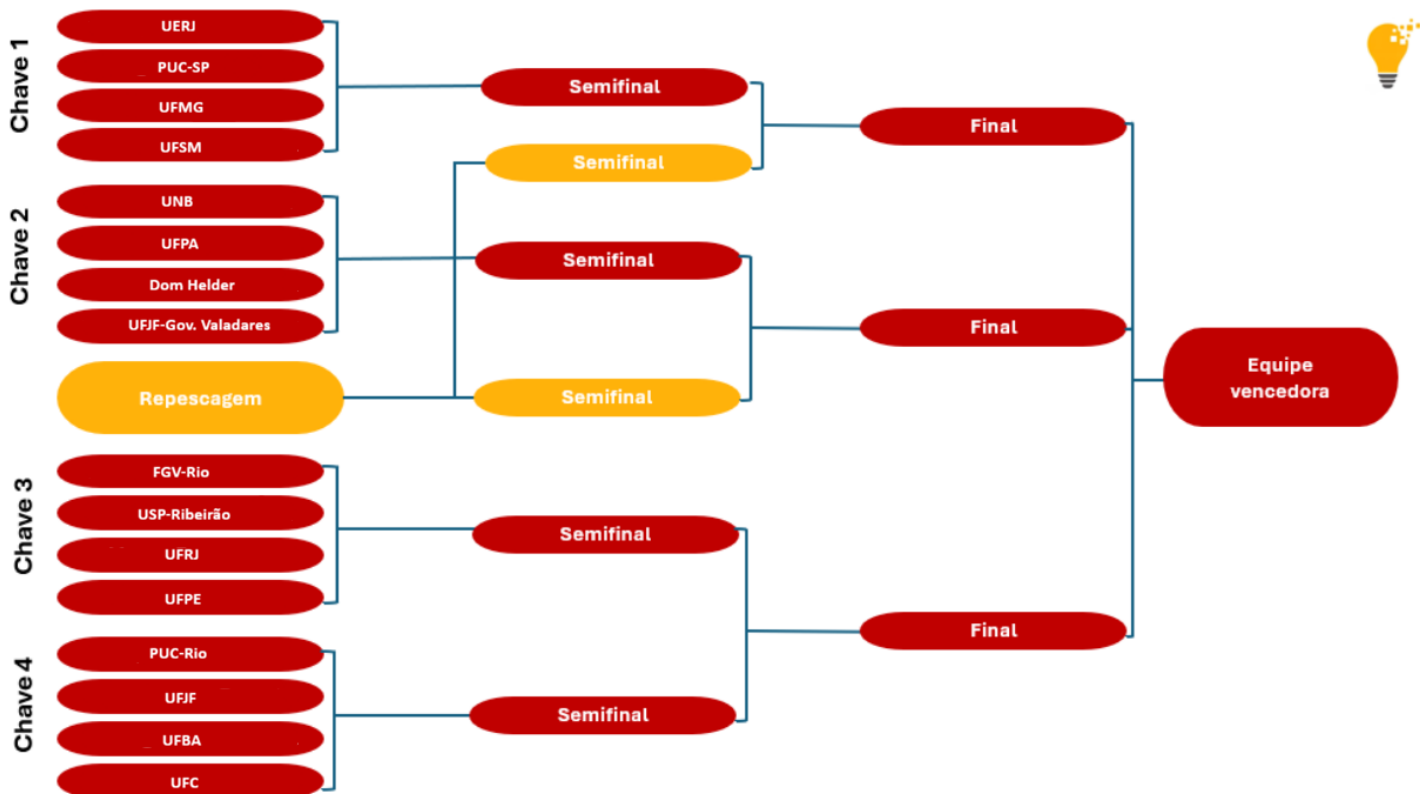


VI OLIMPÍADA NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

QUARTAS DE FINAL



Chave 1 – Caso 1

Em março de 2019, o Município de Porto Bravo, ente de médio porte com aproximadamente 210 mil habitantes, celebrou, mediante procedimento licitatório regular, contrato administrativo com a empresa TerraLimpa Serviços Ambientais Ltda., tendo por objeto a prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos, com vigência de 5 (cinco) anos, a se encerrar em março de 2024.

Em fevereiro de 2023, em razão de grave crise financeira enfrentada pela contratada, a TerraLimpa reduziu drasticamente a frota operacional, o que ocasionou acúmulo de resíduos em vias públicas e a emissão de notas técnicas pela vigilância sanitária municipal apontando risco à saúde da população. Diante do quadro, a Superintendência Municipal de Limpeza

Urbana (SMLU), autarquia responsável pela gestão do contrato, declarou situação de emergência e, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, firmou contratação direta com a empresa Ecoserv Ambiental Ltda., pelo prazo de 12 (doze) meses, de março de 2023 a março de 2024, para assunção integral dos serviços.

Antes da assinatura do segundo contrato, a assessoria jurídica da SMLU alertou formalmente o Superintendente de que a contratação emergencial deveria se limitar ao prazo legal e de que a recontração da mesma empresa com fundamento na mesma situação emergencial poderia contrariar o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Ao término desse prazo, a SMLU deflagrou procedimento licitatório para nova contratação regular. O certame, contudo, restou deserto, ante a ausência de empresas interessadas na região. Sem alternativa imediata e sob a justificativa de que a situação emergencial que motivara a primeira dispensa (risco à saúde pública decorrente da eventual paralisação da coleta) ainda persistia, a SMLU firmou, em março de 2024, novo termo de dispensa emergencial com a própria Ecoserv, agora pelo prazo de mais 12 meses, a preços 35% superiores aos praticados na contratação anterior, sem que a pesquisa de mercado tivesse sido atualizada para demonstrar a vantajosidade da nova contratação.

Apesar do alerta jurídico, o Superintendente determinou a celebração do novo contrato, registrando em despacho interno que “a continuidade da coleta não poderia esperar o encerramento da licitação”.

Em março de 2025, repetiu-se o cenário: a licitação regular, reaberta meses antes, ainda não havia sido concluída, e a SMLU editou terceiro termo de dispensa emergencial com a mesma Ecoserv, dessa vez pelo prazo de 8 (oito) meses, até novembro de 2025, mantendo como fundamento a mesma situação fática original. Somadas, as três contratações sucessivas ultrapassaram 2 (dois) anos e 8 (oito) meses de vigência ininterrupta.

Em auditoria de rotina concluída em dezembro de 2025, o Tribunal de Contas do Estado identificou (i) a reiterada recontração da mesma empresa com fundamento na mesma situação emergencial, em aparente contrariedade à vedação prevista na parte final do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021; e (ii) sobrepreço da ordem de R\$ 4,2 milhões na última contratação,

apurado por comparação com os valores praticados no mercado regional para serviços equivalentes, tendo os serviços sido integralmente prestados pela contratada.

Após oportunizar defesa ao então Superintendente da SMLU, responsável pela assinatura dos três termos, e à empresa Ecoserv, o Tribunal de Contas remeteu cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de eventual ato de improbidade administrativa. Em manifestação preliminar apresentada nos autos do inquérito civil instaurado a partir da representação, a Ecoserv se dispôs a devolver integralmente o valor do sobrepreço apurado, condicionando a proposta, contudo, ao afastamento de qualquer responsabilização pessoal de seus sócios e administradores.

Diante do exposto, na qualidade de membro do Ministério Público, atuando na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Patrimônio Público, ao receber a representação formulada pelo Tribunal de Contas, analise a situação apresentada, abordando:

1. A legalidade das sucessivas contratações diretas emergenciais firmadas pela SMLU com a mesma empresa, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;
2. A eventual configuração de ato de improbidade administrativa praticado pelo Superintendente, bem como a eventual responsabilização da empresa contratada e de seus sócios e administradores;
3. A viabilidade da celebração de acordo de não persecução civil diante da proposta de devolução integral do valor do sobrepreço apresentada pela Ecoserv e os requisitos legais para sua celebração.

Observação: Para fins de resolução, considere que o Município, ao autorizar a contratação emergencial, não formalizou a rescisão do contrato com a TerraLimpa, que permaneceu formalmente vigente até seu termo, em março de 2024.

Chave 2 - Caso 2

O Estado Alfa realizou a concessão de determinado trecho de rodovia estadual à iniciativa privada.

A remuneração da concessionária seria realizada através do pagamento de pedágio pelos usuários.

A concessão possui a duração de 30 anos, sem previsão editalícia para potencial prorrogação do contrato após tal termo. Além disso, a eventual delegatária deveria realizar o pagamento ao poder concedente de outorga fixa no valor de R\$ 200.000.000,00 no momento da assinatura do contrato, bem como de outorga variável mensal estipulada em 1% da receita auferida durante toda a concessão.

O Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) vinculado ao edital de concessão, para além dos vinculados ao OPEX da concessão rodoviária, trazia no CAPEX diversos investimentos a serem realizados pela vencedora do certame, com vistas à melhoria e expansão da capacidade do trecho concedido. Além disso, o estudo em questão fixava o fluxo diário de 300.000 veículos transitando na via para fins de estimativa de receita.

Dentre os investimentos previstos, estava a construção de um túnel de 2km de extensão, com a consequente adequação da via ao novo delineado, o que envolveria a construção de mais 1km de estrada. Segundo o projeto básico vinculado ao edital, o custo total de tal obra estava orçado em 50.000.000,00, e a construção deveria ser concluída até o término do terceiro ano da concessão.

Após o regular trâmite do processo licitatório, a empresa Reg S.A. sagrou-se vencedora do certame, assinando o contrato e recolhendo a outorga fixa prevista em edital.

Ocorre que, ao iniciar a execução da obra, a concessionária concluiu que a composição mineral do morro através do qual o túnel seria construído divergia daquela constante no EVTE, o que inviabilizaria a construção do mesmo nos moldes do ali definido.

O projeto substitutivo acarretaria a construção de um túnel 50% maior, que totalizaria 3km. O novo orçamento da obra sofreu aumento proporcional ao incremento do comprimento do túnel, alcançando o montante de R\$ 75.000.000,00.

Paralelamente, o Município através do qual passa o trecho da rodovia sob concessão estadual decidiu por renovar uma das vias municipais alternativas à estrada, duplicando a pista e melhorando a sinalização. A utilização desta via é gratuita, sem presença de pedágios. Em

consequência das melhorias realizadas pelo município, muitos motoristas passaram a optar por utilizar o percurso alternativo em seu traslado diário, o que reduziu o fluxo diário da via estadual concedida para 150.000 veículos.

Ressalta-se que os planos para realização da obra municipal já eram notoriamente conhecidos e amplamente publicizados à época da publicação do edital de licitação realizada pelo Estado Alfa, de modo que já era possível estimar a capacidade futura e eventual fluxo diário das vias municipais.

A concessionária ainda instalou painéis solares nas praças de pedágio vinculadas à concessão para fins de eficiência energética da operação, mesmo que tal obrigação não estivesse alocada à concessionária no contrato de concessão.

A cláusula de matriz de risco do contrato de concessão não trouxe disposições específicas sobre os fatos apresentados acima.

No cenário narrado, a Reg. S.A. apresentou pedido de reequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, fundamentando-se: (i) no aumento do orçamento necessário para realização da construção do túnel; (ii) na frustração de receita decorrente da redução diária do fluxo de veículos transitando na via concedida; (iii) nos custos incorridos pela instalação dos painéis solares nas praças de pedágio.

Como mecanismos para reestabelecimento do reequilíbrio contratual, a concessionária requereu: (i) a extensão do contrato de concessão por 5 anos adicionais em relação ao prazo previsto no edital; (ii) a extensão do prazo de conclusão da construção do túnel em 3 anos adicionais; e (iii) a majoração imediata do preço do pedágio em 25%.

Na qualidade de procurador do Estado, se manifeste sobre:

1. O cabimento do pleito de reequilíbrio contratual com base em cada uma das causas levantadas pela Reg. S.A. e, em caso positivo, o limite de impacto de cada fator de desequilíbrio verificado.
2. A possibilidade de deferimento de cada uma das formas de reestabelecimento de equilíbrio contratual requeridas pela concessionária, bem como preferência na efetivação de uma em relação a outra.

3. Outras possíveis formas de reestabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro e sua prioridade em relação àquelas elencadas pela Reg S.A.

Chave 3 - Caso 3

Em março de 2024, o Departamento Nacional de Vias Estruturantes – DNVE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura Logística, celebrou, sob o regime da Lei nº 14.133/2021, o Contrato nº 45/2024 com a construtora Terraforte Engenharia S.A., no valor de R\$ 480.000.000,00 e prazo de 36 meses, para a duplicação de 92 km da rodovia federal BR-499, no Estado de Serra Verde, incluindo a construção de três viadutos e um contorno urbano.

Em abril de 2024, após regular licitação, o DNVE firmou o Contrato nº 52/2024 com o Consórcio Vigia (Vigia Engenharia Consultiva Ltda. e Prisma Projetos S.A.), no valor de R\$ 21.600.000,00 e prazo de 36 meses, tendo por objeto a supervisão e o gerenciamento das obras de duplicação, com as seguintes características: (i) a remuneração da supervisora foi pactuada por preço unitário, na unidade "homem-mês", correspondente à permanência das equipes técnicas no canteiro, sem vinculação a produtos ou resultados; e (ii) o contrato não contém cláusula que discipline a redução da remuneração em caso de desaceleração ou paralisação das obras.

Em janeiro de 2025, a execução do contorno urbano foi obstada porque o órgão ambiental federal suspendeu a Licença de Instalação do segmento, exigindo estudos complementares sobre uma área de recarga de aquífero, e as desapropriações de um trecho de 12 km, a cargo do próprio DNVE, sofreram atraso em razão de disputas dominiais. As obras tiveram o ritmo drasticamente reduzido até março de 2026, período em que a Terraforte não deu causa a qualquer retardo, culminando com a prorrogação em 15 meses do contrato principal. Durante todo o interregno, o Consórcio Vigia manteve suas equipes integralmente mobilizadas e continuou a faturar, mês a mês, os quantitativos plenos de homem-mês, sem qualquer redução.

Em julho de 2026, para acompanhar a prorrogação da obra, a fiscalização do DNVE propôs termo aditivo ao contrato de supervisão que, somado a aditamentos anteriores, elevaria

o valor do ajuste a 41% acima do valor inicial atualizado. Instada a se manifestar, a Procuradoria Federal junto à autarquia emitiu parecer favorável, sustentando que: (i) a Lei nº 14.133/2021, ao não reproduzir a vedação do art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, teria excluído qualquer limite percentual para as alterações celebradas por acordo entre as partes, restringindo o art. 125 às alterações unilaterais, conforme doutrina que cita; (ii) o contrato de supervisão teria natureza "híbrida" ou de serviço contínuo, pois o acompanhamento da rodovia atende a necessidade permanente da Administração, de modo que a extensão do prazo com manutenção das equipes configuraria mera prorrogação de serviço continuado, e não aditivo sujeito a limite; e (iii) em qualquer caso, o Consórcio Vigia faria jus à recomposição integral com fundamento no art. 124, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a execução foi obstada por atrasos de licenciamento ambiental e desapropriação alheios à contratada.

A área técnica do DNVE, contudo, divergiu, apontando que a relcitação da supervisão seria a medida adequada, e registrou que sequer foi elaborado, pela fiscalização, qualquer levantamento comparativo entre os custos da continuidade do contrato e os de uma nova contratação, tampouco demonstração de que era impossível a desmobilização, ainda que parcial, das equipes da supervisora durante a redução de ritmo. Diante do dissenso interno e da relevância da matéria para dezenas de contratos análogos, o Ministro de Estado da Infraestrutura Logística formulou consulta ao Tribunal de Contas da União, acompanhada de parecer jurídico, indagando sobre o regime das alterações dos contratos de supervisão sob a nova lei.

Na qualidade de integrantes da unidade técnica do TCU responsável pela instrução da consulta, analisem a situação apresentada, abordando:

1. A sujeição das alterações do Contrato nº 52/2024 – quantitativas ou qualitativas, unilaterais ou consensuais – aos limites do art. 125 da Lei nº 14.133/2021, enfrentando a tese da Procuradoria de que a nova lei teria liberado as alterações consensuais de qualquer teto percentual, bem como as hipóteses e os requisitos em que se admite, excepcionalmente, a extrapolação desses limites.

2. A natureza jurídica do contrato de supervisão e gerenciamento (serviço contínuo, serviço não contínuo/por escopo ou figura “híbrida”) e as consequências dessa qualificação para a pretendida prorrogação com manutenção integral das equipes.
3. A regularidade do termo aditivo que elevaria o contrato de supervisão a 41% do valor inicial atualizado, considerando que o acréscimo decorre da prorrogação de prazo da obra supervisionada por fatos alheios à contratada, e as providências exigíveis do DNVE nesse cenário.
4. O cabimento da aplicação do art. 124, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 ao pleito de recomposição do Consórcio Vigia, à luz do modelo remuneratório pactuado (homem-mês) e da conduta das partes durante a redução do ritmo das obras, indicando, ainda, as cautelas contratuais que deveriam ter sido adotadas na modelagem da licitação para prevenir o desequilíbrio verificado.

Chave 4 - Caso 4

A Lumo é uma plataforma de jogos eletrônicos para dispositivos móveis voltada ao público infantojuvenil, operada no Brasil pela Lumo Games Brasil Ltda.. Os jogos são gratuitos para download e se sustentam por compras dentro do aplicativo, entre elas itens virtuais e caixas de recompensa de conteúdo aleatório (as chamadas loot boxes). O acesso ocorre em dois modos: o modo convidado, sem cadastro, e a conta vinculada a um perfil individual. Em ambos, o funcionamento depende da coleta e do tratamento de dados pessoais, entre eles identificadores do dispositivo, dados de geolocalização aproximada e o histórico de partidas e de consumo, utilizados para a personalização das ofertas, das recompensas e da publicidade exibida.

Desde o início da operação no Brasil, em 2020, a verificação de idade na Lumo era autodeclaratória: no cadastro, bastava ao usuário informar a data de nascimento, sem qualquer mecanismo adicional de checagem, e o modo convidado sequer solicitava essa informação. Na prática, crianças e adolescentes acessavam livremente os jogos, e a plataforma coletava seus dados e lhes direcionava ofertas de compra e caixas de recompensa.

Em novembro de 2021, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) instaurou processo de fiscalização, a partir de representações de entidades de defesa dos direitos da criança, para apurar o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes pela Lumo Games Brasil.

Em agosto de 2023, uma falha na configuração de segurança dos servidores da Lumo expôs dados pessoais de jogadores, incluindo nomes de usuário, endereços de e-mail de responsáveis, identificadores de dispositivo e histórico de compras de contas pertencentes a crianças e adolescentes. A empresa tomou conhecimento do incidente ainda em agosto de 2023, mas somente comunicou o ocorrido à ANPD e aos titulares afetados em dezembro de 2023, sob a justificativa de que aguardava a conclusão da apuração técnica interna.

Tal vazamento assim como outras informações foram considerados ao longo da instrução do processo de fiscalização. Entre 2022 e 2023, a área técnica da ANPD emitiu notas técnicas manifestando o entendimento preliminar de que a plataforma tratava dados de menores sem hipótese legal válida e sem salvaguardas adequadas ao direcionamento de ofertas e recompensas. A empresa promoveu ajustes pontuais, mas manteve, no essencial, o modelo então vigente. Encerrada a etapa de fiscalização, foi instaurado, em 2024, processo administrativo sancionador para apuração das infrações identificadas.

Em 2025, a Lumo Games Brasil apresentou à ANPD, no âmbito do PAS, um Plano de Conformidade, aprovado pela autoridade, contemplando medidas prospectivas: adoção de verificação de idade mais robusta, aplicação automática de configurações de privacidade mais restritivas para contas de usuários com menos de 16 anos, suspensão da publicidade e das caixas de recompensa direcionadas a menores, limitação da coleta de dados no modo convidado ao estritamente necessário e reforço das medidas de segurança da informação. As medidas passaram a ser implementadas ao longo daquele ano.

Em setembro de 2025, a Medida Provisória nº 1.317/2025 transformou a ANPD em agência reguladora, conferindo-lhe a natureza de autarquia de regime especial e inserindo-a no rol da Lei nº 13.848/2019, com autonomia funcional, técnica, decisória, administrativa e financeira, assegurada a continuidade dos processos administrativos em curso. A medida provisória foi posteriormente convertida na Lei nº 15.352, de 25 de fevereiro de 2026, que

manteve o novo regime institucional da ANPD. Em 17 de março de 2026, entrou em vigor a Lei nº 15.211/2025 (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente), que passou a disciplinar, entre outros pontos, os mecanismos de recompensa aleatória em produtos acessíveis a menores e atribuiu à ANPD funções de fiscalização das obrigações das plataformas quanto à proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital.

Em agosto de 2026, concluída a instrução do processo administrativo sancionador, a Superintendência de Fiscalização da ANPD proferiu decisão que: (i) aplicou à Lumo Games Brasil 4 (quatro) multas simples, correspondentes a 4 (quatro) infrações à LGPD, referentes às condutas praticadas entre agosto de 2021 e 2023, a saber: tratar dados de crianças e adolescentes sem hipótese legal válida; deixar de adotar as medidas de segurança aptas a evitar o incidente de agosto de 2023; comunicar o incidente à autoridade e aos titulares fora de prazo razoável, apurada a demora de cerca de quatro meses; e utilizar dados pessoais de crianças e adolescentes para perfilamento e direcionamento personalizado de publicidade, ofertas de compra e caixas de recompensa, em desconformidade com os deveres de finalidade, necessidade e observância do melhor interesse; (ii) fixou o total das multas em R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), sem especificar os valores individualizados de cada uma delas, tendo o montante sido calculado a partir do faturamento do grupo Lumo no Brasil no último exercício e da consideração dos critérios legais e regulamentares de dosimetria, especialmente da gravidade das infrações, da natureza dos direitos afetados e da vulnerabilidade dos titulares; (iii) determinou a eliminação dos dados coletados de forma irregular no período; e (iv) impôs a manutenção do Plano de Conformidade. Quanto à comunicação do incidente, a decisão considerou que o intervalo de aproximadamente quatro meses entre o conhecimento do incidente e sua comunicação à ANPD e aos titulares não atendia ao dever de comunicação em prazo razoável previsto no art. 48 da LGPD, vigente à época dos fatos. Como reforço argumentativo, consignou que a posterior fixação do prazo de três dias úteis pela Resolução CD/ANPD nº 15/2024 teria apenas concretizado, sem inovar substancialmente, o dever de tempestividade já previsto na legislação. A decisão consignou, ainda, que os mecanismos adotados pela empresa não foram suficientes para impedir, desde a origem, o tratamento irregular e que faltaram provas concretas da eficácia das medidas.

Notificada, a Lumo Games Brasil decidiu interpor recurso administrativo ao Conselho Diretor da ANPD.

Na qualidade de advogados contratados pela Lumo Games Brasil Ltda. para elaborar as razões do recurso administrativo ao Conselho Diretor da ANPD, analisem a situação apresentada e formulem as teses jurídicas cabíveis em defesa da recorrente, abordando:

1. A competência da ANPD para sancionar as condutas apuradas e a legalidade dos fundamentos normativos utilizados na decisão, considerando o regime jurídico vigente à época dos fatos e as alterações normativas e institucionais posteriores.
2. A regularidade da caracterização e da individualização das infrações reconhecidas, bem como da dosimetria das multas aplicadas, considerando a eventual sobreposição entre as condutas sancionadas, a base de cálculo adotada, os limites legais e regulamentares e as circunstâncias relevantes para a fixação das sanções.
3. A legalidade, a motivação e a proporcionalidade das medidas corretivas impostas, especialmente a determinação de eliminação dos dados e de manutenção do Plano de Conformidade, considerando as medidas de adequação já adotadas pela empresa e os efeitos jurídicos de sua prévia aprovação pela ANPD.