



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 com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, em face do Edital da Concorrência nº 01/2026, destinada à concessão da prestação dos serviços de passeio terrestre embarcado no Parque Nacional do Iguaçu.

Em síntese, a impugnante sustenta que o Edital teria sido publicado sem incorporar contribuições anteriormente apresentadas pelo Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu - COMTUR, circunstância que, em seu entendimento, teria resultado na adoção de critério de julgamento e de requisitos de habilitação técnica insuficientes para assegurar a adequada prestação do serviço e a segurança dos usuários.

Quanto ao critério de julgamento, defende que a adoção da maior outorga fixa não seria compatível com a natureza do objeto concedido, por privilegiar exclusivamente a proposta econômica em detrimento de aspectos relacionados à qualidade da prestação do serviço, à segurança operacional e à experiência técnica dos licitantes.

Sustenta, assim, que a Administração deveria adotar o critério de julgamento consistente na combinação entre maior oferta pela outorga da concessão e melhor técnica, previsto no art. 15, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995.

No tocante à qualificação técnica, a impugnante alega que os requisitos previstos no item 15.19 do Edital seriam insuficientes para demonstrar a efetiva capacidade operacional dos futuros concessionários.

Afirma, em síntese, que as atividades admitidas para comprovação da experiência seriam excessivamente amplas, que o período mínimo de experiência exigido seria reduzido e que o quantitativo mínimo de usuários previsto para comprovação da capacidade operacional não guardaria proporcionalidade com a escala da operação objeto da concessão.

Em razão disso, sustenta a necessidade de aperfeiçoamento dos requisitos de habilitação técnica previstos no instrumento convocatório.

Ao final, requer a procedência da impugnação para que o Edital seja revisto e republicado, promovendo-se: (i) a substituição do critério de julgamento atualmente previsto pelo critério de

combinação entre maior oferta pela outorga da concessão e melhor técnica; e (ii) a reformulação dos requisitos de qualificação técnica, de modo a torná-los mais rigorosos e aderentes às características da operação pretendida.

É o relatório.

II - DA ADMISSIBILIDADE

Verificou-se que a impugnação foi apresentada de forma tempestiva, uma vez que a interessada o 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 apresenta alegações voltadas à suposta inadequação da modelagem adotada no Edital, sustentando, em linhas gerais, que o critério de julgamento e os requisitos de habilitação técnica não refletiriam, de forma suficiente, as características e os riscos inerentes ao objeto da concessão. Seus argumentos serão sistematizados nos tópicos seguintes.

III.I - Do apontamento de que o critério de julgamento deve ser adequado à natureza do objeto licitado

A impugnante sustenta que o critério de julgamento baseado na maior outorga fixa não seria o mais adequado à natureza do serviço licitado e poderia comprometer a segurança dos usuários. Segundo argumenta, embora a definição do critério de julgamento envolva juízo técnico da Administração, essa escolha não configuraria discricionariedade livre ou desvinculada, devendo guardar correspondência com a natureza do objeto, as características do serviço e o interesse público primário a ser tutelado.

Nessa linha, invoca as Leis nº 8.987/1995 e nº 14.133/2021 para afirmar que a seleção da proposta mais vantajosa não se confunde com a obtenção do maior retorno econômico imediato. Em seu entendimento, a vantajosidade administrativa deveria resultar de avaliação mais ampla, capaz de considerar, de forma integrada, fatores como qualidade, segurança, continuidade, eficiência e sustentabilidade da prestação do serviço.

A impugnante acrescenta que, em concessões dotadas de características singulares, como a visitação embarcada no Parque Nacional do Iguaçu, o conceito de proposta mais vantajosa não poderia ser reduzido a critério exclusivamente financeiro, sob pena de afastamento da própria finalidade do regime jurídico das concessões, voltado à prestação adequada do serviço aos usuários.

Por fim, destaca que o objeto é executado em ambiente natural sensível, envolve elevado risco operacional e depende de expertise técnica especializada, especialmente por estar diretamente relacionado à segurança e à integridade física dos visitantes.

A partir dessas características, conclui que o critério de julgamento deveria permitir a consideração de atributos técnicos da futura operação, e não apenas a comparação das propostas econômicas.

III.II - Da alegada insuficiência jurídica do critério de maior outorga fixa em serviços de elevada complexidade e risco

A impugnante sustenta que a adoção isolada do critério de maior outorga fixa privilegiaria exclusivamente a capacidade financeira dos proponentes, sem permitir a adequada consideração de diferenças qualitativas relevantes entre as propostas, especialmente quanto à forma de execução do serviço, aos protocolos de segurança, à experiência operacional e à

robustez dos mecanismos de governança de riscos.

Embora reconheça que o referido critério seja juridicamente admissível em determinados contextos, afirma que sua utilização seria inadequada em concessões caracterizadas por elevada complexidade técnica, reduzida padronização operacional e significativa exposição a riscos. Segundo argumenta, nessas hipóteses, a falha na execução pode produzir consequências graves e irreversíveis à integridade física dos usuários e ao patrimônio ambiental, razão pela qual a seleção do futuro concessionário não poderia se limitar à comparação das ofertas econômicas.

A impugnante acrescenta que a adoção do maior valor de outorga fixa poderia gerar efeitos contrários ao interesse público, na medida em que incentivaria a compressão de custos operacionais sensíveis, a subavaliação dos riscos na formulação das propostas e a transferência excessiva de riscos à Administração e à coletividade.

Como reforço à sua argumentação, invoca o acidente ocorrido em 28 de julho de 2026, sustentando que o episódio demonstraria a inadequação de um modelo de seleção centrado exclusivamente na dimensão econômica e evidenciaria a necessidade de maior valorização dos aspectos técnicos e de segurança da futura operação.

III.III - Da suposta maior vantajosidade da combinação entre maior oferta pela outorga e melhor técnica

Na sequência, a impugnante defende a substituição do critério de maior outorga fixa pela combinação entre a maior oferta pela outorga da concessão e a melhor técnica, nos termos do art. 15, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995.

Segundo sustenta, esse critério permitiria à Administração preservar a racionalidade econômica da concessão e, simultaneamente, avaliar aspectos qualitativos das propostas, como metodologias operacionais, planos de manutenção, protocolos de segurança, qualificação das equipes e experiência dos licitantes.

Alega, ainda, que a própria natureza do objeto demonstraria a existência de diferentes soluções possíveis para a execução do serviço, com impactos relevantes sobre a segurança, a confiabilidade da operação e a experiência dos usuários. Por essa razão, entende que a avaliação técnica não apenas seria juridicamente admissível, mas constituiria o instrumento mais coerente com as particularidades do serviço concedido.

Ao final, conclui que a combinação entre técnica e maior oferta pela outorga seria mais adequada à seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, por permitir uma avaliação integrada dos aspectos econômicos e qualitativos da futura prestação.

III.IV - Da alegada insuficiência dos requisitos de habilitação técnica e da necessidade de seu aperfeiçoamento

A impugnante sustenta que os requisitos de habilitação técnica previstos no item 15.19 do Edital seriam insuficientes para assegurar a seleção de operador apto a executar o objeto com o nível de segurança exigido. Para tanto, organiza essa crítica em três aspectos principais.

Em primeiro lugar, sustenta que as atividades admitidas para fins de comprovação de experiência, previstas no item 15.19, alíneas “a” a “d”, abrangeriam universo excessivamente amplo e heterogêneo. Em seu entendimento, determinadas experiências em atividades turísticas, náuticas ou realizadas em ambientes naturais não reproduziriam as condições técnicas, logísticas e operacionais próprias de uma operação contínua em ambiente fluvial de alta intensidade, com utilização de embarcações motorizadas, elevada frequência de viagens e atendimento simultâneo de grande número de usuários.

Em segundo lugar, questiona o período mínimo de 12 meses de execução contínua exigido para comprovação da experiência, alegando que esse intervalo seria insuficiente para demonstrar maturidade organizacional, consolidação de protocolos de segurança, formação de equipes

técnicas estáveis e internalização de rotinas compatíveis com uma operação permanente e duradoura.

Segundo a impugnante, a experiência relevante deveria refletir não apenas o exercício pretérito da atividade, mas a capacidade de mantê-la de forma segura e eficiente ao longo do tempo, inclusive diante de sazonalidades, ciclos de alta demanda, eventos críticos e situações de contingência.

Por fim, sustenta que o parâmetro quantitativo de fluxo médio anual mínimo de 37.006 usuários em operação náutica estaria dissociado da escala real do serviço a ser concedido.

Dessa maneira, afirma que a operação teria registrado 376.552 usuários em 2025, o que corresponderia a uma dinâmica de dezenas de viagens diárias e movimentação aproximada de 240 passageiros por hora nos períodos de pico, considerando as etapas de embarque, desembarque, deslocamento, equipagem, checagem de segurança e apoio operacional.

Com base nessa comparação, a impugnante argumenta que a exigência correspondente a aproximadamente 10% do fluxo anual não seria suficiente para demonstrar capacidade compatível com a magnitude da futura operação, sustentando que esse parâmetro configuraria desproporção em relação ao art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e aos níveis de segurança exigidos para atividade dotada de peculiaridades operacionais e risco diferenciado.

Ao final, concluiu que os requisitos de habilitação técnica deveriam ser aperfeiçoados e tornados mais rigorosos, objetivos e aderentes à realidade da concessão, de modo a assegurar que apenas licitantes com capacidade organizacional, operacional e técnica compatível com o objeto possam prosseguir no certame.

III.V - Dos alegados riscos jurídicos e operacionais decorrentes da manutenção de requisitos subdimensionados e da necessidade de aperfeiçoamento da qualificação técnica

A impugnante sustenta que a manutenção de requisitos de habilitação técnica supostamente subdimensionados produziria consequências jurídicas e operacionais relevantes para a futura Concessão.

Sob a perspectiva jurídica, afirma que a modelagem poderia permitir a seleção de licitante formalmente habilitada, mas materialmente incapaz de executar o objeto com o nível de segurança e eficiência exigido pelo ordenamento. Segundo argumenta, essa situação poderia resultar, ao longo da execução contratual, na necessidade de sucessivos aditivos, na adoção de medidas de intervenção administrativa, em paralisações operacionais e, em situações extremas, na própria caducidade da Concessão.

Sob a perspectiva operacional, a impugnante destaca que o serviço envolve circulação intensiva de pessoas, atendimento simultâneo de elevados fluxos de usuários, utilização de embarcações em ambiente de hidrodinâmica complexa e atuação coordenada de equipes altamente treinadas. Alega, por essa razão, que eventual inadequação da experiência prévia do operador não se traduziria apenas em risco de ineficiência econômica, mas poderia repercutir diretamente sobre a segurança dos usuários e dos trabalhadores.

A partir dessas considerações, defende que os requisitos de qualificação técnica previstos no Edital deveriam ser revistos e aperfeiçoados, de modo a assegurar maior aderência entre as capacidades exigidas dos licitantes e as condições concretas de execução do serviço. Em sua compreensão, o reforço dessas exigências constituiria medida de prevenção de riscos, boa governança e proteção do interesse público.

Ao final, a impugnante requer a anulação e a republicação do Edital, com a promoção das seguintes alterações: **(i)** substituição do critério de julgamento de maior valor de outorga fixa pelo critério de combinação entre maior oferta pela outorga da concessão e melhor técnica, previsto no art. 15, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995; e **(ii)** revisão dos requisitos mínimos de qualificação técnica, de forma a contemplar a experiência comprovada dos licitantes, a capacitação das equipes, a disponibilidade de embarcações adequadas à operação em rios com

correnteza e corredeiras, a infraestrutura destinada à manutenção dos equipamentos e a adoção de protocolos específicos de segurança para a operação no Cânion do Rio Iguaçu.

IV- DOS PEDIDOS

“Considerando o exposto e a necessidade de garantir o nível máximo de segurança para o objeto principal licitado é que se impugna o presente edital para anulá-lo e republicá-lo com:

a. a adequação do critério de julgamento do edital, mediante a substituição do critério de “maior valor de outorga fixa”, baseado exclusivamente na oferta econômica, pelo critério de “Melhor Combinação de Técnica e Preço” “melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica” (art. 15, VI da Lei nº 8.987/95), de modo a permitir a avaliação integrada dos aspectos técnicos e financeiros das propostas;

b. a adequação da Qualificação Técnica Mínima, destinada à avaliação da experiência comprovada, da capacitação das equipes, das embarcações próprias para atuação em rio com correnteza e corredeiras, e da infraestrutura dedicada à manutenção dos equipamentos e dos protocolos específicos de segurança exigidos para a operação no Cânion do Rio Iguaçu, de modo que somente as licitantes que atendam integralmente a tais requisitos técnicos possam participar da fase econômica do certame.”

V- DO MÉRITO

Superadas as questões preliminares, passa-se à análise das razões apresentadas pela impugnante. Conforme será demonstrado nos tópicos a seguir, as alegações deduzidas não evidenciam qualquer ilegalidade ou vício na modelagem da Concessão capaz de justificar a alteração do Edital.

V.1 - Da adequação do critério de julgamento à natureza do objeto licitado

A impugnante sustenta que a adoção do critério de maior valor de outorga fixa seria incompatível com a natureza do objeto e insuficiente para assegurar a qualidade, a segurança, a continuidade e a eficiência da futura prestação.

A argumentação, contudo, parte da premissa equivocada de que tais atributos somente poderiam ser resguardados por meio da atribuição de pontuação técnica às propostas.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o critério de julgamento constitui uma das escolhas estruturantes da modelagem e deve ser examinado em conjunto com os demais mecanismos previstos no Edital, no Contrato e em seus anexos. Assim, justamente por esse motivo, entende-se que não se pode avaliar sua adequação de forma isolada, como se lhe coubesse concentrar, por si só, todas as funções de seleção, controle técnico e garantia da futura execução contratual.

No presente caso, a Administração optou pelo critério de maior valor de outorga fixa por se tratar de parâmetro legalmente admitido, objetivo e transparente, apto a reduzir margens de subjetividade no julgamento das propostas e a preservar a isonomia entre os participantes.

Todavia, a adoção desse critério não significa que a Administração tenha desconsiderado a capacidade técnica dos licitantes ou reduzido a seleção da proposta mais vantajosa à dimensão exclusivamente financeira. Ao contrário, a modelagem distribuiu as diferentes funções do procedimento licitatório e da execução contratual entre

instrumentos específicos.

Assim, a capacidade técnica mínima necessária à execução do objeto é aferida na fase de habilitação, por meio dos requisitos previstos no Edital que, inclusive, admite a participação em consórcio e o atendimento às exigências técnicas por qualquer das consorciadas, isoladamente ou mediante a soma das qualificações apresentadas, permitindo a reunião de experiências e capacidades complementares.

Dessa forma, a escolha da maior outorga fixa não elimina a avaliação da aptidão técnica, apenas distingue dois planos próprios da licitação, sendo eles: a verificação objetiva de que a licitante possui a capacidade mínima exigida para executar o contrato; e o julgamento econômico entre as participantes que tenham superado esse filtro.

Também não procede a afirmação de que somente a adoção de proposta técnica pontuada seria capaz de assegurar a qualidade ou a segurança do serviço. **Isto porque a atribuição de notas a documentos ou metodologias apresentados durante o certame não substitui a definição objetiva das obrigações contratuais, tampouco garante, por si só, que a futura execução observará os padrões exigidos.**

A adequada prestação do serviço depende, sobretudo, da combinação entre requisitos de habilitação, encargos contratuais claros, planejamento da operação, mecanismos de controle, fiscalização permanente, mensuração de desempenho e aplicação das medidas cabíveis em caso de descumprimento, sendo precisamente essa a solução adotada na presente modelagem. Nesse contexto, a preocupação manifestada pela impugnante com a segurança, a qualidade, a continuidade e a eficiência da prestação encontram-se endereçada por um conjunto articulado de exigências que não se limita ao critério de julgamento.

A modelagem prevê, desde a fase de habilitação, requisitos de experiência operacional em atividades náuticas, de turismo de aventura e em Unidades de Conservação, acompanhados da exigência de período mínimo de execução contínua, de modo a aferir a capacidade prévia dos interessados antes mesmo da análise das propostas econômicas.

Na fase de execução, por sua vez, a futura concessionária deverá obter e manter certificações específicas de gestão da segurança e de gestão ambiental, incluindo a ABNT NBR ISO 21101 e a ABNT NBR ISO 14001, ambas no prazo contratualmente estabelecido.

Deverá, ainda, implementar instrumentos próprios de prevenção e gerenciamento de riscos, entre os quais o Plano de Gerenciamento de Riscos Operacionais de Atividades de Aventura, sujeito à avaliação externa independente, o Plano de Monitoramento de Riscos Geológicos e os procedimentos de atendimento a emergências, com previsão de rotinas de evacuação, resgate, primeiros socorros, comunicação com órgãos de socorro e critérios para suspensão das atividades quando as condições operacionais assim exigirem.

A qualidade da operação também será aferida por meio do Sistema de Mensuração de Desempenho, que contempla indicadores relacionados, entre outros aspectos, à satisfação dos visitantes, à manutenção e conservação dos ativos e ao monitoramento dos impactos da visitação. O resultado dessa avaliação produz efeitos econômicos sobre a outorga variável, estabelecendo incentivo financeiro direto ao cumprimento dos padrões de desempenho definidos contratualmente.

Além disso, a execução será submetida à fiscalização do ICMBio, com apoio técnico do Verificador de Conformidade, entidade independente responsável por auxiliar na aferição dos indicadores, na verificação da execução dos investimentos e no acompanhamento das obrigações contratuais.

A concessionária também deverá manter programas de treinamento e reciclagem de suas equipes, abrangendo os procedimentos de segurança e as rotinas operacionais aplicáveis às atividades desenvolvidas.

Por fim, vale destacar que a modelagem contempla etapa própria de transição operacional, com possibilidade de operação assistida, destinada à transferência de conhecimento técnico-operacional, à capacitação das equipes e à preservação da continuidade e da qualidade dos serviços durante a substituição do operador, sob supervisão do Poder Concedente.

Verifica-se, assim, que a modelagem não transferiu ao critério econômico a função de assegurar a qualidade da futura operação. **Esses atributos foram tratados por instrumentos juridicamente mais adequados à sua aferição e ao seu controle, incluindo requisitos mínimos de habilitação, obrigações contratuais, planos operacionais, certificações, fiscalização, indicadores de desempenho, treinamento, garantias, seguros, sanções e mecanismos de intervenção e revisão.**

A adoção de critério que envolva avaliação de proposta técnica tampouco asseguraria, por si só, resultado superior, isto é, a classificação de determinada metodologia como tecnicamente mais vantajosa durante a licitação não afasta a necessidade de fiscalização posterior nem constitui garantia autônoma de que a execução observará, ao longo de quinze anos, os padrões de segurança e desempenho exigidos.

Por essa razão, a Administração optou por fixar previamente os parâmetros mínimos e obrigatórios da operação e exigir seu cumprimento de todas as licitantes habilitadas, em vez de converter obrigações essenciais à segurança em elementos sujeitos à pontuação comparativa.

Cumprir destacar, ainda, que a opção pela maior outorga fixa não foi adotada de maneira isolada ou sem referência setorial, tendo sido considerados precedentes recentes de concessões de serviços de visitação em unidades de conservação, nas quais esse critério também foi utilizado.

Um ponto a ser destacado é que a modelagem também foi submetida à apreciação do Tribunal de Contas da União. **Na análise realizada, registrou-se que o critério de maior valor de outorga fixa tende a privilegiar a objetividade e a ampliar o universo de potenciais competidores com capacidade financeira, sem prejuízo dos mecanismos de qualificação técnica, gestão de segurança, fiscalização e mensuração de desempenho previstos nos documentos da concessão.**

Portanto, embora seja juridicamente possível adotar a combinação entre maior oferta e melhor técnica em determinados projetos, dessa possibilidade não decorre sua obrigatoriedade para toda concessão que envolva riscos operacionais. A escolha do critério adequado depende da arquitetura global da contratação e da forma pela qual a Administração distribui, entre a habilitação, o julgamento e a execução contratual, os mecanismos de proteção do interesse público.

No presente caso, a Administração adotou solução coerente: estabeleceu requisitos técnicos mínimos como condição de habilitação, definiu obrigações operacionais e de segurança vinculantes para a futura concessionária e reservou ao critério de maior outorga fixa a função específica de classificar economicamente as licitantes consideradas aptas.

Não se verifica, assim, qualquer incompatibilidade entre o critério escolhido e a natureza do objeto. Tampouco procede a conclusão de que a substituição pela combinação entre técnica e outorga seria juridicamente necessária. Trata-se de alternativa admitida pelo ordenamento, mas não de solução exclusiva ou presumidamente superior à modelagem adotada pela Administração.

V.II - Da inexistência de insuficiência jurídica do critério de maior outorga fixa em razão da complexidade e dos riscos da operação

A impugnante sustenta que o critério de maior valor de outorga fixa seria juridicamente insuficiente para a presente Concessão em razão da complexidade técnica e dos riscos inerentes à operação. Afirma, nesse sentido, que a adoção de critério predominantemente econômico desconsideraria diferenças qualitativas entre os licitantes e poderia favorecer a seleção de operador sem a robustez técnica necessária à execução segura do objeto.

A conclusão, contudo, não decorre das premissas apresentadas.

Como já demonstrado, a existência de riscos operacionais relevantes não torna obrigatória a adoção de critério de julgamento baseado em técnica e preço, tampouco torna inadequado, por

si só, o critério de maior outorga fixa. **Isto porque a segurança da futura operação não depende exclusivamente da forma de classificação das propostas, mas do conjunto de mecanismos previstos para aferir a capacidade dos licitantes, disciplinar a execução e fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais.**

Nesse sentido, a modelagem não pressupõe que a maior oferta econômica seja suficiente para demonstrar aptidão técnica, partindo da premissa que a capacidade necessária à execução do objeto é aferida previamente por meio dos requisitos de habilitação, enquanto a segurança, a qualidade e a continuidade da prestação são asseguradas por obrigações contratuais específicas, certificações, planos de gestão de riscos, procedimentos operacionais, treinamento de equipes, indicadores de desempenho, fiscalização, atuação do Verificador de Conformidade e mecanismos de sanção e intervenção.

De outra feita, não há relação necessária entre a pontuação atribuída a propostas técnicas durante a licitação e a eliminação dos riscos inerentes à execução de contrato de longa duração. A avaliação realizada na fase competitiva representa uma apreciação documental e prospectiva da solução apresentada pelo licitante, mas não substitui o acompanhamento concreto e permanente da operação.

A segurança deve ser assegurada, sobretudo, por exigências objetivas e vinculantes, cujo cumprimento possa ser continuamente aferido e exigido pela Administração, sendo que foi precisamente nesse sentido que a nova modelagem foi estruturada.

Vale destacar que, ao contrário do que sugere a impugnante, a opção pelo maior valor de outorga fixa não representa mera reprodução do regime anteriormente vigente, nem redução dos controles técnicos sobre a operação.

Na verdade, a nova Concessão incorpora um conjunto abrangente de mecanismos destinados a aprimorar a governança, a prevenção e a gestão dos riscos, já presente e em execução no contrato de concessão vigente, incluindo a implantação de Sistema de Gestão de Segurança, a certificação ABNT NBR ISO 21101, a elaboração de Plano de Gerenciamento de Riscos Operacionais aprovado por avaliador externo independente, a adoção de procedimentos operacionais padronizados e planos de atendimento a emergências, bem como a atualização desses instrumentos diante de alterações nas condições da operação, da ocorrência de incidentes ou de determinações do Poder Concedente.

A modelagem também prevê certificação ambiental, monitoramento dos impactos da visitação, manutenção e conservação dos ativos, programas de treinamento e reciclagem, fiscalização pelo ICMBio e apoio de Verificador de Conformidade independente. Trata-se, portanto, de estrutura contratual que não se limita a verificar a experiência declarada no momento da licitação, mas exige a implantação e a manutenção de sistemas permanentes de segurança, controle e melhoria da operação.

Sob essa perspectiva, a alteração pretendida pela impugnante não acrescentaria, necessariamente, proteção superior àquela já conferida pelo conjunto de exigências da modelagem. A pontuação de proposta técnica não substitui a qualificação mínima, nem torna dispensáveis as certificações, os planos operacionais, os controles sobre embarcações e equipamentos, a capacitação das equipes ou a fiscalização durante a execução.

Além disso, a adoção do critério de maior outorga fixa não decorreu de escolha isolada, tendo sido amparada em precedentes recentes de concessões de serviços de visitação em unidades de conservação e submetida à apreciação das instâncias competentes.

A complexidade e os riscos do objeto justificam a previsão de requisitos técnicos, obrigações de segurança e mecanismos de fiscalização compatíveis com a operação, mas não impõem, automaticamente, a adoção de técnica e preço como único critério juridicamente adequado.

Da mesma forma, o acidente invocado pela impugnante não comprova a inadequação da nova modelagem. Além de ter ocorrido no âmbito de contrato distinto, precedido de licitação que adotou o julgamento por técnica e preço, o evento não permite estabelecer relação entre sua ocorrência e o critério utilizado naquela licitação, tampouco autoriza concluir que a repetição desse modelo impediria episódios dessa natureza.

Verifica-se, portanto, que a segurança da operação não decorre da simples pontuação de propostas técnicas, mas do conjunto de exigências objetivas e permanentes aplicáveis à habilitação e à execução contratual. Não há, assim, insuficiência jurídica no critério de maior valor de outorga fixa, que encontra respaldo legal e se mostra coerente com a arquitetura global da contratação.

V.III - Da inexistência de demonstração de maior vantajosidade do critério combinado de técnica e outorga

A impugnante sustenta que a combinação entre maior oferta pela outorga e melhor técnica seria mais vantajosa por permitir a avaliação simultânea dos aspectos econômicos e qualitativos das propostas. **A possibilidade jurídica de adoção desse critério, contudo, não implica sua obrigatoriedade nem permite presumir sua superioridade em relação ao modelo escolhido pela Administração.**

No presente caso, os padrões técnicos, operacionais e de segurança considerados indispensáveis foram previamente definidos no Edital, no Contrato e em seus anexos, devendo ser integralmente atendidos por todas as licitantes habilitadas e, posteriormente, pela futura concessionária. Assim, tais exigências não foram tratadas como fatores sujeitos a gradação ou compensação na fase de julgamento, mas como condições mínimas e vinculantes da contratação.

A existência de diferentes metodologias de execução também não torna necessária sua pontuação comparativa. A modelagem admite distintos meios e estratégias operacionais, desde que observados os mesmos encargos, indicadores de desempenho e padrões de segurança. O próprio Caderno de Encargos estabelece que essas obrigações deverão ser cumpridas independentemente dos meios escolhidos pela concessionária.

Além disso, a impugnante não demonstra, de forma concreta, quais quesitos técnicos deveriam ser pontuados, quais critérios objetivos seriam utilizados ou de que maneira essa avaliação produziria resultado superior ao modelo adotado. Limita-se, portanto, a afirmar a vantagem abstrata de alternativa legalmente possível.

Dessa forma, embora o art. 15, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995 admita a combinação entre técnica e outorga, não estabelece preferência obrigatória por esse critério. A Administração optou, de forma motivada, pela comparação econômica entre licitantes previamente considerados aptos e submetidos aos mesmos padrões técnicos e operacionais, solução que preserva a objetividade, a transparência e a isonomia do certame.

V.IV - Da adequação e proporcionalidade dos requisitos de habilitação técnica

A impugnante sustenta que os requisitos previstos no item 15.19 do Edital seriam insuficientes para demonstrar capacidade compatível com a complexidade da operação.

A alegação, contudo, parte de uma leitura fragmentada da qualificação técnica e desconsidera tanto a finalidade própria dessa etapa quanto o conjunto de mecanismos previstos na modelagem para assegurar a execução adequada do contrato.

A habilitação técnica não se destina a reproduzir integralmente, em escala e características, a operação futura, nem a restringir a disputa exclusivamente a empresas que já tenham executado serviço idêntico no mesmo ambiente. Na verdade, sua função é estabelecer parâmetros mínimos, objetivos e proporcionais, aptos a demonstrar experiência relevante e capacidade operacional, sem criar barreiras desnecessárias à participação de novos concorrentes.

No que se refere às atividades admitidas para comprovação de experiência, a modelagem considerou competências relacionadas aos diferentes núcleos técnicos do objeto, incluindo operação náutica motorizada, atividades de turismo de aventura e atuação em Unidades de

Conservação.

Assim, a opção por admitir experiências correlatas, e não apenas atividades integralmente idênticas à operação do serviço principal, decorre da necessidade de conciliar aderência técnica e competitividade.

Ora, sabe-se que a segurança da operação não depende exclusivamente da comprovação de experiência prévia em cenário exatamente igual ao do Passeio Macuco. Ela resulta da combinação entre experiência operacional relevante, requisitos relativos aos equipamentos, observância das normas da Autoridade Marítima, planejamento da operação, certificações, capacitação das equipes e sistemas permanentes de gestão de riscos.

Por esse motivo, exigir experiência pretérita em condições integralmente coincidentes com as do ativo poderia restringir o universo de participantes sem assegurar, por si só, resultado operacional superior.

Também não procede o questionamento quanto ao período mínimo de 12 meses de execução contínua. Esse intervalo foi definido para demonstrar experiência operacional não episódica e permitir a comprovação de atuação ao longo de ciclo suficientemente representativo, abrangendo variações sazonais, climáticas e de demanda.

Não se trata de afirmar que o transcurso de 12 meses, isoladamente, seja suficiente para assegurar todas as competências necessárias à futura concessão.

O requisito temporal é apenas um dos componentes da qualificação, devendo ser analisado em conjunto com a natureza das atividades comprovadas, os quantitativos mínimos exigidos, a possibilidade de somatório de atestados e de formação de consórcios, além das exigências aplicáveis à execução contratual.

Nesse contexto, entende-se que a elevação indiscriminada do período mínimo, sem demonstração objetiva de que os 12 meses seriam incapazes de cumprir a finalidade pretendida, poderia produzir restrição desproporcional à competição, favorecendo operadores estabelecidos há mais tempo sem garantir, necessariamente, maior segurança ou melhor desempenho.

A impugnante, nesse aspecto, limita-se a defender prazo mais extenso em termos abstratos, mas não apresenta metodologia técnica que demonstre qual seria o período adequado ou de que modo sua ampliação produziria ganho efetivo para a contratação.

Quanto ao parâmetro quantitativo, o fluxo médio anual mínimo de 37.006 usuários foi atualizado com base em 10% da visitação consolidada de 2025, de modo que a utilização desse percentual não pretende reproduzir a totalidade da escala da futura operação, mas estabelecer patamar mínimo de experiência suficientemente representativo, sem limitar a participação a operadores que já atuem em dimensão equivalente à do próprio empreendimento licitado.

A comparação direta entre o quantitativo mínimo exigido para habilitação e o número total de usuários da operação atual não é, portanto, adequada. Isto porque, uma coisa é a capacidade pretérita mínima necessária para demonstrar aptidão; outra é a obrigação da futura concessionária de atender integralmente à demanda efetiva durante a execução do contrato.

O fato de o requisito representar 10% da visitação do ano anterior não significa que a concessionária estará autorizada a operar apenas nessa escala, tampouco que os encargos, investimentos e sistemas previstos tenham sido dimensionados para esse quantitativo reduzido. Além disso, a adoção de percentual da demanda observada decorre, ainda, da necessidade de considerar que a visitação em Unidades de Conservação está sujeita a variações sazonais e a fatores externos não controláveis.

Por essa razão, o parâmetro foi concebido como referência mínima prudencial, evitando a superestimação da demanda pretérita exigida e a consequente criação de barreiras excessivas à entrada.

Tampouco se verifica a alegada incompatibilidade com o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o dispositivo estabelece limite máximo para exigências quantitativas de qualificação técnica, e não obrigação de que a Administração adote percentual próximo desse

limite. **A definição do quantitativo deve observar razoabilidade e proporcionalidade, necessidade e pertinência em relação ao objeto, não sendo juridicamente exigível que a Administração maximize a restrição sempre que a legislação admita patamar mais elevado.**

No caso concreto, o parâmetro foi atualizado para refletir os dados mais recentes da operação e considerado suficiente para demonstrar experiência relevante. Essa conclusão não se apoiou exclusivamente no número de usuários transportados, mas na articulação entre qualificação técnica, requisitos operacionais e mecanismos contratuais de segurança.

Vale destacar, nesse contexto, que a dimensão concorrencial dos requisitos de habilitação também foi examinada no âmbito da apreciação do projeto pelo Tribunal de Contas da União.

Na análise preliminar, a unidade técnica registrou que o fluxo mínimo exigido não evidenciava restrição ao caráter competitivo, especialmente diante da dimensão do mercado de turismo náutico, da possibilidade de formação de consórcios e do somatório qualitativo de atestados. O TCU consignou, ainda, que as condições de participação se mostravam proporcionais à natureza do serviço e ao número potencial de usuários, sem identificação de cláusulas restritivas desarrazoadas.

Essa conclusão deve ser compreendida em conjunto com a própria arquitetura da modelagem e conjunto das obrigações contratuais, na qual a qualificação técnica não concentra, isoladamente, todo o tratamento dos riscos da concessão.

Assim, conforme já reiterado, a segurança dos visitantes foi incorporada de forma sistêmica à execução contratual, por meio do Sistema de Gestão da Segurança, da certificação ABNT NBR ISO 21101, do Plano de Gerenciamento de Riscos Operacionais, do Plano de Atendimento a Emergências, do Sistema de Gestão de Riscos Geológicos, da observância das normas da Autoridade Marítima e da fiscalização permanente pelo ICMBio, com apoio do Verificador de Conformidade.

Diante desse conjunto, não se verifica o alegado subdimensionamento.

Os requisitos de habilitação foram definidos como filtros mínimos e proporcionais, destinados a comprovar experiência relevante sem reproduzir integralmente a escala ou as particularidades da operação atual, cuja segurança e adequada execução são também asseguradas por obrigações contratuais próprias.

A impugnante, por sua vez, não demonstra que os parâmetros adotados sejam incapazes de cumprir essa finalidade, limitando-se a defender exigências mais restritivas sem comprovar que sua ampliação seria necessária, adequada ou efetivamente mais segura.

V.V - Da inexistência dos alegados riscos jurídicos e operacionais decorrentes da modelagem adotada

A impugnante procura extrair da alegada insuficiência dos requisitos de habilitação uma série de consequências futuras, como intervenções administrativas, paralisações, aditivos sucessivos e até eventual caducidade da Concessão. O raciocínio, contudo, parte de premissa já afastada nos tópicos anteriores e se apoia em consequências meramente hipotéticas.

Como demonstrado, os requisitos de qualificação técnica foram definidos de forma proporcional à natureza do objeto e articulados com os demais mecanismos da modelagem.

A aptidão do futuro operador não será aferida exclusivamente por atestados de experiência, mas pelo conjunto formado pelas exigências de habilitação, obrigações contratuais, certificações, planos de gestão de riscos, requisitos aplicáveis às embarcações, capacitação das equipes, manutenção dos ativos, indicadores de desempenho e fiscalização permanente.

Nessa linha, entende-se que não procede a afirmação de que o Edital permitiria a seleção de licitante apenas formalmente habilitada, mas materialmente incapaz.

Isto porque a habilitação constitui o primeiro filtro de aptidão, sem substituir os controles incidentes sobre a implantação e a execução da Concessão, de modo que a futura concessionária deverá comprovar o atendimento às condições exigidas, estruturar a operação

segundo os parâmetros contratuais e permanecer submetida, durante toda a vigência, ao acompanhamento do Poder Concedente.

Da mesma forma, a complexidade operacional destacada pela impugnante não foi desconsiderada. Isto porque a modelagem reconhece os riscos inerentes à circulação de visitantes, à navegação em ambiente natural e à atuação coordenada das equipes, razão pela qual instituiu mecanismos específicos de prevenção, monitoramento, resposta a emergências e atualização contínua dos procedimentos operacionais.

A existência desses riscos justifica a robustez das obrigações previstas, mas não demonstra inadequação dos requisitos de habilitação estabelecidos.

Cumpra observar, ainda, que a impugnante apresenta como propostas de alteração elementos que já se encontram contemplados, sob diferentes formas, nos documentos da licitação.

A experiência dos licitantes é objeto da qualificação técnica; a capacitação das equipes integra as obrigações de execução; as embarcações estão sujeitas às especificações contratuais e às normas da Autoridade Marítima quanto à operação e segurança; a manutenção dos equipamentos e ativos é obrigação da concessionária; e os protocolos de segurança são tratados por sistemas, planos e certificações próprios.

Assim, a pretensão de reforço da qualificação não se apoia na identificação de lacuna concreta, mas na preferência da impugnante por requisitos mais restritivos e por outro critério de julgamento. **Essa preferência, por si só, não evidencia ilegalidade, insuficiência técnica ou risco jurídico capaz de comprometer o certame.**

Também não há fundamento para a anulação e a republicação do Edital. Tais providências pressuporiam a demonstração de vício ou inadequação efetiva da modelagem, o que não se verifica. Ao contrário, os requisitos de participação, as obrigações de segurança e os mecanismos de fiscalização foram examinados durante a estruturação do projeto e considerados compatíveis com a natureza da operação e com a preservação da competitividade.

Diante disso, os riscos invocados pela impugnante não decorrem das regras previstas no Edital, mas de conjecturas sobre eventual descumprimento futuro do contrato.

Para essas hipóteses, a própria modelagem já contempla instrumentos de fiscalização, sanção, intervenção e, quando cabível, extinção contratual. A previsão desses mecanismos não demonstra fragilidade da contratação; constitui, ao contrário, elemento próprio de sua governança.

VI- CONCLUSÃO

Diante do exposto, conhece-se da impugnação, por tempestiva, e, no mérito, não se acolhem os pedidos de anulação e republicação do Edital, de substituição do critério de julgamento de maior valor de outorga fixa pela combinação entre maior oferta pela outorga e melhor técnica, nem de revisão dos requisitos de qualificação técnica nos termos pretendidos pela impugnante. Conforme demonstrado, o critério de julgamento adotado encontra respaldo na legislação aplicável e nos pareceres dos órgãos de controle, mostra-se compatível com a natureza do objeto e integra modelagem na qual os aspectos técnicos, operacionais e de segurança são assegurados por requisitos de habilitação, obrigações contratuais, certificações, planos de gestão de riscos, indicadores de desempenho e mecanismos permanentes de fiscalização.

Do mesmo modo, os requisitos de qualificação técnica foram definidos como filtros mínimos, objetivos e proporcionais, aptos a demonstrar experiência relevante sem restringir indevidamente a competitividade do certame. Não se verificou, portanto, o alegado subdimensionamento, tampouco foi demonstrado que a ampliação das exigências produziria maior segurança ou vantajosidade para a Administração.

Por fim, considerando todo o exposto, concluímos que os argumentos da impugnante não merecem acolhimento, motivo pelo qual indeferimos o pleito. Mantêm-se, assim, o Edital e seus anexos nos termos publicados, bem como 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 **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 **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 **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 19:52, 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 **023959383** e o código CRC **1AE4F009**.