



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
Diretoria Jurídica

À GLI - GERÊNCIA DE LICITAÇÃO
À CPL - COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO,
Referência: Licitação NI nº 005/2026 – Critério: melhor combinação de técnica e preço
Processo Administrativo: SEI nº 150001/004816/2023

Assunto: Resposta à Impugnação ao Edital
Impugnante: Dalla Bernardina & Advogados Associados

BREVE SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação apresentada por Dalla Bernardina & Advogados Associados em face do Edital de Licitação NI nº 005/2026, cujo objeto consiste na contratação de 3 (três) escritórios de advocacia para atuação no contencioso cível da CEDAE, abrangendo aproximadamente 15.883 processos judiciais, distribuídos em três lotes, adotando-se o critério de julgamento de melhor combinação de técnica e preço, com peso de 70% para a proposta técnica e 30% para a proposta comercial. A impugnante, questiona os seguintes itens:

Item 10.2.3.1, alínea “i” – Habilitação Técnica

A impugnante questiona a exigência de comprovação de capacidade de deslocamento mediante atuação simultânea em 30 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O edital estabelece:

“i) Comprovação de capacidade de deslocamento por meio de ações patrocinadas em sede de Varas Cíveis ou Fazendárias, simultaneamente, em, no mínimo, 30 (trinta) municípios do Estado do Rio de Janeiro.”

A impugnante sustenta que a exigência reproduz a mesma lógica territorial dos critérios de pontuação técnica, restringindo indevidamente a participação de escritórios sediados em outros estados que possuam experiência equivalente em outras unidades da federação.

Item 11.2.2 – Experiência perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O edital dispõe:

“11.2.2. Experiência perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:”

A impugnante afirma que o dispositivo transforma atuação local pretérita em critério de mérito técnico, desconsiderando experiências equivalentes adquiridas perante outros Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Superiores.

Segundo a tese apresentada, a aptidão técnica para atuação em demandas cíveis de massa não dependeria do estado da federação em que a experiência foi adquirida.

Item 11.2.3 – Êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O edital prevê:

“11.2.3. Êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:”

A impugnante sustenta que a obtenção de êxitos perante o TJRJ não demonstra superioridade técnica em relação a êxitos obtidos perante outros tribunais, tratando-se de critério geográfico e não técnico.

Argumenta ainda que o objeto da contratação compreende atuação perante Justiça Estadual, Justiça Federal e Tribunais Superiores, razão pela qual não haveria justificativa para privilegiar exclusivamente resultados obtidos no TJRJ.

Item 13.2, incisos II e III – Critérios de Avaliação Técnica

O edital estabelece:

“(II) Experiência profissional dos integrantes da equipe técnica, apurada com base no número de ações patrocinadas perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;

(III) Comprovação de êxito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.”

A impugnante sustenta que os critérios incorporam à matriz de julgamento um recorte territorial incompatível com os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Item 13.3.2 – Pontuação da Experiência perante o TJRJ

O edital estabelece a seguinte pontuação:

“Experiência perante o TJ/RJ

De 500 a 999 ações – 3 pontos

De 1.000 a 1.499 ações – 6 pontos

De 1.500 a 1.999 ações – 9 pontos

De 2.000 a 2.499 ações – 12 pontos

A partir de 2.500 ações – 15 pontos

Máximo de pontos = 15

Peso = 15

Nota Máxima = 225.”

O próprio edital justifica o critério nos seguintes termos:

“Tal critério se justifica diante da necessidade de conhecimento, por parte dos escritórios a serem contratados, acerca das normas internas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.”

A impugnante afirma que a justificativa seria insuficiente, pois normas internas, sistemas eletrônicos e rotinas cartorárias constituiriam aspectos de adaptação operacional e não fatores aptos a justificar pontuação técnica diferenciada.

Item 13.3.3 – Pontuação de Êxito perante o TJRJ

O edital estabelece:

“Quantidade de êxitos

50 a 100 – 5 pontos

101 a 200 – 10 pontos

Acima de 200 – 15 pontos

Máximo de pontos = 15

Peso = 11

Nota Máxima = 165.”

Segundo a impugnante, a pontuação atribuída ao êxito perante o TJRJ não possui correlação necessária com a qualidade técnica do escritório e acaba favorecendo licitantes que historicamente atuaram no mercado fluminense.

Item 13.4.1 – Resumo dos Quesitos Técnicos

O edital consolida os fatores de pontuação da seguinte forma:

“II – Experiência profissional dos integrantes da equipe técnica (patrocínio de ações perante o TJ/RJ) – Nota máxima 225.

III – Comprovação de êxito no TJ/RJ – Nota máxima 165.”

A impugnante sustenta que esses dois fatores, somados, representam 390 pontos do universo de 1.000 pontos técnicos, configurando peso excessivo para critérios vinculados exclusivamente ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Item 13.4.3 – Regra de Desclassificação

O edital prevê:

“fica estabelecido que a nota técnica máxima que cada licitante poderá alcançar será de 100 (cem), sendo que o concorrente que obtiver menos de 50 (cinquenta) pontos no total ou zerar qualquer um dos quesitos técnicos terá a proposta técnica desclassificada.”

A impugnante argumenta que, diante dessa regra, os quesitos vinculados ao TJRJ deixam de funcionar apenas como fator de classificação e passam a atuar como mecanismo indireto de exclusão de licitantes sem histórico local.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

A impugnante sustenta, em síntese, que o edital teria estabelecido indevida restrição territorial ao atribuir pontuação técnica à experiência e ao êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como ao exigir, em sede de habilitação técnica, comprovação de capacidade de deslocamento por meio de atuação simultânea em 30 municípios fluminenses. Afirma que tais exigências favoreceriam escritórios já estabelecidos no Estado do Rio de Janeiro, em prejuízo da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

A impugnação, contudo, não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre registrar que as cláusulas impugnadas não podem ser analisadas de forma abstrata, descontextualizada da realidade operacional da CEDAE. As exigências e critérios de pontuação constantes do edital decorrem diretamente da experiência acumulada pela Companhia na fiscalização dos contratos anteriores de contencioso cível, dos relatórios de acompanhamento contratual, do volume atual de 15.883 processos e das necessidades operacionais identificadas ao longo da execução dos contratos precedentes.

A presente contratação envolve o acompanhamento de aproximadamente 15.883 processos judiciais de natureza cível, distribuídos em três lotes, o que representa acervo expressivo, pulverizado em diversas comarcas do Estado do Rio de Janeiro, com demandas sujeitas a prazos simultâneos, audiências, recursos, incidentes processuais, ações coletivas e temas de alta repercussão econômica e institucional.

Importa destacar que a presente contratação não envolve a formação gradual de uma carteira de processos ou a absorção progressiva de demandas futuras. Ao contrário, os escritórios contratados receberão, já no início da execução contratual, milhares de processos em curso, com prazos processuais em andamento, audiências designadas, recursos pendentes de interposição, publicações diárias e inúmeras providências que exigem atuação imediata, de diversas matérias complexas e com fases processuais distintas. Trata-se de acervo ativo, complexo e dinâmico, cuja gestão não comporta período de transição, treinamento ou curva de aprendizado prolongada.

Diferentemente de contratos em que o prestador dispõe de tempo para estruturar equipes, conhecer procedimentos internos e adaptar-se gradualmente às peculiaridades do serviço, o futuro contratado deverá assumir instantaneamente a condução de parcela significativa do contencioso judicial da Companhia. Desde o primeiro dia de vigência contratual será exigida atuação coordenada perante diversos órgãos jurisdicionais, alimentação de sistemas, análise de passivos, cumprimento de prazos preempatórios e acompanhamento de processos distribuídos por inúmeras comarcas e instâncias.

Nesse contexto, atuar perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem

como demonstrar capacidade logística e operacional para atuação simultânea em múltiplos municípios, não representam exigências meramente formais ou preferências subjetivas da Administração. Constituem elementos objetivos de mitigação de riscos, destinados a assegurar que os escritórios contratados possuam condições concretas de absorver imediatamente o acervo processual transferido, sem comprometimento da defesa dos interesses da CEDAE.

A relevância desse aspecto torna-se ainda mais evidente quando se considera que eventual período de adaptação ou dificuldades operacionais iniciais podem resultar em perdas de prazo, ausências em audiências, falhas de cadastramento processual, descumprimento de determinações judiciais e prejuízos financeiros ou institucionais de difícil reparação. Assim, a Administração possui não apenas a faculdade, mas o dever de valorar critérios que demonstrem aptidão prévia para a execução imediata e segura do objeto contratual, em observância aos princípios da eficiência, da economicidade e da mitigação de riscos previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016.

A experiência perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não decorre de mero conhecimento operacional de sistemas eletrônicos, fluxos cartorários ou normas administrativas internas. O elemento efetivamente relevante para a execução do objeto licitado reside na familiaridade do escritório com o ambiente jurisdicional em que tramita a parcela substancial do passivo judicial da CEDAE. Trata-se de experiência construída a partir da atuação reiterada perante órgãos julgadores específicos, em demandas que reproduzem questões jurídicas recorrentes e próprias da realidade institucional da Companhia.

O contencioso cível da CEDAE possui características particulares que ultrapassam o domínio técnico genérico do Direito Processual Civil. Grande parte das demandas envolve temas relacionados ao saneamento básico, prestação de serviço público, responsabilidade civil, consumo, cobrança, regulação e atuação fazendária, submetidos há anos à apreciação das Câmaras Cíveis especializadas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A experiência acumulada perante esses órgãos permite ao escritório compreender a evolução dos entendimentos jurisprudenciais, a formação de precedentes relevantes e as peculiaridades que influenciam diretamente a condução estratégica dos processos.

O ambiente litigioso envolvendo a CEDAE possui características absolutamente singulares no cenário nacional. O modelo adotado no Estado do Rio de Janeiro, com a manutenção da CEDAE como prestadora dos serviços de produção e tratamento de água (upstream) e a transferência dos serviços de distribuição, comercialização e atendimento aos usuários (downstream) para diferentes concessionárias privadas, organizadas em blocos regionais distintos, constitui arranjo institucional sem paralelo direto em outros estados da federação.

Tal estrutura deu origem a uma complexa rede de relações jurídicas envolvendo CEDAE, concessionárias, Municípios, AGENERSA, IRM, Estado do Rio de Janeiro, consumidores e demais agentes do setor de saneamento. Como consequência, surgiram discussões processuais e materiais próprias da realidade fluminense, relacionadas à legitimidade passiva, responsabilidade por eventos ocorridos antes e depois da concessão, repartição de obrigações contratuais, cobrança de tarifas, fornecimento de água tratada, regulação dos serviços e sucessão de responsabilidades entre os diversos atores envolvidos no novo modelo de saneamento.

Essa realidade produziu um acervo expressivo de precedentes específicos no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, inclusive com a instauração de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas, formação de entendimentos consolidados pelas Câmaras Cíveis e desenvolvimento de teses jurídicas que não encontram correspondência exata em outros tribunais do país. Questões envolvendo a responsabilidade das novas concessionárias, a delimitação das obrigações da CEDAE após a concessão e os reflexos processuais da reorganização do setor constituem temas que exigem conhecimento

acumulado da jurisprudência local e da evolução institucional do modelo fluminense.

Trata-se de experiência diretamente relacionada ao objeto da contratação e à realidade concreta do contencioso da Companhia, permitindo a imediata integração do contratado às teses jurídicas, estratégias processuais e peculiaridades regulatórias que caracterizam o atual cenário do setor.

Nesse cenário, a Administração não apenas pode, como deve, estabelecer critérios técnicos capazes de identificar os licitantes que reúnam melhores condições operacionais, logísticas e jurídicas para executar adequadamente o objeto contratado.

A licitação não busca a contratação de serviços advocatícios isolados ou episódicos, mas a seleção de sociedades de advocacia aptas a absorver e gerir, com eficiência, segurança e padronização, relevante carteira de contencioso cível da Companhia.

A própria Lei nº 13.303/2016, em seu art. 31, impõe às empresas estatais o dever de buscar a proposta mais vantajosa, observados os princípios da eficiência, economicidade, competitividade, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório e mitigação de riscos. A proposta mais vantajosa, nesse tipo de contratação, não se confunde necessariamente com a de menor preço, mas com aquela que melhor combine técnica, capacidade operacional, experiência compatível, estrutura adequada e segurança na execução.

É precisamente por essa razão que o edital adotou o critério de melhor combinação de técnica e preço, atribuindo peso de 70% à técnica e 30% ao preço. A prevalência da técnica, longe de representar restrição à competitividade, decorre da natureza intelectual, estratégica e especializada dos serviços jurídicos a serem prestados.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro já reconheceu, em situações anteriores envolvendo licitações da própria CEDAE para contratação de escritórios de advocacia, a legitimidade desse modelo de contratação e de critérios técnicos voltados à aferição da capacidade operacional, experiência profissional e estrutura dos licitantes.

No Processo TCE-RJ nº 103.337-2/17, ao examinar contratação de escritórios de advocacia pela CEDAE, a Corte acolheu a justificativa da Companhia. Vejamos.

“(…) o objeto em exame possui natureza eminentemente intelectual, onde a qualidade do serviço se encontra proporcionalmente vinculada ao domínio técnico comprovado pelo licitante a ser contratado, configurando-se a atividade jurídica em questão como serviço técnico profissional especializado”.

Na mesma decisão, consignou-se que, “diante da complexidade e da abrangência dos serviços, a contratação de escritório capacitado e experiente se torna imprescindível para a diminuição dos riscos inerentes às demandas judiciais em tela”.

O mesmo precedente afastou expressamente a alegação de restrição competitiva decorrente de critérios de pontuação técnica:

“as condições previstas no item 13 do edital, devidamente mensuradas no item 16 do aludido instrumento convocatório, não restringem a participação de interessados no certame”, destacando, inclusive, que 14 escritórios haviam manifestado intenção de participar, “afastando-se, portanto, qualquer possibilidade de ofensa ao caráter competitivo da licitação”.

Essas premissas são plenamente aplicáveis ao presente caso.

Passa-se, então, a análise de cada um dos pontos da impugnação apresentada.

Da alegação de restrição territorial pela pontuação da experiência perante o TJRJ

A impugnante questiona os itens 11.2.2, 13.2, inciso II, 13.3.2 e 13.4.1, fator II, sob o argumento de que a pontuação atribuída à experiência perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro configuraria indevida restrição territorial.

A alegação não procede, pelos motivos a seguir expostos.

O item 11.2.2 exige a comprovação da efetiva atuação profissional da equipe técnica no patrocínio de ações individuais, plúrimas e coletivas, em matéria cível, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Já o item 13.3.2 atribui pontuação proporcional ao número de ações patrocinadas perante o TJRJ, com nota máxima de 225 pontos.

Tal critério não impede a participação de escritórios sediados fora do Estado do Rio de Janeiro. O edital admite expressamente a participação de sociedades de advocacia inscritas em qualquer Seccional da OAB, exigindo apenas, para a fase contratual, quando cabível, o registro suplementar dos advogados na OAB/RJ. Portanto, não há reserva de mercado, exigência de sede local prévia ou impedimento à participação de escritórios de outros Estados.

O que o edital faz é, tão somente, atribuir pontuação técnica a uma experiência específica, diretamente relacionada ao objeto do contrato. A quase integralidade do acervo processual da CEDAE tramita no Estado do Rio de Janeiro, perante órgãos do Poder Judiciário fluminense, submetida a rotinas, sistemas, normas internas, práticas cartorárias, câmaras especializadas, entendimentos jurisprudenciais e dinâmicas processuais próprias do TJRJ.

A experiência perante o TJRJ, portanto, não foi eleita por mero critério geográfico, mas por sua pertinência direta com a execução contratual. Em contratação voltada ao contencioso cível massificado da CEDAE, a familiaridade com o tribunal perante o qual tramita parcela substancial das demandas reduz riscos, aumenta a eficiência, diminui curva de adaptação e contribui para a adequada proteção dos interesses da Companhia.

A impugnante procura tratar a experiência local como elemento irrelevante, afirmando que normas internas, sistemas eletrônicos e rotinas cartorárias poderiam ser absorvidos após a contratação. Essa afirmação, contudo, desconsidera a dimensão do objeto. Não se trata de contratação de baixa complexidade, em que eventual adaptação posterior possa ocorrer sem riscos relevantes. O contratado deverá assumir, desde o primeiro dia do início da execução, milhares de processos, com prazos em curso, audiências, publicações diárias, recursos e demandas sensíveis.

Nesse contexto, a Administração pode legitimamente valorizar a experiência pretérita perante o tribunal em que tramita o acervo predominante, especialmente quando tal critério é apenas classificatório e não impede a participação de licitantes que não tenham sede no Rio de Janeiro.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro já reconheceu a validade de critérios semelhantes em licitações anteriores da CEDAE. No Processo TCE-RJ nº 116.440-0/18, ao examinar edital que também atribuía pontuação à experiência profissional perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a Corte assentou que os critérios técnicos devem observar a natureza dos serviços contratados e as necessidades concretas da Administração.

Naquele julgamento, registrou-se expressamente que “a definição dos quesitos de pontuação técnica deve observar a natureza dos serviços a serem contratados e estar compatível com as necessidades da administração”.

Também se consignou que o exame deve verificar se os critérios de pontuação “guardam conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de forma a garantir que a melhor nota técnica seja atribuída àquela proponente, dentre as habilitadas, que detém as melhores condições operacionais para a execução dos serviços”.

A mesma decisão reconheceu que o edital da CEDAE havia previsto critérios relacionados “à capacitação e experiência do proponente”, compreendendo sua capacidade operacional e a qualificação do corpo técnico, não havendo desarrazoabilidade na metodologia adotada.

Portanto, a pontuação atribuída à experiência perante o TJRJ é legítima, proporcional e diretamente vinculada ao objeto da licitação. Não há ofensa à isonomia ou à competitividade, pois todos os licitantes podem participar, e a pontuação apenas diferencia, de forma objetiva, aqueles que demonstram experiência mais aderente à realidade concreta da contratação.

Da alegação de ilegalidade da pontuação por êxito perante o TJRJ

A impugnante também questiona os itens 11.2.3, 13.2, inciso III, 13.3.3 e 13.4.1, fator III, sob o argumento de que a comprovação de êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro atribuiria vantagem indevida a escritórios com histórico local.

A alegação igualmente não merece acolhimento.

O edital não exige promessa de resultado futuro, não transforma a advocacia em obrigação de resultado e não condiciona a execução contratual à obtenção de vitórias processuais. O critério de êxito é utilizado apenas como elemento objetivo de avaliação da experiência pretérita do licitante em recursos perante o TJRJ.

A distinção é essencial. Não se exige que o futuro contratado garanta êxito nos processos da CEDAE. Exige-se apenas que, para fins de pontuação técnica, demonstre histórico de atuação bem-sucedida em demandas semelhantes, por meio de documentos objetivos, verificáveis e previamente definidos no edital.

Em licitação do tipo técnica e preço, especialmente para serviços jurídicos especializados, a Administração pode utilizar critérios que permitam aferir a qualificação diferenciada dos licitantes. A atuação recursal exitosa perante o TJRJ revela experiência prática, domínio das rotinas recursais, familiaridade com a jurisprudência local e capacidade de construção de teses aptas a serem submetidas ao tribunal que concentrará parcela relevante das demandas da CEDAE.

O fato de o resultado judicial depender de múltiplos fatores não impede que o histórico de êxitos seja utilizado como um dos elementos de avaliação. O edital, inclusive, não atribui a esse critério a totalidade da nota técnica, mas apenas uma fração da matriz de julgamento. A pontuação por êxito perante o TJRJ deve ser lida em conjunto com os demais fatores: tempo de inscrição na OAB, êxito em Tribunais Superiores, êxito em ações coletivas, equipe de apoio, qualificação da equipe técnica e demais elementos objetivos.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro já validou a utilização de critérios

de êxito em licitações da CEDAE. No Processo TCE-RJ nº 103.337-2/17, a Corte analisou edital que exigia comprovação de êxito em feitos processuais nas Turmas Recursais e/ou Câmaras Cíveis, assentando que “trata-se de uma forma razoável de avaliar a expertise do escritório a ser contratado, não afastando o caráter competitivo da licitação”.

No Processo TCE-RJ nº 116.440-0/18, a Corte também examinou critérios de êxito perante Tribunais Superiores e ações coletivas, afirmando que a experiência profissional e a qualidade dos trabalhos anteriormente desenvolvidos pelo escritório devem ser objetivamente verificadas no procedimento licitatório. Na ocasião, consignou-se que:

“a experiência profissional e a qualidade das peças outrora elaboradas pelo Escritório devem ser objetivamente verificadas no âmbito do procedimento licitatório, de forma a permitir o reconhecimento de que os futuros contratados efetivamente reúnem a experiência necessária (...) para prestar os serviços jurídicos a que se comprometeram”.

É legítimo, portanto, utilizar a atuação pretérita documentada, inclusive com resultado favorável, como elemento objetivo para distinguir tecnicamente propostas em licitação de serviços jurídicos especializados.

Assim, o critério de êxito perante o TJRJ não é ilegal, não restringe a competição e não cria obrigação de resultado. Trata-se de parâmetro técnico, objetivo e proporcional, diretamente relacionado ao objeto contratado e à necessidade de selecionar escritórios com experiência qualificada no foro predominante de tramitação das demandas da CEDAE.

Da alegação de peso excessivo dos fatores II e III da pontuação técnica

A impugnante afirma que os fatores II e III totalizam 390 pontos de um universo de 1.000 pontos técnicos, o que representaria 39% da nota técnica e aproximadamente 27,3% da nota final do certame, razão pela qual haveria desequilíbrio na matriz de julgamento.

A alegação não procede.

A pontuação técnica deve ser examinada em sua integralidade, e não a partir da soma isolada de fatores escolhidos pela impugnante. O edital contempla sete fatores distintos de avaliação técnica: tempo de experiência da sociedade, experiência perante o TJRJ, êxito perante o TJRJ, êxito perante Tribunais Superiores, êxito em ações coletivas, profissionais de apoio vinculados ao contrato e qualificação da equipe técnica.

A matriz, portanto, é plural e busca aferir diferentes dimensões da capacidade do licitante: maturidade institucional, experiência local, capacidade recursal, atuação coletiva, estrutura de apoio e qualificação técnico-profissional.

Os fatores questionados não são estranhos ao objeto. Ao contrário, dizem respeito justamente à experiência e ao desempenho perante o tribunal em que tramita parte expressiva do contencioso da CEDAE. Não se trata de pontuação por requisito aleatório ou desconectado da execução contratual, mas de critério diretamente relacionado à realidade do acervo processual.

O peso atribuído à técnica é compatível com a natureza intelectual e especializada dos serviços. O TCE-RJ, no Processo nº 103.337-2/17, reconheceu a razoabilidade da utilização de peso técnico relevante em contratação de serviços advocatícios pela CEDAE, destacando que a relação entre

técnica e preço mostra-se adequada quando o objeto exige domínio técnico e experiência comprovada. Naquela oportunidade, a Corte registrou que a proporção de 60% para técnica e 40% para preço era razoável e que o próprio TCE-RJ já aceitava, desde que devidamente justificada, a proporção de 70% para técnica e 30% para preço.

A presente licitação adota justamente essa proporção de 70% técnica e 30% preço, devidamente justificada pela complexidade, volume e relevância institucional dos serviços a serem contratados.

O TCE-RJ também já assentou, no Processo nº 238.394-6/18, que

“a jurisprudência do TCU tem se mostrado consolidada no sentido de que a definição dos quesitos de pontuação técnica deve observar a natureza dos serviços a serem contratados e estar compatível com as necessidades da administração”. No mesmo trecho, a Corte destacou que a análise deve verificar se a pontuação técnica garante que a melhor nota seja atribuída à proponente que detenha “as melhores condições operacionais para a execução dos serviços”.

É exatamente essa a finalidade da matriz do edital: selecionar escritórios que, além de preço adequado, demonstrem efetiva capacidade técnica para absorver e gerir o contencioso cível da CEDAE.

Portanto, inexistente peso excessivo, desproporcionalidade ou direcionamento. Há ponderação técnica compatível com o objeto e com a jurisprudência consolidada do TCE-RJ.

Da alegação de que o item 13.4.3 transformaria os critérios em mecanismo de exclusão

A impugnante sustenta que o item 13.4.3 agravaria a suposta restrição territorial, pois prevê a desclassificação da proposta técnica que obtiver menos de 50 pontos no total ou zerar qualquer quesito técnico.

A interpretação não procede.

O item 13.4.3 deve ser compreendido à luz da própria sistemática de avaliação técnica. A regra busca assegurar que o licitante demonstre aderência mínima a todos os fatores considerados relevantes pela Administração. Em contratação complexa, de grande volume e alta sensibilidade institucional, não seria razoável admitir proposta técnica que simplesmente não pontue em dimensão essencial da avaliação.

A exigência de não zerar fatores técnicos não constitui restrição indevida, mas mecanismo de preservação da coerência da matriz de julgamento. Se determinado fator foi incluído no edital porque a Administração o considerou relevante para a adequada execução do contrato, permitir que o licitante obtenha nota zero nesse fator e ainda assim seja classificado significaria esvaziar a utilidade do próprio critério.

Além disso, a regra é objetiva, previamente conhecida, aplicada indistintamente a todos os licitantes e compatível com a finalidade da licitação do tipo técnica e preço. Não há surpresa, subjetividade ou discricionariedade posterior da Comissão.

O tema já foi enfrentado em questionamento semelhante, esclarecendo que a regra não transforma subcritérios isolados em exigências autônomas de habilitação, mas apenas assegura que a

proposta técnica possua consistência mínima em todos os fatores de avaliação. O mesmo raciocínio se aplica à presente impugnação.

Portanto, o item 13.4.3 não deve ser revisto, pois se limita a garantir que todos os classificados apresentem qualificação técnica mínima global e aderência aos fatores essenciais do edital.

Da alegação de ilegalidade do item 10.2.3.1, alínea “i” – atuação em 30 municípios do Estado do Rio de Janeiro

A impugnante requer, por arrastamento, a revisão do item 10.2.3.1, alínea “i”, que exige comprovação de capacidade de deslocamento por meio de ações patrocinadas simultaneamente em, no mínimo, 30 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A alegação também não merece acolhimento.

Diferentemente do que afirma a impugnante, a exigência não busca privilegiar escritórios locais, mas comprovar capacidade logística e operacional para atuação simultânea em múltiplas comarcas. O objeto da contratação envolve acervo processual numeroso, distribuído em diversos municípios, com necessidade de acompanhamento de publicações, audiências, diligências presenciais, retiradas de autos físicos, despachos, obtenção de cópias, atuação com prepostos e interlocução permanente com a fiscalização da CEDAE.

A exigência de atuação simultânea em 30 municípios é, portanto, diretamente relacionada à execução contratual. A Administração tem o dever de evitar a contratação de escritório que, embora tecnicamente qualificado em abstrato, não demonstre capacidade operacional para atuar de modo pulverizado em território compatível com o acervo da Companhia.

Esse ponto já foi reiteradamente examinado pelo TCE-RJ em casos análogos envolvendo a CEDAE.

No Processo TCE-RJ nº 116.440-0/18, a Corte analisou exigência de comprovação de capacidade de deslocamento em 30 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Naquela oportunidade, registrou-se que os escritórios contratados deveriam assumir o patrocínio imediato de 22.000 processos, além de novas demandas mensais, razão pela qual “a exigência de comprovação de capacidade logística da sociedade licitante em quantidade que demonstre o patrocínio de ações em locais diversos não se mostra desarrazoado, porquanto o quantitativo de serviço será o assumido imediatamente com a assinatura do contrato”.

O TCE-RJ também destacou que o quesito buscava avaliar se a sociedade de advogados estava “consolidada e estruturada” e se possuía “capacidade logística e operacional para o patrocínio de número elevado de processos tramitando em comarcas distintas”.

Mais recentemente, no Processo TCE-RJ nº 238.394-6/18, o Tribunal rejeitou a alegação de ilegalidade da exigência de atuação em 30 municípios. O voto consignou expressamente:

“No que diz respeito à suposta restrição à competitividade mediante a exigência de comprovação, pelos licitantes, de capacidade de deslocamento por meio de ações patrocinadas pelo escritório perante as Justiças Comum, Federal e do Trabalho em, no mínimo, 30 (trinta) Municípios do Estado do Rio de Janeiro (...), este Tribunal decidiu pela legalidade de tal exigência.”

Na mesma decisão, o Tribunal enfrentou diretamente o conflito entre competitividade e necessidade de comprovação da capacidade de execução, concluindo que “se reputam válidas as exigências de qualificação técnica e econômica desde que se demonstrem necessárias e adequadas em função da natureza e da extensão do objeto a ser contratado”.

O voto foi ainda mais específico ao reconhecer a pertinência da exigência em razão da atuação da CEDAE em diversos municípios:

“Vale salientar que, conforme bem destacado pela CAR, a CEDAE atua em 64 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, considerando as particularidades que envolvem o objeto a ser contratado, relacionado a demandas judiciais de massa em uma grande quantidade de municípios, não me parece desproporcional ou irrazoável a exigência de que os licitantes comprovem sua capacidade técnica nos moldes preconizados (...), a fim de evitar futuros prejuízos à Companhia por inaptidão do escritório para acompanhamento dos processos judiciais.”

A situação atual é ainda mais expressiva, pois o edital informa acervo de aproximadamente 15.883 processos, distribuídos em três lotes, cada qual com estimativa mensal de 5.294 processos. Logo, a exigência de atuação simultânea em 30 municípios é proporcional, necessária e adequada à dimensão do objeto.

A legitimidade da exigência de comprovação de capacidade de deslocamento e atuação em múltiplos municípios já foi reconhecida pelo próprio Poder Judiciário em demanda ajuizada contra edital da CEDAE contendo cláusula substancialmente idêntica à ora impugnada. Nos autos do Processo nº 0246430-91.2018.8.19.0001, a 10ª Vara Cível da Comarca da Capital julgou improcedente ação proposta por escritório de advocacia que sustentava a violação ao princípio da isonomia em razão da exigência de atuação em, no mínimo, 30 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Na oportunidade, o Juízo reconheceu que a peculiaridade da atuação da CEDAE, prestadora de serviço público em dezenas de municípios e detentora de expressivo acervo processual distribuído por todo o território fluminense, justificava plenamente a adoção de critérios destinados a aferir a capacidade logística e operacional dos licitantes.

Na referida decisão, consignou-se expressamente que a exigência de estruturação prévia e capacidade de deslocamento encontrava-se diretamente vinculada aos princípios da eficiência e do interesse público, inserindo-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração para definir as condições necessárias à adequada execução contratual.

Destacou o magistrado que a CEDAE possuía acervo processual de grandes proporções, distribuído por 64 municípios do Estado do Rio de Janeiro, concluindo que a exigência não representava restrição indevida à competitividade, mas instrumento legítimo para seleção da proposta mais vantajosa, à luz do art. 3º da Lei nº 8.666/1993. Embora proferida em contexto anterior, a fundamentação mostra-se integralmente aplicável ao presente certame, especialmente diante da permanência da dispersão geográfica do contencioso da Companhia e da necessidade de imediata absorção de milhares de processos em andamento pelos futuros contratados.

Não se trata de exigência territorial artificial, mas de comprovação objetiva de capacidade de deslocamento e atuação descentralizada. A cláusula busca mitigar riscos de perda de prazo, ausência em audiências, dificuldade de diligenciamento e falhas no acompanhamento processual em comarcas distintas.

Por essa razão, o pedido de revisão do item 10.2.3.1, alínea “i”, deve ser rejeitado.

Da alegação de que a estrutura local deveria ser exigida apenas após a contratação

A impugnante afirma que o próprio edital já prevê estrutura física na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e registro suplementar na OAB/RJ como obrigações posteriores, razão pela qual não seria legítimo pontuar experiência local pretérita.

A alegação mistura requisitos distintos.

A estrutura física e o registro suplementar dizem respeito à capacidade formal e material de execução futura. Já a experiência perante o TJRJ e a atuação em municípios do Estado do Rio de Janeiro dizem respeito à comprovação de histórico operacional e técnico compatível com o objeto.

São dimensões complementares, não excludentes.

A Administração pode exigir que o contratado disponha de estrutura física adequada no momento da contratação e, simultaneamente, pode valorizar, na proposta técnica, experiência anterior em ambiente processual semelhante ao que será enfrentado na execução. A primeira exigência assegura meios materiais futuros; a segunda permite aferir maturidade técnica e operacional pretérita.

Não há contradição interna no edital. Ao contrário, há coerência: a CEDAE busca contratar escritórios que, além de se estruturarem para a execução, já demonstrem experiência compatível com a complexidade, volume e distribuição territorial do contencioso a ser assumido.

A tese da impugnante, se acolhida, obrigaria a Administração a ignorar justamente os elementos mais diretamente relacionados ao risco da contratação: experiência no tribunal predominante, êxito em recursos locais e capacidade de atuação simultânea em múltiplas comarcas. Isso reduziria a efetividade da avaliação técnica e contrariaria o dever de selecionar a proposta mais vantajosa.

Da distinção em relação aos precedentes invocados pela impugnante

A impugnante invoca precedentes do TCU e do TCE-RJ sobre exigências territoriais, sustentando que o edital teria criado preferência regional indevida.

Os precedentes citados, contudo, não se aplicam ao caso nos termos pretendidos.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas repele exigências territoriais arbitrárias, desmotivadas ou estabelecidas como condição de participação sem relação com o objeto. Não é essa a hipótese.

O edital da CEDAE não exige sede prévia no Estado do Rio de Janeiro, não impede a participação de escritórios sediados em outras unidades da Federação e não reserva o certame a sociedades locais. As exigências questionadas possuem justificativa concreta: volume processual elevado, tramitação dominante perante o Judiciário fluminense, necessidade de atuação simultânea em comarcas distintas, diligências presenciais, conhecimento das rotinas do TJRJ, redução de riscos operacionais e proteção do interesse público.

A própria jurisprudência do TCE-RJ invocada pela impugnante reconhece que exigências territoriais podem ser admitidas quando justificadas por necessidade operacional. No caso da

CEDAE, essa necessidade não é hipotética: decorre do histórico contratual da Companhia, do volume atual de processos, da experiência acumulada em contratos anteriores, dos documentos constantes do processo administrativo e dos precedentes específicos da Corte de Contas que validaram exigências análogas.

Mais relevante ainda: os precedentes específicos do TCE-RJ sobre licitações da CEDAE para contratação de serviços advocatícios já enfrentaram cláusulas semelhantes e rejeitaram as impugnações.

No Processo TCE-RJ nº 238.394-6/18, a Corte registrou, em ementa, tratar-se de representação envolvendo “serviços de advocacia”, na qual se concluiu pela existência de “cláusulas contestadas não restritivas à competitividade do certame”, pela “razoabilidade das exigências de qualificação técnica e dos critérios de pontuação definidos” e pela “legalidade dos critérios de julgamento previstos no instrumento convocatório”.

Na análise daquele processo, consignou-se que a Administração Pública dispõe do poder de definir as características do serviço de que necessita, “não estando compelida a aceitar qualquer condição imposta ou sugerida pelos licitantes”. Também se ressaltou que a interpretação das normas da licitação deve favorecer a ampliação da disputa “desde que não comprometam o interesse da Administração Pública e o fiel cumprimento do contrato”.

Esse é exatamente o ponto central da presente resposta: a competitividade não pode ser analisada isoladamente, como se qualquer exigência técnica fosse indevida. Deve ser harmonizada com a necessidade de garantir execução segura, eficiente e adequada do contrato.

Da ausência de restrição à competitividade

A impugnante afirma que os critérios impugnados restringem a competitividade, mas não demonstra efetivo impedimento de participação.

O edital admite a participação de sociedades de advocacia constituídas em qualquer Seccional da OAB, não exige sede prévia no Rio de Janeiro, permite que a estrutura local seja comprovada no momento da contratação e estabelece critérios objetivos, previamente conhecidos e aplicáveis indistintamente a todos os licitantes.

A eventual maior pontuação de escritórios que possuam experiência mais aderente ao objeto não configura restrição à competitividade. Trata-se da própria finalidade da avaliação técnica: distinguir, entre os habilitados, aqueles que demonstram melhor aptidão para a execução contratual.

A impugnante pretende substituir a matriz técnica construída pela Administração por outra, de caráter nacional e genérico, na qual experiências em qualquer tribunal teriam o mesmo peso da experiência perante o TJRJ. Tal pretensão, contudo, desloca indevidamente para o licitante a definição daquilo que seria mais conveniente à Administração.

O TCE-RJ já advertiu, em caso análogo, que a Administração “dispõe do poder de ditar as características do produto ou serviço de que necessita, não estando compelida a aceitar qualquer condição imposta ou sugerida pelo licitante que lhe coloque em posição diferenciada de disputa”.

A Administração não está obrigada a tratar como equivalentes experiências que, à luz do objeto concreto, não possuem o mesmo grau de aderência operacional. Experiência em outros tribunais pode ser relevante, e o edital inclusive contempla êxito perante Tribunais Superiores e ações coletivas, mas

isso não impede que se atribua pontuação específica à experiência perante o tribunal em que tramita a maior parte do acervo da Companhia.

Da manutenção do edital e do indeferimento dos pedidos

Por todo o exposto, opina-se pelo conhecimento da impugnação, em razão da sua tempestividade, e, no mérito, pelo seu integral indeferimento, mantendo-se inalterados os itens 10.2.3.1, alínea “i”, 11.2.2, 11.2.3, 13.2, incisos II e III, 13.3.2, 13.3.3, 13.4.1, fatores II e III, e 13.4.3 do Edital da Licitação NI nº 005/2026.

A manutenção das cláusulas impugnadas prestigia a legalidade, a eficiência, a economicidade, a mitigação de riscos e a seleção da proposta mais vantajosa, em conformidade com o art. 31 da Lei nº 13.303/2016, com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CEDAE e com o entendimento reiterado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 2026.

Rio de Janeiro, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Rafael de Amorim Lima, Gerente**, em 17/06/2026, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rolim de Minto, Diretor-Presidente**, em 17/06/2026, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ayrton Oliveira Ribeiro, Chefe de Departamento**, em 17/06/2026, às 18:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alciane Sara Bordin, Coordenadora**, em 17/06/2026, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **134476164** e o código CRC **3818C95F**.