Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1932
Carimbado Eletronicamente

Agravo de Instrumento nº 0001771-37.2025.8.19.0000

Agravante: **COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS – CEDAE**

Agravado: **DIMENSIONAL ENGENHARIA LTDA.**

Juízo de origem: **Sexta Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital**

Relatora: **Desembargadora LIDIA MARIA SODRÉ DE MORAES**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IRRESIGNAÇÃO CONTRA A DECISÃO QUE DEFERIU A MEDIDA LIMINAR DETERMINADO A SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO EDITAL DE LICITAÇÃO – LI 014/2024 – PROCESSO Nº SEI-150017/009108/2024. ALEGAÇÃO DE QUE A DECISÃO COMPROMETE DIRETAMENTE A EXECUÇÃO DE UMA OBRA ESSENCIAL PARA A SEGURANÇA HÍDRICA E O SANEAMENTO BÁSICO DA POPULAÇÃO DA BAIXADA FLUMINENSE E DA ZONA OESTE DO RIO DE JANEIRO, BEM COMO IMPACTA DIRETAMENTE MAIS DE 3 MILHÕES DE PESSOAS AGRAVANDO, INCLUSIVE, A SITUAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA REGIÃO. MANUTENÇÃO DO *DECISUM* QUE SE IMPÕE. QUESTÃO QUE ENVOLVE A PROCESSO LICITATÓRIO QUE DEVE RESPEITAR, SOBRETUDO, OS PRAZOS LEGAIS E RAZOÁVEIS. PRAZO MÍNIMO PREVISTO NA LEI 13.303/2016, UTILIZADO PARA BALIZAR A ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS, QUE SE REVELA INSUFICIENTE À COMPLEXIDADE DO OBJETO LICITATÓRIO, SOBRETUDO QUANDO SE É FIRMADO EM PERÍODO FESTIVO. OFENSA AO ART. 63, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 13.303/2016, ANTE A AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES CLARAS E OBJETIVAS A RESPEITO DO CERTAME.

LIDIA MARIA SODRE DE MORAES:13887 Assinado em 28/05/2025 13:20:48
Local: GAB. DES(A). LIDIA MARIA SODRE DE MORAES

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
2933
Carimbado Eletronicamente

INOBSERVÂNCIA DA ISONOMIA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, CORROBORADA PELAS ILEGALIDADES OBSERVADAS NO TEOR DO EDITAL LI Nº 014/2024. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de instrumento nº **0001771-37.2025.8.19.0000** em que são partes as epigrafadas.

Acordam, por **unanimidade** de votos, os desembargadores que compõem esta egrégia **Sexta Câmara de Direito Público** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **conhecer** do **recurso** e a ele **negar provimento**, nos termos do voto da relatora.

Rio de Janeiro, datado e assinado digitalmente.

Lidia Maria Sodré de Moraes
Desembargadora Relatora

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
3934
Carimbado Eletronicamente

RELATÓRIO

Recurso de agravo de instrumento interposto pela **Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE**, em sede do Plantão Judiciário, visando a reforma da decisão do MM Juízo de Direito da Sexta Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital que concedeu a liminar no Mandado de Segurança determinado a suspensão da licitação Edital de Licitação – LI 014/2024 – Processo nº SEI-150017/009108/2024, designada para o dia 16/01/2025, às 11:00 horas, na Av. Presidente Vargas 2655, Rio de Janeiro, impetrado por **Dimensional Engenharia Ltda**.

O eminente Desembargador Gabriel de Oliveira Zefiro, indeferiu o pedido suspensivo e manteve a decisão do Juízo de Primeiro Grau.

Alega a agravante, em síntese, que suspensão do certame licitatório relacionado à construção da Estação de Tratamento de Água Novo Guandu, determinada pela decisão liminar mantida pelo Plantão Judiciário de Segunda Instância, compromete diretamente a execução de uma obra essencial para a segurança hídrica e o saneamento básico da população da Baixada Fluminense e da Zona Oeste do Rio de Janeiro.

Aduz que com impacto direto em mais de 3 milhões de pessoas, a continuidade do processo licitatório é indispensável para evitar prejuízos sociais e econômicos irreparáveis.

Acrescenta que o atraso na implementação do projeto agrava a situação de abastecimento de água na região e pode elevar significativamente os custos previstos, impactando negativamente o erário público.

Informa, também que a celeridade na análise do presente requerimento é fundamental para garantir o atendimento ao interesse público e evitar danos de difícil reparação à coletividade.

Afirma, ainda, a inadequação da via eleita pela ora agravada, no juízo singular, tendo em vista que a totalidade dos questionamentos da agravada/impetrante, relacionados à licitação, dizem respeito a questões técnicas de engenharia que não podem ser dirimidas pela via do mandado de segurança, pois demandam dilação probatória.

Assevera, por derradeiro, a existência de violação ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que garante a segurança

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
4935
Carimbado Eletronicamente

jurídica esperada não apenas pelos licitantes, mas por toda a coletividade e o tratamento igualitário e competitivo, posto que no caso dos autos a agravante demonstrou que o edital do certame, o qual adotou o critério de maior desconto.

Requer, liminarmente, a reconsideração, da decisão que indeferiu o pedido de efeito suspensivo e manteve a decisão de Primeiro Grau que concedeu a liminar no Mandado de Segurança determinado a suspensão da licitação.

O pedido de reconsideração foi indeferido (id. 899).

Ausentes as contrarrazões.

A douta Procuradoria de Justiça em fundamentado parecer, opino *in fine* pelo não provimento do recurso (id. 912).

É o relatório. Passo a votar.

VOTO

Em juízo de admissibilidade, reconheço a presença dos requisitos extrínsecos e intrínsecos, imprescindíveis à interposição do recurso.

Ultrapassada esta questão preliminar, adentra-se ao mérito.

Trata-se, na origem, de ação de mandamental impetrada por Dimensional Engenharia Ltda., contra ato coator imputado ao presidente da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, Aguinaldo Balon, e à presidente da comissão permanente de licitação CPL, Thalena Galvani, consubstanciado na fixação de prazos que não permitem que os licitantes apresentem a sua proposta de forma adequada, com responsabilidade e competitividade.

Inicialmente, as argumentações trazidas no recurso e, especificamente no pedido de reconsideração, apontam importantes pontos de análise.

Isto porque, as afirmações apresentadas no *mandamus* dão conta que tanto a impetrante como as outras empresas concorrentes,

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
5936
Carimbado Eletronicamente

apresentaram impugnações no curso processo administrativo e que até a antevéspera da data prevista para recebimento de proposta, não obtiveram resposta.

O Juízo *a quo* adotou, a princípio, o entendimento de que as impugnações formuladas na seara administrativa, pela impetrante e pelas concorrentes, demonstram a ausência de clareza no edital ora atacado

Além disso, a complexidade do trabalho a ser realizado, bem como a extensão e a grandeza da obra a ser executada e o seu elevado custo autorizavam o acolhimento do pedido de suspensão do prazo de abertura dos envelopes para data aprazada.

O Juízo singular, também pontuou que a inadequação do momento e do prazo de entrega das propostas fere o princípio constitucional da seleção do melhor candidato, atingindo, consequentemente o interesse público protegido.

Destaque-se, que como é de sabença geral, o Mandado de Segurança é cabível na proteção de direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* ameaçado ou violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública.

O ato de autoridade será a ação ou omissão de agente ou órgão com poder de decisão que viole uma justa pretensão individual ou coletiva.

O direito líquido e certo protegido por esta ação mandamental é aquele cujos fatos sejam incontroversos mediante provas pré-constituídas, documentalmente aferíveis e sem a necessidade de investigações comprobatórias.

Nesse sentido, a lição de Sérgio Ferraz (*in* Mandado de Segurança, 1993, p. 19):

> "Líquido será o direito que se apresenta com alto grau, em tese, de plausibilidade; e certo, aquele que se oferece configurado preferencialmente de plano, documentalmente sempre, sem recurso a dilações probatórias".

O ato objurgado pelo mandado de segurança, portanto, tem que se configurar por uma ação ou omissão da autoridade pública que viole ou

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
6937
Carimbado Eletronicamente

ameace concretamente um direito individual ou coletivo, razão pela qual só deve ser impetrado contra um ato concreto de natureza pública, independentemente do revestimento formal sob o qual se apresenta.

Ressalte-se que no que tange ao direito líquido e certo, prevalece o entendimento de que se trata de uma especial condição da ação de segurança, ou seja, para que se obtenha a segurança, não basta que o direito invocado exista, tendo ele, ademais, que ser líquido e certo, de forma que, numa primeira linha conceitual, líquido e certo seria o direito evidente de imediato, insuscetível de controvérsia, reconhecível sem demora.

É cediço que a maior ou menor complexidade do tema litigioso não é e jamais foi condição da ação de segurança, porquanto seria absurdo admitir se declare o juiz incapaz de resolver de plano um litígio, sob o pretexto de haver preceitos legais esparsos, complexos ou de inteligência difícil ou duvidosa.

Logo, desde que o fato seja certo e líquido resolve o juiz a questão de direito, por mais intrincada e difícil que se apresente, para conceder ou denegar o mandado de segurança.

Sublinhe-se da mesma forma que o conceito de direito líquido e certo é tipicamente processual, pois atende ao modo de ser de um direito subjetivo no processo, já que a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe confere a característica de liquidez e certeza, que só lhe é atribuível se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração imediata e segura dos fatos.

Esta é a lição do mestre Hely Lopes Meireles, ao conceituar direito líquido e certo, *in verbis*:

> "É o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se a sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depender de situações e fatos ainda não indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais" (Meireles, Hely Lopes. Mandado de

Segurança. Ação Popular. Ação Civil Pública. Mandado de Injunção. "Habeas Data". 13a ed. São Paulo, 1989).

Convém gizar que embora a referida sociedade de economia mista não seja pessoa jurídica de direito público, é integrante da administração pública indireta do estado do Rio de Janeiro, sendo pessoa jurídica que explora o serviço público essencial de distribuição de água e coleta de esgoto na cidade do Rio de Janeiro.

Desse modo, por se tratar de hipótese de Mandado de Segurança, tendo como autoridade coatora o presidente de uma sociedade de economia mista estadual, que é considerado autoridade pública estadual, por equiparação, a competência para o exame da ação constitucional é do Juízo de Direito da Vara de Fazenda Pública.

No caso em questão, a controvérsia gira em torno da condução de processo licitatório do tipo "maior desconto" pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, visando à construção da Estação de Tratamento de Água do Novo Guandu 7,5 m^3/s – Etapa 1 A, conforme o item 2.1 do Edital.

A impugnação judicial desse procedimento surgiu com o Mandado de Segurança impetrado pela empresa Dimensional Engenharia LTDA., contra atos atribuídos ao Presidente da CEDAE, Aguinaldo Balon, e à Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Thalena Galvani.

A irresignação baseou-se na alegação de que os prazos estabelecidos no edital dificultam que os licitantes apresentem suas propostas de maneira adequada, responsável e competitiva, argumentando, também que, assim como outras concorrentes, apresentou impugnações no processo administrativo da CEDAE, sem obter resposta até a véspera do prazo previsto para o recebimento das propostas, sendo que as demais as impugnações feitas pelas outras empresas foram genericamente rejeitadas pela administração da sociedade de economia mista.

Mister, ressaltar que o processo licitatório prevê um prazo mínimo de 15 dias úteis para a apresentação de propostas, conforme disposto no art. 39, II, “a”, da Lei 13.303/2016.

Apesar de o Edital LI nº 014/2024 ter cumprido essa exigência, a norma prevista no art. 63, parágrafo único, da mesma lei, que determina critérios claros e objetivos para a condução da licitação, foi desconsiderada,

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
8939
Carimbado Eletronicamente

o que se conclui que a ausência de clareza no edital é evidente, reforçando a razão da decisão impugnada.

Isso se deve à complexidade da obra, que envolve diversas especialidades profissionais, além da magnitude e do valor elevado do projeto.

Importante registrar que a contratação se dará por um regime misto de empreitada por preço unitário, combinado com preço global para itens específicos, como fornecimento e instalação de equipamentos especiais, conforme item 17 do Anexo X do Edital.

Dessa forma, justifica-se o deferimento da liminar para suspensão do prazo de abertura dos envelopes, anteriormente agendado para 16/01/2025.

Cabe observar-se, de forma adicional, que o edital foi publicado em 18/12/2024, com a entrega das propostas marcada para 16/01/2025, período que abrangeu as festividades de Natal e Ano Novo, considerando-se que muitas empresas do setor privado liberam seus funcionários nessas datas, a escolha desse intervalo para a publicação do edital foi inadequada.

Ao estabelecer um prazo exíguo para um procedimento auxiliar essencial à licitação de grande complexidade e vulto, especialmente em um período caracterizado pela interrupção usual das atividades laborativas no setor privado devido às festividades mencionadas, a agravante violou o princípio constitucional da seleção do melhor candidato, afetando, por consequência, o interesse público protegido.

Daí, a decisão impugnada fundamentar-se na busca de um processo licitatório íntegro, pautado nos princípios da responsabilidade e competitividade, justificando corretamente a suspensão da Licitação nº LI 014/2024, prevista para ocorrer em 16/01/2025 às 11h.

Considerando a complexidade dessa licitação, torna-se evidente que o prazo concedido à agravada e às demais concorrentes para a apresentação de propostas e a entrega da documentação exigida em 16/01/2025 é inadequado diante da magnitude da obra.

Esse período se revela insuficiente para a execução adequada do processo, comprometendo a competitividade entre os licitantes e, por extensão, o interesse público que rege o certame.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
940
Carimbado Eletronicamente

Nesse contexto, a limitação temporal imposta tem o efeito de excluir diversos concorrentes do processo, ainda que de forma indireta, prejudicando o objetivo da Administração Pública de obter o maior número possível de propostas qualificadas para cumprir o edital.

Como resultado, a restrição reduz a possibilidade de escolha da proposta mais vantajosa e pode conduzir à submissão de ofertas inexequíveis ou potencialmente danosas ao erário.

Em linha com essa interpretação, o Tribunal de Contas da União, por meio do Manual de Licitações e Contratos, estabelece jurisprudência relevante ao caso em questão, determinando que "*o prazo para apresentação das propostas deve ser adequado à complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento*".

Por derradeiro, sublinhe-se que o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar casos similares envolvendo empresas prejudicadas por prazos restritos durante períodos festivos, sustenta que o interesse público que originou o certame não permite sua continuidade quando são constatadas violações à Lei 13.303/2016, particularmente no que diz respeito à ausência de critérios claros e objetivos na norma editalícia, considerando o risco de prejuízos ao erário.

> *"PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE LESÃO AO INTERESSE PÚBLICO. A DECISÃO QUE DECLARA QUE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SE DESENVOLVEU EM EVIDENTE CONTRARIEDADE À LEI Nº 8.666, DE 1993, NÃO LESA OS VALORES PROTEGIDOS PELA LEI Nº 12.016, DE 2009, PORQUE RELEVANTES QUE SEJAM OS SERVIÇOS LICITADOS, A ELES SOBRELEVA O INTERESSE PÚBLICO DE EVITAR DANO ÀS FINANÇAS PÚBLICAS, QUE FATALMENTE OCORRERÁ SE O PEDIDO DE SUSPENSÃO FOR DEFERIDO E AO FINAL FOR CONCEDIDA A SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO". (STJ, AGRG NA SS 2.441/BA, REL.: MIN. ARI PARGENDLER, DATA DE JULGAMENTO: 16/03/2011, CORTE ESPECIAL, DATA DE PUBLICAÇÃO: 02/08/2011).*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
10941
Carimbado Eletronicamente

Por derradeiro, deve ainda ser grifado o circunstanciado parecer no id. 912, da douta Procuradoria de Justiça, opinando para que fosse negado provimento ao recurso que, com amparo do permissivo regimental, acolho como parte integrante deste voto.

Assim sendo, o *decisum* não há como ser reformado, haja vista que o MM Juízo *a quo* analisou detalhadamente a questão e concluiu de modo adequado pelo deferimento da liminar, cuja fundamentação, também, com fulcro no permissivo regimental, adoto como razão de decidir.

Pelo exposto, **conheço** do **recurso** e a ele **nego provimento** para **manter** a decisão tal como está lançada.

Rio de Janeiro, datado e assinado digitalmente.

Lidia Maria Sodré de Moraes
Desembargadora Relatora

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ