

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR AGENTE DE LICITAÇÕES E EQUIPE DE APOIO
ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – APPA**

REF.: LICITAÇÃO PÚBLICA PRESENCIAL Nº 419/2026

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: TÉCNICA E PREÇO

RUSSELL BEDFORD GM AUDITORES INDEPENDENTES

S/S, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 13.098.174/0001-80, com sede na Alameda Rio Negro, nº 1.030, Condomínio Stadium, Escritório 206, Alphaville Centro Industrial e Empresarial, Barueri/SP, CEP 06454-000, por seu representante legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento nos itens 7.1 e 7.2.1 do Edital, no art. 87, § 1º, da Lei Federal nº 13.303/2016 e nos arts. 160 a 163 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, em face da vedação nominal e automática estabelecida nos itens 16.10.1 e 16.10.2 do Termo de Referência, bem como das disposições correlatas dos itens 18.1 e 18.1.2, pelas razões técnicas e jurídicas a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE

O item 7.1.2 do Edital e o art. 160 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA admitem a impugnação por pessoa jurídica interessada até o quinto dia útil anterior à abertura da licitação. A sessão está designada para 3 de

setembro de 2026, às 10 horas, de modo que o prazo final é 27 de agosto de 2026.

A Impugnante possui legitimidade e interesse direto, pois o item 16.10.1 do Termo de Referência veda expressamente sua participação, mediante indicação de sua razão social e de seu CNPJ. A apresentação desta peça por correio eletrônico à CPLC ou pelo Protocolo Geral da APPA observa o item 7.2.1 do Edital.

II. DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO E DA VEDAÇÃO IMPOSTA

A Licitação Pública Presencial nº 419/2026 tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de auditoria independente relativos aos exercícios sociais de 2026 a 2030. Trata-se de contratação de natureza continuada, com prazo previsto de 60 meses e julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, sendo atribuída à nota técnica a relevância de 70% e à proposta de preço o peso de 30%.

O Termo de Referência, contudo, estabeleceu vedação nominal à participação da Russell Bedford GM Auditores Independentes S/S, identificada também por seu CNPJ, sob o fundamento de que a empresa é a atual prestadora dos serviços e estaria submetida a período de carência de três anos para eventual recontração. O item 16.10.2 prevê, ainda, a desclassificação imediata da licitante que descumprir essa vedação.

A restrição foi construída a partir da regra geral de rotatividade de auditores independentes e expressamente fundamentada na Instrução CVM nº 308/1999. Ocorre que essa norma foi substituída pela Resolução CVM nº 23/2021, que passou a disciplinar a matéria de forma mais específica e contemplou hipótese distinta para companhias que possuam Comitê de Auditoria Estatutário em funcionamento permanente.

A impugnação não pretende afastar a importância da independência dos auditores, tampouco questionar a legitimidade de regras destinadas a evitar vínculos excessivamente prolongados sem mecanismos de controle. O que se questiona é a aplicação automática de uma vedação nominal, sem exame da regulamentação vigente, das características institucionais da APPA e do atendimento, ou não, dos requisitos que condicionam a extensão do prazo de permanência da pessoa jurídica de auditoria.

III. DA INADEQUAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO ADOTADA NO EDITAL

III.1. Da utilização de norma substituída e da ausência de análise da regulamentação vigente

O instrumento convocatório fundamenta a exclusão da Russell Bedford na Instrução CVM nº 308/1999, especialmente na regra geral que limita a prestação de serviços de auditoria independente a cinco exercícios consecutivos e prevê intervalo de três exercícios para a recontração.

Entretanto, a Resolução CVM nº 23/2021 passou a disciplinar a atividade de auditoria independente e a rotatividade dos auditores. A regulamentação vigente preservou a regra geral de limitação temporal, mas também estabeleceu hipótese específica para a permanência da mesma pessoa jurídica por até dez exercícios consecutivos quando presentes determinadas condições de governança e de rotação da equipe técnica.

A Administração não poderia, portanto, limitar-se a reproduzir a consequência prevista na disciplina anterior sem verificar se o caso concreto se enquadra na exceção atualmente prevista. A alteração normativa é diretamente relevante para a licitação, pois o contrato pretendido abrangerá justamente período em que a aplicação da regra de rotatividade deverá ser examinada à luz da disciplina vigente no momento da contratação e da execução contratual.

A referência a norma substituída, desacompanhada da análise da regulamentação posterior, torna insuficiente a motivação da vedação. Não se trata de simples imperfeição formal: a fundamentação adotada conduz diretamente à exclusão de uma empresa determinada e impede que a Administração avalie se estão presentes os mecanismos de governança que justificam o regime excepcional.

III.2. Da distinção entre a regra geral de cinco exercícios e a hipótese de permanência por até dez exercícios

A Resolução CVM nº 23/2021 estabelece, como regra geral, limite de cinco exercícios sociais consecutivos para a prestação de serviços de auditoria independente ao mesmo cliente, seguido de intervalo para eventual recontratação. A mesma regulamentação, contudo, prevê regime específico para a companhia que possua Comitê de Auditoria Estatutário em funcionamento permanente e para a auditoria realizada por pessoa jurídica.

Nesse regime, a permanência da pessoa jurídica pode alcançar até dez exercícios sociais consecutivos, desde que observados os requisitos de governança e a rotação da equipe técnica nos termos da regulamentação. A regra não elimina a preocupação com a independência da auditoria; ao contrário, substitui a interrupção imediata do vínculo da pessoa jurídica por mecanismos de controle institucional, supervisão e renovação dos profissionais responsáveis.

A consequência prática é objetiva: a existência do Comitê de Auditoria Estatutário e o cumprimento dos requisitos de rotação da equipe não podem ser desconsiderados antes da conclusão sobre a possibilidade de participação da atual prestadora. A Administração deve verificar esses elementos de forma concreta, e não presumir, desde logo, que a superação do quinto exercício torna a Russell Bedford automaticamente inelegível.

O próprio objeto da licitação exige análise técnica cuidadosa. O Termo de Referência prevê requisitos de qualificação relacionados ao registro na CVM, à

experiência em auditoria independente, à composição mínima da equipe, à certificação profissional e ao registro no Conselho Regional de Contabilidade. Esses requisitos demonstram que o certame foi estruturado para aferir a capacidade e a independência da futura contratada. A vedação nominal, ao contrário, retira da Administração a possibilidade de realizar essa avaliação em relação à Russell Bedford.

III.3. Da existência de Comitê de Auditoria Estatutário na APPA

A APPA possui Comitê de Auditoria Estatutário formalmente previsto em sua estrutura institucional. Conforme os elementos já indicados na impugnação, o Estatuto Social disciplina o órgão nos artigos 43 a 47, há regimento interno aprovado em 26 de março de 2021 e existem registros de reuniões e atas do comitê desde dezembro de 2019.

Esses elementos são suficientes, ao menos, para demonstrar que não se pode tratar a APPA como entidade desprovida de mecanismo institucional de supervisão da auditoria independente. A existência, a permanência e o funcionamento do comitê constituem fatos juridicamente relevantes para a aplicação do regime previsto na Resolução CVM nº 23/2021 e deveriam ter sido examinados na fase de elaboração do edital.

A Russell Bedford não pretende substituir a análise da Administração nem afirmar, sem a documentação que está sob guarda da própria APPA, que todos os requisitos formais e materiais do comitê foram integralmente comprovados em cada período. Precisamente por isso, a solução juridicamente adequada não é a exclusão antecipada, mas a abertura de oportunidade para a verificação objetiva da composição, do funcionamento, da independência dos membros, da experiência em contabilidade societária e da observância das demais condições regulamentares.

A Administração dispõe dos documentos necessários para essa conferência, incluindo estatuto, regimento, atas, registros de reuniões e

informações sobre a composição do comitê ao longo do período relevante. Não é razoável transferir à licitante o ônus de provar, antes mesmo de sua admissão no certame, fatos institucionais que pertencem à própria entidade licitante e que são indispensáveis para definir o alcance da vedação.

III.4. Da rotação da equipe técnica e da inexistência de fundamento para confundir a pessoa jurídica com seus profissionais

A hipótese excepcional de permanência da pessoa jurídica de auditoria não representa autorização para a manutenção indefinida dos mesmos profissionais responsáveis. A regulamentação estabelece mecanismos de rotação da equipe técnica gerencial, alcançando o responsável técnico, o diretor, o gerente e os profissionais integrantes da equipe de gerência, conforme o período e as condições nela previstos.

Essa distinção é essencial. A regra de independência não deve ser aplicada como se a rotação dos profissionais fosse juridicamente idêntica à substituição da pessoa jurídica. Se o regime vigente admite a permanência da empresa por até dez exercícios condicionada à rotação da equipe, a Administração deve verificar o cumprimento dessa exigência específica, e não aplicar automaticamente a carência de três anos como consequência necessária da mera permanência da Russell Bedford.

A própria estrutura do Termo de Referência permite que essa verificação seja feita de maneira objetiva, mediante a apresentação da equipe técnica, dos responsáveis pelos trabalhos, das respectivas qualificações profissionais e dos documentos relacionados à rotação. Assim, eventual preocupação quanto à independência pode ser enfrentada por exigências de habilitação, declarações, comprovação documental e fiscalização contratual, sem necessidade de uma exclusão nominal e apriorística.

IV. DA IMPOSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO NOMINAL E AUTOMÁTICA NO CERTAME

IV.1. Da violação à isonomia, à impessoalidade e à competitividade

A vedação dirigida nominalmente à Russell Bedford produz efeito mais amplo do que a simples aplicação de um requisito de habilitação. Ela impede a empresa de apresentar proposta, participar da avaliação técnica e demonstrar documentalmente o cumprimento das condições exigidas. Em consequência, a Administração antecipa uma conclusão que deveria ser extraída da análise da situação regulatória concreta e dos documentos de habilitação.

A Administração Pública pode estabelecer condições destinadas a preservar a independência, a qualidade e a confiabilidade dos serviços de auditoria. Não pode, porém, converter uma regra regulatória condicionada em impedimento absoluto sem demonstrar que a empresa não atende aos requisitos do regime vigente. A restrição precisa guardar relação direta com a finalidade pública perseguida e ser aplicada de modo impessoal, transparente e verificável.

No caso, a vedação não foi formulada como exigência geral aplicável a qualquer licitante que se encontre na mesma situação regulatória. Ao contrário, identificou expressamente a Russell Bedford e associou sua exclusão a uma interpretação incompleta da disciplina da CVM. Isso reduz a competitividade do certame e impede que a Administração compare, em igualdade de condições, a proposta da atual prestadora com as propostas das demais empresas.

A orientação do Supremo Tribunal Federal reconhece que regras de rotatividade de auditores independentes podem ser compatíveis com a Constituição quando destinadas à proteção da independência profissional e do interesse público. Esse entendimento, contudo, não autoriza a aplicação de uma norma substituída nem dispensa a Administração de examinar a regulamentação vigente e as exceções nela previstas.

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 31 da Instrução CVM 308, na redação dada pela Instrução CVM 611. 3. Rotatividade dos Auditores Independentes. 4. Inexistência de afronta à livre iniciativa, à livre concorrência e à liberdade quanto ao exercício de qualquer profissão ou atividade econômica. 5. Precedente do STF no RE 902.261 (tema 969 da repercussão geral). 6. Proporcionalidade e razoabilidade da restrição estabelecida pelo art. 31 da Instrução 308/1999 da CVM, tanto na redação originária quanto na redação dada pela Instrução 611/2019 da CVM. 7. Constitucionalidade da norma impugnada à luz dos artigos 5º, incisos II e XIII; 84, incisos II e VI; 87, parágrafo único e inciso II; 170; e 174 da Constituição Federal. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(STF - ADI: 00000000000000003033 RJ - RIO DE JANEIRO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020)

A decisão acima reforça a legitimidade da finalidade de preservar a independência da auditoria, mas não transforma toda vedação temporal em impedimento automático. A questão aqui submetida é distinta: trata-se de saber se, diante da existência de Comitê de Auditoria Estatutário e da previsão regulamentar de permanência da pessoa jurídica por até dez exercícios, a Administração poderia excluir nominalmente a atual prestadora sem verificar o preenchimento dos requisitos aplicáveis.

A resposta deve ser negativa. A preservação da independência é alcançada pela aplicação correta do regime regulatório, que inclui a análise do comitê, da equipe técnica e das condições de rotação. A exclusão sem essa análise não fortalece a finalidade regulatória; apenas impede a incidência da própria disciplina vigente.

IV.2. Da necessidade de motivação concreta e de análise individualizada

A decisão administrativa que restringe a participação de determinada empresa deve indicar, de maneira clara, a norma vigente aplicável, os fatos considerados e o requisito concreto que não foi atendido. Não basta afirmar que a

empresa é a atual prestadora ou que já transcorreu determinado número de exercícios.

Se a Administração entende que a APPA não possui Comitê de Auditoria Estatutário apto, deve indicar qual requisito normativo estaria ausente. Se entende que houve descumprimento da rotação da equipe, deve apontar quais profissionais permaneceram e em quais períodos. Se considera que a pessoa jurídica já ultrapassou o limite máximo, deve demonstrar a contagem dos exercícios e explicar por que o regime excepcional não incide.

A ausência dessa individualização impede o controle administrativo e judicial do ato e deixa a licitante sem condições de exercer contraditório efetivo. A motivação não pode ser construída posteriormente, apenas em resposta à impugnação, quando o edital já produziu o efeito de afastar a empresa da disputa.

Por isso, ainda que a Comissão não reconheça desde logo o direito de participação da Russell Bedford, deve ao menos suspender a sessão, retificar a fundamentação e permitir que a empresa comprove o atendimento dos requisitos relacionados ao Comitê de Auditoria Estatutário, à rotação da equipe técnica e à independência dos profissionais.

V. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO, RETIFICAÇÃO E REABERTURA DO PRAZO

A correção pretendida interfere diretamente nas condições de participação no certame. Não se trata de alteração meramente redacional, pois a retirada ou reformulação da vedação nominal pode ampliar o universo de empresas aptas a apresentar proposta e modificar a dinâmica de preparação das licitantes.

Consequentemente, a sessão designada para 03 de setembro de 2026 deve ser suspensa até o julgamento definitivo desta impugnação. Caso acolhida a tese, ainda que parcialmente, o edital e o Termo de Referência deverão ser

retificados, com a republicação do aviso e a reabertura integral do prazo de publicidade, de modo a assegurar tratamento isonômico a todos os interessados.

A reabertura é necessária também para que eventuais licitantes possam adaptar suas propostas e documentos às regras corrigidas, especialmente no que se refere à comprovação de requisitos de governança, à composição da equipe técnica, à rotação de profissionais e às condições de independência aplicáveis à execução do objeto.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) o conhecimento e o acolhimento da presente impugnação;
- b) a suspensão da sessão de abertura da Licitação Pública Presencial nº 419/2026, designada para 03 de setembro de 2026, até o julgamento definitivo desta impugnação;
- c) o reconhecimento de que a vedação nominal prevista nos itens 16.10.1 e 16.10.2 do Termo de Referência, bem como nos dispositivos correspondentes do edital, não pode ser aplicada automaticamente com fundamento exclusivo na Instrução CVM nº 308/1999, sem análise da regulamentação vigente;
- d) a retificação do edital e do Termo de Referência para que seja considerada a disciplina da Resolução CVM nº 23/2021, inclusive a hipótese de permanência da pessoa

jurídica de auditoria por até dez exercícios consecutivos quando atendidos os requisitos relativos ao Comitê de Auditoria Estatutário e à rotação da equipe técnica;

e) a exclusão da vedação nominal à participação da Russell Bedford GM Auditores Independentes S/S, assegurando-se sua participação no certame em igualdade de condições com as demais licitantes;

f) subsidiariamente, caso a Comissão entenda necessária a comprovação adicional, que seja assegurada à Russell Bedford a oportunidade de apresentar documentos relativos à existência, composição, independência e funcionamento do Comitê de Auditoria Estatutário da APPA, bem como à rotação da equipe técnica e ao atendimento dos demais requisitos regulatórios;

g) caso a Administração entenda pela manutenção da restrição, que indique expressamente qual requisito da regulamentação vigente não teria sido atendido, com a correspondente demonstração fática e documental, vedada a utilização genérica da regra de carência prevista na disciplina anterior;

h) a republicação do aviso, a retificação dos documentos do certame e a reabertura integral do prazo de publicidade, caso haja qualquer alteração nas condições de participação ou na fundamentação da vedação;

i) por fim, que a decisão seja devidamente motivada e enfrente expressamente os argumentos relativos à substituição da Instrução CVM nº 308/1999 pela Resolução CVM nº 23/2021, à existência do Comitê de Auditoria

Estatutário da APPA e à distinção entre a rotação da pessoa jurídica e a rotação da equipe técnica.

Termos em que,

Pede deferimento.

Barueri/SP, 27 de agosto de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **FRANCIELE HELENA SILVA DE MORAIS**
Data: 27/08/2026 17:00:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Franciele Helena Silva de Moraes

CPF nº 042.149.030-64