



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

EQSW 103/104 Complexo Administrativo, - Bairro Setor Sudoeste - Brasília - CEP
70670-350

Telefone:

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

REF.: CONCORRÊNCIA Nº 01/2026 - CONCESSÃO DO SERVIÇO DE PASSEIO TERRESTRE E EMBARCADO EM ATRATIVO ESPECÍFICO NO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU.

I - RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada em face do Edital da Concorrência nº 01/2026, por meio da qual se questionam os requisitos de qualificação técnica previstos no instrumento convocatório, especialmente quanto à metodologia adotada para definição das experiências admitidas para fins de habilitação.

Em síntese, a impugnante sustenta não haver demonstração técnica suficiente da correlação entre as obrigações da futura Concessão, as competências necessárias à sua execução e os atestados exigidos, defendendo a possibilidade de admissão de experiências consideradas equivalentes, inclusive aquelas oriundas de operadores de transporte aquaviário de passageiros submetidos à regulação da Autoridade Marítima e da ANTAQ.

Ao final, requer a revisão dos requisitos de qualificação técnica ou, alternativamente, a apresentação e disponibilização dos fundamentos técnicos que justificaram sua definição e o afastamento de outras experiências potencialmente equivalentes.

É o relatório.

II - DA ADMISSIBILIDADE

Verificou-se que a impugnação foi apresentada de forma tempestiva, uma vez que a interessada a encaminhou em 31/07/2026, por meio do endereço eletrônico cel@icmbio.gov.br, estando, portanto, em conformidade com o prazo legal estabelecido.

III - SÍNTESE DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA IMPUGNANTE

Em síntese, a impugnante sustenta que os requisitos de qualificação técnica devem decorrer de percurso metodológico identificável na fase preparatória, de modo que seja possível

compreender a relação entre o objeto da concessão, os riscos envolvidos, as competências consideradas necessárias e as experiências escolhidas como condição de habilitação. Seus argumentos podem ser sistematizados nos tópicos a seguir.

III.I - Do alegado ônus técnico de demonstrar a pertinência das exigências de qualificação técnica

A impugnante reconhece que a Administração dispõe de discricionariedade técnica para definir os requisitos de qualificação dos licitantes, mas sustenta que essa competência não autoriza escolhas desprovidas de fundamentação objetiva. Em seu entendimento, cada exigência incorporada ao Edital deve estar apoiada em critérios tecnicamente demonstráveis, capazes de evidenciar porque determinada experiência foi considerada necessária à adequada execução do contrato.

Alega, nesse contexto, que a futura Concessão não se limita à exploração de atividade turística, pois também envolve a operação de transporte aquaviário de passageiros, sujeita a regime regulatório próprio. Destaca, entre outros aspectos, a incidência de normas de segurança da navegação, inspeções técnicas, certificações, manutenção de embarcações, gerenciamento de tripulações, procedimentos de emergência e fiscalização pelos órgãos competentes.

A impugnante ressalta, ainda, que o exercício regular da atividade dependerá do atendimento a requisitos legais e regulatórios específicos, incluindo, conforme aplicável, a obtenção do Certificado de Registro de Armador - CRA e de autorização perante a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. Segundo afirma, tais exigências integram a realidade operacional do empreendimento e submetem os operadores à avaliação de sua estrutura, regularidade, segurança e aptidão técnica pelos órgãos especializados.

A partir disso, sustenta que seria necessário demonstrar de forma mais clara porque experiências pretéritas em determinadas modalidades turísticas foram eleitas como critério de habilitação, em detrimento de outras experiências potencialmente aptas a revelar competências equivalentes, especialmente aquelas desenvolvidas por operadores sujeitos à regulação da Autoridade Marítima e da ANTAQ.

A impugnante esclarece que não pretende atribuir ao CRA ou à autorização da ANTAQ a função de substituir os requisitos de qualificação técnica do Edital. Seu argumento consiste em afirmar que a existência desse regime legal, regulatório e fiscalizatório deveria ter sido considerada na definição das competências necessárias e na justificativa das experiências admitidas para fins de habilitação.

Ao final, sustenta que essa correlação não estaria explicitada de forma suficiente na documentação disponibilizada, motivo pelo qual requer a revisão dos requisitos ou, ao menos, a complementação da motivação técnica que fundamentou sua definição.

III.II - Da alegada necessidade de demonstração técnica da escolha do atestado de capacidade técnica exigido pelo Edital

A impugnante sustenta que, em concessões dessa natureza, seria incomum a existência de experiência pretérita absolutamente idêntica ao objeto licitado. Por essa razão, afirma que a finalidade do atestado de capacidade técnica não seria exigir identidade nominal entre atividades, mas permitir à Administração reconhecer experiências aptas a demonstrar competências equivalentes.

Nessa linha, argumenta que, ao optar por experiências específicas como condição de habilitação, a Administração deveria demonstrar porque tais experiências constituem parâmetro adequado para aferição da capacidade operacional necessária à execução da Concessão.

Segundo a impugnante, essa demonstração seria especialmente relevante porque o futuro concessionário assumirá obrigações mais amplas do que a mera exploração de atividade turística, incluindo operação de embarcações, transporte aquaviário de passageiros,

manutenção de ativos, segurança operacional, atendimento ao público, gestão de riscos, execução de planos de emergência, observância das normas da Autoridade Marítima e atendimento às exigências regulatórias aplicáveis.

Alega, contudo, não ter identificado, na documentação disponibilizada, correlação clara entre essas obrigações e o atestado exigido, tampouco estudo comparativo entre diferentes experiências operacionais, análise de competências equivalentes ou avaliação de alternativas menos restritivas.

A impugnante acrescenta que também não teria sido demonstrado porque operadores regularmente autorizados para o transporte aquaviário de passageiros, submetidos à fiscalização da Autoridade Marítima e da ANTAQ, não desenvolveriam competências aptas à execução do objeto.

Ao final, esclarece que sua insurgência não se dirige à existência do atestado em si, mas à ausência de demonstração de que ele represente o instrumento mais adequado para comprovar as competências necessárias à futura CONCESSÃO. Em seu entendimento, o foco da habilitação deveria recair sobre a capacidade técnica efetivamente demonstrada, e não sobre o segmento econômico ou a origem da experiência profissional do licitante.

III.III - Da alegada ausência de demonstração técnica da escolha do atestado de capacidade técnica exigido pelo Edital

A impugnante sustenta que não teria sido possível identificar, na documentação disponibilizada pela Administração, estudo técnico que demonstrasse de forma encadeada a relação entre as obrigações da futura CONCESSÃO, as competências necessárias à sua execução e o atestado de capacidade técnica exigido pelo Edital.

Segundo argumenta, a amplitude das responsabilidades atribuídas ao futuro concessionário reforçaria a necessidade dessa fundamentação, uma vez que a execução contratual envolverá, entre outros aspectos, a gestão de empreendimento turístico complexo, a operação de transporte aquaviário de passageiros, a manutenção de embarcações certificadas, o gerenciamento de riscos, a execução de planos de emergência, o cumprimento de normas ambientais, a observância de indicadores de desempenho, a administração de ativos públicos, a contratação de seguros e a submissão à fiscalização de diferentes órgãos competentes.

No que se refere especificamente ao transporte aquaviário, a impugnante destaca que a operação dependerá do atendimento a requisitos legais e regulatórios próprios, incluindo a inscrição como armador perante a Autoridade Marítima, a obtenção do Certificado de Registro de Armador – CRA, a autorização perante a ANTAQ, quando aplicável, e a observância das Normas da Autoridade Marítima e dos demais regulamentos setoriais.

A partir dessas premissas, sustenta que a capacidade do futuro concessionário não seria aferida apenas pela experiência pretérita, mas também pelo cumprimento de regime regulatório destinado a assegurar a aptidão técnica dos operadores aquaviários.

Ao final, afirma que esse contexto tornaria ainda mais necessária a demonstração das razões pelas quais o atestado escolhido foi considerado o parâmetro adequado para comprovação da capacidade técnica e dos motivos pelos quais outras experiências potencialmente equivalentes não foram admitidas para fins de habilitação.

III.IV - Da alegada ausência de correlação objetiva entre o atestado exigido e as obrigações do futuro concessionário

A impugnante sustenta que as obrigações atribuídas ao futuro concessionário são significativamente mais amplas do que aquelas normalmente associadas à exploração de atividade turística.

Destaca, entre outros aspectos, a operação de transporte aquaviário de passageiros, a administração e manutenção de embarcações, o cumprimento das Normas da Autoridade

Marítima, a obtenção e manutenção das habilitações regulatórias aplicáveis, a implementação de procedimentos de segurança, o gerenciamento de emergências, a manutenção preventiva e corretiva dos ativos, a gestão de riscos operacionais e ambientais e o atendimento contínuo aos usuários.

A partir disso, afirma que a Concessão envolve sistema integrado de gestão operacional, regulatória, ambiental, patrimonial e de segurança. Segundo a impugnante, contudo, a documentação da modelagem não demonstraria de forma objetiva como o atestado exigido pelo Edital comprovaria aptidão para o desempenho desse conjunto de responsabilidades.

Sustenta, ainda, que não teria sido explicitado de que maneira as experiências admitidas para habilitação desenvolveriam competências relacionadas à gestão de embarcações de passageiros, à segurança da navegação, à manutenção naval, ao controle documental, à administração de tripulações, ao cumprimento da regulamentação marítima e à gestão dos riscos próprios do transporte aquaviário.

Nessa linha, entende que a Administração deveria demonstrar não apenas porque o atestado escolhido seria apto a comprovar as competências necessárias, mas também por quais razões experiências desenvolvidas por operadores aquaviários regulados, detentores de CRA e submetidos à fiscalização da Autoridade Marítima e da ANTAQ, não teriam sido consideradas equivalentes.

Ao final, a impugnante sustenta que a modelagem poderia produzir resultado contraditório: impedir a participação de empresas com experiência relevante em operações aquaviárias complexas pelo fato de terem atuado em contexto distinto daquele indicado no Edital e, ao mesmo tempo, admitir empresas detentoras do atestado formalmente exigido, mas sem experiência equivalente em atividades reguladas próprias do transporte aquaviário.

III.V - Da alegada ausência de matriz de competências que justifique a escolha do atestado de capacidade técnica

A impugnante sustenta que, durante a fase preparatória da concessão, a Administração deveria identificar não apenas as atividades a serem executadas, mas também as competências indispensáveis ao seu desempenho seguro, eficiente e contínuo.

Segundo argumenta, essa análise permitiria relacionar as obrigações contratuais, os riscos associados à execução, as capacidades organizacionais necessárias e as experiências pretéritas aptas a demonstrá-las. Em empreendimentos de maior complexidade, entende que esse encadeamento deveria resultar em uma matriz de competências, ainda que não formalmente assim denominada.

Alega, contudo, não ter identificado, na documentação disponibilizada, estudo técnico que demonstre quais competências seriam efetivamente comprovadas pelo atestado exigido no Edital, nem porque tais capacidades somente poderiam ser adquiridas por meio das atividades especificamente previstas como requisito de habilitação.

Ao final, afirma que a modelagem teria definido determinado atestado sem explicitar porque ele representaria, de forma exclusiva ou preferencial, o meio adequado para comprovar as competências necessárias à execução do contrato.

III.VI - Da alegada equivalência técnica entre diferentes atestados à luz das competências exigidas pelo contrato

A impugnante sustenta que a aferição da capacidade técnica deveria se concentrar nas competências efetivamente demonstradas pelos atestados, e não exclusivamente no segmento econômico em que a experiência foi adquirida.

Segundo argumenta, parcela relevante das competências necessárias à execução da futura Concessão também seria ordinariamente desenvolvida por empresas que operam transporte aquaviário de passageiros sob regulação da Autoridade Marítima e da ANTAQ. Destaca que

essas empresas atuam em ambiente altamente regulado, no qual a continuidade da operação depende da demonstração permanente de capacidade técnica, operacional, administrativa e financeira.

Alega, contudo, que a modelagem não teria demonstrado por quais razões experiências dessa natureza deixariam de constituir meio idôneo de comprovação da capacidade técnica do futuro concessionário, tampouco porque apenas as atividades expressamente indicadas no Edital seriam aptas a evidenciar as competências necessárias.

Ao final, questiona qual competência essencial à execução do contrato seria comprovada exclusivamente pelo atestado atualmente exigido e não poderia ser igualmente demonstrada por operador aquaviário regularmente autorizado, detentor de CRA, fiscalizado pela ANTAQ e submetido às Normas da Autoridade Marítima.

III.VII - Da alegada restrição desnecessária à competitividade decorrente da formulação do atestado de capacidade técnica

A impugnante sustenta que a atual formulação do requisito de habilitação poderia excluir empresas tecnicamente capacitadas não por ausência de aptidão, mas pelo fato de sua experiência ter sido adquirida em segmento ou contexto operacional diverso daquele expressamente indicado no Edital.

Segundo argumenta, o requisito deixaria de selecionar competências e passaria a selecionar a origem da experiência profissional, o que produziria restrição desnecessária à competitividade. Em seu entendimento, a ampliação das experiências admitidas não representaria flexibilização da qualificação técnica, mas aperfeiçoamento metodológico destinado a concentrar a análise nas capacidades efetivamente comprovadas pelos licitantes.

Nessa linha, defende que poderiam ser consideradas experiências desenvolvidas em operações complexas de transporte aquaviário de passageiros, travessias públicas, sistemas de navegação turística, serviços marítimos de atendimento ao público, concessões de transporte hidroviário e outras atividades que envolvam gestão integrada de embarcações, segurança operacional, manutenção, atendimento aos usuários, gerenciamento de riscos e conformidade perante a Autoridade Marítima e a ANTAQ.

Ainda, sustenta que a aferição da capacidade técnica deveria considerar a equivalência material entre as competências demonstradas, e não exigir identidade formal entre a atividade anteriormente exercida e o objeto da futura Concessão.

Ao final, a impugnante requer, em síntese, a revisão dos requisitos de qualificação técnica ou, alternativamente, a complementação da motivação que fundamentou sua definição, com a demonstração da correlação entre as obrigações da futura Concessão, os riscos identificados, as competências consideradas essenciais e os atestados exigidos.

Requer, ainda, que sejam admitidas experiências capazes de comprovar competências equivalentes, inclusive aquelas oriundas de operadores aquaviários regulados, desde que compatíveis com as obrigações do contrato, bem como a adoção das providências necessárias para preservar a competitividade, a proporcionalidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

IV - DOS PEDIDOS

“Diante do exposto, requer a Impugnante seja a presente impugnação conhecida, por ser tempestiva, para que, ao final, seja integralmente apreciada, promovendo-se a revisão dos requisitos de qualificação técnica constantes do Edital, pelas razões técnicas expostas. Requer, em especial:

a) que seja reconhecida a necessidade de demonstrar, de forma expressa, a correlação técnica entre as obrigações previstas para o futuro concessionário, os riscos identificados na modelagem, as competências consideradas essenciais e o atestado de capacidade técnica

exigido pelo Edital;

b) que sejam disponibilizados, caso existentes, os estudos, pareceres, notas técnicas, memorandos, relatórios ou quaisquer outros documentos que fundamentaram a escolha do atestado de capacidade técnica atualmente previsto, especialmente aqueles que demonstrem:

- a metodologia utilizada para definição dos requisitos de habilitação;
- as competências consideradas essenciais;
- as experiências profissionais analisadas;
- os critérios adotados para afastamento de experiências potencialmente equivalentes;
- a avaliação dos impactos concorrenciais decorrentes da exigência formulada;

c) alternativamente, caso tais fundamentos não estejam suficientemente demonstrados na modelagem disponibilizada, seja promovida a revisão do requisito de habilitação técnica, de forma a admitir atestados que comprovem competências equivalentes às efetivamente exigidas para a execução do contrato, preservando-se o elevado padrão de segurança operacional pretendido pela Administração;

d) que, nessa revisão, sejam considerados como potencialmente aptos os atestados oriundos de operadores submetidos a regimes regulatórios de complexidade equivalente, inclusive empresas regularmente autorizadas à operação de transporte aquaviário de passageiros, detentoras de Certificado de Registro de Armador (CRA), autorizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e sujeitas às normas e à fiscalização da Autoridade Marítima, desde que demonstrem competências técnicas compatíveis com as obrigações objeto da concessão;

e) que, caso a Comissão conclua pela manutenção integral do requisito atualmente previsto, apresente motivação técnica específica indicando os fundamentos objetivos que justificam a exclusão de atestados capazes de demonstrar competências equivalentes para a execução do contrato;

f) por fim, sejam adotadas as providências necessárias para adequar o Edital aos princípios da motivação, da proporcionalidade, da razoabilidade, da isonomia, da competitividade, da transparência, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, preservando-se a segurança jurídica do certame e a ampla participação de operadores tecnicamente qualificados.”

V- DO MÉRITO

Expostas as alegações da impugnante, passa a Administração a examiná-las à luz dos elementos constantes do processo administrativo e das regras aplicáveis à presente licitação, demonstrando, nos tópicos seguintes, a improcedência dos fundamentos apresentados.

De início, é importante destacar que a prestação de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais, em especial no Parque Nacional do Iguaçu envolve atividade de ecoturismo e turismo de aventura que demandam elevadíssimo padrão de segurança operacional.

Diante do exposto, a segurança do visitante não é um elemento secundário, mas sim a premissa primordial e inegociável que rege a concessão destes serviços. As atividades de turismo de aventura expõem os visitantes a cenários de riscos inerentes à própria natureza do ambiente.

V.I - Da adequação da fundamentação técnica dos requisitos de qualificação

A impugnante sustenta que a Administração teria o ônus de demonstrar, de forma objetiva e rastreável, a pertinência das experiências exigidas para fins de qualificação técnica.

Em termos gerais, não há controvérsia quanto à necessidade de que os requisitos de habilitação guardem relação com o objeto e com as competências necessárias à adequada execução do contrato.

A conclusão de que essa fundamentação estaria ausente, contudo, não encontra respaldo no processo de estruturação da presente Concessão.

V.I.1 - Da vinculação dos requisitos de qualificação à modelagem e às características do objeto

Inicialmente, cumpre destacar que a definição dos requisitos de qualificação técnica não resultou de escolha isolada, intuitiva ou dissociada da modelagem da Concessão.

Ao contrário, tais requisitos foram estabelecidos no contexto de processo estruturado, que partiu da delimitação do objeto, da identificação das atividades que o integram, da avaliação dos riscos associados à sua execução, da definição das obrigações a serem assumidas pela futura concessionária e dos instrumentos de gestão do referido Parque Nacional.

É, portanto, à luz desse conjunto que devem ser compreendidas as exigências de habilitação previstas no Edital. Isso porque o objeto da Concessão não se resume à execução genérica de transporte de passageiros, tampouco à mera exploração comercial de atrativo turístico. Trata-se, em verdade, de serviço integrado de apoio à visitação, composto pelo passeio fluvial até o limite de navegabilidade próximo às Cataratas do Iguaçu e pelo transporte terrestre de passageiros entre o Centro de Apoio ao Visitante e a Plataforma Flutuante, no interior do Parque Nacional do Iguaçu.

A partir dessa caracterização, os requisitos de qualificação foram concebidos como filtros mínimos de aptidão, destinados a demonstrar experiência relevante nos núcleos técnicos considerados pertinentes à execução do objeto. É por essa razão que a modelagem contempla experiências relacionadas à operação náutica motorizada, às atividades de turismo de aventura e à atuação em Unidade de Conservação, **sem exigir que os licitantes tenham executado anteriormente contrato absolutamente idêntico ou desenvolvido atividade em cenário integralmente coincidente com o Passeio do Macuco.**

Esse aspecto merece especial atenção, pois a argumentação da impugnante parece pressupor que a motivação técnica somente estaria presente se cada requisito de habilitação reproduzisse, de forma analítica e individualizada, todas as obrigações que integrarão a futura execução contratual. Não é essa, contudo, a finalidade da qualificação técnica.

A experiência pretérita constitui instrumento de demonstração de aptidão mínima e relevante para o ingresso no certame, não se confundindo com reprodução antecipada e integral da operação futura, tampouco com comprovação exaustiva de todas as obrigações que serão exigidas ao longo da vigência contratual.

Foi justamente por essa razão que a Administração não condicionou a habilitação à comprovação de experiência em ambiente rigorosamente idêntico ao da operação. Afinal, a segurança da atividade não decorre exclusivamente da atuação pretérita em águas rápidas, corredeiras ou em cenário que reproduza todas as características específicas de formação da área do Rio Iguaçu.

Ela resulta da conjugação entre experiência operacional relevante, adequação dos equipamentos, observância das normas técnicas e de segurança, capacitação das equipes e adoção de mecanismos permanentes de prevenção, fiscalização e gestão de riscos.

Nesse sentido, a imposição de experiência estritamente coincidente com as condições locais,

além de não assegurar, por si só, desempenho superior ou maior segurança operacional, poderia produzir restrição indevida ao universo de participantes.

A modelagem, por isso, buscou compatibilizar dois objetivos igualmente relevantes: assegurar que os licitantes demonstrem experiência minimamente aderente às características e aos riscos da contratação; e, ao mesmo tempo, evitar que a qualificação fosse formulada de maneira excessivamente específica, a ponto de limitar a disputa a operadores que já tivessem desenvolvido exatamente a mesma atividade, no mesmo ambiente e sob condições substancialmente idênticas.

Dessa forma, a solução adotada preserva a necessária pertinência entre os requisitos de habilitação e o objeto da Concessão, sem transformar a qualificação técnica em mecanismo de reprodução integral da operação existente ou de restrição indevida da competitividade.

V.I.2 - Do alcance do regime regulatório aquaviário e de sua relação com as competências exigidas

A impugnante também procura associar o alegado ônus de fundamentação à existência de operadores de transporte aquaviário submetidos à regulação da Autoridade Marítima e da ANTAQ. Sobre esse ponto, contudo, é necessário delimitar com precisão o alcance jurídico e técnico dessa circunstância.

Não se desconhece que a futura concessionária deverá observar as Normas da Autoridade Marítima, manter as habilitações e certificações exigidas pela legislação e atender às determinações dos órgãos competentes. Tais requisitos integram a regularidade da operação náutica e constituem pressupostos indispensáveis ao exercício das atividades abrangidas pela Concessão.

Isso não significa, porém, que o regime regulatório aquaviário esgote o conjunto de competências necessárias à execução do objeto. A futura contratação compreende serviço de visitação turística desenvolvido em ambiente natural protegido, envolvendo atividades de turismo de aventura e exposição a riscos que ultrapassam os inerentes à navegação convencional.

Além dos riscos aquáticos, a operação está sujeita a riscos geológicos, ambientais e relacionados à fauna, todos inseridos em contexto de elevada sensibilidade ambiental e submetidos aos instrumentos de gestão próprios da Unidade de Conservação e, por essa razão, a aptidão necessária à futura Concessão não pode ser reduzida à mera regularidade perante os órgãos reguladores do setor aquaviário.

Nesse sentido, o Certificado de Registro de Armador – CRA, a autorização da ANTAQ, quando aplicável, e a observância das Normas da Autoridade Marítima constituem elementos relevantes para comprovar a regularidade do operador e das embarcações. Porém, não demonstram, de forma isolada, experiência em turismo de aventura, gestão da visitação, atuação em Unidade de Conservação ou manejo do conjunto específico de riscos abrangidos pela contratação.

A própria impugnante reconhece que tais autorizações não substituem os requisitos de qualificação técnica previstos no Edital. Há, portanto, concordância quanto à necessidade de que a aptidão seja demonstrada também por outros elementos.

Vale destacar, ainda, que a existência de regulação setorial, por si só, não permite equiparar integralmente qualquer operação aquaviária regulada ao conjunto de competências exigidas para a futura Concessão. Essa distinção é relevante porque o transporte aquaviário pode assumir configurações bastante diversas quanto à finalidade, ao ambiente operacional, ao perfil dos usuários, à intensidade dos riscos e às condições concretas de execução.

Em outras palavras, é dizer que a circunstância de determinada empresa operar embarcações de passageiros e cumprir exigências regulatórias não significa, por si só, que tenha desenvolvido experiência em atividades turísticas de aventura, em ambientes naturais protegidos ou em operações integradas de visitação submetidas aos instrumentos de gestão de

uma Unidade de Conservação. Da mesma forma, a fundamentação dos requisitos de habilitação não depende da demonstração de que as experiências selecionadas sejam as únicas possíveis no mercado.

Outro ponto a ressaltar é que o exercício da competência administrativa para definir a qualificação técnica não exige que a Administração produza análise exaustiva de todas as atividades econômicas hipoteticamente aptas a desenvolver competências úteis à execução do contrato.

Assim, embora o dever de motivação imponha que as exigências adotadas sejam pertinentes ao objeto, proporcionais aos riscos e compatíveis com a preservação da competitividade, isso não significa que seja necessária a elaboração de matriz destinada a justificar individualmente a exclusão de cada experiência concebível, nem a demonstração de que nenhuma alternativa seria, em abstrato, possível.

No caso concreto, a vinculação entre os requisitos e a modelagem decorre da própria natureza das atividades selecionadas. A experiência em operação náutica motorizada se relaciona, por exemplo, ao passeio fluvial; as atividades de turismo de aventura guardam correspondência com a execução de serviços turísticos submetidos a riscos físicos e operacionais em ambientes naturais; e a experiência em Unidade de Conservação se relacionam com a prestação de serviços em território sujeito ao SNUC, ao Plano de Manejo e aos instrumentos específicos de gestão do uso público.

Dessa forma, a existência de operadores aquaviários regularmente autorizados e fiscalizados não afasta a pertinência dos requisitos definidos pela Administração.

Revela apenas que determinadas competências podem ser comuns a diferentes atividades, sem que disso decorra, automaticamente, equivalência integral entre experiências distintas ou inadequação da qualificação prevista no Edital.

V.1.3 - Da função da habilitação técnica no conjunto dos mecanismos de execução e controle

A impugnante parte, ainda, em determinados trechos, da premissa de que o atestado de capacidade técnica deveria, por si só, comprovar o domínio de todas as obrigações que serão atribuídas à futura concessionária.

Essa compreensão, contudo, não corresponde à arquitetura da modelagem nem à função jurídica própria da habilitação técnica.

Cumprir destacar que a qualificação técnica não foi concebida como instrumento único, autossuficiente ou exaustivo para o tratamento de todos os riscos inerentes à contratação.

Sua finalidade, na realidade, consiste em funcionar como primeiro filtro de aptidão, destinado a demonstrar que os licitantes possuem experiência mínima relevante e compatível com as parcelas essenciais do objeto. **Já a segurança, a qualidade e a continuidade da operação, por sua vez, serão asseguradas por obrigações contratuais específicas e por mecanismos permanentes de acompanhamento e controle ao longo de toda a execução.**

É precisamente por essa razão que a modelagem não concentrou no atestado toda a aferição da capacidade operacional da futura concessionária.

Além dos requisitos de habilitação, prevê-se a implementação de Sistema de Gestão da Segurança alinhado à ABNT NBR ISO 21101, a elaboração de Plano de Gerenciamento de Riscos Operacionais de Atividades de Aventura, de Plano de Atendimento a Emergências e de Sistema de Gestão de Riscos Geológicos, sem prejuízo da observância das normas expedidas pela Autoridade Marítima e da fiscalização permanente exercida pelo ICMBio, com o apoio de Verificador de Conformidade independente.

A aptidão da futura concessionária será, portanto, aferida a partir da conjugação de diferentes instrumentos, de maneira que a experiência pretérita constitui apenas um desses elementos, ao lado das obrigações técnicas objetivas, das certificações exigidas, do planejamento operacional,

da capacitação das equipes, dos indicadores de desempenho, da fiscalização continuada e das medidas sancionatórias previstas para hipóteses de descumprimento.

Essa distinção é juridicamente relevante porque a experiência comprovada na fase de habilitação não substitui os instrumentos de controle da execução, assim como as autorizações e certificações regulatórias não substituem a qualificação exigida no certame.

Cada mecanismo desempenha função própria dentro da modelagem, sendo que a habilitação verifica a aptidão mínima para ingresso na disputa; o contrato e seus anexos disciplinam os padrões concretos de execução; e a fiscalização acompanha, de forma contínua, o efetivo cumprimento das obrigações assumidas.

Por essa razão, não se mostra necessário, tampouco adequado, exigir que o atestado de capacidade técnica antecipe e comprove, isoladamente, cada uma das obrigações que serão implementadas e fiscalizadas ao longo de contrato com prazo de quinze anos.

Até porque pretensão dessa natureza atribuiria à habilitação função que não lhe é própria e desconsideraria os demais instrumentos concebidos justamente para assegurar a atualização, a adaptação e o controle permanente da operação.

O requisito de habilitação deve evidenciar, assim, capacidade mínima compatível com as parcelas relevantes do objeto, sem precisar reproduzir integralmente a futura execução contratual. As condições concretas de prestação do serviço, os protocolos operacionais, os sistemas de segurança, os planos de emergência, os padrões de manutenção e os mecanismos de resposta a riscos serão disciplinados e exigidos pelos instrumentos específicos que integram a modelagem.

Dessa forma, a alegação de ausência de correlação entre as experiências exigidas e as obrigações futuras decorre de compreensão excessivamente ampla (e equivocada) da finalidade do atestado. A habilitação não precisa demonstrar, de forma autônoma e exaustiva, capacidade para o cumprimento individualizado de cada obrigação contratual.

Deve, isto sim, comprovar que o licitante possui experiência compatível com os núcleos relevantes do objeto, sem prejuízo dos controles específicos e permanentes previstos para a execução da Concessão.

V.I.4 - Da proporcionalidade dos requisitos e da preservação da competitividade

A impugnante sustenta, ainda, que a ausência de análise comparativa específica ou de matriz formal de competências dificultaria a aferição da proporcionalidade dos requisitos de habilitação e poderia resultar em restrição indevida à competitividade do certame.

Essa conclusão, contudo, não considera o conjunto de mecanismos incorporados à modelagem justamente para ampliar a disputa e permitir a reunião de capacidades complementares.

Com efeito, o Edital admite a participação de empresas reunidas em consórcio e o somatório qualitativo de atestados para a comprovação de atividades distintas. Desse modo, não se exige que uma única empresa detenha, isoladamente, experiência em todos os componentes relevantes do objeto, sendo possível que diferentes participantes combinem conhecimentos e capacidades para atender, em conjunto, às exigências estabelecidas.

A solução adotada evidencia que a Administração não estruturou a qualificação técnica com o propósito de restringir a participação a um perfil empresarial único. Ao contrário, buscou preservar a exigência de experiência relevante sem desconsiderar a estrutura organizacional própria de concessões complexas, nas quais a execução contratual pode envolver consórcios, empresas especializadas e competências complementares.

Além desses mecanismos, a proporcionalidade dos requisitos e seus possíveis efeitos concorrenciais foram examinados ao longo da estruturação do projeto. Durante a consulta pública, foram recebidas e analisadas contribuições especificamente relacionadas à qualificação técnica. Posteriormente, o projeto foi submetido ao Tribunal de Contas da União, que examinou,

em análise preliminar orientada a riscos, a eventual existência de cláusulas capazes de favorecer o operador incumbente ou restringir indevidamente a disputa.

Nesse exame, foram considerados, entre outros aspectos, o fluxo mínimo exigido, a dimensão do mercado de turismo náutico, a possibilidade de somatório qualitativo de atestados e a admissão de consórcios. A unidade técnica não identificou, em análise preliminar, restrição desarrazoada ao caráter competitivo, tendo sido consignado que as condições de participação se mostravam proporcionais à natureza do serviço e ao número de potenciais usuários. Pontuando a possibilidade de somatório de atestados como medida mitigadora de eventuais vantagens competitivas.

Embora essa apreciação não substitua a motivação administrativa, ela reforça que os requisitos não foram definidos de forma arbitrária, alheia às características do objeto ou indiferente aos impactos sobre a competição. Ao contrário, a modelagem buscou equilibrar a necessidade de exigir experiência efetivamente relevante com a preservação de condições que permitissem a participação de novos entrantes e a reunião de diferentes capacidades.

A impugnante afirma que operadores aquaviários regulados podem desenvolver competências relevantes, como gestão de embarcações, segurança da navegação, manutenção, atendimento aos usuários e resposta a emergências. Em abstrato, essa afirmação não é controvertida. A existência de competências comuns entre diferentes atividades, contudo, não conduz automaticamente à equivalência integral entre as experiências consideradas.

Para que se pudesse concluir pela inadequação ou desproporcionalidade dos critérios adotados, seria necessário demonstrar que as experiências defendidas pela impugnante abrangem, de maneira compatível, os diferentes núcleos do objeto e os riscos próprios da visitação turística em Unidade de Conservação. A impugnação, entretanto, parte da identificação de determinadas competências coincidentes para sustentar equivalência global entre operações distintas, sem demonstrar que essa correspondência parcial seja suficiente para substituir os parâmetros definidos pela Administração.

Em outras palavras, o fato de determinada experiência desenvolver capacidades úteis à futura execução não significa, por si só, que ela seja equivalente ao conjunto de experiências selecionadas no Edital. A aferição da equivalência exige análise material do contexto operacional, da finalidade da atividade, dos riscos envolvidos e das competências efetivamente desenvolvidas, não sendo possível presumi-la apenas em razão da submissão do operador a regime regulatório específico.

Também não se mostra juridicamente exigível que a Administração produza estudo comparativo exaustivo de todas as experiências existentes no mercado, matriz formal de competências ou justificativa individualizada para o afastamento de cada atividade potencialmente concebível. **O dever de motivação exige que os requisitos escolhidos apresentem pertinência com o objeto, proporcionalidade em relação aos riscos e compatibilidade com a preservação da competição, e não que a Administração demonstre a impossibilidade abstrata de qualquer solução alternativa.**

No caso concreto, esses elementos encontram-se presentes. Os requisitos foram estabelecidos a partir das características da Concessão, dos riscos inerentes à operação e das competências consideradas relevantes, ao mesmo tempo em que a modelagem incorporou mecanismos destinados a evitar restrições excessivas, como a admissão de consórcios e o somatório qualitativo de atestados.

Diante desse conjunto, não se verifica ausência de fundamentação técnica, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade. A impugnante manifesta preferência por metodologia distinta e por universo mais amplo de experiências admitidas, mas não demonstra que os critérios previstos no Edital sejam incapazes de aferir a aptidão necessária, tampouco que as alternativas por ela indicadas sejam integralmente equivalentes às exigências estabelecidas.

Não procede, portanto, a alegação de insuficiência metodológica ou de ausência de demonstração da pertinência das exigências de qualificação técnica.

VI- CONCLUSÃO

Diante do exposto, conhece-se da impugnação, por tempestiva, e, no mérito, não se acolhem os pedidos de revisão dos requisitos de qualificação técnica, de ampliação das experiências admitidas para fins de habilitação ou de alteração do Edital nos termos pretendidos pela impugnante.

Conforme demonstrado, os requisitos de qualificação técnica foram definidos de forma vinculada às características do objeto e aos núcleos de competência considerados relevantes para a execução da Concessão, abrangendo a operação náutica motorizada, as atividades de turismo de aventura e a atuação em Unidade de Conservação. A experiência pretérita exigida constitui filtro mínimo de aptidão e não se destina a antecipar ou comprovar, isoladamente, todas as obrigações que serão impostas à futura concessionária durante a execução contratual. Igualmente, não procede a alegação de que a submissão de operadores aquaviários à regulação da Autoridade Marítima e da ANTAQ seria suficiente para caracterizar equivalência integral com as experiências admitidas pelo Edital. Embora essas atividades possam desenvolver competências relevantes para a futura operação, a regularidade setorial não comprova, por si só, aptidão quanto ao conjunto de atividades turísticas, ambientais e operacionais abrangidas pela contratação.

Do mesmo modo, não se verifica ausência de motivação, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade. A modelagem contempla a participação em consórcio e o somatório qualitativo de atestados, permitindo a reunião de capacidades complementares, e os requisitos foram examinados ao longo da consulta pública e da apreciação do projeto pelas instâncias competentes.

A fixação de critérios específicos de qualificação técnica não representa restrição indevida à competitividade, mas sim o cumprimento do dever do Poder Público de contratar apenas entes aptos a executar serviços de alta complexidade. Sob a ótica jurídica, a exigência de aptidão técnica compatível com o objeto atende rigorosamente ao disposto no artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 e no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, os quais autorizam a definição de requisitos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por essas razões, não há fundamento para admitir, de forma genérica, atestados oriundos de operações aquaviárias distintas, nem para exigir a elaboração ou disponibilização de matriz formal de competências, estudo comparativo exaustivo ou justificativa individualizada para o afastamento de todas as experiências potencialmente concebíveis.

Por fim, considerando todo o exposto, concluímos que os argumentos da impugnante não merecem acolhimento, motivo pelo qual indeferimos o pleito. Mantêm-se, portanto, os requisitos de qualificação técnica e as demais disposições do Edital nos termos publicados, com o regular prosseguimento da licitação.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

CÉSAR AFONSO CAIRES FILHO

Presidente da Comissão Especial de Licitação

RAIMUNDO NONATO ALVES DO NASCIMENTO

Presidente Substituto da Comissão Especial de Licitação

RODRIGO RIBEIRO XAVIER

Membro da Comissão Especial de Licitação

GEOVANE MIGUEL LIMA CERUTTI

Membro substituto da Comissão Especial de Licitação

CARLOS VINÍCIUS RODRIGUES

Membro da Comissão Especial de Licitação

JOSÉ ULISSES DOS SANTOS

Membro substituto da Comissão Especial de Licitação

ROBERTA BARBOSA

Membro da Comissão Especial de Licitação

MARIANA NOGUEIRA DANTAS

Membro substituta da Comissão Especial de Licitação



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Nonato Alves Do Nascimento, Técnico Administrativo(a)**, em 04/08/2026, às 19:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Cesar Afonso Caires Filho, Presidente da Comissão Especial de Licitação**, em 04/08/2026, às 19:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Geovane Miguel Lima Cerutti, Analista Administrativo(a)**, em 04/08/2026, às 19:05, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Ulisses Dos Santos, Chefe de UC**, em 04/08/2026, às 19:23, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Roberta Rayane Da Cunha Barbosa, Coordenador(a)**, em 04/08/2026, às 19:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Vinícius Rodrigues, Analista Ambiental**, em 04/08/2026, às 19:39, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Ribeiro Xavier, Coordenador(a)**, em 04/08/2026, às 19:51, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **023959353** e o código CRC **8540152C**.