À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL DA COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO

Ref.: Impugnação ao Edital de Licitação NI nº 005/2026 — Processo Administrativo nº SEI-150001/004816/2023 (contratação de 3 escritórios de advocacia, tipo melhor combinação de técnica e preço).

TAYAH ADVOGADOS ASSOCIADOS, sociedade de advogados inscrita na OAB/RJ sob o nº 11.710/2004 e no CNPJ sob o nº 06.284.873/0001-50, com sede na Avenida Graça Aranha, nº 206, Grupo 310, Centro, Rio de Janeiro, CEP: 20.030-001, neste ato representada por seu sócio JOSÉ MARCO TAYAH, inscrito na OAB/RJ sob o nº 67.177, com fundamento no item 1.5 do Edital, no art. 87 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CEDAE (RILC) e no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, apresenta, tempestivamente,

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

pelas razões a seguir, requerendo, ao final, a suspensão do certame, a retificação das cláusulas restritivas, a republicação do Edital e a reabertura do prazo legal.

I. TEMPESTIVIDADE

O item 1.5 do Edital admite impugnação em até 5 (cinco) dias úteis anteriores à abertura da sessão, designada para 12 de agosto de 2026 (item 3.1). Protocolada dentro desse prazo, a presente impugnação é tempestiva e deve ser conhecida, cabendo à Comissão decidi-la em até 3 (três) dias úteis (item 1.6).

II. CABIMENTO E DO REGIME JURÍDICO

A impugnação ao edital é direito de qualquer interessado e instrumento de controle preventivo da legalidade do certame, em prestígio ao poder-dever de autotutela da Administração (Súmula 473 do STF). A Impugnante é sociedade de advogados apta a disputar o objeto e tem interesse direto na correção das cláusulas que, como se demonstrará, restringem a competição e afastam escritórios de pequeno e médio porte.

O Tribunal de Contas da União tem sublinhado que o dever de autotutela impõe à Administração o reexame das cláusulas do edital sempre que provocada por impugnação idônea. Nesse sentido:

> *É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida, sob pena de violação do princípio da autotutela. (TCU, Boletim de Jurisprudência nº 456/2023)*

Registre-se que a CEDAE, sociedade de economia mista, submete-se à Lei nº 13.303/2016 e ao RILC, e não à Lei nº 14.133/2021 (item 1.1 do Edital). Isso não fragiliza esta impugnação: os princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade e razoabilidade têm base constitucional (art. 37, XXI, da CF) e estão positivados no art. 31 da Lei nº 13.303/2016; e a jurisprudência dos Tribunais de Contas serve de vetor interpretativo desses princípios, sendo rotineiramente aplicada, por analogia, às licitações regidas pela Lei das Estatais.

III. SÍNTESE DO EDITAL

O objeto é a contratação de 3 escritórios de advocacia para patrocinar, sem exclusividade, processos cíveis em que a CEDAE seja parte, num acervo de 15.883 processos (agosto/2025), dividido em 3 lotes de cerca de 5.294 processos cada.

A licitação segue a Lei nº 13.303/2016 e o RILC, adota o critério de melhor combinação de técnica e preço (70% técnica e 30% preço) e tem vigência de 24 meses, prorrogável até 60. Como se

verá, tanto as exigências de habilitação quanto os critérios de pontuação foram fixados em patamares que apenas as grandes bancas alcançam.

IV. DIREITO E DAS ILEGALIDADES QUE PERMEIAM O EDITAL

A Constituição da República, ao disciplinar as licitações, foi categórica: o processo seletivo somente pode conter exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI). Não há espaço, no ordenamento, para requisitos que, a pretexto de assegurar a boa execução, sirvam, na verdade, para reduzir o universo de competidores.

A Lei nº 13.303/2016, que rege as licitações da CEDAE, reafirma esse comando ao erigir a obtenção de competitividade em diretriz vinculante (art. 31) e ao limitar a habilitação ao estritamente necessário (art. 58). Toda cláusula restritiva nasce, pois, sob suspeita, e só se legitima quando acompanhada de justificativa técnica concreta e proporcional ao objeto — ônus de que, no presente caso, a Administração não se desincumbiu.

É que o Edital, examinado em seu conjunto, não foi concebido para selecionar o melhor prestador, mas para reservar o certame a um grupo restrito de grandes bancas. As exigências de habilitação e os critérios de pontuação foram calibrados em patamares que somente os escritórios de litigância massificada alcançam, e a regra do item 13.4.3 — que desclassifica por inteiro quem deixar de pontuar em um único quesito — funciona como a chave que fecha essa engrenagem, convertendo cada exigência de porte em causa autônoma de eliminação.

O resultado é uma barreira de entrada que afasta os escritórios de pequeno e médio porte ainda que plenamente aptos ao objeto, em violação à isonomia, à competitividade e à própria finalidade da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa.

O vício é tanto mais grave porque assenta em uma premissa falsa: a de que porte e qualidade seriam a mesma coisa. Não são. Em serviço advocatício, atividade intelectual por excelência, a excelência técnica não guarda relação com o tamanho do prestador. O tempo de inscrição na OAB nada diz sobre a competência do escritório; uma banca mais jovem pode ser tão ou mais qualificada que uma tradicional e, não raro, mostra-se mais atualizada quanto às teses jurídicas, à tecnologia e à gestão processual.

O volume de processos em carteira revela capacidade de captação de clientes, não a qualidade com que cada causa é conduzida. O número de advogados tampouco mede qualidade: um escritório de médio porte altamente capacitado não mantém, necessariamente, dezenas de profissionais dedicados a um único cliente, e a equipe pode ser ampliada após a contratação. E a notoriedade de uma banca no mercado decorre de fatores mercadológicos, jamais podendo converter-se, ainda que de modo indireto, em requisito de habilitação ou em vantagem de pontuação. É à luz dessas balizas que se revelam as ilegalidades a seguir.

No campo da habilitação técnica, o Edital exige, primeiro, a comprovação de êxito em, no mínimo, 30 (trinta) apelações de matéria consumerista e/ou regulatória nos últimos cinco anos (item 10.2.3.3).

A exigência é ilegal em duas frentes: condiciona a habilitação a resultado favorável, quando a advocacia é obrigação de meio — o desfecho de uma demanda depende do mérito, da prova e do julgador, e não apenas da diligência do procurador —; e fixa quantitativo elevado, dissociado da proporcionalidade.

A natureza de obrigação de meio da advocacia é pacífica na doutrina e na jurisprudência. Como leciona Sergio Cavalieri Filho, a atividade advocatícia é típica obrigação de meio, pois o profissional não se compromete a vencer a causa, mas a empregar a técnica, o zelo e a diligência necessários à defesa do interesse do cliente (Programa de Responsabilidade Civil, 15. ed., Atlas, 2022). No mesmo sentido é o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça:

> *A obrigação assumida pelo advogado, em regra, não é de resultado, mas de meio, o que significa que ele deve atuar com diligência e emprego dos meios técnicos adequados à defesa dos interesses do cliente, não se lhe podendo imputar responsabilidade pelo insucesso da demanda. (STJ, AgInt no AREsp 1.847.223/SP, rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, j. 2022)*

Se, no plano da responsabilidade civil, o êxito não é exigível do advogado, com muito mais razão não pode sê-lo no plano da habilitação em licitação, converter obrigação de meio em obrigação de resultado, para fins de participação em certame, é contradizer a natureza da atividade e o próprio art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Quanto ao quantitativo — 30 apelações com êxito — a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é uníssona no sentido de que os quantitativos mínimos não podem, como regra, ultrapassar 50% do previsto no objeto, e devem guardar estrita proporção com a dimensão e complexidade da contratação. Nessa exata direção é a Súmula 263 do TCU:

> *Súmula nº 263 do TCU: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

No mesmo sentido, e com precisão ainda maior quanto ao teto de 50%, orientou-se o TCE-RJ em precedente atual:

> *A exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional nos editais de licitação por meio de certificados que atestem experiência anterior deve restringir-se às parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto a ser contratado. Além disso, a definição dos quantitativos mínimos exigidos para a comprovação técnica não pode ultrapassar 50% do quantitativo total pretendido na contratação, a menos que exista justificativa específica e tecnicamente fundamentada. (TCE-RJ, Acórdão nº 011470/2025-PLENV, rel. Cons.-Subst. Andrea Siqueira Martins, j. 12/05/2025)*

Em seguida, o Edital reclama atestado de capacidade técnica equivalente a 50% do quantitativo de um lote (item 10.2.3.1, 'g'), o que obriga o licitante a comprovar a gestão simultânea de cerca de 2.647 processos — patamar próprio das grandes bancas — e, pior, condiciona a soma de atestados à simultaneidade na execução (item 10.2.3.1, 'g.1'), esvaziando o somatório, pois raramente um escritório terá conduzido, ao mesmo tempo, vários contratos que, reunidos, atinjam esse número.

A restrição ao somatório de atestados — sobretudo quando condicionada à simultaneidade de execução — colide frontalmente com a jurisprudência consolidada do TCU. A Corte, no Acórdão nº 1.466/2025 – Plenário (Pedido de Reexame, redator Ministro Jorge Oliveira), sistematizou o entendimento em enunciado publicado no Boletim de Jurisprudência nº 547/2025:

> *A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita somente aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo. (TCU, Acórdão nº 1.466/2025 – Plenário, red. Min. Jorge Oliveira)*

A doutrina especializada segue a mesma diretriz. Joel de Menezes Niebuhr adverte que a limitação injustificada ao somatório de atestados — sobretudo quando exigido em execução simultânea — é forma de restrição indevida à competitividade, pois desconsidera que a experiência é aferível pelo acúmulo de contratos independentes de menor porte (Licitação Pública e Contrato Administrativo, 5. ed., Fórum, 2022). Também Ronny Charles Lopes de Torres registra que a vedação ao somatório é medida excepcionalíssima, cabível apenas quando a Administração demonstrar, tecnicamente, que a soma de contratos menores não é suficiente para atestar a aptidão do licitante (Leis de Licitações Públicas Comentadas, 14. ed., JusPodivm, 2023).

Ainda na habilitação, o item 10.2.3.1, 'i', exige a comprovação de atuação pretérita em, no mínimo, 30 (trinta) municípios do Estado do Rio de Janeiro. Não se trata da exigência de escritório físico em cada município — que seria vedada de plano —, mas de algo materialmente equivalente: exige-se, para participar do certame, a comprovação de atuação anterior pulverizada em determinado número de localidades específicas. Essa modalidade de exigência, embora menos visível, é igualmente restritiva, e a jurisprudência a repele.

O ponto é sensível porque a legislação de regência das licitações vedou, expressamente, condicionar a habilitação a atestados vinculados a locais específicos de execução. Ainda que a CEDAE seja regida pela Lei nº 13.303/2016 — e não pela Lei nº 14.133/2021 —, o comando do art. 67, § 2º, desta última é vetor interpretativo do princípio constitucional da competitividade, tendo sido acolhido pelo Tribunal de Contas da União como diretriz vinculante para toda licitação pública. Confira-se:

> *Em prestígio à jurisprudência consolidada do TCU sobre a matéria, a nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, apresentou a seguinte disposição: 'Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: [...] § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a*

> *exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados'*. *(TCU, Plenário, Acórdão nº 1.621/2021, rel. Min. Benjamin Zymler, j. 07.07.2021)*

Em outras palavras, a exigência de atuação anterior em 30 municípios específicos do Estado do Rio de Janeiro traduz "limitação de locais específicos relativa aos atestados", expressamente vedada pelo art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e reafirmada pela jurisprudência do TCU. E o vetor interpretativo vale para as licitações regidas pela Lei nº 13.303/2016, pois o art. 31 da Lei das Estatais consagra idêntico princípio da ampla competitividade.

A doutrina reforça o argumento. Marçal Justen Filho é preciso ao advertir que a exigência de experiência prévia vinculada a determinado território ou a determinada tipologia de mercado configura antecipação indevida de encargos contratuais, com o efeito único de reduzir o universo de licitantes, sendo, por isso, incompatível com o princípio da proporcionalidade (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 3. ed., RT, 2025). Em síntese: capilaridade territorial é ônus de execução, não requisito de disputa — qualquer escritório apto pode, uma vez contratado, atuar em 30 comarcas ou mais mediante correspondentes, videoconferência, atos processuais eletrônicos ou a criação célere de estrutura própria.

Ademais, a exigência ofende a Súmula nº 272 do TCU, que veda condicionar a habilitação e a pontuação a custos que não sejam necessários antes da celebração do contrato:

> *Súmula nº 272 do TCU: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.*

O mesmo propósito de favorecer o porte contamina a pontuação técnica. Ao tempo de inscrição na OAB o Edital reservou o maior peso do certame — 17 —, dobrando a nota apenas para quem supera 20 anos de existência (item 13.3.1), como se a antiguidade traduzisse qualidade.

Não é essa, contudo, a lógica constitucional. A doutrina especializada é uníssona ao repudiar critérios de pontuação técnica que se limitam a premiar a longevidade ou o volume, sem

correlação lógica com a qualidade do serviço, por violarem os princípios da isonomia e do julgamento objetivo. Também o TCE-RJ tem rechaçado esse tipo de pontuação, como se vê em precedente atual:

> *A atribuição de pontuação técnica progressiva ao número de atestados apresentados pelo licitante, quando não guarda correlação lógica e proporcional com a qualidade do serviço a ser contratado, viola os princípios da isonomia, da razoabilidade e do julgamento objetivo.(TCE-RJ, Processo nº 109.555-5/24 – análise de licitação da Defensoria Pública/RJ)*

Ao número de ações patrocinadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro atribuiu o fator de maior nota máxima — 225 —, só integralmente acessível a quem comprove 2.500 ou mais ações (item 13.3.2), premiando volume, e não competência. E, repetindo o equívoco da habilitação, pontuou o êxito em recursos e em ações coletivas, com pisos de acesso — 50 recursos ou 5 ações coletivas — que excluem de plano os escritórios de bom desempenho, porém menor volume (itens 13.3.3, 13.3.4 e 13.3.5).

Aqui se retorna à mesma incompatibilidade jurídica já apontada, em obrigação de meio não se pode reduzir o mérito profissional ao êxito da demanda. Como bem sintetiza Sergio Cavalieri Filho, o resultado da causa depende de inúmeros fatores alheios ao advogado — como a prova, a interpretação do juiz e o próprio conteúdo normativo aplicável —, razão pela qual jamais poderá ser tomado como parâmetro objetivo de aferição da qualidade profissional (Programa de Responsabilidade Civil, 15. ed., Atlas, 2022).

Tais critérios, no peso que lhes foi conferido, violam o julgamento objetivo e a isonomia (art. 31 da Lei nº 13.303/2016). Some-se a isso a já mencionada regra do item 13.4.3, que, ao desclassificar quem zerar um único quesito, transforma cada um desses critérios de porte em causa de eliminação, de nada valendo, ao escritório de pequeno ou médio porte, ser competitivo no preço, se sequer chega à fase de julgamento das propostas.

No campo da qualificação econômico-financeira, o Edital exige, cumulativamente, índices contábeis de liquidez e solvência iguais ou superiores a 1 e patrimônio líquido mínimo de 10% do valor da proposta (item 10.2.4, "a" e "a.2"). A ilegalidade não reside na cumulação em si, mas na absoluta ausência de motivação técnica que a justifique.

Quanto aos índices contábeis, a Súmula nº 289 do TCU é peremptória ao exigir que a sua adoção venha justificada no processo, com parâmetros atualizados de mercado e adequação ao objeto licitado:

> Súmula nº 289 do TCU: *A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade*.

Quanto à cumulação de índices com patrimônio líquido, o TCU não a veda de forma absoluta. No Acórdão nº 2.724/2025 – Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), admitiu a exigência simultânea de índices de liquidez acima de 1 e de patrimônio líquido de até 10% do valor estimado, mas condicionou expressamente a validade dessa cumulação à devida motivação nos atos preparatórios da contratação:

> TCU, Acórdão nº 2.724/2025 – Plenário: *Para fins de habilitação econômico-financeira, a Administração pode exigir dos licitantes, de forma cumulativa: (i) declaração de compromissos assumidos; (ii) índices de liquidez acima de 1; (iii) patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação; e (iv) capital circulante mínimo em percentual suficiente para assegurar até dois meses de execução contratual sem nenhum pagamento por parte da Administração, devendo tais exigências ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação.*

Vale dizer, a cumulação só é legítima quando acompanhada de justificativa técnica concreta. No presente Edital, contudo, ela foi imposta sem qualquer motivação que demonstre por que este objeto exigiria patrimônio líquido no teto de 10% admitido pela jurisprudência, nem por que os índices de liquidez, isoladamente, seriam insuficientes à garantia da execução. Ausente a motivação que o próprio TCU reputa indispensável, a exigência cumulativa revela-se desproporcional, em ofensa aos arts. 31 e 58 da Lei nº 13.303/2016 e em desacordo com a Súmula nº 289 e com o Acórdão nº 2.724/2025.

Vistas isoladamente, cada uma dessas cláusulas já seria ilegal; vistas em conjunto, revelam um edital estruturado para dirigir a contratação a poucos escritórios de grande porte, com sacrifício da isonomia, da competitividade e da economicidade. Impõe-se, por isso, a sua retificação, nos termos dos pedidos a seguir.

V. PEDIDOS

Ante o exposto, requer o Impugnante:

a) seja a impugnação conhecida, por tempestiva e cabível, e, no mérito, provida;

b) seja suspenso o certame (Licitação NI nº 005/2026) até o julgamento fundamentado desta impugnação e a correção das cláusulas apontadas;

c) seja promovida a retificação ou a supressão das cláusulas restritivas, a saber: supressão da exigência de êxito e de tipologia específica (item 10.2.3.3); redução do quantitativo do atestado e exclusão da simultaneidade para o somatório (item 10.2.3.1, 'g' e 'g.1'); supressão da atuação pretérita em 30 municípios específicos (item 10.2.3.1, 'i'); revisão dos pesos e tabelas de pontuação quanto ao tempo de OAB, ao volume de ações e aos êxitos (itens 13.3.1 a 13.3.5); supressão da desclassificação por 'zerar quesito' (item 13.4.3); e adoção de parâmetro único ou adequadamente motivado de qualificação econômico-financeira (item 10.2.4);

d) seja o Edital republicado com as retificações, reabrindo-se o prazo legal para a apresentação das propostas (item 1.2 do Edital), por se tratar de alterações que afetam a formulação das propostas;

e) seja proferida resposta fundamentada à impugnação, com manifestação da Área Técnica Demandante e da Assessoria Jurídica (itens 1.6 e 1.7 do Edital);

f) subsidiariamente, caso não acolhidas as retificações, seja a matéria encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para as providências fiscalizatórias cabíveis.

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 04 de agosto de 2026.

JOSE MARCO TAYAH

Assinado de forma digital por JOSE MARCO TAYAH
Dados: 2026.08.04 13:50:15 -03'00'

JOSÉ MARCO TAYAH

OAB/RJ 67.177