantes adequem suas propostas e demais documentos na eventualidade de procedência dos pedidos de revisão do Edital suscitados.

Isso porque, conforme se observa do texto editalício, após o recebimento dos envelopes já se praticam atos que caracterizam o andamento do certame, em especial a abertura do Envelope 1, com o objetivo de checar se a licitante atende aos critérios de participação da licitação, em especial acerca da garantia de proposta e dos documentos de representação:

“16.3. **Após o término do recebimento**, a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO **promoverá a abertura do ENVELOPE 1**, contendo a GARANTIA DE PROPOSTA E DOCUMENTOS DE REPRESENTAÇÃO, quando então será verificado o atendimento ao disposto no item 13 deste EDITAL.” [grifou-se].

Para além disso, eventual interpretação no sentido proposto pela Impugnante teria o condão de gerar situações ilógicas dentro do processo administrativo da licitação. Isso porque, se apenas a data de abertura dos envelopes contendo a proposta comercial fosse considerada como o marco para contagem do prazo para interposição das impugnações, ocorreria a seguinte situação concreta:

- 29/10/2025: data para entrega dos envelopes.
- 31/10/2025: data-limite para interposição das impugnações;
- 04/11/2025: data-limite para decisão da Comissão de Licitação (nos termos do item 11.2.1 do Edital);
- 05/11/2025: data para abertura do envelope contendo a proposta comercial.

Neste caso, eventual decisão da Comissão de Licitação que concluísse pela procedência da impugnação seria proferida **em momento posterior à entrega dos envelopes**, não possibilitando, portanto, que as licitantes possam adequar sua proposta ao decidido pela Comissão. Trata-se claramente de uma interpretação que não condiz com o objetivo do legislador e tampouco com a lógica da ordem dos atos a serem praticados no bojo do processo administrativo.

Pelos fatos e razões expostas acima, manifestamo-nos pela total improcedência do pedido da Impugnante, tanto pela perda do objeto quanto pela ausência de respaldo jurídico em sua interpretação.

DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

Para além da análise de admissibilidade, cumpre também analisar os fundamentos de mérito apresentados pelo Impugnante, conforme tratado nos itens a seguir.

3.1. Da participação de empresas estrangeiras e instituições financeiras

Em síntese, a Impugnante alega que o Edital não disporia acerca dos requisitos a serem observados na eventual apresentação de documentos de habilitação de empresas estrangeiras, apesar de haver autorização expressa no item 7.1 para participação de entidades estrangeiras.

Aduz também que o presente certame se trata de licitação internacional, mas não teriam sido cumpridos os requisitos estabelecidos no art. 52 da Lei Federal 14.133/2021 acerca de disposição expressa no instrumento convocatório quanto ajustes e diretrizes da política monetária e do comércio exterior e parâmetros incidentes sobre os preços a serem definidos a partir de estimativas ou médias dos tributos.

Por fim, a Impugnante alega que haveria ilegalidade na aceitação de instituições financeiras no âmbito do Edital, considerando que o objeto da disputa se trata de serviços de construção e gestão.

Em relação ao primeiro questionamento, a Impugnante não encontra respaldo fático em suas alegações. Isso porque a apresentação de documentos em idiomas estrangeiros é extensamente regrada nos itens 12.15 e seguintes do Edital, conforme transcrito abaixo:

“12.15. Documentos de origem estrangeira deverão:

- a) ser apresentados acompanhados de tradução juramentada e de sua respectiva consularização;
- b) caso equivalentes, possibilitar a clara identificação do seu conteúdo, validade e eficácia, cabendo ao LICITANTE indicar a que item e a que exigência editalícia o documento corresponde.

12.16. Na hipótese de não existir documentação equivalente nos respectivos países de origem, as pessoas jurídicas estrangeiras deverão apresentar declaração firmada por seu representante, nos termos do Modelo de Declaração de Inexistência de Documento Equivalente constante do ANEXO II – MODELOS E DECLARAÇÕES, consignando, sob as penas da lei, que atendem às exigências do respectivo item deste EDITAL não coberto pela documentação do país de origem, sendo facultada à COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, em qualquer caso, a promoção dos atos previstos no item 19 deste EDITAL.

12.17. É dispensada a consularização de que trata o subitem 12.5, “a)”, nos casos previstos pela Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, promulgada pelo Decreto Federal nº 8.660/2016.

12.18. A COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO poderá proceder às diligências necessárias à aferição de eventual divergência material entre documento no idioma original e sua tradução, sendo desclassificado o LICITANTE que, comprovadamente, houver apresentado tradução divergente a fim de dela se beneficiar, sem prejuízo da execução da GARANTIA DE PROPOSTA e aplicação de sanções cíveis, penais e administrativas competentes.” [grifou-se].

Conforme se observa, há extenso regramento acerca de todos os requisitos e parâmetros a serem cumpridos no caso de apresentação de documentação em outro idioma, atendendo tanto ao art. 57, §4º, da Lei Federal nº 14.133/2021, quanto a outras normativas aplicáveis, como o Decreto Federal nº 8.660/2016, que insere no ordenamento jurídico brasileiro as disposições da Convenção de Haia.

Em relação ao segundo questionamento da Impugnante, cumpre destacar que este certame não se trata de concorrência internacional, como aduzido inicialmente. Conforme se observa na redação explícita do art. 6º, XXXV da Lei Federal nº 14.133/2021, para se caracterizar como licitação internacional determinado certame precisa (i) cumulativamente permitir a participação de licitantes estrangeiros E a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira OU (ii) ter a possibilidade de que o objeto contratual seja executado em território estrangeiro:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXXV - licitação internacional: licitação processada em território nacional na qual é **admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira**, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro.” [grifou-se].

Complementarmente, o art. 9º, II, da mesma norma dispõe que nos processos de compras públicas não serão estabelecidos tratamentos diferenciados entre empresas brasileiras e estrangeiras:

“Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

II - **estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial**, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra **entre empresas brasileiras e estrangeiras**, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional.” [grifou-se].

Dessa forma, a mera possibilidade de que empresa estrangeira participe do certame decorre de obrigação legal da Administração Pública em não diferenciar entidades nacionais e internacionais sem justificativa adequada, **não sendo suficiente, por si só, para caracterizar a presente disputa como licitação internacional**. Nesse sentido:

“Extrai-se da referida definição legal que para que seja caracterizada uma licitação internacional, nos termos da lei, não basta apenas a participação de licitante estrangeiro. Isso porque, **como regra geral, qualquer interessado – nacional ou estrangeiro – está autorizado a participar de processos licitatórios brasileiros.**” [grifou-se].^[5]

Portanto, os requisitos do art. 52 da LLC se aplicam exclusivamente a essa modalidade específica, não prosperando as alegações de ilegalidade da Impugnante, que decorrem de interpretação equivocada acerca das normas aplicáveis às licitações e contratações públicas.

Por fim, alega a Impugnante que não deveria ser permitida a participação de instituições financeiras na presente licitação, considerando que o objeto em disputa se trata de serviços de construção e gestão.

Acerca desse ponto, vale citar que as licitantes no âmbito de Parcerias Público-Privadas são usualmente compostas por consórcios de diferentes empresas, que aglutinam expertises diversas necessárias ao sucesso do projeto.

Nesse sentido, não há obrigação de que o objeto social de todas as licitantes seja diretamente relacionado ao objeto da concessão, considerando que a verificação da capacidade do consórcio licitante para a execução do objeto licitado se dá por meio da exigência de atestados de capacidade técnica, conforme os parâmetros estabelecidos no item 15.5 do Edital, que serão rigorosamente analisados pela Comissão de Licitação. Para tanto, as licitantes podem até mesmo se utilizar de atestados de potenciais subcontratadas pela licitante ou consórcio vencedor, desde que apresentado compromisso formal de subcontratação futura, conforme o item 15.5.7 do Edital, que incorpora o permissivo previsto no §9º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

É nesse sentido que aponta o Banco Mundial:

“Os investidores de capital inicial, **que desenvolvem a proposta de Parceria PúblicoPrivada (PPP)**, são normalmente chamados de acionistas do projeto. **Investidores de capital típicos podem ser desenvolvedores de projetos, empresas de engenharia ou construção, empresas de gestão de infraestrutura e fundos de private equity**. Os financiadores de projetos de PPP em países em desenvolvimento podem incluir bancos comerciais, bancos de desenvolvimento e instituições financeiras multilaterais e bilaterais, e investidores institucionais, como fundos de pensão e companhias de seguros.

Conforme mostrado na Estrutura Típica de um Projeto de PPP, **a sociedade de propósito específico (SPE) contrata empresas para gerenciar o projeto e a construção** (geralmente por meio de um contrato de EPC - Engenharia, Compras e Construção) e a operação e manutenção (O&M). **Essas contratadas podem ser afiliadas aos investidores de capital.**”^[6] [grifou-se]

Para além disso, a participação de instituições financeiras no setor da infraestrutura, especialmente em concessões e parcerias público-privadas, vem crescendo dada a necessidade de vultosos montantes de capital necessários para execução dos investimentos previstos. A título exemplificativo, citam-se os leilões dos Lotes 1 (Edital de Concorrência nº 01/2023^{[7], [8]}) e 5 (Edital de Concorrência nº 03/2025^{[9], [10]}) de rodovias do Paraná, ambos vencidos pelo grupo Pátria.

Diante dos fatos e fundamentação apresentada, manifestamo-nos pela rejeição dos pedidos da Impugnante pela Comissão Especial de Licitação.

3.2. Dos requisitos exigidos para a garantia de proposta

Em síntese, a Impugnante alega ilegalidade na redação da alínea 'b' da cláusula 13.4 do Edital em razão de exigir requisitos mínimos para a garantia de proposta apresentada na modalidade em caução em títulos do tesouro, que não devem ser gravados com cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade, nem adquiridos compulsoriamente, aceitando-se apenas Tesouro Prefixado (LTN), Tesouro Selic (LFT), Tesouro IPCA+ (NTN-B Principal), Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais (NTN-B), Notas do Tesouro Nacional – série C – NTN-C ou Tesouro Prefixado com Juros Semestrais (NTN-F).

Aduz a Impugnante que tais exigências devem ser suprimidas do instrumento editalício considerando que não encontram previsão expressa no art. 96 da Lei Federal nº 14.133/2021:

“Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em **títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia** autorizado pelo Banco Central do Brasil, e **avaliados por seus valores econômicos**, conforme definido pelo Ministério da Economia;” [grifou-se].

A Impugnante fundamenta sua posição a partir de interpretação restritiva do texto legal, alegando que a Administração pode apenas realizar de forma estrita os comandos legais, sem espaço para, a partir das normas vigentes, utilizar de sua discricionariedade para implementar exigências e adequações necessárias para os casos concretos.

Entretanto, essa argumentação não demonstra atualização acerca das correntes de interpretação do direito público no ordenamento jurídico brasileiro, que têm avançado em sentido contrário:

“A Administração Pública de cada País, suas estruturas, suas competências, seus modelos de ação, foram construídos ao longo do tempo. Nisso, as leis tiveram – e têm – o seu papel, claro. Mas as soluções legais foram e são heterogêneas, com modelos e densidades muito variáveis. **Grande parte dessas leis não contém a antecipação em abstrato de todos e cada um dos atos da Administração**, embora elas sejam as responsáveis pela instituição das organizações estatais e **pela autorização e delineamento de sua ação futura. As atividades administrativas escoradas nessas bases não podem ser definidas como mera execução de leis**; há nelas, claro, **implementação do que as leis preveem, mas a função criadora da Administração nesses casos não pode ser minimizada**: essas atividades são muito mais que execução. Administrar é também criar, a partir das leis.” [grifou-se].^[11]

Essa é corrente de interpretação de Direito Público que foi inclusive positivada por meio da Lei Federal nº 13.655/2018, que atualizou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluindo disposição expressa para que a interpretação das normas de direito público deva considerar as exigências concretas das políticas públicas:

“Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados** os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e **as exigências das políticas públicas** a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.” [grifou-se].

Entende-se, portanto, que não se sustenta a alegação da Impugnante, na medida em que a exigência de requisitos específicos para a garantia de proposta apresentada na modalidade de caução em títulos do tesouro visa assegurar que a garantia dos licitantes possa ser acionada nos casos previstos em Edital, o que seria dificultado no caso de incidência de cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade. Preserva-se, assim, a função precípua da garantia de proposta de incentivar a participação somente de licitantes comprometidos e com propostas comerciais adequadamente elaboradas, possibilitando a sua execução em caso de recusa pelo vencedor de assinatura do contrato e garantindo mecanismo de compensação ao erário público na materialização dessa hipótese.

Assim, a exigência de cláusulas de impenhorabilidade e inalienabilidade resguardam a Administração de ter eventual pleito de resgate do título frustrado em razão de manobras de má-fé dos licitantes. No mesmo sentido, a especificação de quais são os títulos aceitos delimita papéis com negociação frequente no mercado e que possuem alta liquidez, garantindo que seu valor seja acurado.

Nesse sentido, verificam-se exigências semelhantes em diversos outros editais publicados no país, inclusive em caso semelhante julgado em licitação para concessão de aeroportos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). No referido caso, houve impugnação semelhante, na qual também foram levantadas alegações de restrição à competitividade do Edital, as quais foram rechaçadas em análise técnica realizada pela ANAC:

“A Impugnante apresenta ainda suas razões de inconformidade em relação ao item 4.15.2 do Edital, ora transcrito: 4.15.2. na hipótese de a Garantia da Proposta ser prestada em títulos da dívida pública, aceitar-se-á apenas Letras do Tesouro Nacional - LTN, Letras Financeiras do Tesouro - LFT, Notas do Tesouro Nacional - série C - NTN-C, ou Notas do Tesouro Nacional - série F - NTN-F;

Com o objetivo de assegurar a liquidez das garantias da proposta apresentadas pelas licitantes, a ANAC, utilizando-se dos critérios previstos no artigo 56, §1º, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93, determinou aos licitantes - no caso de opção pela apresentação de caução em títulos da dívida pública – que fossem utilizados os seguintes títulos: Letras do Tesouro Nacional - LTN, Letras Financeiras do Tesouro - LFT, Notas do Tesouro Nacional - série C - NTN-C ou Notas do Tesouro Nacional - série F - NTN-F.

A delimitação do rol de possibilidades de títulos públicos a serem utilizados em caução, antes de infringir o princípio da legalidade e da competitividade do certame, assegura de forma plena a isonomia no tratamento dos licitantes. De fato, a ANAC ao delimitar expressamente os títulos que podem ser utilizados visa assegurar que as garantias de proposta apresentadas pelos licitantes tenham, indistintamente, o mesmo valor monetário.

Os títulos indicados no item 4.15.2 do Edital, apresentam negociação frequente no mercado e gozam de alta liquidez, evitando o favorecimento de licitantes que apresentem títulos de baixa liquidez, e que, portanto, não refletem de forma acurada o valor fixado para a garantia da proposta. **É importante ressaltar que não há qualquer vulneração a plena competitividade do certame com a delimitação dos títulos da dívida pública que podem ser utilizados para a garantia da proposta**, uma vez que tais títulos **são amplamente negociados no mercado e podem ser acessados, indistintamente, por todos os licitantes.**” [grifou-se].^[12]

Portanto, dado que a presente concorrência versa sobre objeto socialmente sensível e envolve grandes valores de investimentos, além de ser processo longo e no qual foram investidos relevantes recursos financeiros e humanos, os requisitos exigidos no caso concreto representam fator de segurança para a Administração no processamento do certame e de proteção aos interesses públicos.

Sendo assim, manifestamo-nos pelo indeferimento integral do pedido da Impugnante por parte da Comissão Especial de Licitação.

3.3. Dos índices contábeis exigidos para fins de qualificação econômico-financeira

Em síntese, a Impugnante alega a inadequação da alínea “c” do item 15.3.1 do Edital, que exige a apresentação dos Índices de Liquidez Corrente (LC) e de Liquidez Geral (LG) iguais ou superiores a 0,8 e do Índice de Solvência Geral (SG) igual ou superior a 1,2.

Para tanto, aduz que a Administração Pública teria deixado de fornecer justificativa para a exigência de apresentação destes Índices e de seus valores, o que estaria em desacordo com a Sumula nº 289 do Tribunal de Contas da União (TCU)^[13], que determina que a solicitação de índices contábeis de capacidade financeira deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto

licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula incluía rentabilidade ou lucratividade.

Inicialmente, destaca-se que o Município de Porto Alegre, por meio da Ordem de Serviço nº 03/2021^[14], instituiu mecanismo padronizado para verificação da situação econômico-financeira de empresas participantes de processos licitatórios publicados pelo ente municipal, com a finalidade de aprimorar as condições de avaliação dos órgãos encarregados pela condução de certames.

Verifica-se, portanto, que a própria existência do ato normativo fornece lastro técnico e jurídico para utilização dos índices padronizados, que têm sido utilizados no âmbito dos processos licitatórios do município desde maio de 2021. Sendo assim, dispor de outra forma no Edital ora tratado estaria em desacordo com as orientações municipais acerca da condução de procedimentos licitatórios e representaria, de fato, uma irregularidade.

Para além de justificativa estritamente normativa, é relevante destacar que a exigência dos referidos índices contábeis foi integralmente justificada no bojo da Modelagem do Projeto, no âmbito da fase interna da licitação. Neste sentido:

“O caput do art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021 autoriza a exigência, nos editais de licitação, de qualificação econômico-financeira, cujo objetivo é demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato. **Deve ser comprovada de forma objetiva, sendo restrita à exigência – não necessariamente cumulativa – de (i) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e/ou (ii) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.**

[...]

A exigência isolada de tais certidões – aliada à exigência de garantia de proposta – tem sido adotada em diversos projetos de parceria semelhantes (a exemplo da PPP para requalificação e manutenção de escolas na DRE São Mateus promovida pelo Município de São Paulo, embora regida pela Lei Federal n.º 8.666/1993). Não obstante, **o Município de Porto Alegre editou, já sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, a Ordem de Serviço nº 03, de 21 de maio de 2021, que prevê alguns critérios para a aferição dos indicadores da situação econômico-financeira das licitantes.**

Portanto, por diretriz do Município de Porto Alegre adotada no contexto local de padronização de seus instrumentos convocatórios, o Edital incorpora a exigência indicada no inciso I do art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021 (balanço patrimonial e demais demonstrativos contábeis).

Registra-se que a Ordem de Serviço nº 03/2021 guarda maior relação com contratações administrativas regidas pelo regime jurídico geral da Lei Federal nº 14.133/2021, a exemplo de aquisições, contratações de obras, assim como para contratações cujo objeto seja cessão de mão-de-obra. Não há menção a PPPs ou concessões, em sentido amplo, sendo necessárias adaptações para aplicação ao presente Projeto, apresentadas abaixo.

Como critério objetivo de análise do balanço patrimonial e demonstrativos contábeis adotaram-se os índices financeiros para “serviços” indicados no Anexo I da referida Ordem de Serviço nº 03/2021, tendo como referência o Edital da Concorrência Pública Internacional 18/2023 (conforme item 12.19 desse referido edital) promovida pelo Município de Porto Alegre, a saber:

[...]

A adoção dos índices de “serviços” em detrimento daqueles indicados pela Ordem de Serviço nº 03/2021 para a “execução de obras de engenharia” encontra supedâneo na própria definição de “concessão administrativa” prevista na Lei Federal nº 11.079/2004, que trata as chamadas PPPs administrativas como espécie de contrato de prestação de serviços, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.” [grifou-se].

Destaca-se que, assim como todos os demais elementos do presente certame, essa foi questão submetida à avaliação prévia dos órgãos de controle, não havendo questionamento referente à exigência prevista no instrumento convocatório.

Portanto, considerando que a exigência dos referidos índices teve justificativa técnica e jurídica, tanto do ponto de vista normativo quanto no âmbito da fase interna da licitação, as alegações da Impugnante não prosperam.

JULGAMENTO:

Em face do acima exposto, somos pelo INDEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO, entende-se que as alegações da Impugnante não encontram lastro fático e carecem de fundamentação técnica e jurídica.

[1] Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smp/ppp-escola-bem-cuidada>. Acesso em: 31/10/2025.

[2] Disponível em: www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver_conteudo.php?protocolo=569934. Acesso em: 31/10/2025.

[3] Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smp/Porto%20Alegre%20RS%20-%20DOU%2018-09%20-%20SMPG.pdf. Acesso em: 31/10/2025.

[4] Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smp/Porto%20Alegre%20-%20JC%20-%2018-09%20-%20SMPG.pdf. Acesso em: 31/10/2025.

[5] Maciel de Moraes, L. M., & Salgueiro Silveira, G. Licitações Internacionais. **MERCATORIA**. Vol. 01. Recife: NAJIB-FDR/ UFPE, 2024. Recuperado de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/MERC/article/view/265392>. Acesso em: 31/10/2025.

[6] Tradução livre. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/finance-structures-ppp>. Acesso em: 31/10/2025.

[7] Disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427>. Acesso em: 03/11/2025.

[8] Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/infraestrutura-brasil-holding-xxi-s-a-vence-leilao-do-lote-1-das-rodovias-no-parana>. Acesso em 03/11/2025.

[9] Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/rodovias-integradas-do-parana-lote-5>. Acesso em: 03/11/2025.

[10] Disponível em: <https://ppi.gov.br/patria-vence-o-leilao-do-lote-5-das-rodovias-do-parana-com-desagio-de-2383/>. Acesso em 03/11/2025.

[11] SUNDFELD, C. A. Direito administrativo para céticos. [s.l.]: Malheiros, 2014, p. 236.

[12] Processo Administrativo nº 60800.257874/2011-12: Leilão nº 02/2011 cujo objeto é concessão para ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro, na cidade de Guarulhos/SP, Viracopos, na cidade de Campinas/SP, e Presidente Juscelino Kubitschek, na cidade de Brasília/DF. Disponível em: <https://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/09/Resposta%20%C3%A0%20Impugna%C3%A7%C3%A3o%20GLOBAL%20Final.pdf>. Acesso em: 31/10/2025.

[13]

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/*NUMERO%253A289/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 31/11/2025.

[14] Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/ordem-de-servico/2021/1/3/ordem-de-servico-n-3-2021-dispoe-sobre-os-indicadores-da-situacao-economico-financeira-das-empresas-licitantes-da-administracao-direta-e-indireta>. Acesso em: 31/11/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Tamires Barcellos Peron, Membro de Comissão**, em 04/11/2025, às 16:42, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **36422701** e o código CRC **F23544B4**.