



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Instituto Rio Metrópole  
UPE

## **INDEFERIMENTO A IMPUGNAÇÃO FEITA PELA AMAZON ORGANICS IND. E COMÉRCIO LTDA,**

**Resposta a IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO NI nº 005/2024, da empresa AMAZON ORGANICS IND. E COMÉRCIO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 33.085.742/0001-16:**

### **1 . INCONGRUÊNCIA DO CRONOGRAMA-FÍSICO FINANCEIRO E “INEXISTÊNCIA” DE MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS**

**a) “Importante salientar que o IRM não publicou o estudo técnico preliminar (ETP), sendo que os licitantes restam privados de informações essenciais para compreender a demanda apresentada pela autarquia interfederativa, quais sejam: a possibilidade, em tese, de execução simultânea (paralela) dos serviços, sobretudo no contexto de um cronograma físico-financeiro que, como se demonstrará mais à frente, não segue uma ordem lógica”.**

#### **Resposta IRM:**

No art. 18 da Lei nº 14.133/21, em nenhum momento determina-se que o ETP – Estudo Técnico PRELIMINAR, seja publicizado junto com o Edital. Determina apenas que ele seja elaborado, e isto foi cumprido.

O parágrafo 3º do art. 25<sup>(\*)</sup> da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre os elementos do edital que deverão ser divulgados, não fazendo menção ao ETP.<sup>[1]</sup> Além disso, o art. 48 do Decreto Estadual nº 48.816/23, que regulamenta a fase preparatória das contratações, de que trata a lei nº 14.133, no Estado do Rio de Janeiro, dispõe que “*integram o instrumento convocatório, como anexos: I - o Termo de Referência; II - a minuta do contrato ou do instrumento equivalente e da Ata de Registro de Preços, quando houver; III - o orçamento estimado, se não for sigiloso; IV - o instrumento de medição de resultado ou Acordo de Nível de Serviço, quando for o caso; V - o modelo de apresentação da proposta; VI - os modelos de declarações exigidas no certame*”, **nada prevendo acerca do ETP.**

Todavia, em atendimento ao princípio da PUBLICIDADE e TRANSPARÊNCIA, o Estado do Rio de Janeiro é signatário do SEI – Sistema Eletrônico de Informações – e, conforme claramente informado nas peças editalícias, o SEI que rege este processo é o [SEI-150018/000002/2024](#) e foi mencionado nas peças do edital, conforme pode ser constatado no seguinte trecho do edital:

O SEI acima mencionado está disponível e aberto para consulta de qualquer licitante ou cidadão, já que se trata de processo público. O mesmo pode ser acessado, sem nenhuma dificuldade, pelo sítio eletrônico publicizado.

Aliás, o próprio impugnante, no cabeçalho desta peça, faz menção ao SEI ora comentado (Concorrência nº 5/2024 Ref.: SEI-150018/000002/2024), mostrando que era de conhecimento de todos o processo interno no qual está inserido o ETP (indexador 68064407) de fácil identificação, disponível a qualquer interessado.

*(\*) Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

*(...)*

*§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.*

**b) “o termo de referência tem a profundidade de um trabalho escolar. E, mesmo que se pretenda a contratação de anteprojetos, não se pode veicular certames – especialmente com valores estimados na ordem de R\$ 27 milhões – sem**

informações mínimas acerca das balizas dos futuros anteprojetos e projetos que haverão de instruir o que se convencionou chamar de **Metrópole Inteligente**".

**Resposta IRM:**

O impugnante neste questionamento (!?) alega informações insuficientes através de uma expressão chula e desrespeitosa insinuando que *"o termo de referência tem a profundidade de um trabalho escolar"*, como se aliás trabalho escolar fosse algo não meritório. Todavia, relevando esta metáfora infeliz, o Termo de Referência traz os três "pilares" do projeto em questão, quer sejam: "Extensão da Infovia Digital", "Galerias Técnicas para Compartilhamento de Serviços" e "Cinturão de Monitoramento", de maneira bem detalhada, tanto nos aspectos individuais como integrados através dos seguintes itens: (i) Objeto; (ii) Justificativa da Contratação; (iii) Objetivos; (iv) Escopo – Fases do Estudo; e (v) Da apresentação dos produtos;

Tão detalhado está o Termo de Referência que, no item 19, tabela 9, há um gráfico GANTT que serve não apenas para estruturar um CRONOGRAMA DE PAGAMENTO, senão deixa claro TODAS AS FASES, e dentro de cada FASE, todas as ETAPAS, reforçamos: de maneira DETALHADA, por "pilares" INDIVIDUAIS e INTEGRADOS, do ponto de vista TÉCNICO E DE GESTÃO. Abaixo repisamos estas FASES e ETAPAS:

FASES	
<b>Fase 1 - Plano de Trabalho e Plano de Comunicação</b>	
Etapa 1	Plano de Trabalho
Etapa 2	Plano de Comunicação
<b>Fase 2 - Diagnóstico da Situação Atual</b>	
Etapa 3	Coleta de Dados
Etapa 4	Identificação do Cenário Existente
Etapa 5	Consolidação de Dados
<b>Fase 3 - Prognósticos</b>	
Etapa 6	Dimensionamento da Solução Necessária
Etapa 7	Cenários do Prognóstico
Etapa 8	Consolidação do Prognóstico
<b>Fase 4 - Análise Financeira e Fontes de Financiamento</b>	
Etapa 9	Análise Financeira do Projeto
Etapa 10	Apontamento do Modelo de Negócio
Etapa 11	Fontes de Financiamento
Etapa 12	Consolidação da Análise Financeira
<b>Fase 5- Avaliação Ambiental Preliminar</b>	
Etapa 13	Caracterização da Área
Etapa 14	Licenciamento Ambiental
Etapa 15	Sustentabilidade Ambiental
Etapa 16	Conclusão da Análise Ambiental
<b>Fase 6 - Avaliação do Impacto no Desenvolvimento</b>	
Etapa 17	Análise dos Impactos
Etapa 18	Verificador Independente
<b>Fase 7 - Anteprojetos</b>	
Etapa 19	Entrega dos Anteprojetos
<b>Fase 8 - Considerações gerais do projeto</b>	
Etapa 20	Considerações Gerais do Projeto
<b>Fase 9- Análise Jurídica, Estrutura Organizacional e Requisitos Administrativos</b>	
<b>Fase 10 - Plano de Implementação</b>	
Etapa 21	Plano de Implementação
Etapa 22	Minutas do Edital, Contrato e Anexos
<b>Fase 11 - Fase Transversal (PMO)</b>	

Em resumo, não prospera a alegação da impugnante em relação a "informações insuficientes" ou "*profundidade de um trabalho escolar*" uma vez que, sequer fez jus de um direito legítimo seu de utilizar o item abaixo copiado do próprio Edital:

“1.4 Os interessados poderão obter maiores esclarecimentos ou dirimir suas dúvidas acerca do objeto deste instrumento convocatório ou interpretação de qualquer de seus dispositivos, desde que por escrito, em até 3 (três) dias úteis anteriores à data do início da licitação, no seguinte endereço eletrônico: [licitacoes@irm.rj.gov.br](mailto:licitacoes@irm.rj.gov.br).”

**c) “Assim, em função do caráter ilegalmente genérico dos serviços, o item 3 do edital atribui, arbitrariamente – sem congruência com o cronograma físico-financeiro, que deveria ser pormenorizado em estudo técnico preliminar – um prazo de execução de 15 meses, com etapas que, de acordo com o subitem 3.2, “poderão ser prorrogadas”, sem que a autarquia anteveja quais são os fatores que podem impactar na observância do cronograma – sem respaldo em um decente mapa de gerenciamento de risco, que também deveria ser providenciado em sede de ETP”.**

#### **Resposta IRM:**

Em relação a alegação de “caráter ilegalmente genérico dos serviços”, não procede visto que o Termo de Referência, traz de maneira muito consolidada e legal, as JUSTIFICATIVAS DA CONTRATATAÇÃO. Este item, com seus subitens, atrelam uma enorme quantidade de MOTIVAÇÕES E RAZÕES técnicas, sociais, econômicas e, principalmente, LEGAIS, que dão ao IRM legitimidade e autoridade, através do Conselho Deliberativo da RMRJ (LC 184/2018 em [Lei Complementar \(alerj.rj.gov.br\)](http://alerj.rj.gov.br) ) para execução dos estudos.

Em relação a alegação de que “o item 3 do edital atribui, arbitrariamente – sem congruência com o cronograma físico-financeiro, que deveria ser pormenorizado em estudo técnico preliminar – um prazo de execução de 15 meses...” igualmente não prospera uma vez que, o Termo de Referência em seus itens 4. Escopo – FASES DO ESTUDO (com detalhamento extenso) e 5. DA APRESENTAÇÃO DOS PRODUTOS (bastante detalhados e claros quantos as entregas), explicitam à exaustão O QUE, QUANDO, COMO e em QUE FORMATO os estudos devem ser pautados e entregues.

Quanto ao subitem 3.2, o mesmo prevê a possibilidade de prorrogação das etapas de execução nas seguintes hipóteses: I - Alteração do projeto ou especificações, pela CONTRATANTE; II - Superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; III - Interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da CONTRATANTE; IV - Aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por Lei; V - Impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela CONTRATANTE em documento contemporâneo à sua ocorrência; VI - Omissão ou atraso de providências a cargo da CONTRANTE, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

As hipóteses listadas no subitem 3.2 do Edital se dividem em dois grupos: (i) quando a contratante adota posturas que afetam a execução do contrato; e (ii) quando há superveniência de fatos excepcionais ou imprevisíveis que igualmente afetam as condições inicialmente estipuladas para execução do contrato. Trata-se de fatos notoriamente passíveis de impactar na execução contratual, havendo uma completa necessidade de estipula-los em benefício do contratado.

Vale ressaltar que tais fatos notoriamente passíveis de impactar na execução contratual eram previstos no art. 57, §1º da Lei nº 8.666/93, sendo reproduzido, em termos mais abrangentes, na atual legislação de licitações e contratos.

Com efeito, as hipóteses de prorrogação das etapas de execução (previstas na Lei nº 8.666/93) nada mais são do que espécies do gênero alteração contratual (previstas no art. 124 da Lei nº 14.133/21, com redação similar ao art. 57, §1º da Lei nº 8.666/93):

*Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I - unilateralmente pela Administração:*

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;*
- b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;*

*II - por acordo entre as partes:*

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;*
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;*
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;*
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.*

Assim, inclusive com amparo legal, ocorrendo tais fatos que notoriamente alteram as condições inicialmente estipuladas para

execução do contrato, é necessário que ocorra a prorrogação em prol do contratado.

**d) “O cronograma físico-financeiro – se é que assim pode ser chamado – presente no corpo do edital (e não como anexo) não tem uma sequência lógica de cada etapa de elaboração dos estudos: não há justificativas em torno da sequência de etapas. A não disponibilização de estudos preliminares causa, dentre outras perplexidades, sérias dúvidas em torno da possibilidade, em tese, de inversão de etapas, o que parece ser recomendável, pelo menos, na questão dos estudos preliminares em matéria ambiental, que figuram apenas na fase 5, quando, a rigor, deveriam anteceder os chamados “prognósticos” (fase 3) e “diagnóstico da situação atual” (fase 2). Ainda que sem relação de antecedência, não foi cotejada a simultaneidade com estas duas fases”.**

**Resposta IRM:**

Reforçando a completa incapacidade de entendimento do Edital e Termo de Referência como um todo, argui o impugnante, como motivo de impugnação, a *“possibilidade, em tese, de inversão de etapas, o que parece ser recomendável, pelo menos, na questão dos estudos preliminares em matéria ambiental”*.

A própria leitura do Termo de Referência, observa que o mesmo não se trata de “implementação de projeto existente” e sim ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA de um cenário que precisa ser MITIGADO, através de um DIAGNÓSTICO e posterior PROGNÓSTICO para, então sim e prevendo ainda uma Modelagem Técnica, Operacional e Jurídica, fazer a “FASE 5 - AVALIAÇÃO AMBIENTAL PRELIMINAR”.

Ademais, não há que se falar em “arbitrariedade” na definição das etapas do Cronograma físico-financeiro, eis que devidamente justificado com as demais peças técnicas que integram o processo licitatório:

		GANNT - Cronograma Físico-Financeiro																													
FASES		MÊS 1		MÊS 2		MÊS 3		MÊS 4		MÊS 5		MÊS 6		MÊS 7		MÊS 8		MÊS 9		MÊS 10		MÊS 11		MÊS 12		MÊS 13		MÊS 14		MÊS 15	
		15	30	45	60	75	90	105	120	135	150	165	180	195	210	225	240	255	270	285	300	315	330	345	360	375	390	405	420	435	450
<b>Fase 1 - Plano de Trabalho e Plano de Comunicação</b>		12%																													
Etapa 1	Plano de Trabalho	6%																													
Etapa 2	Plano de Comunicação	6%																													
<b>Fase 2 - Diagnóstico da Situação Atual</b>																															
Etapa 3	Coleta de Dados	9%																													
Etapa 4	Identificação do Cenário Existente	8%																													
Etapa 5	Consolidação dos Dados	8%																													
<b>Fase 3 - Prognósticos</b>																															
Etapa 6	Dimensionamento da Solução Necessária	5%																													
Etapa 7	Cenários do Prognóstico	5%																													
Etapa 8	Consolidação do Prognóstico	5%																													
<b>Fase 4 - Análise Financeira e Fontes de Financiamento</b>																															
Etapa 9	Análise Financeira do Projeto	2%																													
Etapa 10	Apointamento do Modelo de Negócio	1%																													
Etapa 11	Fontes de Financiamento	1%																													
Etapa 12	Consolidação da Análise Financeira	1%																													
<b>Fase 5 - Avaliação Ambiental Preliminar</b>																															
Etapa 13	Caracterização da Área	2%																													
Etapa 14	Licenciamento Ambiental	2%																													
Etapa 15	Sustentabilidade Ambiental	2%																													
Etapa 16	Conclusão da Análise Ambiental	1%																													
<b>Fase 6 - Avaliação do Impacto no Desenvolvimento</b>																															
Etapa 17	Análise dos Impactos	3%																													
Etapa 18	Verificador Independente	2%																													
<b>Fase 7 - Anteprojetos</b>																															
Etapa 19	Entrega dos Anteprojetos	16%																													
<b>Fase 8 - Considerações gerais do projeto</b>																															
Etapa 20	Considerações Gerais do Projeto	5%																													
<b>Fase 9 - Análise Jurídica, Estrutura Organizacional e Requisitos Administrativos</b>																															
<b>Fase 10 - Plano de Implementação</b>																															
Etapa 21	Plano de Implementação	5%																													
Etapa 22	Minutas do Edital, Contrato e Anexos	5%																													
<b>Fase 11 - Fase Transversal (PMO)</b>		2%																													

Em resumo, não prospera a alegação da impugnante neste item e, uma vez mais esta Comissão de Licitações espanta-se com a falta de atenção à peça editalícia quando alega que *“cronograma físico-financeiro – se é que assim pode ser chamado – presente no corpo do edital (e não como anexo)”* e, neste caso, cabe-nos à luz da transparência que rege este processo informar ao impugnante que SIM, o cronograma físico-financeiro consta, tanto no corpo do edital quanto nos anexos, sendo este o Anexo V.

**e) “Aliás, não há justificativas para a escolha dos genéricos “critérios” de medição, tampouco consideraram se se trata ou não de casos em que se verifique ser inaplicável a adoção de critérios de medição baseados na entrega de produtos ou em resultados alcançados – e os próprios resultados não alcançados, o que seria medida de análise em um “inexistente” mapa de gerenciamento de riscos, em franca violação da regra constante do art. 18, inciso X, da Lei federal nº 14.133/2021, que define que o planejamento da contratação deverá ser instruído com a “análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”. O gerenciamento de riscos, como cediço, constitui uma etapa do planejamento que pode se situar entre o estudo técnico preliminar (não disponibilizado aos licitantes) e o termo de referência (que não tem capítulo próprio para o gerenciamento dos riscos da contratação)”.**

**Resposta IRM:**

Não procede a solicitação da impugnante neste item conforme já informado na resposta ao primeiro item desta peça (“a”), que

reproduzimos abaixo com a mesma fundamentação legal:

No art. 18 da Lei nº 14.133/21, em nenhum momento determina-se que o MAPA DE RISCO seja publicizado junto com o Edital. Determina apenas que ele seja elaborado, e isto foi cumprido.

O parágrafo 3º do art. 25 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre os elementos do edital que deverão ser divulgados, não fazendo menção ao MAPA DE RISCO. Além disso, o art. 48 do Decreto Estadual nº 48.816/23, que regulamenta a fase preparatória das contratações, de que trata a lei nº 14.133, no Estado do Rio de Janeiro, dispõe que “integram o instrumento convocatório, como anexos: I - o Termo de Referência; II - a minuta do contrato ou do instrumento equivalente e da Ata de Registro de Preços, quando houver; III - o orçamento estimado, se não for sigiloso; IV - o instrumento de medição de resultado ou Acordo de Nível de Serviço, quando for o caso; V - o modelo de apresentação da proposta; VI - os modelos de declarações exigidas no certame”, **nada prevendo acerca do MAPA DE RISCO.**

O SEI acima mencionado está disponível e aberto para consulta de qualquer licitante ou cidadão, já que se trata de processo público. O mesmo pode ser acessado, sem nenhuma dificuldade, pelo sítio eletrônico publicizado.

Aliás, o próprio impugnante, no cabeçalho desta peça, faz menção ao SEI ora comentado (Concorrência nº 5/2024 Ref.: SEI-150018/000002/2024), mostrando que era de conhecimento de todos o processo interno no qual está inserido o MAPA DE RISCO (indexador 69673944) de fácil identificação, disponível a qualquer interessado.

Acrescenta o impugnante o número do doc. SEI: “o “mapa de riscos” (disponível em index 69673944 do processo licitatório, mas não disponibilizado aos licitantes)”, inclusive fazendo críticas ao documento. Logo, não merece prosperar tal item.

**f) “o “mapa de riscos” (disponível em index 69673944 do processo licitatório, mas não disponibilizado aos licitantes), padece de 3 vícios: (i) nos 13 riscos identificados, não há procedimento de busca, nem reconhecimento, e tem descrição absolutamente insuficiente, de modo que, na prática, não há identificação das fontes de risco, eventos, suas causas e suas consequências potenciais; (ii) não há uma real classificação dos níveis de riscos, pois estão meramente divididos em probabilidade e impacto, sem nenhuma consideração sobre a magnitude de um risco ou combinação de riscos, expressa em termos da combinação dos impactos e de suas probabilidades; (iii) não há uma efetiva análise dos riscos, pois não há um procedimento de compreensão da natureza do risco, de modo que não há uma base para a avaliação de riscos e para as decisões sobre o tratamento de riscos, e, como não há avaliação de riscos, também não há comparação de resultados da análise de riscos para determinar se o risco e/ou sua magnitude é aceitável ou tolerável.**

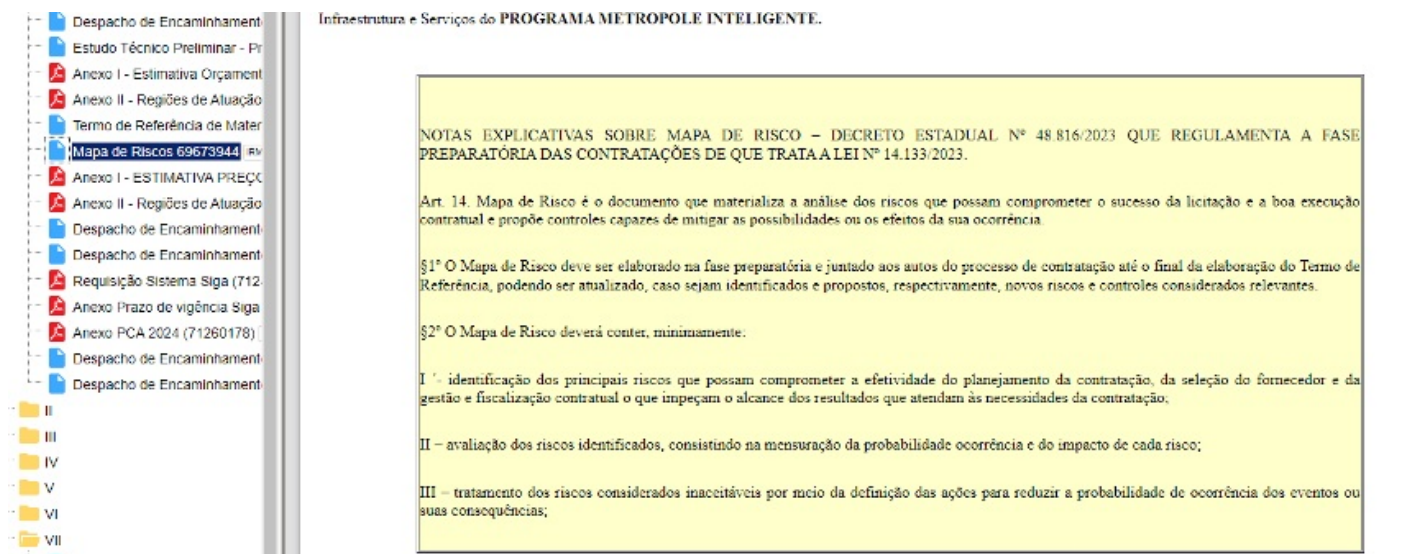
(...)

**Engraçado que absolutamente nenhum dos precários riscos identificados tem como responsáveis a futura contratada, de maneira que não há “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato”, de modo que, na prática, não há matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, de modo que tal leniência perdeu de vista a divisão de “responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos”, em franca violação ao art. 6º, XXVII c/c art. 22, § 1º, ambos da Lei federal nº 14.133/2021”.**

#### **Resposta IRM:**

Ao contrário do que narra o impugnante, o Mapa de Riscos disponível em doc. SEI nº 69673944 encontra-se em total consonância com o disposto na Lei nº 14.133/21 e com o Decreto Estadual nº 48.816/23, inclusive com menção no próprio documento aos dispositivos observados:

Infraestrutura e Serviços do PROGRAMA METROPOLE INTELIGENTE.



NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE MAPA DE RISCO – DECRETO ESTADUAL Nº 48.816/2023 QUE REGULAMENTA A FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES DE QUE TRATA A LEI Nº 14.133/2023.

Art. 14. Mapa de Risco é o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.

§1º O Mapa de Risco deve ser elaborado na fase preparatória e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do Termo de Referência, podendo ser atualizado, caso sejam identificados e propostos, respectivamente, novos riscos e controles considerados relevantes.

§2º O Mapa de Risco deverá conter, minimamente:

I – identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão e fiscalização contratual o que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II – avaliação dos riscos identificados, consistindo na mensuração da probabilidade ocorrência e do impacto de cada risco;

III – tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

Com efeito, há diversos pontos de riscos, probabilidade, impacto, fases impactadas, dano, ação preventiva e de contingência, com os respectivos responsáveis. Há uma ampla análise dos mais de 13 riscos listados pelos Membros da Equipe de Avaliação de Risco, tendo eles diferentes probabilidades e/ou sendo inaceitáveis.

Cabe reforçar que todos os elementos envolvendo RISCOS para este ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA, estão previstos como demonstrado acima no atendimento tanto à Lei 14.133 quanto ao Decreto Estadual 48.816/23. Novamente fica claro o desconhecimento do Impugnante em relação ao Edital e Termo de Referência pois aduz medidas de mitigação de riscos que somente poderiam, ou não, serem adotadas em caso de contratação de OBRAS e IMPLANTAÇÃO, não sendo cabível neste processo.

Também descabida a alegação de que “*não há "cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato"*”.

O contrato prevê, dentre outras cláusulas que definem riscos e responsabilidades entre as partes – caracterizando equilíbrio econômico-financeiro, de forma expressa: (i) CLÁUSULA SÉTIMA: EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO; (ii) CLÁUSULA OITAVA: OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE; (iii) CLÁUSULA NONA: OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO.

Além disso, o próprio Termo de Referência traz: (i) 10. ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO (com diversas definições de riscos e responsabilidades); (ii) 11. DAS OBRIGAÇÕES E COMPETÊNCIAS DA CONTRATADA; (iii) 12.. DAS OBRIGAÇÕES E COMPETÊNCIAS DA CONTRATANTE; 13. PENALIDADES E ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO; dentre outros.

Assim, também não prospera a alegação da impugnante neste item.

## 2. NULIDADE DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

### **Resposta IRM:**

O impugnante, em síntese, narra que: (i) o termo de referência não tem memória de cálculo de quantitativos; (ii) muito menos fórmulas para a estimativa do número de profissionais com suas características em termos de currículo e, pois, inexistência de VHT (valor da hora técnica); (iii) “*a pesquisa de mercado – elaborada sem parâmetros quantitativos – foi iniciada na data de 12/07/2024 e concluída, em indesejável ligeireza, em 15/07/2024. Não houve absolutamente nenhum juízo crítico em torno das propostas enviadas por fornecedores selecionados a esmo*” e “*Não é possível avaliar como como o IRM "descobriu" os proponentes dos orçamentos estimados*”.

Quanto ao **item (i)**, observa-se no Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI nº 68064407), exatamente o que o impugnante narra não existir:

### **“5.3. Estimativas (quantitativos e memória de cálculo)**

*Foi estabelecida uma estimativa de quantitativos de profissionais e insumos com o condão de projetar, sem a intenção de alcançar uma margem de precisão ou estipular todas as necessidades para realização da prestação serviços, detalhados no Anexo I – Planilha de Estimativa de Orçamento, deste ETP.*

*A abordagem para estimar os valores necessários para atender os municípios da Região Metropolitana, envolverá a regionalização*

de equipes através das fases e etapas, conforme Anexo II – Regiões de Atuação.

No caso específico da Extensão da Infovia Digital, haverá equipes reionalizadas nos equipamentos do Estado localizados nos 70 municípios fora da Região Metropolitana.

Nesse processo, um ESCRITÓRIO CENTRAL com uma equipe centralizada de especialistas, abarcará ainda o ESCRITÓRIO DE PROJETOS-PMO, que ficará responsável pela gestão integrada do contrato ficará encarregada de sistematizar, coordenar, consolidar e entregar todas as informações obtidas pelas equipes de campo.

Sendo assim, vale considerar:

O "PMO" desempenhará uma função central, atuando como o que normalmente seria chamado de "ESCRITÓRIO DE PROJETOS". Sua responsabilidade incluirá a gestão de todas as atividades e entregas.

No ESCRITÓRIO CENTRAL haverá a recepção e o processamento de dados e informações provenientes das equipes regionais, a fim de consolidá-los em documentos entregáveis;

As Equipes Regionais representam a alocação de esforço em cada região, englobando atividades intelectuais, trabalho de campo por meio de visitas técnicas e a organização de eventos, além de cuidar da logística. É relevante notar que, especialmente nas Planilhas Metropolitana I, II e III, as visitas técnicas são mais abrangentes, uma vez que, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), todos os equipamentos públicos nas áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública, e Finanças (Estaduais e Municipais) serão levantados e avaliados no que tange ao projeto de CINTURÃO DE MONITORAMENTO e GALERIAS TÉCNICAS PARA COMPARTILHAMENTO DE SERVIÇOS, no que for pertinente;

Enquanto nos demais municípios, o projeto da EXTENSÃO DA INFOVIA DIGITAL, irá considerar apenas os aparelhos estaduais no que tange ao objeto de estudo;

Para o cálculo dos profissionais por fase, foram propostas as alocações específicas em regiões determinadas para cada atividade, juntamente com a indicação de período de trabalho, podendo ser integral ou parcial. O preenchimento dos valores são provenientes do catálogo de serviços de engenharia consultiva do DNIT de outubro de 2023[3], incluindo o código e o valor da remuneração mensal com encargos trabalhistas (excluindo BDI na primeira etapa);

Concluiu-se que a utilização da tabela DNIT é a mais adequada tendo em vista que dispõe de um quadro de profissionais que atende as necessidades dos serviços;

As visitas técnicas por municípios fornecem uma estimativa do número de visitas em campo a serem realizadas em uma região específica. É importante ressaltar que o trabalho e o esforço da equipe alocada em uma região não se limitam apenas às visitas, mas abrangem todo o período estabelecido para a fase em questão. Deve-se observar que a quantidade de visitas pode variar de acordo com as necessidades específicas de cada região. Inicialmente, considera-se que as visitas são essenciais nas fases de Diagnóstico, Prognóstico, Estudos Ambientais e Plano de Implementação;

Para calcular os valores das diárias dos veículos a serem utilizados durante o contrato, foi utilizado o Catálogo do DNIT de outubro de 2023, que fornece informações sobre os custos por hora produtiva e improdutiva dos veículos. De acordo com o "Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes - Volume 01: Metodologias e Conceitos" de 2017 do DNIT, o custo horário produtivo engloba todas as despesas relacionadas à operação dos equipamentos, incluindo custos de propriedade, manutenção e operação. O custo horário improdutivo, por outro lado, abrange a remuneração do capital, a depreciação do equipamento e os custos com mão de obra. No contexto do cálculo das diárias (considerando um período de 24 horas), você pode distribuir essas horas da seguinte forma: 8 horas produtivas e 16 horas improdutivas. A soma dos valores das horas produtivas e improdutivas resultará no custo total da diária para os veículos em questão;

A quantidade de veículos foi determinada com base no tamanho da equipe alocada em uma região específica, exceto na fase do Plano de Implementação, na qual se espera um aumento no número de pessoas necessitando de deslocamento, visto que é a etapa final antes da entrega do projeto. Para essa fase, está sendo considerada a utilização de um veículo Van Furgão. Além dessa exceção em relação ao tipo de veículo, há diversos municípios em todas as regiões do Estado com difícil acesso, com isso há a previsão de uso de picapes 4x4, exceto na Região Metropolitana do Rio de Janeiro que é predominantemente urbana e de fácil acesso viário. Após inseridas essas pré-determinações, o cálculo é realizado com:  $n^{\circ}$  de município  $\times$   $n^{\circ}$  de visitas da fase  $\times$   $n^{\circ}$  de veículos  $\times$  valor da diária;

Há a apresentação dos custos totais de logística e equipe alocada por fase, permitindo, assim, a obtenção do total geral das fases. A soma desses totais proporciona o valor global (SEM BDI) correspondente a toda a região ao longo do projeto e;

Por fim, a planilha de estimativa compila os totais de toda a operação das equipes regionais e do escritório central, incluindo a soma do Benefício e Despesa Indireta (BDI) proporcional. Dessa maneira, ela fornece o valor global do projeto”.

Relativamente aos **itens (ii) e (iii)**, de que tratam questões orçamentárias e de pesquisa de mercado, também não merecem prosperar as alegações. Com efeito, as planilhas orçamentárias, com o orçamento estimado, bem como cronograma físico-financeiro para a realização do objeto, são fundamentados na tabela DNIT.

A escolha da tabela DNIT foi justificada no item 5.2 do ETP (68064407): “Atendendo ao Decreto Estadual N° 48.929/2024, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133 no Estado do Rio de Janeiro, a estimativa de preços deste ETP foi elaborada sob a luz de seu inciso I, parágrafo 1º, do art. 3º, onde na ausência de previsão de custos unitários nos boletins da EMOP, a formação do preço de referência pode ser apurada através de outros boletins, dentre eles, o utilizado foi do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte – DNIT, que dispõe de um quadro de profissionais que atende as necessidades dos serviços”.

Além disso, nos cálculos indexados há previsão de BDI. Observa-se no Doc. SEI nº 71175934 a análise do BDI com a respectiva

porcentagem e a planilha descritiva de sua composição analítica. Ademais, o critério de aceitabilidade dos preços unitários será feito de acordo com o preço máximo de cada item previsto, observando-se o valor global máximo.

Ademais, a pesquisa de Preços/Mercado foi realizada com base no Dec. Estadual nº 48.929/24, atendendo-se a *Checklist* específico para tal etapa do Planejamento.

Por fim, os documentos juntados trazem a divisão de cada profissional por: (i) Setor, (ii) Tipo de Profissionais (ref DNIT), (iii) Código, (iv) Qtd Profissionais, (v) Tempo (Total 15 meses), (vi) % de tempo, (vii) Cargo, (viii) Justificativa e Perfil, (ix) Valor MENSAL e (x) Custo Estimado.

Ante ao exposto, não merecem prosperar as alegações da impugnante neste item.

### 3 NULIDADE DE CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DE PROPOSTAS TÉCNICAS

#### **a) subjetividade intolerável do critério “Compreensão do Escopo dos Serviços”**

##### **Resposta IRM:**

Inicialmente, é interessante notar que o próprio Impugnante, na última página de sua Impugnação, reconhece, expressamente, que a definição dos pesos das notas *“se insere na esfera da discricionariedade do administrador”*. Não obstante, infere-se que há sim critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como há distribuição da pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito – permitindo o julgamento objetivo das propostas.

Com efeito, ao contrário do narrado pelo impugnante, o Termo de Referência é dotado de objetividade quando trata do item mencionado:

#### *“7.5. Compreensão do Escopo dos Serviços, Metodologia e Plano de Trabalho*

*7.5.1. A Licitante deverá demonstrar Compreensão do Escopo dos Serviços e percepção geral dos serviços a serem executados, demonstrando capacidade de implantar metodologia apropriada para os trabalhos, mobilizar recursos humanos e materiais condizentes com a real necessidade das atividades a desempenhar;*

*7.5.2. A Licitante deverá identificar os condicionantes técnicos e executivos para a execução de suas atribuições, considerando as diretrizes das especificações e normas técnicas fornecidas no Edital e Anexos, de forma a garantir a qualidade e conformidade dos serviços a serem executados;*

*7.5.3. A Licitante deverá demonstrar a compreensão do objeto da licitação. Na percepção dos serviços a serem desempenhados, deverá, também, ser capaz de identificar e descrever os aspectos particulares e notáveis julgados relevantes, destacando, no mínimo, os seguintes elementos:*

##### *a) Conhecimento dos Temas e Atividades:*

*i. Características da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e questões relevantes;*

*ii. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro;*

*iii. Planejamento e coordenação de elaboração de estudos, projetos básicos e executivos;*

*iv. Gerenciamento de contratos, projetos, obras, serviços, convênios, programas*

##### *b) Metodologia e Plano de Trabalho:*

*i. Proposição de Metodologia para a execução do objeto contratual*

*ii. Plano de Trabalho preliminar que considere a natureza dos temas envolvidos, a necessária integração intersetorial, territorial e federativa. Deverá apontar a estrutura organizacional, fluxo de atividades, atribuições, modelo de relacionamento com os agentes envolvidos e com o IRM;*

*iii. Plano de comunicação com as estratégias de atuação no Escritório de Projeto, em campo e com os stakeholders*

*7.5.4 Dentre as atividades anteriormente especificadas, serão considerados no Critério de Pontuação, os seguintes itens e valores:*

<b>Item de Análise</b>	<b>Pontos</b>			
	<i>Excelente</i>	<i>Bom</i>	<i>Regular</i>	<i>Inadequado</i>
<b>a) Conhecimento dos Temas e Atividades</b>	<b>18,00</b>	<b>14,00</b>	<b>6,00</b>	<b>0,0</b>
<i>i. Características da RMRJ</i>	<i>5,00</i>	<i>4,00</i>	<i>2,00</i>	<i>0,0</i>
<i>ii. PEDUI/RMRJ</i>	<i>5,00</i>	<i>4,00</i>	<i>2,00</i>	<i>0,0</i>
<i>iii. Planejamento e coordenação de elaboração de estudos, projetos básicos e executivos</i>	<i>4,00</i>	<i>3,00</i>	<i>1,00</i>	<i>0,0</i>
<i>iii. Gerenciamento de Contratos</i>	<i>4,00</i>	<i>3,00</i>	<i>1,00</i>	<i>0,0</i>
<b>b) Metodologia e Plano de Trabalho Preliminar</b>	<b>10,00</b>	<b>3,00</b>	<b>2,50</b>	<b>0,0</b>
<i>i. Metodologia</i>	<i>4,00</i>	<i>3,00</i>	<i>1,00</i>	<i>0,0</i>
<i>ii. Plano de Trabalho Preliminar</i>	<i>4,00</i>	<i>3,00</i>	<i>1,00</i>	<i>0,0</i>
<i>iii. Plano de Comunicação Preliminar</i>	<b>2,00</b>	<i>1,00</i>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>28,00</b>	<b>17,00</b>	<b>8,50</b>	<b>0,00</b>

7.5. Para demonstrar o Conhecimento do Escopo dos Serviços, Metodologia e Plano de Trabalho Preliminar, a Licitante deverá apresentar um documento com até 50 (cinquenta) páginas formato A4, com textos, gráficos, tabelas, mapas e ilustrações que julgar pertinentes para perfeita compreensão do trabalho apresentado”.

Todos os tópicos e itens acima mencionados foram deliberados e estudados preliminarmente pela equipe técnica deste Instituto, demonstrando-se imprescindíveis para a boa gestão e para que se finalize o objeto licitado.

Não há qualquer subjetividade se não a capacidade que os licitantes tenham de demonstrar seus conhecimentos e experiência, não apenas no contexto técnico dos estudos, senão no local aonde serão aplicados, visto que, se fosse em outro local e momento, por óbvio, que os contextos técnico e temporal também seriam distintos.

O impugnante aduz que o IRM avaliaria apenas como “excelente, bom, regular ou inadequado” as propostas, vislumbrando certa subjetividade, mas não traz na sua peça a objetiva pontuação destacada a cada um dos itens. Sendo assim, não prospera esse inconformismo.

**b) irregularidade no subitem 9.4.1 do TR, eis que a Administração não pode promover a desclassificação de licitante que não alcance pontuação técnica mínima**

**Resposta IRM:**

Conforme consta no item 11.4 do Edital de Licitação, será desclassificada a LICITANTE que não alcance ao menos 60% (sessenta por cento) da pontuação mínima para cada categoria de Nota Técnica definida no Anexo II – Termo de Referência.

Trata-se de requisito eleito pela Administração para que a licitante demonstre sua capacidade, em termos de proposta técnica, para consecução do objeto. Com efeito, o licitante que não alcançar ao menos 60% (sessenta por cento) da pontuação mínima para cada categoria de Nota Técnica geraria risco – em termos qualitativos – para entrega do projeto.

Tal limitação se coaduna com as disposições expressas no Termo de Referência, bem como com as regras de habilitação do edital, inexistindo irregularidades, bem como afastando o caso do precedente isolado citado.

Inexistem óbices para desclassificação de propostas. Dispõe a Lei nº 14.133/21:

**DO JULGAMENTO**

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

- I - contiverem vícios insanáveis;
- II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;
- III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
- IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

Em sentido idêntico dispõe a Minuta-Padrão da PGE/RJ de que trata dos Editais na modalidade Concorrência (contratação de bens e serviços especiais):

6.7. Será desclassificada a proposta vencedora que:

- 6.7.1. conter vícios insanáveis;
- 6.7.2. não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;
- 6.7.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecer acima do orçamento estimado para a contratação;
- 6.7.4. não tiver sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; e
- 6.7.5. apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

Desse modo, demonstra-se que a proposta técnica que não alcance ao menos 60% (sessenta por cento) da pontuação mínima para cada categoria não obedece às especificações técnicas pormenorizadas no edital, bem como não demonstra exequibilidade em termos qualitativos e apresenta desconformidade as exigências editalícias.

No sentido permissivo tem sido a majoritária posição do Tribunal de Contas da União:

*O primeiro ponto diz respeito à previsão de desclassificação das propostas que não obtiver o mínimo de 60% do total geral da pontuação técnica para o item cotado (subitem 11.3, fls. 8 do anexo 3). Diferentemente do entendimento da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, entendo que, à luz do inciso IV do § 1º do art. 46 da Lei de Licitações, pode-se fixar exigências mínimas de caráter técnico, que devem ser cumpridas pelo licitante sob pena de ver a respectiva proposta de preço descartada pela comissão julgadora. Assim, desde que atenda à proporcionalidade e à razoabilidade, os critérios de julgamento da proposta técnica podem e devem ter natureza eliminatória e classificatória, consoante a doutrina citada pela Caixa Econômica Federal - Caixa. Defendo que o estabelecimento de um quantum mínimo de pontuação técnica para a classificação é da própria natureza das licitações do tipo técnica e preço. Quanto maior o nível de complexidade técnica do objeto licitado, maior o peso a ser dado à pontuação dos quesitos técnicos para fins de julgamento. Caso a licitante não atinja um mínimo de pontos, ela naturalmente deve ser considerada inapta para prestar o serviço licitado. Assim, não vislumbro falhas nos procedimentos da Caixa no que tange a esse ponto especificamente (Acórdão 2658/2007 - Plenário, publicado no DOU em 11/12/2007 – Rel. Ministro Raimundo Carreiro).*

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com voto condutor do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, acolhido no Plenário em 03/07/2019, com interpretação sistemática e finalística, reconhece a discricionariedade administrativa, autorizando a nota mínima nos casos em que é adotado o critério de melhor técnica e preço. Nesse sentido:

*O fato de o legislador prever expressamente que na licitação do tipo “melhor técnica” as propostas que não atingirem a nota mínima estipulada no edital sejam desclassificadas, não permite inferir que nos certames do tipo “técnica e preço” não seja possível, nas hipóteses em que o administrador entender pertinente, no uso do seu poder discricionário, a definição de menor pontuação admitida para a proposta técnica, desclassificando aquelas que não alcancem esse patamar. Fundamental, nessa perspectiva, avultar a finalidade essencial do procedimento licitatório, que representa meio idôneo para selecionar a oferta mais vantajosa para a Administração, com garantia de observância ao princípio constitucional da isonomia, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993. (TC 19.297.026.12).*

Ante ao exposto, não merecem prosperar as alegações do impugnante.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, em razão das respostas já proferidas em cada item acima JUNTO AO CORPO TÉCNICO DA ÁREA DEMANDANTE, INDEFERIO a Impugnação apresentada pela **AMAZON ORGANICS IND. E COMÉRCIO LTDA.**

**BRUNO**

**RAIMONDI CAVALCANTE**

**PREGOEIRO/AGENTE DE CONTRATAÇÃO**

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Raimondi Cavalcante, Assessor**, em 11/10/2024, às 19:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro 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](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **85291899** e o código CRC **8D925335**.

---

Referência: Processo nº SEI-150018/000002/2024

SEI nº 85291899

Av. Presidente Wilson- 231, 29º Andar - Bairro Castelo, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20030-021  
Telefone: 2334-3660 - [www.irm.rj.gov.br](http://www.irm.rj.gov.br)