

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 017/2026
PREGÃO PRESENCIAL Nº 007/2026
RECORRENTE: NAZARÉ COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA.

OBJETO: Permissão de Uso de Espaço denominado “Piscina Bar”, de propriedade da Companhia Águas Termais Marcelino Ramos – TERMASA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 13.303/2016. PERMISSÃO ONEROSA DE USO DE ESPAÇO COMERCIAL. PISCINA BAR. RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECISÃO DE INABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA. EMPRESA CONSTITUÍDA EM 27/07/2026. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA QUE NÃO APRESENTA ELEMENTOS OBJETIVOS SUFICIENTES À DEMONSTRAÇÃO DA EXPERIÊNCIA OPERACIONAL DA PESSOA JURÍDICA LICITANTE. EXPERIÊNCIA PESSOAL OU EMPRESARIAL ANTERIOR DO SÓCIO QUE NÃO SE CONFUNDE AUTOMATICAMENTE COM A CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA NOVA PESSOA JURÍDICA. BALANÇO PATRIMONIAL. CONTROVÉRSIA QUANTO AO ATENDIMENTO DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, ISONOMIA, JULGAMENTO OBJETIVO, SEGURANÇA JURÍDICA E INTERESSE DA COMPANHIA. IMPOSSIBILIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO POSTERIOR DAS EXIGÊNCIAS PARA BENEFICIAR LICITANTE DETERMINADA. NECESSIDADE, TODAVIA, DE APERFEIÇOAMENTO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. RECOMENDAÇÃO DE ENCERRAMENTO DO ATUAL PROCEDIMENTO SEM CONTRATAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL, COM REVISÃO DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO E CRITÉRIOS OBJETIVOS DE COMPROVAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E, QUANTO À PRETENSÃO DE HABILITAÇÃO E PROSSEGUIMENTO DO CERTAME EM FAVOR DA RECORRENTE, INDEFERIDO.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do recurso administrativo interposto pela empresa **NAZARÉ COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA., CNPJ nº 68.385.562/0001-34**, representada por Luan Douglas Balestrin, contra a decisão da Comissão de Licitação da COMPANHIA ÁGUAS TERMAIS MARCELINO RAMOS – TERMASA que declarou sua inabilitação no Processo de Licitação nº

017/2026 – Pregão Presencial nº 007/2026. O recurso foi apresentado em 10 de agosto de 2026 e dirige-se expressamente contra a inabilitação.

O objeto do procedimento consiste na **permissão de uso do espaço denominado “Piscina Bar”, de propriedade da TERMASA**, submetendo-se o procedimento, conforme instrumento convocatório e atas, à Lei Federal nº 13.303/2016, com referências subsidiárias à Lei Federal nº 14.133/2021.

Conforme Ata nº 01, realizada em 06 de agosto de 2026, somente a empresa recorrente foi credenciada. Apresentou inicialmente proposta de **R\$ 3.500,00 mensais** e, na etapa de lances, ofertou **R\$ 4.000,00 mensais**, sendo declarada vencedora provisória quanto ao preço.

Após a abertura do envelope de habilitação, contudo, a sessão foi suspensa para análise mais detida da documentação apresentada, ficando expressamente consignado que a decisão acerca da habilitação ou inabilitação seria posteriormente publicada.

Na Ata nº 02, a Comissão concluiu pelo não atendimento das exigências relativas à **qualificação técnica** e à **qualificação econômico-financeira**, declarando a empresa inabilitada.

Quanto à capacidade técnica, entendeu-se que o atestado apresentado se limitava a declarar genericamente o exercício de atividades de comercialização de bebidas, lanches, sorvetes, porções e alimentos, sem identificação do contratante, período de execução, local ou outros elementos objetivos que demonstrassem a experiência operacional da licitante. Registrou-se, ainda, que a pessoa jurídica havia sido constituída recentemente, em **27/07/2026**.

Em relação à qualificação econômico-financeira, a Comissão consignou que o balanço patrimonial apresentado não atenderia à forma exigida no item 6.5.2 do Edital.

Irresignada, a empresa sustenta, em síntese, que o atestado atenderia literalmente ao item 6.4.1 do edital; que o instrumento convocatório não estabeleceu período mínimo de experiência; que seu proprietário possuiria experiência anterior na exploração de espaços comerciais existentes no próprio complexo da TERMASA; e que o balanço possuiria registro perante a JUCISRS. A própria recorrente chega a afirmar que o edital seria “fraco e carente” quanto às exigências utilizadas para justificar sua inabilitação.

Ao final, requer a reforma da decisão e sua habilitação, subsidiariamente postulando diligência.

É o relatório.

II - DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Inicialmente, presentes os pressupostos de admissibilidade e inexistindo elemento que indique intempestividade, entende-se cabível o **conhecimento do recurso administrativo**, passando-se ao exame de mérito.

O conhecimento do recurso, evidentemente, não importa acolhimento das razões apresentadas, devendo a Administração examinar objetivamente se os documentos existentes no momento próprio da licitação eram suficientes para demonstrar o preenchimento das condições estabelecidas no instrumento convocatório.

III - DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

A TERMASA, na qualidade de sociedade de economia mista, submete suas licitações e contratos primordialmente ao regime estabelecido pela **Lei Federal nº 13.303/2016**, além de seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos, aplicando-se os princípios gerais da atividade administrativa e, quando juridicamente cabível, disposições subsidiárias compatíveis.

A recorrente acerta ao afirmar que o instrumento convocatório vincula tanto os licitantes quanto a própria Administração. O princípio da vinculação ao edital, entretanto, **não produz somente direitos ao licitante; produz igualmente obrigações**.

Uma vez estabelecidas previamente condições de habilitação destinadas a assegurar que o futuro permissionário possua capacidade jurídica, técnica e econômico-financeira suficiente para assumir a exploração do espaço, não é juridicamente adequado afastá-las posteriormente para possibilitar a contratação de determinado participante.

A análise deve ser objetiva: **não basta que a Comissão conheça o empresário ou saiba informalmente que determinada pessoa possui experiência no ramo. A habilitação pertence à pessoa jurídica licitante e deve ser comprovada documentalmente na forma estabelecida pelo procedimento.**

Essa distinção assume especial importância no presente caso.

IV – DA AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO PRÉVIA AO EDITAL, DA PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA E DA VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO

A recorrente participou regularmente do procedimento licitatório, apresentou documentação, formulou proposta comercial e, posteriormente,

ofertou lance no valor mensal de R\$ 4.000,00, submetendo-se integralmente às regras estabelecidas no instrumento convocatório. A Ata nº 01 registra seu regular credenciamento, a apresentação da proposta inicial e sua participação na etapa competitiva, sem qualquer ressalva ou protesto quanto às condições de habilitação estabelecidas no Edital.

Não consta dos autos, igualmente, notícia de que a empresa tenha apresentado impugnação administrativa ao instrumento convocatório antes da realização da sessão pública, questionando os requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira ou qualquer outro dispositivo que agora pretende enfrentar em sede recursal.

Ao contrário, a recorrente aderiu ao certame tal como publicado, apresentou-se para competir, ofertou proposta, participou da fase de lances e somente após sua inabilitação passou a sustentar que o edital seria insuficiente, impreciso ou inadequado quanto aos requisitos utilizados pela Comissão de Licitação.

A própria recorrente afirma, em suas razões, que o “edital é fraco e carente” dos requisitos que, em sua interpretação, deveriam ter sido previamente estabelecidos, chegando a sustentar que a TERMASA, caso pretendesse ser mais criteriosa, deveria ter especificado de maneira mais detalhada suas exigências.

Tal circunstância deve ser analisada com cautela.

É certo que a ausência de impugnação prévia não possui o efeito de convalidar eventual ilegalidade insanável do instrumento convocatório, tampouco impede a Administração de exercer seu poder-dever de autotutela sempre que identificar vício que comprometa a legalidade do procedimento.

Todavia, é igualmente certo que o recurso administrativo interposto contra ato de inabilitação não deve ser transformado em instrumento destinado a rediscutir, de forma ampla e genérica, regras editalícias previamente conhecidas, aceitas e não impugnadas pelo próprio licitante no momento procedimental adequado.

Ao decidir participar do certame sem apresentar qualquer oposição às exigências estabelecidas, a empresa manifestou inequívoca ciência e adesão às regras que disciplinavam a competição, não se mostrando juridicamente coerente que, somente após sofrer decisão desfavorável, passe a sustentar a inadequação do mesmo instrumento convocatório ao qual livremente se submeteu.

A conduta encontra limite nos princípios da boa-fé objetiva, da segurança jurídica, da proteção da confiança e da vedação ao comportamento contraditório “*venire contra factum proprium*” os quais impedem que determinada parte adote comportamento inicial apto a gerar legítima confiança quanto à

aceitação das regras e, posteriormente, depois de conhecido o resultado que lhe foi desfavorável, assuma posição substancialmente incompatível com sua atuação anterior.

No caso concreto, **a empresa não apenas deixou de impugnar o Edital, como efetivamente participou do certame, apresentou proposta e ofertou lance superior à proposta inicial, demonstrando interesse inequívoco na contratação segundo as condições previamente estabelecidas.**

Por conseguinte, eventual reconhecimento pela própria Administração da conveniência de aperfeiçoamento do instrumento convocatório não pode ser confundido com reconhecimento automático do direito da recorrente à habilitação.

A Administração pode, por autotutela e por razões de segurança jurídica, optar pela revisão e republicação do edital para futuros interessados, mas tal providência possui caráter geral e prospectivo, não representando convalidação da documentação apresentada pela recorrente no procedimento atual nem afastando os efeitos da decisão de inabilitação fundada na insuficiência dos documentos apresentados.

Assim, a ausência de impugnação prévia, somada à participação integral da empresa no procedimento e à formulação de proposta e lance sem ressalvas, reforça a conclusão de que não merece acolhimento o pedido recursal destinado à habilitação da recorrente, sem prejuízo da decisão administrativa autônoma de aperfeiçoar e republicar o instrumento convocatório para assegurar maior objetividade, competitividade e segurança jurídica em novo certame.

V - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL

O item 6.4.1 do edital exigiu comprovação da capacitação técnico-operacional da empresa licitante mediante demonstração da execução, a qualquer tempo, de serviço ou atividade compatível com o objeto da licitação, de complexidade equivalente ou superior, **mediante documento fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado.**

A Comissão constatou que o atestado apresentado pela recorrente não demonstrava adequadamente elementos objetivos acerca da efetiva experiência operacional da pessoa jurídica. A Ata nº 02 registra expressamente a ausência de indicação de período de execução, local de prestação e outros elementos capazes de demonstrar concretamente a experiência alegada.

E a própria imagem do documento reproduzida na **página 3 do recurso** merece atenção: o atestado afirma genericamente que a empresa “exerce de forma exemplar, com capacidade técnico operacional” atividade

relacionada à comercialização de bebidas e alimentos, mas não identifica concretamente **qual relação comercial ou contratual originou a experiência atestada, onde ocorreu, durante qual período e em que extensão.**

Há aqui uma distinção relevante.

O edital não exigiu determinado número mínimo de anos de experiência. Portanto, **não se pode criar, depois da abertura das propostas, uma exigência de “X anos” que não constava do instrumento convocatório.** Contudo, isso não significa que qualquer declaração genérica seja suficiente. Uma coisa é não haver período **mínimo** exigido; outra, completamente distinta, é o documento não indicar sequer **qual período de execução pretende comprovar.**

A expressão “a qualquer tempo” constante do edital significa que a experiência poderia ter ocorrido em período anterior, independentemente de uma antiguidade mínima previamente estabelecida. Ela não elimina a necessidade de comprovar que a pessoa jurídica **efetivamente executou** atividade compatível.

VI - DA CONSTITUIÇÃO RECENTE DA EMPRESA E DA EXPERIÊNCIA DO SÓCIO

Este ponto merece tratamento específico porque constitui um dos principais argumentos do recurso.

A recorrente afirma que o proprietário da empresa Nazaré seria o mesmo proprietário da última permissionária do Piscina Bar Molhado e atual permissionário de outro estabelecimento existente no complexo termal, alegando experiência entre 2022 e 2026.

Essa circunstância, isoladamente, **não permite transportar automaticamente a experiência** de outra pessoa jurídica ou do próprio empresário para uma sociedade empresária recém-constituída. O procedimento licitatório possui como participante a **NAZARÉ COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA.**, e não seu sócio individualmente, tampouco eventual pessoa jurídica anteriormente utilizada pelo mesmo empresário.

Se o edital exige **capacitação técnico-operacional da empresa licitante**, a demonstração deve guardar pertinência com a pessoa jurídica que efetivamente participa do procedimento.

A experiência pessoal do sócio pode possuir relevância empresarial e prática, mas não substitui automaticamente documento exigido para comprovação da capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica.

Admitir simplesmente o conhecimento informal da Administração acerca da experiência do proprietário significaria criar critério subjetivo de

habilitação, particularmente sensível quando existe apenas um participante no certame.

VII - DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E DO BALANÇO PATRIMONIAL

Neste ponto, entretanto, o recurso apresenta argumento que não deve ser ignorado. A Comissão registrou que o balanço patrimonial não possuiria registro na Junta Comercial.

A recorrente afirma, por sua vez, que o documento contém o número de registro **JUCISRS nº 43212256292, de 27/07/2026**, sustentando ser possível verificar sua autenticidade e que os índices apresentados seriam superiores a 1, conforme exigido no item 6.5.2. Assim, não considero recomendável sustentar o indeferimento do recurso exclusivamente na alegação de inexistência de registro do balanço, **sem prévia conferência documental**.

Mais ainda, tratando-se de empresa constituída em 27/07/2026 e licitação realizada em 06/08/2026, a própria formulação da exigência de “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis”, aplicada a empresa constituída poucos dias antes, revela questão que deveria ter sido disciplinada de forma mais precisa pelo instrumento convocatório.

Esse é, inclusive, um dos fundamentos que reforçam a conveniência jurídica de não prosseguir com o atual certame e republicar o instrumento devidamente aperfeiçoado.

VIII - DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA DILIGÊNCIA PARA SUBSTITUIR A COMPROVAÇÃO ORIGINAL

A recorrente requer subsidiariamente a realização de diligência.

A diligência constitui importante instrumento para esclarecer informações ou confirmar situações preexistentes. Contudo, não deve servir para transformar posteriormente documento materialmente insuficiente em comprovação nova de requisito de habilitação que deveria estar demonstrado no momento procedimental adequado.

É possível confirmar autenticidade, esclarecer informação existente, verificar registro ou sanar dúvida objetiva.

Diversamente, permitir que posteriormente sejam produzidos elementos destinados a construir a experiência operacional que o atestado originariamente não demonstrava pode violar a igualdade e o julgamento objetivo.

No presente caso, eventual diligência para verificar a autenticidade do registro do balanço é juridicamente distinta de permitir a apresentação de nova comprovação substancial de experiência técnico-operacional.

IX - DO ENDEREÇO DA EMPRESA NO PRÓPRIO ESPAÇO OBJETO DA LICITAÇÃO

A Ata nº 02 registra circunstância peculiar: o endereço cadastrado da recorrente seria **Avenida Beira Rio, nº 4001, “Anexo Bar Molhado”**, coincidente com o endereço do próprio complexo termal e relacionado ao espaço licitado. A própria Comissão, acertadamente, consignou que tal fato **não constituiu fundamento da inabilitação**, remetendo-o apenas para conhecimento da Presidência e da Assessoria Jurídica.

O recurso também reconhece a existência desse cadastro e argumenta que poderia alterá-lo mediante solicitação.

Entendo correta a postura da Comissão neste particular.

A circunstância pode justificar **verificação administrativa própria**, especialmente quanto à regularidade da utilização do endereço da Companhia por pessoa jurídica particular, mas, inexistindo previsão editalícia específica e não tendo sido esse o fundamento da inabilitação, **não deve ser utilizado agora como motivo novo para rejeição do recurso**.

X - DA NECESSIDADE DE ENCERRAMENTO DO CERTAME E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Aqui reside, a meu sentir, o ponto central para a solução juridicamente mais segura.

A análise conjunta do edital, das duas atas e das próprias razões recursais demonstra que determinadas exigências do instrumento convocatório não foram redigidas com precisão suficiente para eliminar controvérsias objetivas acerca da documentação necessária à habilitação.

A própria recorrente reconhece expressamente que o edital não estabeleceu período mínimo de experiência e sustenta que, caso a TERMASA desejasse maior rigor, deveria tê-lo estabelecido previamente.

Embora essa constatação não conduza automaticamente à habilitação da recorrente, evidencia a conveniência de aperfeiçoamento do instrumento convocatório.

Não se mostra juridicamente recomendável, depois de conhecidas as propostas e os documentos de habilitação, reinterpretar ou complementar substancialmente as regras do edital para ajustar o certame ao caso concreto.

Também não se mostra adequado flexibilizar as exigências para contratar a única participante apenas porque sua oferta de R\$ 4.000,00 mensais supera o valor inicialmente ofertado.

A solução que melhor preserva a isonomia, competitividade, julgamento objetivo, segurança jurídica, transparência e interesse da TERMASA consiste em encerrar o atual procedimento sem contratação e promover nova licitação mediante edital revisado.

A republicação permitirá que todos os potenciais interessados concorram conhecendo exatamente as mesmas regras desde o início, eliminando qualquer possibilidade de que exigências sejam construídas ou interpretadas somente depois da abertura da documentação.

No novo instrumento, recomenda-se estabelecer de maneira inequívoca, entre outros aspectos, quais informações mínimas deverão constar dos atestados de capacidade técnico-operacional, tais como identificação completa do emitente, objeto efetivamente executado, período de execução, local e elementos mínimos capazes de permitir a aferição de compatibilidade; disciplinar expressamente a documentação econômico-financeira aplicável às empresas constituídas no próprio exercício; uniformizar as regras referentes ao balanço de abertura; e eliminar as demais inconsistências já verificadas no instrumento convocatório.

Importante registrar que a republicação não poderá ser direcionada contra ou a favor da recorrente.

A empresa Nazaré poderá participar do novo procedimento, em igualdade de condições com quaisquer outros interessados, devendo então apresentar documentação adequada às regras objetivamente estabelecidas no novo edital.

XI - DA CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DO RECURSO

Nesse cenário, entendo que o recurso deve ser **conhecido**, por preencher os pressupostos de admissibilidade.

No mérito, contudo, **não deve ser acolhida a pretensão da recorrente de obter sua habilitação e o prosseguimento do atual procedimento em seu favor.**

A insuficiência da comprovação técnico-operacional apresentada impede que esta Assessoria recomende a contratação com fundamento na documentação atualmente existente.

Por outro lado, as controvérsias reveladas no curso do procedimento especialmente quanto à extensão das informações necessárias ao atestado técnico e à documentação econômico-financeira de empresa

recém-constituída aconselham que a TERMASA **não prossiga simplesmente com o procedimento atual**, mas promova seu encerramento e a republicação do instrumento convocatório devidamente corrigido.

Dessa maneira, preservam-se simultaneamente a vinculação ao edital vigente e o dever da Companhia de corrigir previamente regras que se mostraram insuficientemente precisas para um novo certame.

XII – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica **OPINA**:

a) pelo **CONHECIMENTO** do recurso administrativo interposto por **NAZARÉ COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA.**, por presentes os pressupostos de admissibilidade;

b) no mérito, pelo **INDEFERIMENTO do pedido de reforma da decisão para habilitação da recorrente**, mantendo-se, para os efeitos do atual procedimento, a impossibilidade de sua habilitação com base na documentação apresentada, especialmente diante da insuficiência da comprovação da capacidade técnico-operacional exigida pelo instrumento convocatório;

c) que não seja utilizado como fundamento autônomo para manutenção da inabilitação eventual ausência de registro do balanço perante a Junta Comercial sem prévia verificação, considerando que a recorrente indicou expressamente número de registro que deve ser conferido administrativamente;

d) que a experiência eventualmente possuída pelo sócio da recorrente ou por outra pessoa jurídica anteriormente administrada por ele não seja automaticamente considerada como capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica NAZARÉ COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA., quando o edital exige comprovação da empresa licitante;

e) pelo não acolhimento do pedido de diligência quando destinado à apresentação posterior de novos elementos substanciais de qualificação técnica, ressalvada a possibilidade de diligência destinada exclusivamente à confirmação de autenticidade ou esclarecimento de informações preexistentes;

f) diante das inconsistências e insuficiências de precisão identificadas no instrumento convocatório, **pela adoção das providências administrativas necessárias ao encerramento do atual procedimento licitatório, sem adjudicação ou contratação**, mediante decisão expressamente motivada da autoridade competente;

g) consequentemente, pela **REPUBLICAÇÃO DO EDITAL**, após sua revisão administrativa, técnica e jurídica, reabrindo-se integralmente a competição e assegurando-se prazo adequado para participação de todos os potenciais interessados;

h) que o novo edital estabeleça, de maneira objetiva e inequívoca, os requisitos mínimos dos atestados de capacidade técnico-operacional, a forma de comprovação da experiência da pessoa jurídica, as regras aplicáveis às empresas recém-constituídas, o tratamento do balanço de abertura e demais documentos econômico-financeiros, além das demais correções jurídicas e formais necessárias;

i) que seja assegurada à empresa recorrente a possibilidade de participar do novo procedimento, **sem qualquer preferência ou restrição decorrente do presente recurso**, desde que cumpra integralmente as condições do novo instrumento convocatório;

j) e, finalmente, que a decisão administrativa que acolher o presente parecer seja devidamente motivada e publicada, dando-se ciência à recorrente;

k) registrar por fim, **que a recorrente não apresentou impugnação ao Edital no momento procedimental oportuno**, tendo participado regularmente do certame, apresentado proposta e ofertado lance sem qualquer ressalva quanto às condições estabelecidas, circunstância que reforça a improcedência da tentativa de rediscussão ampla das regras editalícias apenas após sua inabilitação, sem prejuízo do poder-dever da Administração de revisar e aperfeiçoar o instrumento convocatório para futura republicação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Marcelino Ramos/RS, 13 de Agosto de 2026.

**BORTULINI ADVOGADOS ASSOCIADOS
RICARDO SANDRI GAZZONI
ASSESSOR JURÍDICO
OAB/RS 95.670**