Governo do Estado do Rio de Janeiro

Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

Diretoria Jurídica

PARECER DJU/DJU-6.2 Nº 002/2026

SEI-150001/004816/2023

LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. CRITÉRIO DE MELHOR COMBINAÇÃO DE TÉCNICA E PREÇO. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATUAÇÃO SIMULTÂNEA EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PONTUAÇÃO POR EXPERIÊNCIA E ÊXITO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VOLUME, COMPLEXIDADE E DISPERSÃO TERRITORIAL DO ACERVO JUDICIAL DA CEDAE. PERTINÊNCIA DOS CRITÉRIOS COM O OBJETO DA CONTRATAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 13.303/2016. PRECEDENTES DO TCE-RJ. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA MODELAGEM LICITATÓRIA. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. CONHECIMENTO E NÃO ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pelo Escritório de Advocacia Rocha Calderon Advogados no âmbito do processo licitatório deflagrado pelo Edital da Licitação NI nº 005/2026, destinado à contratação de sociedades de advocacia para atuação junto à área contenciosa cível da CEDAE, mediante o critério de melhor combinação de técnica e preço.

A impugnante questiona, em síntese:

a) a exigência de comprovação de atuação simultânea em, no mínimo, 30 (trinta) municípios do Estado do Rio de Janeiro;

b) a atribuição de pontuação específica à experiência e aos êxitos obtidos perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ; e

c) a proporcionalidade da pontuação atribuída a tais fatores.

Sustenta que as regras favorecem sociedades de advocacia com atuação anterior no Estado do Rio de Janeiro e restringem indevidamente a participação de escritórios sediados ou predominantemente atuantes em outras unidades da Federação.

Ao final, requer a exclusão ou alteração das cláusulas impugnadas, a suspensão do certame, a republicação do edital e a reabertura dos respectivos prazos.

É o relatório.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da modelagem da contratação e de sua vinculação ao objeto

A licitação tem por objeto a contratação de 3 (três) sociedades de advocacia para gerenciamento e condução de aproximadamente 15.883 processos judiciais, divididos em três lotes e distribuídos por diversas comarcas do Estado do Rio de Janeiro, sendo que cada sociedade contratada poderá assumir carteira superior a cinco mil processos, circunstância que demanda estrutura administrativa, equipe qualificada, capacidade logística, controle gerencial, supervisão técnica, padronização de procedimentos e aptidão para atuação simultânea em diferentes localidades.

Os critérios técnicos previstos no edital não podem, portanto, ser examinados de forma abstrata ou isolada. Sua validade deve ser aferida à luz do volume, da complexidade, da dispersão territorial e da relevância econômica e institucional do contencioso da Companhia, portanto, a adoção do critério de melhor combinação de técnica e preço encontra respaldo na natureza predominantemente intelectual dos serviços advocatícios e na necessidade de se reduzir o risco de contratação de sociedade que, embora formalmente habilitada, não disponha de condições concretas para assumir imediatamente o acervo licitado.

A metodologia adotada tampouco constitui inovação no âmbito da CEDAE. Critérios semelhantes foram examinados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em diversos processos. A exemplo, no Processo TCE-RJ nº 116.440-0/2018[1], ao se analisar Edital anterior desta Companhia, a Corte de Contas concluiu que os itens questionados do instrumento convocatório não são capazes de restringir a competitividade. E no Processo TCE-RJ nº 238.394-6/2018[2], foram igualmente examinadas exigências relativas à estrutura operacional, à equipe técnica, à experiência institucional e à atuação em múltiplos municípios, tendo a representação sido julgada improcedente e o subsequente recurso de reconsideração conhecido e não provido.

Os precedentes indicam que exigências de qualificação e critérios de pontuação são juridicamente admissíveis quando necessários e adequados à natureza e à extensão do objeto, não configurando restrição indevida à competitividade.

2.2. Da atuação simultânea em trinta municípios

O primeiro questionamento do Licitante diz respeito à *"vedação à discriminação geográfica e ao privilégio territorial, incompatíveis com a isonomia e a competitividade"* , conforme item 3.1 da Impugnação.

A este respeito, é imperioso dizer que a exigência de comprovação de atuação simultânea em, no mínimo, 30 (trinta) municípios fluminenses, possui relação direta com a abrangência territorial do acervo judicial da CEDAE, valendo dizer, neste aspecto específico, que o Estado do Rio de Janeiro possui mais de 90 (noventa) municípios, sendo exigida, portanto, atuação em menos de 1/3 de sua territorialidade.

Vale acrescentar que a execução fiel do contrato compreende a realização de audiências, despachos, diligências e acompanhamento processual em diversas Comarcas, exigindo capacidade logística suficiente para evitar ausências, perda de prazos e aplicação de penalidades processuais, não se tratando, assim, de requisito relacionado à sede ou ao domicílio do licitante, mas de demonstração objetiva de experiência através de atuação judicial territorialmente descentralizada e com expertise no contexto fluminense, que se difere, por óbvio, de outra Unidade Federativa.

Nesta linha de raciocínio, constrói-se o pensamento de que sociedades de advocacia estabelecidas em qualquer Estado podem participar do certame, desde que comprovem a capacidade operacional definida no instrumento convocatório, não exigindo sua presença territorial em solo fluminense antes de definido o resultado, mas atuação no Estado do Rio de Janeiro, independentemente de onde se encontrar a sede do Licitante.

É de uma clareza ofuscante, por certo, que a cláusula do Edital não promove discriminação em razão da localização geográfica do escritório, muito ao contrário, mostrando-se, assim, regular a manutenção da exigência.

2.3. Da experiência perante o TJRJ

O segundo questionamento do Licitante diz respeito à "*insuficiência da justificativa apresentada pelo próprio Edital*", conforme item 3.2 da Impugnação, e toda uma cadeia de questões relativas à tal ponto, como a desproporcionalidade de critérios relativos à habilitação técnica, a restrição territorial (novamente) e a quantificação do peso da nota técnica, o que será abordado em seguida.

A atribuição de pontuação decorrente de experiência do Licitante junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro se dá por conta da composição concreta do acervo judicial licitado, cuja maioria absoluta tramita na Justiça fluminense.

O contencioso da CEDAE, além de estar praticamente todo centralizado em território fluminense apresenta peculiaridades relacionadas à prestação regionalizada dos serviços de saneamento do Estado, à sucessão de prestadores que se sagraram vencedores de Licitações Internacionais de concessão no Estado, à legitimidade passiva, à cobrança de tarifas e aos entendimentos consolidados ou submetidos a julgamento repetitivo que, em larguíssima monta, concentra-se no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A experiência junto ao Tribunal desta unidade da federação, em que os serviços serão predominantemente executados, constitui critério objetivamente relacionado à qualidade e à segurança da prestação contratual. Não se trata de reserva de mercado em favor de escritórios locais, mas de valoração classificatória da experiência mais aderente ao objeto.

O critério não impede a participação de sociedades de outros Estados, nem constitui requisito de sede, domicílio ou instalação prévia no território fluminense. No Processo TCE-RJ nº 103.337-2/2017, o Tribunal reconheceu a natureza intelectual da contratação e a legitimidade da valorização da experiência tecnicamente demonstrada, afirmando que 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.*[3]

A exigência do Edital se encontra, portanto, vinculada às características predominantes do objeto e às garantias necessárias à sua adequada execução.

2.4. Da pontuação relativa aos êxitos perante o TJRJ

A pontuação por êxitos anteriores não representa promessa ou garantia de sucesso na futura execução contratual. Constitui indicador objetivo de desempenho pretérito em demandas compatíveis com aquelas que integram o objeto licitado, inserido em sistema de avaliação composto por diversos fatores complementares.

A legitimidade da utilização dos resultados processuais como indicador de gestão foi reconhecida pelo próprio TCE-RJ no Processo nº 104.736-9/2017[4]. Em inspeção realizada na CEDAE, a Corte determinou o acompanhamento qualitativo da prestação dos serviços advocatícios, inclusive mediante relatórios de êxito, agilidade no atendimento, proatividade, identificação de precedentes e qualidade das peças processuais. O Tribunal registrou ser possível, por meio do controle de publicações e dos relatórios elaborados pelos escritórios, "*verificar e avaliar os êxitos obtidos pelo escritório de acordo com os critérios estabelecidos de local e objeto*".

Além disso, no Processo TCE-RJ nº 116.440-0/2018, assentou-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 a que se comprometeram*."

Consequentemente, a avaliação de êxitos anteriores mostra-se juridicamente possível, não havendo motivação para qualquer retificação nas cláusulas editalícias.

2.5. Da proporcionalidade da pontuação técnica

A impugnante afirma que os fatores relativos à experiência e ao êxito perante o TJRJ somam 390 dos 1.000 pontos da nota técnica, embora a soma corresponda a 39% da proposta técnica, esta possui peso de 70% na nota final, enquanto a proposta de preço representa os 30% restantes. **Os fatores questionados equivalem, assim, a 27,3% da classificação final, e não a 39%.**

Além disso, os 390 pontos não correspondem a um único requisito territorial. O edital distingue a experiência institucional adquirida no ambiente jurisdicional predominante da contratação e a qualidade dos resultados anteriormente demonstrados, assim, os 610 pontos restantes abrangem outros fatores, como tempo de inscrição da sociedade, atuação em Tribunais Superiores, ações coletivas, formação acadêmica da equipe e disponibilidade de profissionais de apoio.

A ponderação de 70% para a técnica e 30% para o preço foi expressamente admitida pelo TCE-RJ no Processo nº 103.337-2/2017[5] que, na mesma oportunidade, reconheceu-se que a predominância da técnica se justificava pela natureza intelectual dos serviços advocatícios, tendo sido proferido voto no sentido de que *"Este Tribunal passou a aceitar, inclusive, desde que devidamente justificada, a proporção de 70% para técnica com 30% para preço."*

Já no Processo TCE-RJ nº 238.394-6/2018, a Corte igualmente afastou a alegação de desproporcionalidade dos critérios de pontuação, sintetizando o julgamento nos seguintes termos:

> *"A previsão da pontuação estabelecida não fere os princípios da razoabilidade e da competitividade, visto que os mencionados subitens do Edital detêm caráter meramente classificatório e se afiguram razoáveis. ... Cláusulas contestadas não restritivas à competitividade do certame. Razoabilidade das exigências de qualificação técnica e dos critérios de pontuação definidos. Legalidade dos critérios de julgamento previstos no instrumento convocatório. Conhecimento. Improcedência."*

Não se identifica, portanto, concentração desproporcional de pontos ou inviabilização da participação de sociedades com atuação nacional.

2.6. Da desclassificação por nota zero em fator técnico

Em seu ato final, o Escritório de Advocacia credita a incompatibilidade do item 13.4.3 do Edital,

pois estabelece-se a desclassificação da licitante que obtiver menos de 50 (cinquenta) pontos na nota técnica final ou nota zero em qualquer dos fatores de avaliação.

A regra não se refere a itens isolados ou subcritérios específicos, mas aos fatores de avaliação técnica concebidos pela Administração para aferir, de forma abrangente, a qualificação dos licitantes. Trata-se de metodologia estruturada para garantir que os concorrentes demonstrem aderência mínima a todas as dimensões consideradas relevantes para a adequada execução do objeto contratual.

No caso do Fator VII, por exemplo, a pontuação pode ser obtida mediante diferentes qualificações da equipe, como pós-graduação, mestrado, doutorado, magistério jurídico ou publicações especializadas, assim, a ausência isolada de uma dessas credenciais não acarreta a desclassificação. **Sobreleva mencionar que a nota zero somente ocorrerá se o licitante deixar de demonstrar qualquer qualificação dentre as alternativas previstas no respectivo fator.**

Admitir a obtenção de nota zero em fator reputado necessário pela Administração significaria esvaziar a finalidade de sua inclusão na matriz de avaliação. Portanto, não se verifica fundamento suficiente para alteração do item 13.4.3 do edital.

3 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando o volume, a complexidade e a dispersão territorial do acervo judicial abrangido pela contratação, bem como a natureza intelectual dos serviços advocatícios, a vinculação objetiva dos critérios impugnados às características e aos riscos do objeto, a inexistência de restrição relacionada à sede ou ao domicílio dos licitantes, a proporcionalidade da matriz de pontuação e os precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro relativos a contratações anteriores da própria CEDAE, **opina-se pelo não acolhimento da impugnação apresentada por Rocha Calderon Advogados**, com a consequente manutenção das disposições do Edital da Licitação NI nº 005/2026.

Derradeiramente, impende destacar que o processo licitatório alvo da Impugnação em destaque sofreu Reclamação[6] perante o TCE/RJ cujos objetos foram exatamente os mesmos tratados no corpo deste Parecer, valendo destacar que tanto o Corpo Instrutivo quanto o Ministério Público de Contas já se manifestaram favoravelmente ao arquivamento dos autos e à manutenção dos termos editalícios.

É o parecer.

Remeta-se à Comissão de Licitações para os fins a que se destinam.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Alciane Sara Bordin
Chefe de Coordenação de Contencioso Massivo de Varas Cíveis

Davi Reis Miranda Filho
Chefe de Departamento de Contencioso Massivo

Rafael de Amorim Lima
Gerente de Contencioso Cível

Luis Eduardo Freitas de Faria
Gerente Jurídico Consultivo

[1] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ nº 116.440-0/2018. Rel. Cons. Rodrigo Melo do Nascimento. Sessão Plenária de 27 nov. 2018. Ao apreciar representação contra edital da CEDAE destinado à contratação de escritórios de advocacia, o Tribunal concluiu que as exigências de qualificação técnica, inclusive aquelas relacionadas à capacidade operacional e aos critérios objetivos de avaliação técnica, mostravam-se compatíveis com a natureza e a extensão do objeto, não configurando restrição indevida à competitividade do certame.

[2] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº 238.394-6/2018. Recurso de Reconsideração interposto em representação relativa ao edital da CEDAE para contratação de sociedades de advocacia. O Plenário conheceu do recurso e negou-lhe provimento, mantendo o entendimento de que as exigências de qualificação técnica e os critérios de pontuação previstos no edital eram compatíveis com a natureza, a complexidade e a abrangência territorial do objeto, não configurando restrição indevida à competitividade. Destacou-se, ainda, que a proporcionalidade das exigências deve ser aferida à luz das peculiaridades concretas da contratação, reputando-se legítimos os critérios destinados a mitigar riscos de inexecução contratual.

[3] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº 103.337-2/2017. Ao apreciar edital da CEDAE para contratação de escritórios de advocacia, a Corte de Contas concluiu que, em razão da natureza eminentemente intelectual dos serviços jurídicos, é legítima a adoção de critérios técnicos destinados à identificação da proposta mais vantajosa, inclusive com predominância da técnica sobre o preço quando devidamente motivada. Assentou, ainda, que a qualificação técnica deve guardar pertinência com o objeto licitado e que os critérios de avaliação adotados não implicavam restrição indevida à competitividade, registrando-se, inclusive, a ampla participação de licitantes no certame.

[4] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº 104.736-9/2017. Inspeção realizada no âmbito da contratação de sociedades de advocacia pela CEDAE. A Corte de Contas determinou o aprimoramento da fiscalização contratual, recomendando o acompanhamento da execução dos serviços mediante indicadores qualitativos de desempenho, inclusive por meio da análise dos relatórios de êxito, da agilidade no atendimento, da proatividade na adoção de teses jurídicas, da identificação de precedentes relevantes e da qualidade técnica das peças processuais, reconhecendo que tais elementos constituem instrumentos legítimos de controle da adequada execução contratual.

[5] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ. Processo nº 103.337-2/2017. Representação em face de edital da CEDAE para contratação de sociedades de advocacia. O Tribunal reconheceu que os serviços advocatícios possuem natureza eminentemente intelectual, legitimando a adoção do critério de julgamento por melhor combinação de técnica e preço, com predominância da técnica quando devidamente justificada. Assentou, ainda, que as exigências de qualificação técnica e os critérios objetivos de pontuação guardavam pertinência com o objeto licitado e não configuravam restrição indevida à competitividade, registrando, inclusive, a ampla participação de interessados no certame.

[6] Processo TCE/RJ nº 105.817-7/26

Documento assinado eletronicamente por **Davi Reis Miranda Filho**, **Chefe de Departamento**, em 05/08/2026, às 16:46, 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 de Amorim Lima**, **Gerente**, em 05/08/2026, às 16:48, 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 05/08/2026, às 16:51, 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 **Luis Eduardo Freitas de Faria**, **Gerente**, em 05/08/2026, às 16:58, 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 **138332879** e o código CRC **FBDACD64**.

Referência: Processo nº SEI-150001/004816/2023 SEI nº 138332879