

Nettie A P. Moraes

De: ENGERON CONSTRUCOES <engeron_ro@outlook.com>
Enviado em: terça-feira, 11 de agosto de 2026 19:16
Para: licitacao@sedurb.es.gov.br
Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2026
Anexos: IMPUGNACAO_AO_EDITAL_DE_CONCORRENCIA_ELETRONICA_N%C2%BA_003_assinado.pdf

À COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

**Segue anexo a IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2026
PROCESSO Nº 2026-TFJHL**

Certo de sua atenção, antecipadamente agradeço
Att: Fabiano Sousa

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2026
PROCESSO Nº 2026-TFJHL

À SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – SEDURB

À COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

Ref.: Concorrência Eletrônica nº 003/2026

ENGERON CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA - EPP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 02.814.328/0001-77, por seu representante legal, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 16 do instrumento convocatório, vem, tempestivamente, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em face de disposições constantes do Edital de Concorrência Eletrônica nº 003/2026, de seu Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar e demais documentos preparatórios, pelas razões técnicas e jurídicas a seguir expostas.

I – SÍNTESE DA CONTRATAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

A SEDURB instaurou a Concorrência Eletrônica nº 003/2026 objetivando registrar preços para uma solução que reúne serviços de Regularização Fundiária Urbana – REURB e serviços georreferenciados aplicados ao planejamento urbano, mediante contratação estimada em R\$ 141.987.033,33.

O Termo de Referência, entretanto, demonstra que aquilo que o edital apresenta como um único objeto é formado por onze prestações individualmente descritas, quantificadas, precificadas e mensuráveis, a saber: plano de mobilização; cobertura aerofotogramétrica; ortofotos; restituição planialtimétrica; tratamento de dados; implantação de WebGIS; manutenção e suporte; horas de desenvolvimento; imageamento 360º; regularização fundiária; e infraestrutura de microdatacenter.

Destacam-se, economicamente, a captação de imagens 360º, estimada em R\$ 39.438.000,00, e a Regularização Fundiária de 50.000 lotes, estimada em R\$ 64.500.000,00, além dos demais componentes, totalizando R\$ 141.987.033,33. Apesar disso, todos os componentes foram agrupados em lote único.

A presente impugnação não questiona a conveniência administrativa de constituir uma base territorial estadual integrada, tampouco nega a utilidade de interoperabilidade entre produtos cartográficos, sistema WebGIS e informações de REURB.

O que se questiona é algo distinto: a necessidade técnica de integração de dados não demonstra, por si só, a necessidade jurídica de atribuir a execução de todos os serviços a um único contratado.

Essa distinção é fundamental.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como diretriz nos serviços, consideradas a responsabilidade técnica, o custo administrativo de múltiplos contratos e a ampliação da competição. A jurisprudência consolidada do TCU, expressa na Súmula 247, exige adjudicação por itens quando o objeto for divisível e não houver prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala.

É justamente nesse ponto que a modelagem adotada merece revisão.

II – DA INSUFICIÊNCIA DA MOTIVAÇÃO PARA O NÃO PARCELAMENTO E DA CONTRADIÇÃO ENTRE A TESE DE INDISSOCIABILIDADE E A PRÓPRIA ESTRUTURA DO OBJETO

O ETP reconhece expressamente que a regra é o parcelamento, afirmando que a diretriz visa ampliar a competitividade e reduzir concentração de mercado.

Contudo, conclui pela aglutinação integral.

A justificativa repousa essencialmente na alegação de que aerolevantamento, ortofotos, restituição, WebGIS e REURB formariam cadeia sequencial indivisível, sustentando inclusive que: “Nenhum subitem possui utilidade autônoma dissociada do sistema”.

Com a máxima vênia, essa premissa não resiste à análise do próprio Termo de Referência.

O TR atribui unidade, quantidade e preço individual a cada componente. A aerofotogrametria é medida por km²; as ortofotos por km²; a restituição por km²; o imageamento 360° por quilômetro linear; REURB por lote; desenvolvimento por hora; manutenção por mês; e armazenamento por mês.

Portanto, sob o aspecto econômico e de mensuração contratual, as parcelas não são indistinguíveis.

Mais do que isso: são serviços inseridos em cadeias produtivas próprias.

A própria Administração reconhece no ETP que o objeto reúne competências diferentes de aerolevantamento/geotecnologia, desenvolvimento e implantação de WebGIS e regularização fundiária, razão pela qual decidiu admitir consórcios justamente para permitir que empresas de especialidades distintas se reúnam.

A afirmação é reveladora.

Se existem mercados especializados distintos capazes de executar parcelas individualizadas, a discussão jurídica não pode terminar na afirmação de que os dados precisam ser interoperáveis.

É preciso demonstrar por que a interoperabilidade somente pode ser obtida mediante identidade do contratado.

E essa demonstração objetiva não aparece.

Um fornecedor pode produzir aerofotogrametria segundo datum, escala, precisão, metadados, formato e padrão previamente definidos pela Administração; outro pode receber esses dados e utilizá-los no WebGIS; e outro pode executar REURB utilizando a mesma base oficial.

Integração de dados pode ser obtida por especificações de interface, padrões abertos, requisitos de interoperabilidade, homologação, fiscalização e gestão contratual, sem que necessariamente haja identidade subjetiva entre os executores.

O TCU mantém como regra que o objeto divisível seja adjudicado por itens quando isso puder ampliar a participação sem prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala.

A exceção é admissível.

Mas precisa ser demonstrada concretamente, e não apenas afirmada.

III – A PRÓPRIA POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO ENFRAQUECE A TESE DE “INDISSOCIABILIDADE” DO EXECUTOR

O ETP sustenta que dividir o objeto entre empresas diferentes criaria uma espécie de “terra de ninguém técnica”, com perda de responsabilidade, incompatibilidades e riscos de interface.

Contudo, o próprio TR admite que o aerolevantamento seja realizado por subcontratada.

O documento determina expressamente que, antes do início do aerolevantamento, a “CONTRATADA e/ou a subcontratada” apresente a autorização correspondente, reconhecendo ainda que a subcontratação não afasta a responsabilidade da contratada.

Em parcelas da REURB ocorre o mesmo.

O TR admite expressamente subcontratação de determinadas atividades e determina que a contratada seja responsável pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da execução subcontratada.

Esse ponto é juridicamente relevante.

Porque revela que a Administração já concebeu mecanismo capaz de preservar compatibilidade e integração mesmo quando empresas diferentes executam partes do objeto.

Então surge a pergunta inevitável:

Se a execução material por empresas distintas é tecnicamente possível quando realizada sob subcontratação, por que ela se tornaria tecnicamente impossível quando estruturada pela própria Administração em lotes coordenados, sob padrões uniformes e responsabilidades claramente delimitadas?

A terceirização mantém um único vínculo contratual, é verdade.

Mas isso demonstra que o verdadeiro problema não é uma suposta impossibilidade técnica de múltiplos executores.

É um problema de governança contratual e responsabilidade, que poderia ser disciplinado pela própria Administração.

Logo, a mera conveniência de possuir “ponto único de responsabilidade” não basta, isoladamente, para restringir a competição em contratação de R\$ 141,9 milhões quando existirem parcelas economicamente relevantes e tecnicamente autônomas.

IV – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, ISOLADAMENTE, REPRESENTA 45,43% DO OBJETO E NÃO HÁ DEMONSTRAÇÃO CONVINCENTE DE QUE PRECISE SER EXECUTADA PELO MESMO FORNECEDOR DO WEBGIS E DO AEROLEVANTAMENTO

O próprio Termo de Referência reconhece que a REURB corresponde a 45,43% do valor total da contratação, enquanto:

imageamento 360° representa 27,78%;

aerofotogrametria/ortofoto/restituição representa 19,17%;

sistema/manutenção/suporte/transferência tecnológica corresponde a 4,87%.

Isso é extremamente importante.

Quase metade de toda a contratação refere-se à regularização fundiária.

Não estamos tratando de uma parcela acessória de pequena monta.

Estamos diante de aproximadamente R\$ 64,5 milhões, referentes a 50 mil lotes.

REURB envolve medidas jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, além de levantamentos técnicos. O próprio TR descreve sua natureza multidisciplinar e exige experiência específica.

Nada impede que a REURB utilize a base cartográfica oficial produzida em outro contrato.

Isso ocorre rotineiramente na Administração: um projeto utiliza topografia produzida por terceiro; um sistema importa base cartográfica de outro fornecedor; um projeto executivo utiliza levantamento cadastral anteriormente contratado.

O dado deve ser compatível.

O contratado não precisa ser o mesmo.

A tese contida no ETP de que nenhum dos onze itens teria “utilidade autônoma” parece especialmente difícil de sustentar em relação a 50 mil unidades de regularização fundiária.

A própria magnitude econômica da parcela exige avaliação específica sobre sua licitação separada.

A Súmula 247 do TCU existe justamente para evitar que empresas perfeitamente capacitadas para executar parcelas autônomas sejam afastadas porque não executam a totalidade de um conglomerado de atividades.

V – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO ECONÔMICA CONCRETA DA ALEGADA ECONOMIA DE ESCALA

O documento afirma que a divisão em quatro ou cinco contratos aumentaria custos administrativos, duplicaria mobilizações e produziria perda de economia de escala.

Mas afirmar não é medir.

Para justificar exceção à regra de parcelamento por fundamento econômico, seria esperável alguma análise comparativa, por exemplo:

Cenário A: contratação integral;

Cenário B: aerolevanteamento/cartografia;

Cenário C: WebGIS;

Cenário D: imageamento 360°;

Cenário E: REURB;

e respectivos custos de mobilização, fiscalização, integração e gestão.

Isso não aparece nos documentos disponibilizados.

O ETP diz que a gestão de quatro ou cinco contratos aumentaria “exponencialmente” os custos transacionais, mas não identifica:

qual seria o custo atual da fiscalização;

quantos servidores adicionais seriam necessários;

qual seria o custo monetário da integração;

qual seria a economia obtida com lote único;

nem qual diferença de preço existiria entre contratação conjunta e parcelada.

Portanto, temos conclusão econômica sem demonstração econômica correspondente.

E isso é particularmente problemático porque a Súmula 247 admite afastar o parcelamento exatamente quando existir perda de economia de escala ou prejuízo ao conjunto. A exceção, portanto, necessita de substrato concreto.

VI – DA CONTRADIÇÃO ENTRE A METODOLOGIA DE PESQUISA DE PREÇOS ANUNCIADA NO ETP E AQUELA EFETIVAMENTE DOCUMENTADA

O ETP estabeleceu expressamente que a pesquisa de preços utilizaria conjunta e prioritariamente:

Painel de Preços e sistemas oficiais;

contratações similares de outros entes;

tabelas, tarifas e publicações especializadas;

pesquisa direta junto a pelo menos três executantes.

E afirmou que tais elementos seriam consolidados em uma cesta de preços, com tratamento estatístico.

Isso é uma metodologia bastante adequada.

O problema é que o Mapa Comparativo efetivamente disponibilizado não demonstra a execução dessa metodologia.

Ele contém somente três cotações diretas:

GEOJA – R\$ 143.275.100,00;

SQL Tecnologia – R\$ 134.641.000,00;

GEO PIXEL – R\$ 148.045.000,00.

A média das três cotações resultou exatamente em:

R\$ 141.987.033,33.

Não se identifica, no mapa comparativo apresentado:

preço de painel oficial;

contratação pública similar utilizada na cesta;

tabela referencial;

publicação especializada;

mediana;

menor valor;

ou qualquer combinação desses parâmetros.

Mais grave: o próprio TR passa a sustentar algo diferente do ETP.

Ele afirma que, diante da “personalização” do objeto, a “única opção metodológica viável” seria a pesquisa direta com fornecedores especializados.

Há, portanto, aparente divergência documental:

ETP: utilização conjunta e prioritária de quatro fontes;

TR: pesquisa direta como “única opção metodológica viável”;

Mapa Comparativo: somente três cotações diretas.

A Lei 14.133 a admite como um dos parâmetros para formação do preço estimado.

No entanto, a Administração definiu uma metodologia de formação de preços no planejamento e aparentemente executou outra, sem demonstrar por que abandonou as fontes públicas e contratações similares que o próprio ETP afirma ter pesquisado.

Há ainda um efeito circular.

As empresas consultadas foram previamente selecionadas porque possuiriam capacidade para o objeto integral. O TR explica que a consulta foi dirigida a empresas com acervo compatível e homologadas para aerolevantamento.

Assim, primeiro se concebe um objeto altamente aglutinado; depois se pesquisam preços apenas com empresas aptas ao objeto aglutinado; e, finalmente, os preços dessas empresas são usados para confirmar a viabilidade econômica da própria aglutinação.

Esse raciocínio não demonstra se o parcelamento seria mais barato ou mais competitivo.

VII – DA HABILITAÇÃO TÉCNICA CUMULATIVA COMO CONSEQUÊNCIA DA AGREGAÇÃO DO OBJETO

O edital exige capacidade operacional simultânea em quatro grandes blocos:

1 sistema implantado, com manutenção e suporte;

5.000 km de imageamento 360°;

1.000 km² de aerofotogrametria/ortofoto/restituição;

5.000 lotes de REURB.

Individualmente, os percentuais quantitativos estão dentro do limite legal de até 50% aplicável às parcelas relevantes. O TR inclusive demonstra isso expressamente.

O problema não está necessariamente em exigir 5.000 km ou 1.000 km².

Está em exigir que uma única licitante ou consórcio reúna simultaneamente experiência em quatro mercados técnicos distintos, como consequência direta do lote único.

A Lei nº 14.133 permite atestados somente para parcelas de maior relevância ou valor significativo, e considera significativa a parcela de valor individual igual ou superior a 4% do valor estimado. O TCU reafirma essa diretriz.

Neste caso, praticamente toda a contratação foi transformada em requisito de qualificação:

4,87% + 27,78% + 19,17% + 45,43%.

Ou seja, os quatro blocos de habilitação representam aproximadamente 97% do valor econômico da contratação.

Formalmente, cada parcela pode ultrapassar 4%.

Materialmente, porém, isso produz situação peculiar:

quase toda a cadeia produtiva foi convertida em barreira de habilitação.

Isso reforça - e não substitui - a discussão sobre parcelamento.

A admissão de consórcio atenua a restrição, mas não elimina a necessidade de justificar por que fornecedores especializados não poderiam disputar individualmente lotes correspondentes às suas especialidades.

VIII – DA PROVA DE CONCEITO E DA EXIGÊNCIA DE SOLUÇÃO PREEXISTENTE PRATICAMENTE COMPLETA

A POC em si é legítima e, corretamente, está destinada apenas ao primeiro colocado provisório. A jurisprudência do TCU admite esse procedimento desde que os critérios sejam previamente conhecidos, objetivos e transparentes.

O problema pode surgir na extensão das funcionalidades exigidas previamente.

O TR estabelece uma extensa matriz de requisitos e determina que todos os itens classificados como obrigatórios sejam atendidos integralmente – 100%, sob pena de desclassificação.

A POC permite demonstração em ambiente de homologação ou produção da própria licitante.

Precisamos observar o efeito econômico dessa combinação.

A Administração afirma contratar implantação, customização, desenvolvimento, horas técnicas e transferência de código-fonte. Contudo, se a licitante precisa chegar ao certame já possuindo praticamente toda a solução funcional requerida, a licitação pode deixar de selecionar quem tem capacidade para desenvolver e implantar e passar a selecionar essencialmente quem já possui previamente solução aderente à arquitetura concebida pela Administração.

Isso pode reduzir consideravelmente o universo competitivo.

O TCU recomenda que os requisitos de uma contratação sejam necessários à satisfação da necessidade e não tragam especificações excessivas, desnecessárias ou irrelevantes.

Solicitamos que a Administração demonstre tecnicamente, funcionalidade por funcionalidade, por que cada requisito eliminatório precisa estar disponível na data da POC e por que não poderia ser implementado durante os três meses destinados à implantação contratual.

IX – DA INCOERÊNCIA ENTRE A DECLARAÇÃO DE SERVIÇO “COMUM DE ENGENHARIA” E A PRÓPRIA DESCRIÇÃO DA COMPLEXIDADE DO OBJETO

O TR afirma categoricamente:

“Os serviços objeto desta contratação são caracterizados como comuns de engenharia.”

Entretanto, o próprio ETP utiliza reiteradamente expressões como:

“alta complexidade”;

“personalização técnica, territorial e tecnológica”;

“arquitetura no-code/low-code”;

“inteligência artificial”;

“LiDAR”;

“edge computing”;

“transferência integral de tecnologia”;

“entrega de código-fonte”;

“regularização fundiária jurídica, ambiental, social e urbanística”.

A própria justificativa do não parcelamento declara que se trata de projeto de “alta complexidade”.

E o ETP afirma que a contratação integrada escolhida seria a única solução capaz de atender cumulativamente requisitos técnicos, operacionais, econômicos e jurídicos.

A Lei 14.133 distingue serviços comuns daqueles que, por alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos pelos padrões usuais de mercado. A concorrência pode ser utilizada tanto para serviços comuns quanto especiais de engenharia, de modo que a modalidade em si não é o problema.

A consequência jurídica relevante está principalmente no prazo mínimo de divulgação e na adequação do critério de julgamento.

Portanto, tal serviço não se enquadra como “comum de engenharia” pois o objeto, o próprio ETP caracteriza reiteradamente como altamente complexo, personalizado e multidisciplinar.

X – DA REGRA DE INABILITAÇÃO AUTOMÁTICA DE TODAS AS LICITANTES QUE INDICAREM O MESMO PROFISSIONAL

O edital determina: “No caso de duas ou mais licitantes indicarem um mesmo profissional como responsável técnico todas serão inabilitadas.”

Ao mesmo tempo, permite que o profissional esteja vinculado mediante contrato futuro ou declaração de prestação futura, sem vínculo empregatício.

A consequência automática é desproporcional.

Duas empresas podem receber compromisso do mesmo profissional sem conhecer a situação da outra.

Não se pode presumir fraude.

Muito menos sancionar ambas mediante inabilitação automática sem diligência.

A cláusula deveria prever, quando muito, diligência para verificar:

a efetiva disponibilidade;

qual declaração prevalece;

eventual exclusividade assumida;

existência de falsidade;

e possibilidade de substituição quando não houver alteração substancial da capacidade técnico-profissional.

A regra atual viola proporcionalidade, competitividade e busca da proposta mais vantajosa e ainda permite comportamento oportunista de concorrentes.

Solicitamos a exclusão ou reformulação integral.

XI – DA EXIGÊNCIA DE REGULARIDADE FISCAL PERANTE O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PARA EMPRESA SEDIADA EM OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO

O edital exige prova de regularidade perante:

“a Fazenda Estadual (onde for sediada a empresa e a do Estado do Espírito Santo, quando a sede não for deste Estado)”.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina a habilitação fiscal em relação ao domicílio ou sede do licitante, nos limites legalmente estabelecidos.

Assim, cabe à Administração indicar a norma específica que autoriza transformar regularidade fiscal perante o Estado contratante, quando distinto da sede da licitante, em requisito autônomo de habilitação.

Na ausência dessa fundamentação, a cláusula deve ser retirada.

XII – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

a) o recebimento e conhecimento da presente impugnação, por tempestiva;

b) considerando a relevância dos vícios apontados e seu potencial de alterar substancialmente a formulação das propostas e o universo competitivo, a suspensão cautelar do procedimento licitatório, até a apreciação integral da presente impugnação;

c) a revisão da decisão de concentração dos onze itens em lote único, mediante estudo objetivo de parcelamento que examine, no mínimo, a possibilidade de formação de lotes tecnicamente coerentes e economicamente autônomos, especialmente:

aerofotogrametria, ortofoto e restituição;

mapeamento móvel 360°;

WebGIS, implantação, suporte e transferência tecnológica;

regularização fundiária urbana;

infraestrutura computacional;

- d) caso a Administração mantenha o lote único, que apresente demonstração técnica e econômica quantitativa da inviabilidade do parcelamento, incluindo comparação de custos, economia de escala efetivamente mensurada e demonstração do prejuízo concreto que seria causado ao conjunto;
- e) que seja especificamente demonstrado por que a parcela de REURB, correspondente a aproximadamente 45,43% do valor total, não pode ser adjudicada autonomamente, embora possa utilizar a mesma base cartográfica oficial;
- f) a revisão da pesquisa de preços, com demonstração da efetiva utilização — ou justificativa expressa para a não utilização — dos parâmetros de preços públicos, contratações similares, referências especializadas e pesquisa direta previstos no próprio ETP;
- g) a disponibilização da memória integral de formação de cada um dos preços unitários constantes do Termo de Referência, demonstrando a origem de cada valor que compõe o total de R\$ 141.987.033,33;
- h) a revisão das exigências cumulativas de habilitação técnica à luz do eventual parcelamento do objeto;
- i) a revisão da Prova de Conceito, com demonstração da indispensabilidade de cada funcionalidade classificada como obrigatória e eliminatória já na fase licitatória, distinguindo funcionalidades que devam necessariamente existir previamente daquelas suscetíveis de implantação/customização durante a execução contratual;
- j) a apresentação de fundamentação técnica específica para o enquadramento de todo o objeto como “serviço comum de engenharia”, considerando a própria caracterização do ETP quanto à alta complexidade, multidisciplinaridade e personalização da solução;
- k) a exclusão ou reformulação da disposição que determina a inabilitação automática de todas as licitantes que indiquem um mesmo profissional;
- l) a exclusão da exigência adicional de regularidade perante a Fazenda Estadual do Espírito Santo para empresa sediada em outra unidade federativa, salvo indicação de fundamento legal específico que autorize sua imposição como requisito de habilitação;
- m) acolhidos os pontos capazes de afetar a elaboração das propostas, habilitação ou estrutura competitiva, que seja promovida a retificação e republicação do instrumento convocatório, com reabertura integral do prazo legal, nos termos da Lei nº 14.133/2021;
- n) subsidiariamente, caso a presente impugnação seja rejeitada total ou parcialmente, que a decisão seja expressamente motivada ponto por ponto, enfrentando individualmente cada questão técnica e jurídica suscitada, especialmente as contradições documentais apontadas entre ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços e regras do edital.

Termos em que,

Pede deferimento.

Cuiabá, 11 de agosto de 2026

Documento assinado digitalmente
 **FABIANO JUNIOR DE SOUSA**
Data: 11/08/2026 17:42:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

ENGERON

Fabiano Junior de Souza