



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

PROCESSO nº: 2026-TFJHL

ASSUNTO: Impugnação ao Edital de Concorrência Eletrônica Nº 003/2026.

IMPUGNANTE: HF TOPOGRAFIA E GEODÉSIA LTDA.

AO GABSEC,

I. SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação impetrada tempestivamente pela empresa HF TOPOGRAFIA E GEODÉSIA LTDA, em referência ao Edital de Concorrência Eletrônica Nº 003/2026, cujo objeto é o REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO ESPECIALIZADO PARA A EXECUÇÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E DE SERVIÇOS GEORREFERENCIADOS APLICADOS AO PLANEJAMENTO URBANO, ABRANGENDO, ENTRE OUTROS, LEVANTAMENTOS TOPOGRÁFICOS, AEROFOTOGRAMETRIA, CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO, MAPEAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA E PRODUÇÃO DE BASES CARTOGRÁFICAS OFICIAIS, VOLTADO À GESTÃO DA INFRAESTRUTURA URBANA.

O edital foi devidamente publicado no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (DIOES), Jornal de Grande Circulação (A TRIBUNA), no site da SEDURB (<https://sedurb.es.gov.br/licitacoes>) e no Portal Nacional de Compras Públicas no dia 03/08/2026, cumprindo o que determina a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº 5.352-R/2023. A sessão pública está agendada para o dia 18 de agosto de 2026, às 10:00 horas e correrá na plataforma do Portal SIADES.

II. DA ADMISSIBILIDADE

De acordo com o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021, especificamente no Art. 164, têm-se por legitimados a impugnar o edital de licitação:



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

A impugnação foi recebida via Portal SIADES no dia 13/08/2026, às 16h08min, consoante prevê o edital em seu subitem 16.2: “A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados pelo Sistema Administrativo Digital do Espírito Santo – SIADES (<https://portalsiades.es.gov.br/>) ou protocolizados no órgão realizador do certame, de 8:00 às 17:00 horas, ou enviadas para o e-mail: licitacao@sedurb.es.gov.br. Somente serão aceitas impugnações protocolizadas se assinadas pelo impugnante.”.

Destarte, esta Agente de Contratação recebe e conhece da impugnação interposta, por reunir as hipóteses legais de admissibilidade.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO

O Art. 5º da Lei Federal Nº 14.133/2021 dispõe que a Licitação obedecerá “(...) os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (...).”.

Precipuamente, importa ressaltar que os editais dos órgãos do Governo do Estado do Espírito Santo observam, como regra, as minutas padronizadas disponibilizadas no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado, órgão estadual que possui competência para



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

examinar e aprovar as minutas de editais de licitação dos órgãos da Administração Pública estadual, em consonância com o estabelecido na Lei Complementar nº 88/1996, no art. 3º, VII, com redação da LC nº 666/2012¹, Enunciado CPGE nº 12² e Decreto Estadual nº 1.939-R, de 16/10/2007³, em seu art. 1º.

Por outro lado, é preciso esclarecer que todos os questionamentos de ordem técnica recebidos pela Comissão de Contratação da SEDURB são encaminhados ao setor requisitante para análise e manifestação visando subsidiar à equipe na formulação de resposta eminentemente técnica.

A impugnante traz em sua peça às seguintes observações, as quais respondemos, subsidiados pela área técnica/setor requisitante, ponto a ponto:

(i) INCOMPATIBILIDADE METODOLÓGICA ENTRE O MAPEAMENTO PARA GESTÃO DE INFRAESTRUTURA ("MACRO") E O LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO-CADASTRAL PARA REURB ("MICRO"), A EXIGIR PARCELAMENTO

A distinção metodológica apontada pela Impugnante não demonstra, por si só, a necessidade de parcelamento do objeto. O Termo de Referência distingue expressamente

¹ Art. 3º - A Procuradoria Geral do Estado, diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo, tem a seguinte competência fundamental: (...) VII - examinar e aprovar previamente as minutas dos editais de licitação, contratos, acordos, convênios, ajustes e quaisquer outros instrumentos em que haja um acordo de vontades para formação de vínculo obrigacional, oneroso ou não, qualquer que seja a denominação dada aos mesmos, celebrados por quaisquer órgãos ou entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, inclusive seus aditamentos, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal do dirigente do respectivo órgão, entidade ou Secretaria de Estado, salvo se dispensada a oitiva da Procuradoria Geral por Enunciado Administrativo aprovado pelo Conselho da Procuradoria.

² Enunciado CPGE nº 12 - "Competência da Procuradoria Geral do Estado na análise jurídica da fase interna dos procedimentos licitatórios. Utilização das minutas padronizadas". I) Nos processos licitatórios, a análise da Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993, incidirá, exclusivamente, sobre os aspectos jurídicos do instrumento convocatório do certame (edital ou carta convite) e do respectivo termo de contrato, não sendo atribuição do Procurador analisar os atos procedimentais da fase interna ou emitir juízo valorativo da pretensa pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade dos atos do procedimento, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e as demais providências orçamentárias. II) É obrigatória a utilização das minutas de editais, contratos, termos aditivos etc., padronizadas pela Procuradoria Geral do Estado e disponibilizadas em seu site, ficando dispensado o encaminhamento do processo quando as alterações nelas realizadas forem as seguintes: a) indicação das datas e horários da licitação; b) indicação do objeto e sua descrição detalhada no "Termo de Referência" (Anexo I); c) indicação de obrigações contratuais específicas, referentes à formas e prazos de execução do objeto, que deverão constar, além de no Termo de Referência, na minuta de Termo de Contrato, se houver; d) exigência de amostras do arrematante, para conferência do atendimento das disposições do edital; e) composição dos lotes da licitação; f) adequação das cláusulas apropriadas ao caso concreto que siga as orientações que acompanham a própria minuta padronizada utilizada.

³ Art. 1º - É obrigatória a adoção das minutas de editais e contratos padronizadas e aprovadas pela Procuradoria Geral do Estado pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, ressalvados os casos de impossibilidade, que deverão ser justificados nos autos pela autoridade competente.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

as duas escalas de atuação: de um lado, a base cartográfica estadual de caráter multiuso, compreendendo aerofotogrametria, ortofotos e restituição planialtimétrica; de outro, o levantamento topográfico-cadastral individualizado, lote a lote, acompanhado das etapas sociais, urbanísticas e jurídicas próprias da REURB, previsto na composição do item 1.10. Não há, portanto, confusão entre levantamento territorial em escala macro e levantamento cadastral em escala local.

A questão relevante para fins de parcelamento não é saber se tais atividades podem, abstratamente, ser contratadas de forma independente, mas se, nas condições concretas desta contratação, a segregação apresenta vantagem técnica e econômica para a Administração. Os itens 11.1 a 11.7 do Termo de Referência justificam a opção pela execução integrada a partir do aproveitamento comum da base territorial produzida, da compatibilidade entre os produtos cartográficos, da padronização do modelo de dados, da redução de interfaces entre executores e da concentração da responsabilidade pela consistência das informações que alimentarão tanto a plataforma territorial quanto os produtos da REURB. A segregação transferiria à Administração maior ônus de coordenação e de tratamento das interfaces técnicas entre contratos distintos, com risco de incompatibilidades, retrabalho e fragmentação de responsabilidades.

O Acórdão nº 2.401/2006-Plenário, invocado pela Impugnante, examinou hipótese de natureza diversa, relativa a itens de informática divisíveis e independentes, não afastando a possibilidade de execução conjunta quando o planejamento demonstra interdependência técnica e vantagens decorrentes da integração.

- (ii) INVERSÃO NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DE EXIGÊNCIA DE 50% DO QUANTITATIVO NA AEROFOTOGRAMETRIA (1.000 KM², PARCELA QUE ESTIMA EM 4,35% A 19,17% DO VALOR) CONTRA 10% NA REURB (5.000 LOTES, 45,43% DO VALOR), COM INVOCAÇÃO DA SÚMULA Nº 263 DO TCU E DO ACÓRDÃO Nº 584/2013-PLENÁRIO**



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

A tese de que o percentual quantitativo exigido em atestado deve guardar correspondência matemática com o peso financeiro de cada parcela no orçamento não encontra respaldo no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. O § 1º autoriza a exigência relativamente às parcelas de maior relevância ou de valor significativo, consideradas estas últimas aquelas de valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação, enquanto o § 2º admite quantitativos mínimos de até 50% da respectiva parcela. A legislação não estabelece, portanto, regra segundo a qual uma parcela correspondente a determinado percentual financeiro somente possa ensejar atestado no mesmo percentual.

No caso concreto, o bloco formado por aerofotogrametria, ortofoto e restituição planialtimétrica representa 19,17% do valor estimado da contratação e, além de possuir valor significativo, exerce função tecnicamente relevante na formação da base cartográfica que subsidia os demais produtos territoriais previstos no objeto. A exigência de experiência anterior em 1.000 km², correspondente a 50% dos 2.000 km² estimados, busca aferir capacidade operacional em serviço de escala compatível, envolvendo planejamento de voo, captura, processamento e controle de qualidade de produtos cartográficos em extensão significativa. O quantitativo permanece dentro do limite legal e guarda relação com a dimensão e a complexidade da parcela cuja capacidade se pretende aferir.

(iii) SUPERDIMENSIONAMENTO DA COBERTURA AÉREA (2.000 KM² CONTRA 15 KM² DE ÁREA ÚTIL DOS 50.000 LOTES)

Não constitui irregularidade a opção por exigir, para a REURB, comprovação correspondente a 5.000 lotes, equivalentes a 10% do quantitativo máximo registrado. O limite de 50% previsto no art. 67, § 2º, constitui teto para a exigência de quantitativos mínimos, e não percentual que a Administração esteja obrigada a reproduzir uniformemente em todas as parcelas relevantes do objeto. A adoção de percentual inferior na parcela de maior peso financeiro reduz a barreira de habilitação e amplia o universo de competidores, sem afastar a necessidade de comprovação de experiência em REURB que abranja, de forma integrada, medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Soma-se a isso a possibilidade expressamente prevista no item 21.9 do Termo de Referência de somatório de atestados e de comprovação por empresas reunidas em consórcio, mecanismos que reduzem o efeito restritivo da qualificação sem afastar a demonstração de capacidade nas parcelas relevantes. Não se verifica, portanto, a alegada “inversão” ou desproporcionalidade fundada apenas na comparação aritmética entre percentual financeiro e percentual quantitativo dos atestados.

O cálculo apresentado pela Impugnante parte de premissa que não corresponde à modelagem da contratação: a de que os 2.000 km² de cobertura aerofotogramétrica teriam sido dimensionados exclusivamente em função dos 50.000 lotes de REURB. O objeto do certame, entretanto, contempla expressamente duas finalidades complementares: a Regularização Fundiária Urbana e a produção de serviços georreferenciados aplicados ao planejamento e à gestão territorial.

Por essa razão, não é tecnicamente adequada a conversão dos 50.000 lotes em aproximadamente 15 km², seguida da aplicação de multiplicador arbitrado pela própria Impugnante para concluir que seriam suficientes cerca de 75 km². O quantitativo de 2.000 km² possui memória de dimensionamento própria no Termo de Referência, considerando a área urbanizada e áreas de expansão urbana de interesse estadual, destinando-se à formação de base cartográfica de referência para as políticas de planejamento territorial, e não apenas aos núcleos que venham a receber ações de REURB.

A comparação entre 15 km² ou 75 km² e os 2.000 km² registrados, portanto, confronta grandezas dimensionadas para finalidades distintas e não demonstra superdimensionamento. Acresça-se que a contratação se estrutura por Sistema de Registro de Preços, com execução mediante ordens de serviço, de modo que os quantitativos registrados constituem limites máximos de demanda e não obrigação de execução integral.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

(iv) OMISSÃO DE EXIGÊNCIA NOS ATESTADOS DE REURB, DE PROJETO URBANÍSTICO APROVADO E REGISTRO EM CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS, A EXEMPLO DO TR DA PMV (PROC. 72240/2024) E DA CONCORRÊNCIA FEHAB/SEDURB Nº 001/2026

A Impugnante pede a inclusão de uma nova exigência habilitatória: que os atestados de REURB comprovem projeto urbanístico aprovado e registro no Cartório de Registro de Imóveis. O pedido, além de agravar a restrição justamente no maior item do objeto (na contramão do que a mesma peça defende para o aerolevantamento), transferiria ao licitante a comprovação de atos de terceiros: a Certidão de Regularização Fundiária é ato do Poder Público (como registra o próprio TR, item 14.27.1: "o último ato do poder executivo" no processo), e o registro é ato do oficial registrador, etapas cuja consumação depende do ente público promotor e da serventia, não exclusivamente do executor técnico. Condicionar a habilitação a resultados que não estão sob o controle do particular restringe indevidamente a competição (art. 37, XXI, da CF, que admite apenas o indispensável) e pune empresas com vasta execução técnica cujos processos aguardam providências alheias.

O interesse público no resultado, a titulação registrada, está resguardado onde deve estar: na execução contratual. A composição do item 1.10 traz etapas específicas de elaboração, formalização e aprovação da CRF (Etapa 5; Produto 9) e de apoio ao registro, matrícula e titulação, com protocolo junto ao Cartório de Registro de Imóveis (Etapa 6; Produto 10), produtos medidos e pagos apenas quando realizados. Quem não for capaz de conduzir a regularização até o cartório não conclui as etapas, nem recebe por elas. A referência a instrumentos de outros órgãos (PMV) ou a um certame anterior de objeto e escala distintos (Concorrência FEHAB nº 001/2026) não vincula o desenho deste edital: cada objeto comporta calibragem própria, e a opção por habilitação menos restritiva, com resultado garantido na execução, é a mais consentânea com a jurisprudência do TCU.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

(v) ILEGALIDADE DO LOTE ÚNICO (SÚMULA Nº 247; ACÓRDÃO Nº 2.401/2006-PLENÁRIO)

A Impugnante afirma que a mensurabilidade individual dos onze itens da planilha demonstraria a divisibilidade do objeto. O argumento prova demais: toda planilha de empreitada por preço unitário, regime expressamente adotado neste certame (minuta contratual, Cláusula Segunda, item 2.1) decompõe o objeto em itens com unidade, quantidade e preço próprios, porque é assim que a lei manda medir e pagar (arts. 23, 46 e 92 da Lei nº 14.133/2021). Se a existência de itens mensuráveis bastasse para impor o parcelamento, não existiria licitação legítima de objeto integrado, nem obra com planilha orçamentária. A questão jurídica não é a mensurabilidade das parcelas, mas a existência de justificativa técnica e econômica para a execução unificada e ela existe, é específica e está nos autos.

(vi) RESTRIÇÃO PELA ARQUITETURA NO-CODE/LOW-CODE ELIMINATÓRIA

A Impugnante questiona a exigência de arquitetura no-code/low-code prevista no item 5.8.1 do Termo de Referência, sob o argumento de que a especificação restringiria indevidamente o universo de soluções tecnológicas aptas ao atendimento do objeto. A exigência, contudo, não se vincula a produto, marca, fabricante ou solução proprietária determinada, mas a uma característica funcional e arquitetural definida pela Administração para atendimento das necessidades da contratação.

O requisito busca assegurar que usuários autorizados possam configurar e evoluir formulários, telas, fluxos de trabalho, regras de negócio, modelos de dados e demais elementos parametrizáveis da plataforma por meio de interface visual, sem necessidade de intervenção direta no código-fonte. Trata-se de característica relacionada à autonomia operacional e evolutiva da Administração sobre a solução, especialmente diante da transferência tecnológica e da entrega do código-fonte previstas no Termo de Referência.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

A própria especificação técnica traduz essa arquitetura em funcionalidades objetivamente verificáveis, a exemplo da criação e alteração visual de módulos, entidades e formulários, previstas no roteiro da Prova de Conceito. Assim, a exigência não se limita à adoção de determinada tecnologia em abstrato, mas está vinculada a resultados funcionais concretos considerados necessários à utilização e à evolução da plataforma.

Registre-se, ademais, que a especificação técnica do item 5.8.1 já constava do conjunto de documentos técnicos apresentados aos agentes de mercado consultados na fase de pesquisa de preços, sem que houvesse, por parte de qualquer deles, questionamento técnico quanto à sua viabilidade ou ao seu caráter restritivo. Não tendo a Impugnante demonstrado que a especificação conduz a fornecedor, produto ou solução determinada, não se verifica, apenas pela adoção do requisito no-code/low-code, a alegada restrição indevida à competitividade.

(vii) DA HABILITAÇÃO TÉCNICA CUMULATIVA COMO CONSEQUÊNCIA DA AGREGAÇÃO DO OBJETO

A impugnação reúne como se fossem um único prazo duas previsões distintas do Termo de Referência. Os 30 minutos previstos no item 19.10 destinam-se exclusivamente à montagem do ambiente de apresentação no local da prova, e não à instalação, desenvolvimento ou parametrização integral da solução. O item 19.11 autoriza expressamente que a licitante demonstre a plataforma em seu próprio ambiente de homologação e/ou produção, previamente preparado.

A realização da prova, por sua vez, não se limita aos referidos 30 minutos. O Anexo I do Termo de Referência prevê até 5 horas para execução do roteiro, prorrogáveis por mais 3 horas para demonstração das funcionalidades classificadas como obrigatórias.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

O roteiro, as funcionalidades e os critérios objetivos de avaliação integram o instrumento convocatório desde sua publicação, permitindo que todos os interessados conheçam antecipadamente o conteúdo que será submetido à demonstração.

Também não procede a atribuição ao Acórdão nº 2.640/2019-Plenário de regra que imponha prazo mínimo específico de preparação. O precedente consolida a orientação de que a prova de conceito deve recair sobre o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, condição observada pelo Termo de Referência. A jurisprudência que censura prazos exíguos exige exame das circunstâncias concretas, especialmente da necessidade de fabricação, transporte ou preparação posterior à convocação, circunstâncias distintas da presente modelagem, em que se exige demonstração de solução tecnológica existente em ambiente previamente preparado e segundo roteiro conhecido desde o edital.

Assim, o prazo mínimo de 3 dias úteis entre a convocação e a realização da prova, considerado em conjunto com a prévia divulgação integral do roteiro, a utilização de ambiente próprio de homologação ou produção e o prazo efetivo de até 8 horas para demonstração, não se mostra, por si só, desarrazoado, não tendo a Impugnante demonstrado concretamente a impossibilidade de seu cumprimento.

Deste modo, não assistem às razões alegadas pela Impugnante.



SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

IV. CONCLUSÃO

Desta feita, pelas razões de fato e de direito acima expostas, esta Agente de Contratação resolve **CONHECER** a presente impugnação para, no mérito, considerá-la **IMPROCEDENTE**, com subsídio nos **argumentos legais e técnicos** fornecidos pelo setor requisitante e pela fundamentação ora alinhavada, deixando de dar provimento ao requerimento da empresa HF TOPOGRAFIA E GEODÉSIA LTDA, em referência ao Edital de Concorrência Eletrônica Nº 003/2026.

Vitória, 17 de agosto de 2026.

NETTIÊ ALVES PAULO DE MORAES

Agente de Contratação
SEDURB/FEHAB

DECISÃO

RATIFICO, pelos seus próprios fundamentos, a decisão proferida pela Agente de Contratação e **DECIDO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da impugnação da empresa HF TOPOGRAFIA E GEODÉSIA LTDA, em face do Edital de Concorrência Eletrônica Nº 003/2026.

Vitória, 17 de agosto de 2026.

MARCOS AURÉLIO SOARES DA SILVA

Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

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

NETTIE ALVES PAULO DE MORAES
MEMBRO (COMISSAO DE ATIVIDADES DE LICITACAO - SEDURB)
SEDURB - SEDURB - GOVES
assinado em 17/08/2026 17:50:09 -03:00

MARCOS AURELIO SOARES DA SILVA
SECRETARIO DE ESTADO
SEDURB - SEDURB - GOVES
assinado em 17/08/2026 18:03:35 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 17/08/2026 18:03:35 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por NETTIE ALVES PAULO DE MORAES (MEMBRO (COMISSAO DE ATIVIDADES DE LICITACAO - SEDURB) - SEDURB - SEDURB - GOVES)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-0DXST7>