

**À COPEL,**

Em atenção ao despacho de org#126, passamos à análise e manifestação jurídica da Impugnação de org#123.

## **I – RELATÓRIO.**

Trata-se de impugnação ao Edital da Licitação nº 02/2026, apresentada em 07/09/2026 por NATALIA CID GOES SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, dirigida ao item 6.3.2, alínea “a”, do instrumento convocatório, que disciplina a qualificação técnica exigida das sociedades de advocacia interessadas em contratar com a CETURB/ES.

A cláusula impugnada exige, para fins de habilitação técnica, a *“apresentação de atestado(s) de capacidade técnica por execução de serviços de características semelhantes ao objeto licitado, em nome da Sociedade de Advogados, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado que comprove que a licitante desempenha ou desempenhou, sem restrição, atividades pertinentes e compatíveis, em características, porte, quantidades e prazos, com o objeto deste edital, com a descrição das atividades desenvolvidas”*.

A impugnante sustenta, em síntese, que a exigência: **(i)** restringiria indevidamente o caráter competitivo do certame, por admitir apenas atestado emitido em nome da própria sociedade, desconsiderando a experiência dos advogados que a integram; **(ii)** não definiria parâmetros objetivos de *“características, porte, quantidades e prazos”*; **(iii)** desconsideraria a natureza predominantemente intelectual e pessoal dos serviços advocatícios; e **(iv)** dificultaria a participação de sociedades de advocacia recém-constituídas, em contradição com a permissão editalícia de apresentação de balanço de abertura para tais sociedades (*item 6.3.3.1.3*).

Requer, em essência, a exclusão da exigência de atestado exclusivo em nome da pessoa jurídica, a fixação de novos parâmetros, a admissão da

experiência dos profissionais do quadro permanente como meio de comprovação, a suspensão do certame e, se necessária alteração substancial, a republicação do edital com reabertura de prazo.

É o relatório.

## **II – DA ADMISSIBILIDADE.**

Nos termos do item 2.11 do Edital, a impugnação pode ser apresentada até o quinto dia útil anterior à data fixada para a abertura da sessão pública. Estando a sessão de abertura da Licitação nº 02/2026 designada para 23/09/2026, e tendo a peça sido protocolada em 07/09/2026, **reconhece-se a tempestividade da insurgência.** Da mesma forma, por se tratar de sociedade de advocacia com potencial interesse em disputar o objeto licitado, **reconhece-se a legitimidade da impugnante para questionar cláusulas do instrumento convocatório**, nos termos dos itens 2.10 e 2.11 do Edital. Presentes os pressupostos de admissibilidade, **a impugnação deve ser conhecida.**

## **III – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL.**

A CETURB/ES, na qualidade de Empresa Estatal, submete-se primordialmente à Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (*Estatuto Jurídico das Estatais*), conforme reconhecido no item 2.1 do Edital, aplicando-se a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de forma subsidiária.

O art. 58, II, da Lei nº 13.303/2016 estabelece que a habilitação será apreciada **exclusivamente** a partir de parâmetros de qualificação técnica “*restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório*”.

O dispositivo **não veda** a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional em nome da própria licitante; ao contrário, **autoriza-a expressamente, desde que vinculada às parcelas relevantes do objeto e prevista de**

**forma expressa no edital** – *exatamente a hipótese dos autos, em que o item 6.3.2, “a”, associa a exigência à compatibilidade com o próprio objeto licitado.*

A Lei nº 14.133/2021, **subsidiariamente aplicável**, corrobora esse entendimento, uma vez que o art. 67 **distingue a qualificação técnico-profissional (inciso I) da técnico-operacional (inciso II)** como categorias autônomas e cumuláveis, cujos requisitos devem guardar relação com as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto (§ 1º), **sem que a lei exija, para sua validade, a exaustiva quantificação numérica de todos os elementos de compatibilidade já na redação do edital**, bastando que os parâmetros fixados sejam **aptos a orientar o julgamento objetivo** pela Comissão de Licitação.

#### **IV – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA.**

IV.1 DA LEGALIDADE DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL, INCLUSIVE CUMULADA COM A TÉCNICO-PROFISSIONAL, MESMO EM CONTRATAÇÕES DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL.

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União (TCU)** admite, **de forma pacífica**, a exigência cumulativa de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional em uma mesma licitação, inclusive com quantitativos mínimos superiores para a capacitação profissional, *“por serem os profissionais qualificados determinantes para o desempenho da contratada” (Acórdão nº 534/2016-Plenário).*

No mesmo sentido, o **Acórdão nº 3.070/2013-Plenário** reconhece a legitimidade de quantitativos mínimos para a capacidade técnico-profissional quando justificados e proporcionais à complexidade do objeto, **entendimento também aplicado em processo de licitação de natureza predominantemente intelectual**, no precedente **TC 019.452/2005-4**, no qual a Corte de Contas assentou que quantitativos mínimos razoáveis **são admissíveis mesmo quando o contrato tem natureza predominantemente intelectual**, arrematando que *“a questão não é exigir comprovação de experiência prévia, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados”*.

Esse entendimento afasta a premissa central da impugnação de que a natureza intelectual dos serviços advocatícios seria incompatível, *per se*, com a exigência de atestado técnico-operacional em nome da sociedade licitante.

Conforme evidenciado, a jurisprudência de Contas não estabelece incompatibilidade entre a natureza intelectual do objeto e a exigência de comprovação de capacidade operacional da pessoa jurídica; **exige, isto sim, que os parâmetros estipulados sejam razoáveis e proporcionais**, o que **se demonstra atendido no item 6.3.2, “a”**, na medida em que a exigência está circunscrita à compatibilidade de “*características, porte, quantidades e prazos*” **com o próprio objeto licitado, e não a critérios estranhos a ele.**

#### IV.2 DA SUFICIÊNCIA DOS PARÂMETROS FIXADOS E DA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO.

Não se desconhece a orientação da Súmula TCU nº 263, no sentido de que quantitativos mínimos devem guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e ficar limitados às parcelas de maior relevância. Todavia, a Súmula **não impõe à Administração o dever de exaurir, na própria redação do Edital, todos os graus possíveis de detalhamento quantitativo, sob pena de eliminar a margem de avaliação técnica que compete à Comissão de Licitação no exame, caso a caso, dos atestados apresentados.**

Como pontua **Marçal Justen Filho<sup>1</sup>**, a atribuição ao instrumento convocatório da definição dos critérios técnicos aplicáveis **insere-se no espaço de discricionariedade da Administração**, cujo controle externo deve incidir sobre o desvio de finalidade ou a desproporcionalidade manifesta, e não substituir o juízo administrativo por critério de conveniência do próprio controlador ou de terceiro interessado.

---

<sup>1</sup> *In*: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No caso concreto, a exigência de comprovação de desempenho “*sem restrição*” de atividades “*pertinentes e compatíveis, em características, porte, quantidades e prazos, com o objeto*” **não é abstrata**, visto que **fixa o objeto de referência** (o próprio objeto licitado, já delimitado no Termo de Referência) e os **vetores de aferição** (*característica, porte, quantidade, prazo*), **deixando à Comissão de Licitação a valoração técnica da pertinência de cada atestado apresentado**, tarefa inerente à própria natureza do julgamento de habilitação técnica e que não pode ser substituída por critérios alternativos definidos unilateralmente pela impugnante.

A ausência de uma tabela numérica fechada no Edital **não converte a exigência em critério genérico ou subjetivo**, mas apenas reconhece a impossibilidade prática de a Administração antecipar, exaustivamente, todas as variações de porte e quantidade que os órgãos públicos ou privados contratantes de serviços jurídicos podem apresentar.

#### IV.3 DA INEXISTÊNCIA DE INCONGRUÊNCIA ENTRE A EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO TÉCNICA E OS CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA DO ANEXO II.

A impugnante identifica, ainda, a existência de contradição entre a exigência de atestado em nome da sociedade (*item 6.3.2, “a”*) e a exigência, no Anexo II, de comprovação da experiência individual dos advogados para fins de pontuação técnica. **No entanto, a alegada contradição não se sustenta, pois, as duas exigências operam em planos e com finalidades diversas.**

Enquanto a **habilitação técnica** tem por finalidade assegurar um patamar mínimo de capacidade institucional da pessoa jurídica que assumirá a responsabilidade contratual perante a CETURB/ES – *inclusive a responsabilidade subsidiária e ilimitada prevista no art. 17 da Lei nº 8.906/94 para o sócio e o titular da sociedade individual de advocacia* –, a **pontuação técnica** prevista no Anexo II tem por finalidade selecionar, dentre as licitantes já habilitadas, a proposta tecnicamente mais vantajosa, valorizando adicionalmente a qualificação dos profissionais especificamente indicados para a execução do contrato.

Desse modo, a coexistência de exigência técnico-operacional na fase de habilitação com critérios técnico-profissionais na fase de julgamento **não configura incoerência, mas complementaridade**, pois enquanto a primeira garante que a Administração contratará pessoa jurídica com capacidade organizacional comprovada – *o que inclui, tipicamente, sistemas de controle de prazos processuais, gestão de demandas e continuidade da prestação ao longo de todo o período contratual, independentemente de eventual desligamento de um ou outro profissional* –, a segunda assegura que, dentre as licitantes habilitadas, seja premiada a que apresente a equipe tecnicamente mais qualificada.

Trata-se, em verdade, **de dupla camada de controle de qualidade**, sendo essa técnica de redação de Editais reconhecida na prática licitatória e que não é vedada por nenhum dos diplomas aplicáveis à espécie.

#### IV.4 DA DISTINÇÃO ENTRE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA INEXISTÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO A SOCIEDADES RECÉM-CONSTITUÍDAS.

A permissão do item 6.3.3.1.3, que autoriza sociedades recém-constituídas a apresentar balanço de abertura, **disciplina exclusivamente a qualificação econômico-financeira**, cuja finalidade é evitar que a mera juventude formal da pessoa jurídica seja tratada como presunção de insolvência, quando o patrimônio ainda não permite a elaboração de balanço regular. Assim, **trata-se de finalidade absolutamente distinta da qualificação técnica**, que busca aferir a aptidão organizacional para a execução do objeto, e não a robustez financeira da licitante.

Com isso, **não há incompatibilidade sistêmica entre autorizar o balanço de abertura para fins econômico-financeiros e, ao mesmo tempo, exigir atestado técnico-operacional para fins de habilitação técnica**, pois cada exigência atende a um requisito de habilitação absolutamente distinto (*art. 58, incisos II e III, da Lei nº 13.303/2016*), com pressupostos e finalidades próprios, que não se confundem nem se condicionam reciprocamente.

Ademais, a mera possibilidade de que sociedades recém-constituídas enfrentem maior dificuldade para reunir, em nome próprio, atestados de capacidade técnica **não configura**, por si só, **ilegalidade** da exigência editalícia.

O ordenamento jurídico não assegura a toda e qualquer configuração societária, por mais recente que seja sua constituição formal, o direito subjetivo de habilitação automática em quaisquer condições; **apenas assegura que os requisitos de habilitação sejam pertinentes, proporcionais e aplicados isonomicamente a todas as licitantes**, o que se verifica no caso em análise, na medida em que a exigência do item 6.3.2, “a”, incide igualmente sobre todas as sociedades participantes, independentemente de seu tempo de constituição.

#### IV.5 DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO CONVOCATÓRIO E DO ÔNUS DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO CONCRETO.

Os atos da Administração Pública, entre os quais se incluem o Edital de Licitação impugnado, **gozam de presunção de legitimidade**, o que impõe a quem os impugna o ônus de demonstrar, de forma concreta e específica, a ilegalidade ou a desproporcionalidade da exigência questionada, **não bastando a alegação, em tese, de que a cláusula “pode” restringir a competitividade**.

Em sua impugnação, a impugnante não indica elemento concreto que demonstre a inviabilidade prática de sociedades de advocacia – *inclusive recém-constituídas* – reunirem, elas próprias ou por seus sócios em nome da sociedade, atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto licitado, tampouco descreve prejuízo efetivo à disputa, **limitando-se a sustentar, em abstrato**, a possibilidade de restrição.

Nesse contexto, a **discrecionabilidade técnica da Administração para eleger**, entre as modalidades de comprovação de capacidade técnica autorizadas em lei, **aquela que reputa mais adequada à natureza e à continuidade do serviço a ser prestado**, não pode ser afastada por mera contraposição de conveniência da licitante interessada, sob pena de se substituir o juízo administrativo,

tomado no exercício de competência legalmente atribuída, pelo interesse de parte com evidente interesse econômico direto no resultado do certame.

## V – ANÁLISE DOS ARGUMENTOS DA IMPUGNANTE.

À luz dos apresentados, examinam-se especificamente os quatro fundamentos da impugnação:

a) *Quanto à alegação de que o atestado deveria admitir a experiência dos profissionais integrantes da equipe técnica*: tal experiência já é integralmente considerada e valorada no Anexo II do Edital, para fins de pontuação técnica; por outro lado, a exigência de atestado em nome da sociedade, na fase de habilitação, **tem finalidade distinta e legítima**, qual seja, **aferir a capacidade institucional da pessoa jurídica contratada**, nos termos do item IV.3 da presente manifestação, **não havendo, portanto, prejuízo** à consideração da experiência profissional individual no certame como um todo;

b) *Quanto à alegada ausência de parâmetros objetivos de “características, porte, quantidades e prazos”*: os parâmetros fixados vinculam a análise da comissão de licitação ao próprio objeto licitado, delimitado no Termo de Referência, **o que é suficiente para permitir o julgamento objetivo dos atestados apresentados, dentro da margem de discricionariedade técnica que a lei confere à Administração (item IV.2)**, não se exigindo da Administração a fixação de tabela numérica exaustiva para que a cláusula seja válida;

c) *Quanto à alegada incompatibilidade entre a natureza intelectual dos serviços advocatícios e a exigência técnico-operacional*: a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) admite expressamente a exigência de quantitativos mínimos, inclusive de natureza técnico-operacional, **em contratações de natureza predominantemente intelectual**, desde que proporcionais (item IV.1), o que afasta a premissa de incompatibilidade absoluta sustentada pela impugnante; e

d) **Quanto à alegada restrição à participação de sociedades recém-constituídas:** no Edital em análise há a aplicação isonômica dos critérios técnicos a todas as licitantes, não havendo tratamento discriminatório específico a esse tipo de sociedade, bem como, não havendo incompatibilidade sistêmica com a admissão de balanço de abertura para fins econômico-financeiros, exigência de natureza e finalidade diversas (*item IV.4*).

Conclui-se, assim, que o item 6.3.2, “a”, do Edital da Licitação nº 02/2026 **está em conformidade com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, com o art. 58, II, da Lei nº 13.303/2016 e, subsidiariamente, com os arts. 18, IX, e 67 da Lei nº 14.133/2021**, não se verificando restrição indevida ao caráter competitivo do certame nem afronta aos princípios da isonomia, da razoabilidade ou da proporcionalidade.

## VI – CONCLUSÃO.

Ante a todo o exposto, esta Assessoria Jurídica opina:

a) Pelo **conhecimento da impugnação** apresentada por NATALIA CID GOES SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, por tempestiva e subscrita por parte legítima;

b) No mérito, pela sua **INTEGRAL IMPROCEDÊNCIA**, mantendo-se hígida a redação do item 6.3.2, “a”, do Edital, por se tratar de exigência de qualificação técnica legalmente autorizada, proporcional ao objeto licitado e compatível com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo aplicável à espécie;

c) Pelo **indeferimento do pedido de suspensão do certame e de adiamento da sessão pública**, ante a ausência de ilegalidade a ser sanada, devendo a Licitação nº 02/2026 prosseguir com a sessão de abertura na data já designada (23/09/2026), nos termos do Edital;

d) Pela comunicação da presente decisão à impugnante, com a devida motivação, e sua publicidade pelos mesmos meios utilizados para a divulgação do Edital; e

Ressalva-se que a presente manifestação se restringe ao exame da compatibilidade jurídica da cláusula impugnada com a legislação de regência, a doutrina e a jurisprudência de controle externo aplicáveis à espécie, com base nos elementos constantes da petição de impugnação e nos trechos do Edital nela transcritos, remanescendo à Comissão Permanente de Licitação – COPEL e à autoridade competente a decisão final sobre o processamento do certame.

É a manifestação, que se submete à apreciação da Comissão Permanente de Licitação – COPEL e da autoridade competente para decisão.

Vitória/ES, 10 de setembro de 2026.

**DEBORAH MARIA AKEL MAMERI QUEIROZ**  
**ADVOGADO**  
**ASJUR - CETURB - GOVES**

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**DEBORAH MARIA AKEL MAMERI QUEIROZ**

ADVOGADO

ASJUR - CETURB - GOVES

assinado em 10/09/2026 16:24:37 -03:00



**INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO**

Documento capturado em 10/09/2026 16:24:37 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por DEBORAH MARIA AKEL MAMERI QUEIROZ (ADVOGADO - ASJUR - CETURB - GOVES)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-J6CVWQ>