Governo do Estado do Rio de Janeiro

Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade

Coordenadoria de Convênios, Contratos e Licitações

RELATÓRIO DE DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO PE N° 001/2025

Para Contratação de serviço de engenharia para o enfrentamento a situações emergenciais ocasionadas por eventos climáticos extremos em todo o território do Estado do Rio de Janeiro, e inclui o aluguel de máquinas e veículos, fornecimento de materiais, insumos e mão de obra necessários à execução dos serviços, e a execução de serviços complementares de topografia e sondagem, por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP).

A **SECRETARIA DEESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE** , através de sua Comissão de Licitação, tendo em vista o que consta do Processo Administrativo n° SEI-070001/002898/2024, nos termos da Lei nº. 14.133/21 e no Instrumento Convocatório de PE n° 001/2025, presta o seguinte relatório manifestando-se conforme segue:

Trata-se de análise dos termos da impugnação interposta pela empresa**,** inscrita no CNPJ/ME sob o nº 00.299.904/0001-60, conforme documentos encaminhados para o e-mail licitacao.ambiente@gmail.com para a Coordenadoria de Convênios, Contratos e Licitações, contra os termos do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico PE 001/2025 (SEI 94202804).

Registra-se que a impugnação foi **tempestivamente** encaminhada por e-mail no dia 12/03/2025. (SEI 95054616).

Informamos ainda que o Procedimento licitatório foi adiado para análise interna dos apontamentos constantes na impugnação conforme Aviso publicado em Diário Oficial, Jornal de Grande Circulação e Sítio Eletrônico da SEAS. (SEI 95595892, 95641859 e 95642464).

DO TEOR DOS TERMOS DA IMPUGNAÇÃO (95054616).

Insurge a Impugnante alegando que foram encontrados no Edital PE 001/2025 a existência de vícios capazes de ensejar a declaração de sua nulidade, dizendo desobedecer aos ditames da Lei de Licitações e dos princípios administrativos que norteiam o processo licitatório como um todo.

Considerando a motivação acima, acerca da motivação que a levou a impugnar o edital ora mencionado, foram feitas as seguintes solicitações:

Pág. 39.

"V. PEDIDOS

93. Diante de todo o exposto requer a V. Sa. o seguinte:

I. Conhecimento da presente Impugnação e ciência para as demais licitantes, com base no artigo 164 da Lei 14.133/21; e

II. Acolhimento das solicitações supra para que:

a) Se proceda à anulação do certame, uma vez que seu objeto não se verifica pertinente ou justificável, em razão de seu escopo já estar abarcado em licitações e contratações vigentes no âmbito deste mesmo ente federal, em decorrência do PE 24/2023 do Inea, do PE 14/2023 da EMOP e do PE 03/2024 da SECID.

b) Caso assim não entenda o I. Pregoeiro, requer-se:
b.1) A revisão do edital de modo a alterar a modalidade de licitação e sistema de contratação, uma vez que os serviços licitados não cumprem os requisitos para a utilização de Pregão Eletrônico sob o regime de Sistema de Registro de Preços, de modo que a Administração Pública se atenha aos ditames da Lei 14.133/2021 e do Decreto 48.843/2023, bem como a doutrina e jurisprudência dos Tribunais de Contas pátrios, dos princípios administrativos norteadores deste certame, além do vasto o entendimento doutrinário;

c) O edital seja revisado de forma que a integralidade do objeto licitado seja parcelado em tantos lotes quantos forem necessários, resguardando a viabilidade técnica e a economia de escala, pelas regiões do Estado do Rio de Janeiro, atendendo ao disposto no art. 47, II da Lei 14.133/2021, bem como em observância aos princípios da legalidade, competitividade, isonomia, busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como ao entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União; e

d) A Republicação do Edital e a reabertura do prazo para entrega das propostas e realização do certame, na forma do artigo 55, §1º, da Lei 14.133/2021."

DOS FATOS E FUNDAMENTOS

A partir dos pontos expostos no tópico anterior, seguem as respostas das áreas técnicas pertinentes a cada pedido:

93. Diante de todo o exposto requer a V. Sa. o seguinte:
I.
Resposta da Comissão de Licitação: Foram tomadas as devidas providência quanto a publicidade ao ato que se menciona em sítio eletrônico desta Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, conforme preceitua a lei 14.133/2021.

II. a)
Resposta da Comissão de Licitação: Considerando o requerimento constante do item II, alínea "a" da impugnação feita pela empresa Dimensional Engenharia (doc. 95054616), cumpre esclarecer o que segue:

Requer a referida empresa que "*Se proceda à **anulação** do certame, uma vez que seu objeto não se verifica pertinente ou justificável, em razão de seu escopo já estar abarcado em licitações e contratações vigentes no âmbito deste mesmo ente federal, em decorrência do PE 24/2023 do INEA, do PE 14/2023 da EMOP e do PE 03/2024 da SECID"*

Inicialmente, insta consignar que dentre os institutos de Direito Administrativo que permitem a modificação ou desconstituição dos atos administrativos, encontram-se a anulação e a revogação.

No que concerne a anulação, impende ressaltar que sua existência pressupõe alguma ilegalidade. Assim sendo, quando determinado ato administrativo se encontra eivado de vício de legalidade, deve a Administração Pública proceder à anulação do mesmo.

Sobre o tema, importante se faz trazer aos autos o que leciona a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro . *In verbis*:

> *"Anulação, que alguns preferem chamar de invalidação é o desfazimento do ato administrativo por razões de* ***ilegalidade****.*
>
> *Como a* ***desconformidade com a lei*** *atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeitos ex tunc, ou seja, a partir de então).*
>
> *A anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, conforme entendimento já consagrado pelo STF por meio das Súmulas n os 346 e 473. Pela primeira, "a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"; e nos termos da segunda, "a Administração pode anular seus próprios atos, quando* ***eivados de vícios que os tornem ilegais****, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial"."* [1]

Ademais, a revogação, por sua vez, pode ocorrer sempre que a prática de determinado ato se mostre inoportuna ou inconveniente para a Administração Pública, valendo-se o administrador da discricionariedade. Vejamos:

> *"É o instrumento jurídico através do qual a Administração Pública promove a retirada de um ato administrativo por* ***razões de conveniência e oportunidade****. Trata-se de um poder inerente à Administração. Ao mesmo tempo em que lhe cabe sopesar os elementos de conveniência e oportunidade para a prática de certos atos, caber-lhe-á também fazer a mesma avaliação para retirá-los do mundo jurídico. (...)".* [2]

Assim, feita a distinção entre os dois institutos, salvo melhor juízo, entendemos que os argumentos da impugnante não merecem prosperar. A uma porque o pedido de anulação não se fundamenta na presença de ilegalidade, mas sim no fato de haver objetos semelhantes ao que se pretende contratar, já contratados pelo Estado do Rio de Janeiro no bojo de outros certames licitatórios. Portanto, resta claro que esse fato, ainda que eventualmente seja plausível, não configura ilegalidade apta a ensejar a anulação do presente certame.

A duas porque, em que pese o objeto que se pretende contratar, conste de " *licitações e contratações vigentes no âmbito deste mesmo ente federal, em decorrência do PE 24/2023 do Inea, do PE 14/2023 da EMOP e do PE 03/2024 da SECID*, cumpre ao Gestor, no uso de sua discricionariedade e com base em informações técnicas dos setores demandantes, entender pela conveniência e oportunidade da realização ou não de novo certame licitatório.

b.1)"Da inadequação da modalidade de licitação e regime de sistema de registro de preços"

Resposta da área técnica demandante – (SEI 95553155).

"A Impugnante sustenta que não é possível adotar o Sistema de Registro de Preços (SRP) na modalidade de Pregão para o presente Processo Licitatório, sob o argumento de que o objeto não se enquadraria na execução de serviços comuns de engenharia. Contudo, as ações previstas, com base no histórico de eventos climáticos extremos, são frequentemente executadas nas atividades cotidianas do ramo da engenharia civil, tais como desobstrução de vias, recomposição de pavimentação asfáltica, limpeza de leitos e materiais sobrenadantes em corpos hídricos, e intervenções pontuais em locais comprometidos, entre outras. Tais ações têm como objetivo fornecer respostas ágeis em situações de emergência, auxiliando as equipes de resgate e restabelecer a normalidade nas regiões afetadas.

O objeto da presente contratação não consiste na execução de obras, mas sim na prestação de serviços de

engenharia, a serem acionados conforme a necessidade decorrente de eventos climáticos extremos. Tais serviços possuem desempenhos e qualidades bem definidos no âmbito da engenharia civil, visando à restauração das características originais das áreas impactadas. Portanto, não se classificam como serviços especiais, mas sim como serviços comuns de engenharia. Conforme disposto na alínea a, do inc. XXI do Art. 6° da Lei Federal 14.133/21.

> "Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
> a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;"

Esse entendimento é tacitamente confirmado pela própria Impugnante, ao alegar que há sobreposição do objeto desta contratação com outras já realizadas com o ERJ, das quais a Impugnante também participa. Ao afirmar que o objeto não pode ser contratado devido à sua similaridade com outras contratações, a Impugnante implicitamente reconhece que tais serviços podem, sim, ser contemplados em um SRP. A questão da similaridade com os contratos vigentes será abordada adiante.

A alegação de que a modalidade de Pregão poderia afetar negativamente a qualidade dos serviços não se sustenta, uma vez que os equipamentos e insumos necessários estão claramente descritos na planilha orçamentária, sendo de execução simples e amplamente utilizados no mercado.

Quanto à utilização de mão de obra de engenheiros sêniores, ressalta-se que esses profissionais não seriam empregados para a execução dos serviços ordinários, mas sim para prestar apoio técnico quanto à viabilidade de intervenções em áreas afetadas por eventos climáticos extremos. Outros níveis de engenheiros foram previstos para coordenar as atividades durante situações de crise, considerando as peculiaridades do objeto contratual.

No que tange à decisão PL 2467/2012 do CONFEA, o Parágrafo único do Art. 29 da Lei Federal 14.133/21 permite expressamente a contratação de serviços comuns de engenharia na modalidade de Pregão, portanto esta decisão não pode a contrapor.

> "Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
> Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei."

Em relação ao termo "desenvolvimento de estudos ambientais e projetos", trata-se de uma classificação interna do sistema SIGA, a qual não influencia a natureza do serviço a ser prestado. O mesmo ocorre com a classificação "Engenharia Geológica" do item 61, que se refere apenas à categorização do item no sistema SIGA. Ademais, os serviços de levantamento topográfico não foram considerados complexos, visto que são serviços usuais de mercado. Como exposto anteriormente, a apoio técnico terá como finalidade avaliar a viabilidade de intervenções, e não as executar.

Em relação a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para o presente objeto contratual, a Impugnante cita a Resolução 1116/2019 do CONFEA, porém esta não está mais em consonância com a legislação vigente, tendo em vista que a presente contratação segue a Lei federal 14.133/2021, posterior à Resolução supracitada.

Conforme abordado anteriormente, os serviços previstos para a presente contratação são serviços comuns

de engenharia, portanto a utilização de SRP é possível e previsto no Parágrafo 5° do Art. 82 da Lei Federal 14.133/21 bem como o Parágrafo 1° do Art. 3° do Decreto Estadual nº 48.843 de 2023, como segue:

> "Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
> (...)
> § 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:
> I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
> II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
> III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
> IV - atualização periódica dos preços registrados;
> V - definição do período de validade do registro de preços;
> VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original."

Ao contrário do entendimento da Impugnante, os serviços contratados não serão executados com base em diferentes projetos. Será avaliada a necessidade de intervenção e, caso necessário, solicitada a execução de serviços comuns. Situações que demandem maior complexidade não serão abrangidas por este instrumento contratual, devendo ser submetidas a processos licitatórios específicos.

Por fim, a Impugnante menciona a impossibilidade de se contratar obras por meio de um SRP como um contrato "guarda-chuva". Reitera-se que a presente contratação não tem como objeto a execução de obras, mas sim a prestação de serviços emergenciais ágeis, com o intuito de garantir o atendimento imediato em situações de emergência e o retorno à normalidade das áreas afetadas."

c) "Quanto o parcelamento do objeto e sua sobreposição com outras contratações do ERJ."

Resposta da área técnica demandante – (SEI 95553155).

Conforme mencionado anteriormente, o objeto do certame abrange a execução de serviços comuns de engenharia. Contudo, diferentemente do que está sendo alegado pela Impugnante, a licitação não deverá ser fragmentada por item, devendo ser realizada por lote único composto por todos os itens.

O item "2.4. Parcelamento do Objeto" do Termo de Referência estabelece ainda que, no caso da presente licitação, os serviços previstos são interligados e, se contratados separadamente, a apuração de responsabilidade tornar-se-ia inviável, com a possibilidade de divergências entre os fornecedores, dificultando a pronta e imediata solução imprescindível à execução dos serviços. O desmembramento do objeto impactaria negativamente o objetivo da contratação. Desta forma, não foi prevista a separação de qualquer grupo de itens para a realização dos serviços, que, conforme exposto no item "2.5.2.1. Escopo dos Serviços" do mesmo documento, deverão ser prestados por uma única empresa.

A opção por atender a todo o território do Estado do Rio de Janeiro, sem a divisão do objeto por lotes para cobrir a diferentes regiões, justifica-se pela imprevisibilidade das ocorrências. O parcelamento poderia resultar no direcionamento de recursos para áreas que, eventualmente, não demandassem tanto apoio, enquanto outras regiões poderiam ficar desassistidas. Ao optar por não parcelar, garante-se que os recursos sejam alocados de maneira mais eficiente, atendendo às demandas da população.

O escopo da contratação estabelecido no edital de licitação do PE 24/2023, no âmbito do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, destina-se especificamente ao desassoreamento e à limpeza dos corpos hídricos do Estado do Rio de Janeiro durante toda a vigência do contrato. Trata-se de um serviço prestado de forma contínua, como medida de prevenção a danos ambientais iminentes.

As licitações públicas no âmbito da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro e da Secretaria de Estado das Cidades do Rio de Janeiro, mencionadas pelo Impugnante, se propõem a atuar especificamente

em “ações de prevenção e desobstrução sob demanda”, no caso da EMOP, e “serviços de desobstrução, limpeza, conservação e manutenção de estradas, vias, ruas e acessos”, no caso da SECID.

A presente licitação, por sua vez, consiste na prestação de serviços para enfrentamento às consequências de eventos climáticos extremos no Estado do Rio de Janeiro. Os serviços previstos englobam não somente a limpeza e desassoreamento dos corpos hídricos, e desobstruções de vias, mas incluem também, por exemplo, a disponibilização de equipamentos, máquinas e veículos adequados (previstos dentre os itens que compõem a ATA de Registro de Preços) para apoio a ações de enfrentamento a incêndios florestais e para apoio a ações de contenção de vazamento de resíduos químicos resultantes de eventos climáticos extremos, dentre outras ações que são atribuições desta Secretaria do Estado de Ambiente e Sustentabilidade – SEAS.

Um exemplo que evidencia a necessidade da presente contratação foi o apoio prestado pela SEAS nas ações de enfrentamento aos incêndios ocorridos em Parques de Conservação Estaduais, durante o período de estiagem, no ano de 2024. Tal evento foi amplamente noticiado nos meios de comunicação.

Vale ressaltar que a utilização parcial dos itens de outras contratações para compor o objeto da presente licitação feriria o princípio da eficiência e o próprio intuito do objeto que é a resposta eficiente e célere à eventos climáticos extremos, uma vez que todo o processo de solicitação para o fornecimento de serviços de forma parcial de outro ente poderá se mostrar de forma morosa ou inadequada ao necessário. Ainda, devido à natureza emergencial e de crise do objeto, o fornecimento logístico dos serviços e insumos deverão ter a maior harmonia possível, o que é dificultado pela presença de diferentes fornecedores. Tendo isto em vista, as licitações públicas abertas no âmbito da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro e da Secretaria de Estado das Cidades do Rio de Janeiro não são capazes de satisfazer integralmente os serviços a serem atendidos pela presente licitação. Ademais, a presente licitação se difere daquela oriunda do edital de licitação do PE 24/2023, uma vez que se propõe a atuar em situações que apresentam caráter de urgência, e não ações preventivas.

Isto posto, pode-se afirmar que o presente edital se propõe a solução de uma problemática mais abrangente e distinta das demais apresentadas. Portanto, a presente licitação difere-se das demais por abranger uma gama maior de serviços, dentro das atribuições desta Secretaria. Além disso, assegura-se os recursos financeiros adequados para responder diretamente às situações emergenciais ocasionadas por fenômenos meteorológicos adversos, de forma eficaz e célere.

***d)* “ Republicação do Edital e a reabertura do prazo para entrega das propostas e realização do certame, na forma do artigo 55, §1º, da Lei 14.133/2021.”**

Resposta da Comissão de Licitação: O prazo foi reaberto respeitando o item 11 do edital (SEI 94202804), bem como o art. 164 da Lei 14.133.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, à luz das razões que fundamentam sua resposta à impugnação ora em tela, a Pregoeira **DECIDE**, como forma de garantir todos os princípios legais, em especial, o interesse público, a legalidade e a lisura de todos os seus atos, **NEGAR O PROVIMENTO** à impugnação, mantendo-se todas as condições e prazos do Processo Licitatório na modalidade de Pregão Eletrônico nº 001/2025.

Rio de Janeiro, 17 de Março de 2025.

Alessandra Pereira da Silva Azeredo

Pregoeira

Identidade Funcional 5119062-1

Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade

Rio de Janeiro, 17 março de 2025

Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Pereira da Silva Azeredo**, **Assistente II**, em 17/03/2025, às 15:22, 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, informando o código verificador **95645011** e o código CRC **F061C12E**.

Avenida Venezuela, nº 110 - Bairro Saúde, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20081-312
Telefone: - http://www.rj.gov.br/web/sea