



À

**SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES -
CELIC**

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A/C Ilmo. Sr. *Subsecretário Felipe Moreira Cruzeiro*

Concorrência Internacional nº 0020/2023

Processo PROA nº 22/1300-0002086-7

CONSÓRCIO PULSA RS (“Consórcio”), adjudicatário da Concorrência Internacional nº 0020/2023 (“Concorrência”), em atenção ao ato de REVOGAÇÃO da licitação em epígrafe, publicado no DOE em 12/05/2026, vem à Vossa Senhoria, encaminhar **RECURSO** da decisão ali manifestada, com fundamento no artigo 165, I, “d” da Lei nº 14.133/21 (“Lei de Licitações”), pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

PRELIMINARMENTE

1. O ato objeto do presente recurso é nulo, por desobediência a expresse dispositivo da já mencionada Lei de Licitações, a saber o artigo 71, § 3º, *verbis*:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

...

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados



2. Fica evidente que, se é assegurada a “prévia manifestação aos interessados” ANTES do encerramento da licitação, com muito maior razão esse direito está garantido ao licitante vencedor (adjudicatário). Na ausência desta manifestação, que deve ser oportunizada pela autoridade condutora do procedimento licitatório, é inválida a revogação.

3. A propósito, este é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, pois ao julgar situação semelhante no âmbito da antiga Lei de Licitações, cuja disposição sobre a revogação/anulação do certame foi apenas transplantada para o novo regramento, entendeu por anular o ato que não foi precedido do contraditório prévio ao adjudicatário:

MANDADO DE SEGURANÇA. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO ADJUDICATÁRIO. A anulação de processo de licitação já encerrado com a proclamação do vencedor depende da instauração de processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa. Artigo 49, § 3º, da Lei nº 8.666/93. Hipótese em que a Administração Pública, após a adjudicação, decidiu pela anulação do Edital de Concorrência sem oportunizar defesa prévia do licitante vencedor. Recurso provido. (Agravado de Instrumento Nº 70049490527, Vigésima Segunda. (TJ-RS - AI: 70049490527 RS, Relator.: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 26/07/2012, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 31/07/2012)

4. A análise sistemática e completa do art. 71, além disso, revela limites claros para o ato de revogação da licitação, além da garantia ao direito de prévia manifestação dos interessados (art. 71, §3º), também deve estar devidamente motivado em fato superveniente devidamente comprovado, conforme estabelece o § 2º do art. 71 da Lei 14.133/2021.

5. Embora a Administração Pública possa revogar o certame por razões de conveniência e oportunidade, tal alternativa não pode ser exercida de forma arbitrária, estando condicionada à demonstração concreta do interesse público subjacente e à exposição clara dos motivos determinantes do ato. A ausência de motivação específica e suficiente, com indicação precisa dos fatos, provas e fundamentos jurídicos que justifiquem a medida, implica vício insanável, ensejando a nulidade do ato administrativo, nos termos do dever geral de motivação e dos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.



6. No caso concreto, o vício é evidente. O Edital prevê, de forma objetiva, que a revogação da licitação poderia ocorrer nas hipóteses de (i) não comparecimento da adjudicatária no prazo estipulado, (ii) seu impedimento ou (iii) sua recusa. Todavia, o ato de revogação limitou-se a mencionar genericamente o item 18.8 do Edital, bem como a Nota Técnica DCPPP nº 15/2026 e a Manifestação Jurídica SERG nº 41/2026, sem explicitar qual dessas hipóteses teria efetivamente se configurado, nem apontar o fato superveniente concreto que justificaria a medida extrema. Tal generalidade não atende ao dever legal de motivação, tampouco permite o controle do ato ou o exercício do contraditório pelo administrado, configurando manifesta ilegalidade.

7. E, conforme demonstrar-se-á adiante a Nota Técnica DCPPP nº 15/2026 e a Manifestação Jurídica SERG nº 41/2026, na qual se baseou a decisão, está apoiada em suposições e premissas equivocadas. A demonstração da inadequação das conclusões constantes nessas manifestações da Administração Pública foi submetida à apreciação da Secretaria de Reconstrução Gaúcha (SERG), mas sem que lhe fosse oportunizado o contraditório e as garantias de ampla defesa, o que torna – reflexamente – o ato de revogação eivado de nulidade.

8. Nesse sentido, para além das razões acima que, por si só, já ensejariam o reconhecimento da nulidade do ato combatido, a revogação é nula, porquanto implicou flagrante cerceamento de defesa do adjudicatário, ao suprimir a instância recursal estabelecida Lei RS nº 15.612/21, no seu artigo 72, § 1º:

Art. 72. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará à autoridade superior.

9. Como mencionado, o ora recorrente encaminhou pedido de reconsideração ao Senhor Secretário da Reconstrução Gaúcha, em 11/05/2026, com fundamento no art. 72, §1º da Lei RS 15.612/21, e ato seguinte, no dia 12/05/2026, foi informado do ato de REVOGAÇÃO, sem que fossem examinados os fatos, fundamentos e as razões expostas no seu pedido de reconsideração.



10. Admitindo-se, para fins de argumentação e dado o posterior ato de revogação, que o pedido não foi deferido, vê-se que **não houve encaminhamento à autoridade superior**, para apreciação definitiva quanto às razões de fato e de direito que legitimam o pedido da adjudicatária. Vale dizer que o pedido de reconsideração formulado se dirigiu ao ato que negou o pedido de prorrogação para a assinatura do contrato, fora do âmbito da licitação, que se encerrara com a adjudicação do objeto e sua homologação (artigo 71, IV, da Lei de Licitações), razão pela qual plenamente aplicável a legislação estadual sobre o processo administrativo.

11. Além disso, a conduta administrativa viola frontalmente o princípio da boa-fé objetiva, que impõe deveres de lealdade, transparência e cooperação. Não é compatível com esse *standard* de comportamento a adoção de um ato gravoso e com relevante impacto tanto para o adjudicatário, quanto para o interesse público, como a revogação do certame, sem a devida explicitação das razões concretas, nem a abertura de oportunidade para saneamento, esclarecimento ou defesa. Ao agir dessa forma, a Administração frustra a legítima confiança do adjudicatário e incorre em atuação arbitrária, dissociada dos parâmetros legais e principiológicos que regem as licitações públicas.

12. A ilegalidade do ato impugnado também se evidencia à luz do art. 55 da Lei Estadual nº 15.612/21 e do art. 20 da LINDB, que veda decisões fundadas em conceitos jurídicos indeterminados ou cláusulas gerais desacompanhadas da devida consideração de suas consequências práticas. No caso, o ato de revogação apoia-se em formulações genéricas sem qualquer demonstração concreta dos efeitos reais da decisão, notadamente os impactos decorrentes da frustração de um procedimento já adjudicado e apto à contratação.

13. Não há, na motivação apresentada, qualquer análise quanto à necessidade e adequação da medida extrema de revogação, tampouco comparação com alternativas menos gravosas, como a concessão de prazo adicional ou a adoção de providências saneadoras, em frontal descumprimento do parágrafo único do referido dispositivo legal. Ao desconsiderar tais consequências práticas e deixar de demonstrar a proporcionalidade da medida, a Administração frustra o seu dever legal de motivação, reforçando o caráter arbitrário do ato



e sua incompatibilidade com os parâmetros legais que regem a atuação da Administração Pública.

14. Diante desse cenário, resta caracterizada a nulidade do ato de revogação, por ausência de motivação válida, inexistência de demonstração de fato superveniente e violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da boa-fé objetiva, impondo-se o reconhecimento de sua invalidade, com fundamento no poder-dever de autotutela da Administração Pública.

NO MÉRITO

15. A revogação levou em consideração a Informação nº 046/2026 – DELIC/SELIC que, à sua vez, acolheu o que consta na Nota Técnica DCPPP nº 15/2026 (“Nota Técnica”), para indeferir o pedido de prorrogação de prazo para cumprimento das condições à assinatura do Contrato de Concessão Administrativa para Revitalização e Urbanização do Cais Mauá, no Município de Porto Alegre (RS). Igualmente foi acolhida a manifestação jurídica nº 41/2026 da Procuradoria Setorial/PGE (“Manifestação”), a fim de reconhecer que não foram atendidos os requisitos prévios à assinatura do referido contrato, estabelecidos pelo item 18.5 do Edital de Licitação CRI nº 0020/2023. Em sequência, foi feito o encaminhamento do processo à Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC/SPGG.

16. A Nota Técnica considerou a ausência de comprovação da estrutura econômico-financeira. Tomou como referência a minuta do ato constitutivo da SPE, apresentada pelo ora requerente, considerando o valor da subscrição “indício grave” de que o licitante vencedor não dispõe dos “recursos necessários à execução do contrato”. Levou em conta, para corroborar essa suposição a informação de que o Consórcio “ainda está na busca por parceiros econômico financeiros”

17. A suposição é equivocada.

18. É certo que a Nota Técnica foi elaborada em 15/04/2026, não tendo tido condições de ponderar o conteúdo do pedido formulado pelo ora requerente no dia 20/04/2026, no



qual solicita a designação de data para a assinatura do Contrato, informando que “a SPE está apta a assinar o Contrato com o Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do Edital”, mas não pode uma mera suposição sobrepor-se a uma declaração formal feita pelo licitante. Nos estritos termos do que consta na Lei RS nº 15.612/2021, os processos administrativos no Estado do Rio Grande do Sul deverão obedecer, entre outros princípios, ao da **boa-fé objetiva**, o que impõe dever de colaboração, que não se verifica, nesta “suposição”.

19. Não se mostra compatível com tais princípios a construção de juízos conclusivos a partir de meras suposições, especialmente quando desconsideradas declarações formais do adjudicatário, reuniões técnicas realizadas, comunicações tempestivas do Consórcio e o integral atendimento das exigências de capital até o momento. A boa-fé objetiva repele inferências desfavoráveis desvinculadas de base normativa ou fática concreta, impondo à Administração Pública o dever de conduzir os seus atos com estabilidade, transparência e previsibilidade¹, sobretudo quando inexistente exigência editalícia específica quanto à integralização imediata do capital social ou à comprovação prévia das fontes de financiamento.

20. O próprio edital estabelece, de forma expressa, que a integralização do capital deve ocorrer apenas após a publicação do extrato do contrato. Ao desconsiderar tais parâmetros normativos e sustentar suas conclusões com base em expressões conjecturais, como “parece”, “demonstra indício” ou “não apresentou comprovação”, a Administração substitui critérios objetivos estabelecidos no Edital por juízos especulativos e arbitrários, em afronta à boa-fé objetiva, que deve reger a decisão administrativa.

21. Nesse contexto, Marçal Justen Filho, interpretando o artigo 49, caput, da Lei 8.666/1993, reproduzida no artigo 71, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, afirma não ser admitido *“que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente precisamente a mesma situação que fora reputada conveniente em momento pretérito”*². Deveras, se o próprio edital não prevê a necessidade o imediato aporte ou comprovação do capital, a licitação não pode ser agora revogada sob

¹ POZZO, Augusto; ROCHA, Sílvia. Capítulo I. Processo Administrativo In: POZZO, Augusto; ROCHA, Sílvia. Curso de Direito Administrativo - Ed. 2025. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2025.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. – 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, pág. 1140.



tal pretexto, sob pena de ferir outro princípio norteador do Direito Administrativo – a legalidade:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. LOCAÇÃO DE SISTEMA DE RADIOCOMUNICAÇÃO DIGITAL TRONCALIZADO. SELAÇÃO DA OFERTA MAIS VANTAJOSA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE FATO SUPERVENIENTE JUSTIFICADOR DA CONDUTA. ALTERAÇÃO DE CLÁUSULAS DO EDITAL. ILEGALIDADE VERIFICADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. SENTENÇA MANTIDA. - É ilegal a revogação de processo licitatório quando não se verificar fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a conduta administrativa. (TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10000212271266001 MG, Relator.: Elias Camilo, Data de Julgamento: 27/05/2022, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 31/05/2022)

22. Além disso, pela teoria dos motivos determinantes, quando a Administração Pública declara a motivação de um ato administrativo discricionário, a validade do ato fica vinculada à existência e à veracidade dos motivos por ela apresentados como fundamentação, não podendo ela se lastrear em meras suposições.

23. Sendo este o caso, se estaria diante, no mínimo, de uma mudança dos critérios fixados no edital e, conforme adverte Helly Lopes Meirelles, para o ensejo da revogação do certame não basta “*a alegação de mudança de critério administrativo, tão comum em nossos costumes políticos. É indispensável a demonstração de que fatos posteriores à abertura da licitação desaconselham seu prosseguimento, justificando sua revogação*”³.

24. Do mesmo modo, o dever de colaboração impõe à Administração Pública o ônus de viabilizar o cumprimento das condicionantes contratuais, o que pressupõe a disponibilização tempestiva de informações sem as quais determinados requisitos não podem ser tecnicamente atendidos. Não é juridicamente aceitável imputar ao particular atraso ou insuficiência cuja raiz decorra, total ou parcialmente, da própria omissão administrativa.

25. O pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Consórcio não se limitou, como indevidamente pressuposto na Nota Técnica, a impactos de natureza econômico-financeira. O que se submeteu à apreciação da Administração foi a necessidade de tempo razoável para análise aprofundada das interferências operacionais, funcionais, construtivas e regulatórias

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 15. ed. atualizada por José Emmanuel Burle Filho; Carla Rosado Burle; Luís Fernando Pereira Franchini. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 226.



decorrentes da prorrogação e da convivência do Contrato do Embarcadero com a concessão do Cais Mauá. Trata-se de interferências que afetaram diretamente obrigações essenciais do contrato de concessão, inclusive aquelas relativas à execução de obras, à disponibilidade permanente das áreas e à assunção integral da operação pelo concessionário.

26. A eventual sobreposição, restrição ou inviabilidade dessas obrigações em razão da presença e da operação do Embarcadero impacta diretamente a exequibilidade do próprio objeto contratual, demandando avaliação prévia, articulada e responsável, sob pena de se firmar contrato cujo cumprimento integral já se sabe comprometido.

27. A postura adotada na Nota Técnica, de remeter genericamente tais conflitos à futura recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, não enfrenta o problema sob o ângulo jurídico adequado. Foi precisamente para garantir a exequibilidades das obrigações contratuais diante da ausência de condução institucional junto às obrigações do Concessionário para com a área do Embarcadero, que o Consórcio requereu o adiamento de 90 (noventa) dias, prazo manifestamente razoável à vista da suspensão unilateral da assinatura pela Administração por mais de 20 (vinte) meses e da superveniência de alteração substancial do cenário contratual.

28. A respeito do tema, o Tribunal de Contas da União já manifestou a possibilidade de conferir prazo adicional e razoável para que o licitante demonstrar a exequibilidade da proposta, ainda mais se perante situação excepcional:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE POR INEXEQUIBILIDADE DE SUA PROPOSTA. AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR):<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/23782024>, Relator.: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 06/11/2024)

29. Na sequência, a Nota Técnica examinou a “argumentação referente aos impactos das enchentes de 2024 e da celebração do Termo Aditivo do Contrato Embarcadero”, concluindo que “parte dos efeitos já foram considerados em prorrogações anteriores”, que o Consórcio “tinha ciência da situação das áreas objeto de concessão”, e que “eventual desequilíbrio econômico-financeiro decorrente das prorrogações dos contratos do



Embarcadero e do estacionamento não será suportado economicamente pelo Consórcio, mas sim pelo Poder Concedente, mediante processo de reequilíbrio, na hipótese de assinatura do contrato". Vale lembrar que a "prorrogação anterior" não decorreu de pedido do licitante vencedor, mas, sim, foi ato da Administração, reconhecendo, "parcialmente", a situação extraordinária verificada e suspendeu a assinatura do contrato entre maio/24 e dez/2025, conferindo apenas 90 dias para que a adjudicatária tomasse as providências necessárias para dar início à execução contratual.

30. Novamente a Nota Técnica está equivocada.

(a) Se "parte dos efeitos" já foi considerada, é porque "parte dos efeitos" NÃO FOI CONSIDERADA. É disso que se trata no pedido de prorrogação.

(b) É certo que o Consórcio tinha ciência da situação das áreas. ANTES DA ENCHENTE. É evidente que o **fato extraordinário** que se traduz nas enchentes de 2024 não compunha (e nem poderia compor, dada a sua excepcionalidade) a matriz de riscos original projetada pelo Consórcio, sendo necessária uma importante adaptação nessa análise, que impactou nas perspectivas de assinatura do Contrato, dentro do prazo originalmente previsto. Sem embargo, o ora requerente já realizou esta reanálise, tanto que se dispôs a firmar o Contrato, nos termos do Edital.

(c) É totalmente inusitada a indicação de que a SPE firme o Contrato e, *ex ante*, **já esteja reconhecido o desequilíbrio**. Isso não faz o menor sentido. Se há elementos a indicar o desequilíbrio, então esses elementos SÃO RELEVANTES PARA A ASSINATURA DO CONTRATO. Mais uma vez, não obstante mais essa situação, CRIADA EXCLUSIVAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO, outra vez em violação ao já apontado **princípio da boa-fé objetiva**, aqui em sua dimensão referente ao dever de indicação e esclarecimento (eis que a prorrogação da concessão com o Embarcadero só foi dada ao conhecimento do licitante vencedor em 05/01/2026, APÓS ser firmada, 25 dias após o esgotamento do período reconhecido no Decreto RS nº 58.359/25 como de estado de calamidade pública), o Consórcio prontificou-se a assinatura do Contrato.

(d) Ademais, não se pode olvidar que o certame é conduzido, também, à luz da Lei nº 11.079/04 ("Lei das Parcerias Público-Privadas"), que estabelece, no seu art. 4º,



entre as diretrizes que orientam esta espécie de contratação, a “transparência dos procedimentos e das decisões” e a “repartição objetiva de riscos entre as partes”, que, à toda evidência, não foram observadas.

31. Ademais, é relevante notar que o pedido de prorrogação foi formulado tempestivamente, permaneceu longamente sem resposta e, ainda assim, o adjudicatário seguiu adotando providências concretas voltadas à futura celebração do contrato, inclusive indicando data para assinatura e sinalizando disponibilidade financeira, circunstâncias que reforçam a seriedade da conduta e afastam qualquer alegação de inércia ou desinteresse.

32. Quanto ao que consta na Manifestação, esta confeccionada após o pedido formulado para a designação de data para a assinatura do Contrato, limitou-se a “repisar” os argumentos na Nota Técnica, novamente baseando-se em mera suposição, acrescentando apenas, a menção à ausência do “Plano de Seguros” mencionado no Edital. Ora, como já foi apontado pelo ora requerente, a perfectibilização do “Plano de Seguros” depende do inventário dos bens integrantes da concessão, o que, embora requerido há meses para a Administração Estadual, não foi fornecido, até a presente data. Mesmo assim, o Consórcio criou as condições para a apresentação deste requisito, antecipadamente. Quanto às demais obrigações prévias à assinatura do contrato, reitera o requerente que está apto a satisfazê-las, para além a imaginativa suposição da Nota Técnica.

33. Por fim, importa ressaltar e considerar o dever de razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé e motivação consistente, a que deve observar a Administração Pública. Não por acaso, dispõe o art. 20, caput, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro⁴, que nenhuma decisão administrativa deverá ser tomada de forma juridicamente abstrata, alheia, portanto, às suas consequências práticas. A Nota, na qual se fundou a decisão administrativa, não analisa na prática por que um prazo adicional de 90 (noventa) dias afrontaria o interesse público, apenas afirma genericamente que “prolonga a incerteza”. O interesse público subjacente à concessão em tela não se confunde com a mera observância formal de prazos,

4 Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.



mas se traduz na execução efetiva, segura e sustentável de um projeto estratégico para o Estado do Rio Grande do Sul.

Diante do exposto, **requer a provimento** do presente recurso para, acolhidas as preliminares, declarar a nulidade da revogação da licitação em tela, ou, alternativa e sucessivamente, no mérito, reformar a decisão exarada, assinalando-se data para a assinatura do Contrato, respeitado o período razoável para a adoção das providências formais necessárias, em especial diante do fato de que, após o anúncio do indeferimento do pedido de prorrogação, feito com ampla publicidade pela Administração, restou impossibilitada a atualização de contas específicas junto ao Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e B3

Porto Alegre, 12 de maio de 2026.

 Documento assinado digitalmente
SERGIO LUIS FERNANDES STEIN
Data: 15/05/2026 12:58:20-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

CONSÓRCIO PULSA RS

Sérgio Luís Fernandes Stein