

## DECISÃO SOBRE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 026/2021-EMAP, APRESENTADO PELA EMPRESA ANCORA MANUTENÇÕES E SERVIÇOS LTDA.

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital encaminhado pela empresa **ANCORA MANUTENÇÕES E SERVIÇOS LTDA** referente ao Pregão Eletrônico nº 026/2021 - EMAP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de gerenciamento de resíduo sólido classe II, com fornecimento de materiais, abrangendo limpeza, asseio, conservação, segregação, acondicionamento, roço, capina, armazenamento, controle, manuseio, coleta seletiva, transporte e destinação final dos resíduos sólidos não perigosos, alocados em 2 (dois) lotes distintos: **LOTE 1: EDIFICAÇÃO**; e **LOTE 2: INFRAESTRUTURA E VEGETAÇÃO**. Sobre a matéria prestam-se as seguintes informações e decisão:

### I – DAS ALEGAÇÕES

Em suma, a Impugnante solicita esclarecimento sobre pontos do edital, conforme segue:

- a) Não foi verificada a disponibilidade de veículo tipo Van, para transporte de funcionários e equipamentos entre os prédios que serão executados os serviços. Caso haja a necessidade de veículo durante a execução dos serviços, a EMAP irá disponibilizar transporte para os colaboradores e equipamentos?;
- b) Considerando que o Edital não define o local para implantação do canteiro, como poderemos quantificar o item “4-Mobilização de Canteiro”? Haja vista que cada terreno possui característica própria, com topográfica diferente, demandando mais ou menos materiais;
- c) Como se dará o critério de avaliação da Comissão para verificar se quantidade apresentada para o item “4-Mobilização de Canteiro” é suficiente? E, se uma determina empresa apresentar quantidade maior que as demais empresas, ela será desclassificada?;
- d) Deverá ser aplicado BDI ao fornecimento de materiais?
- e) É sabido que o consumo de material é variável, que cada profissional e cada empresa possui o seu índice de consumo, mas qual a margem de aceitabilidade para consumo de cada material proposto no item “2-Materiais”? Como a Comissão irá avaliar se a quantidade proposta atenderá, a empresa precisará adivinhar a quantidade exata que a Emap estimou ou terá uma margem de aceitabilidade?;
- f) Os itens 1.8; 2.80; 3.4; 4.13; 5.3 e 6.1, previstos no anexo III do Edital, diz “(...) especificar outros se houver”, isso significa dizer que o orçamento da Emap não está completo? Ou que as empresas poderão colocar mais itens que julgar necessário e obter vantagens sobre as demais concorrentes?;

- g) Quais critérios para avaliar os itens extras inseridos pelas empresas?;
- h) Ao inserir mais itens o valor orçado poderá ser superior ao valor estimado pela EMAP?;
- i) Levando em consideração o Art. 44 da Lei 8.666, “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. **§ 1º - É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.** (grifo nosso)”, quais serão os critérios para avaliar os itens já questionados nas perguntas anteriores?

Ao final, a impugnante solicita que a comissão emita resposta sobre os aspectos por ela elencados e, em sendo o caso, a retificação do edital.

## II – DA ANÁLISE

Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade da referida peça impugnatória, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal.

Cumpra esclarecer que a presente licitação reger-se-á pelas disposições do Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP pela Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

De acordo com os termos do edital, a Impugnação do Ato Convocatório deve ser apresentada, sendo observado o seguinte:

“2.1. Qualquer cidadão ou interessado poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o ato convocatório da licitação, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a impugnação ser julgada e respondida em até 3 (três) dias úteis, nos termos do art. 94 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMAP.

2.2. O pedido de impugnação deverá ser protocolizado no Setor de Protocolo da EMAP, localizado no Prédio sede da EMAP, na Avenida dos Portugueses, s/n, Itaqui, São Luís-MA, ou encaminhado para o e-mail da CSL/EMAP (csl@emap.ma.gov.br), dentro do horário de expediente da EMAP, das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00 horas.

2.3. Se procedente e acolhida a impugnação do edital, seus vícios serão sanados e nova data será designada para a realização do certame, observado o Parágrafo Único do Art. 39 da Lei Federal 13.303/16.

2.4. A entrega da proposta, sem que tenha sido tempestivamente impugnado o presente Edital, implicará na plena aceitação, por parte dos interessados, das condições nele estabelecidas.”

Dessa forma, considerando que o pedido de impugnação foi encaminhado por e-mail no dia 14/12/2021, às 16:55 (dezesesseis horas e cinquenta e cinco minutos), e tendo em vista que a licitação foi suspensa, o pedido apresentado passa a ser **tempestivo**.

**a) Quanto à disponibilidade de veículo tipo Van, para transporte de funcionários e equipamentos entre os prédios que serão executados os serviços**

Sobre essa alegação, assim se posicionou a Coordenadoria de Serviços Gerias – COSEG:

*Toda logística veicular de transporte de funcionários e de equipamentos, seja por meio de VAN, micro-ônibus, Pick Up, ônibus, etc, será de responsabilidade da licitante, a qual deve ser mensurada, e, se o caso, deverá constar da planilha de composição de custos da licitante.*

*A COSEG reforça que todo o aparato veicular de apoio, bem como outros pertinentes à perfeita execução dos serviços, não terá participação da EMAP, sendo todo o ônus de responsabilidade da empresa contratada*

Corroborando com o posicionamento da COSEG, a previsão do Termo de Referência, ANEXO I, do edital. Nele, de forma expressa, consta a necessidade de observação pela contratada, relativo a recursos adicionais de logística de transporte, nos termos da Obs. 5 da alínea 'b' do subitem 2.7.1.1 e do subitem 12.5.2 do Termo de Referência:

*Obs.5: os serviços de limpeza, lavagem e higienização dos banheiros da beira de cais / berços de atracação deverão contar com todo o aparato e suporte da contratada para execução pelo auxiliar de serviços gerais designado para tal, no mínimo, duas execuções por turno, mantendo-os sempre abastecidos. **Esta observação é extremamente importante, haja vista que o deslocamento entre um banheiro e outro ao longo da linha de cais irá requer da contratada recursos adicionais de logística de transporte.***

*12.5.2 É obrigação da contratada, manter apoio logístico eficiente para movimentação de pessoas e materiais entre o canteiro de apoio e as áreas objeto de limpeza;*

Oportuno observar que devido à área física compreendida e às especificidades do objeto, faz-se necessário tornar obrigatória a visita técnica para que a licitante possa inteirar-se das condições e dos graus de dificuldades existentes e poder elaborar melhor sua proposta de preços.

Dessa maneira, no que tange ao tema abordado, não merece guarida o pedido de impugnação.

### **b) Quanto ao local para implantação do canteiro**

Conforme o item 8.3.4 do Termo de Referência, a EMAP disponibilizará um espaço dentro da área portuária, para instalação do canteiro de apoio, e arcará com o fornecimento de energia e água, ficando a contratada responsável pela mobilização, manutenção e desmobilização do canteiro de apoio.

*8.3.1 Conforme consta no Item “Obrigações da EMAP”, a área do canteiro de apoio e os custos com fornecimento de energia e água, correrão por conta da contratante, devendo ser excluídos das planilhas de composição de custos da contratada, ficando aos encargos desta os serviços de mobilização, manutenção e desmobilização do canteiro de apoio.*

Em complemento, a COSEG informa que a área a ser disponibilizada para canteiro de apoio à contratada está localizada no Porto do Itaqui, Av. dos Portugueses, s/nº, São Luís-MA, CEP 65.085-370, ao lado do Galpão da Vale Cobre, com uma distância de aproximadamente 900 metros da Sede administrativa da EMAP. Para melhor detalhamento, seguem anexas as imagens do terreno e a localização no Google Earth

Dessa maneira, no que tange ao tema abordado, não merece guarida o pedido de impugnação.

### **c) Quanto ao critério de avaliação da Comissão para verificar as quantidade apresentada para o item “4 - Mobilização de Canteiro**

Sobre essa alegação, assim se posicionou a Coordenadoria de Serviços Gerias – COSEG:

*O item “mobilização de Canteiro” é apenas uma parte da composição de custos da Proposta Comercial e deverá seguir as exigências de meio ambiente e segurança do trabalho, postas no Item 7 do Termo de Referência, Anexo I do Edital, e, sobretudo, configura uma manifestação racional da contratada em mobilizar/manter num período de 12 meses um espaço de apoio matematicamente estudado para correta execução logística do contrato nas áreas administradas pela EMAP.*

Em complemento, conforme folha de rosto do edital do Pregão Eletrônico nº 026/2021, o critério de julgamento é o menor preço por lote. Ademais, o licitante deve demonstrar, por meio da Planilha de Custo Unitário e da Planilha de Composição de BDI, os elementos formadores de seus preços que subsidiaram a fixação de valor apresentada na proposta de preços, sendo que tais exigências estão previstas no item 5.5 do edital.

Dessa maneira, considera-se esclarecido que o processo de julgamento da proposta será pelo menor preço, conforme os critérios de avaliação constantes do edital.

**d) Quanto à aplicação do BDI ao fornecimento de materiais**

A planilha de custos identifica, fundamentalmente, dois grandes grupos de despesa: custos diretos e as despesas indiretas. O custo direto é todo o dispêndio que a empresa arca e que decorre diretamente do contrato. Em outro dizer, é o conjunto de gastos que a empresa só suportará caso esteja na execução do contrato. Em um contrato de limpeza, higiene e conservação, o material de limpeza empregado é uma despesa direta porque somente é arcada pela empresa se esta vier a assumir a execução do contrato. Encerrado o contrato (ou, não tendo vencido a licitação), os valores relativos a esse custo não mais serão desembolsados. Fazem parte do rol dos custos diretos aqueles relativos a mão de obra empregada de forma dedicada, bem como os encargos incidentes; materiais; insumos, uniformes, EPIs; equipamentos (neste caso, o custo da depreciação); tributos incidentes sobre o serviço e/ou materiais empregados, ente outros.

Despesas indiretas são as que se referem aos dispêndios decorrentes da própria estrutura operacional da empresa e que são suportados independentemente da celebração de um contrato, recebendo, porém, impactação deste. São as despesas com aluguel da sede e filiais das empresas, bem como sua estrutura física (mobiliário, equipamentos); veículos próprios ou alugados; despesas de água, luz, internet, telefone; mão de obra administrativa, pró-labore dos sócios, tributos sobre o faturamento etc. Nas planilhas de composição de custos, as despesas indiretas são identificadas no componente chamado de “BDI” — Bônus e despesas indiretas.

O BDI será aplicado, conforme os itens 8.5 a 8.8. do Termo de Referência:

8.5 O BDI, que incidirá sobre o somatório dos custos totais de cada item de serviço, deverá estar apresentado à parte, sendo ali necessariamente detalhada sua composição;

8.6 Cada licitante deverá compor sua taxa de BDI com base em fórmula apresentada adiante, levando em conta que nesta taxa deverão estar considerados, além dos impostos, as despesas indiretas não explicitadas na planilha orçamentária e o lucro;

8.7 Na composição da taxa de BDI, não deverão ser alocados os percentuais relativos ao IRPJ e CSLL, consoante Acórdão 325/2007-TCU/Plenário. Os tributos Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ e Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL não devem integrar o cálculo do BDI, nem a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalísticas que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante;

8.8 A fórmula adotada pela EMAP para cálculo do BDI, de Acórdão 2369/2011-TCU/Plenário, é:

$$BDI = \left[ \frac{(1 + (AC + S + R + G)) (1 + DF) (1 + L) - 1}{(1 - I)} \right] \times 100$$

AC = É a taxa de rateio da Administração Central;

S = É uma taxa representativa de Seguros;

R = Corresponde aos riscos e imprevistos;  
G = É a taxa representativa do ônus das garantias exigidas em edital;  
DF = É a taxa representativa das despesas financeiras;  
L = Corresponde ao lucro bruto;  
I = É a taxa representativa dos impostos (PIS, CONFINS e ISS).

Dessa maneira, considera-se esclarecido como deve ser realizado o cálculo do BDI.

**e) Quanto à margem de aceitabilidade para consumo de cada material proposto no item “2-Materiais”? Como a Comissão irá avaliar se a quantidade proposta atenderá, a empresa precisará adivinhar a quantidade exata que a Emap estimou ou terá uma margem de aceitabilidade?**

A COSEG disponibilizou planilha para ser incluída no modelo de proposta de preços, Anexo II do Edital, com o quantitativo estimado de materiais/insumos que compõem o item 2 – MATERIAIS das planilhas de composição de custos unitários dos Lotes I e II, sem prejuízo de outros materiais que a licitante, com base em sua experiência de mercado, possa estar inserindo no esforço de entregar o melhor resultado da limpeza por metro quadrado (ver informações anexas).

Dessa forma, a licitante, de acordo com a área a ser limpa, prevista no item 5 do Termo de Referência, observadas a peculiaridade, a produtividade e a frequência de cada tipo de serviço e as condições do local objeto da contratação, conforme item 2 do Termo de Referência, e, ainda, habilidades, equipamentos e tecnologia empregados, pode prever o quantitativo de materiais para os outros itens que compõem a PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIO.

Em vista da disponibilização dos quantitativos que compõem o item 2 da planilha de composição de custos unitário, novo edital será publicado.

**f) Quanto aos itens 1.8; 2.80; 3.4; 4.13; 5.3 e 6.1, previstos no anexo III do Edital, diz “(...) especificar outros se houver”, isso significa dizer que o orçamento da Emap não está completo? Ou que as empresas poderão colocar mais itens que julgar necessário e obter vantagens sobre as demais concorrentes?**

Não. Significa que cada licitante tem autonomia para fazer sua planilha de composição de custo unitário, podendo adotar solução mais adequada e fazer uso de equipamentos e materiais adequados, desde que atenda a todos os requisitos para a prestação dos serviços contidos no Termo de Referência.

A COSEG reforça a importância da Visita Técnica para o conhecimento do tamanho e peculiaridades das áreas onde serão executados os trabalhos, que são administradas pela EMAP, e esclarece que foi concedida uma margem de liberdade para as licitantes, dentro de uma racionalidade e experiência de mercado, incluir itens, equipamentos, maquinários, veículos etc. que julgue necessários para correta entrega do objeto e que a expressão “especificar outros, se houver” reflete a oportunidade de a licitante dizer como e/ou com o quê entregará o objeto (limpeza, asseio

e conservação), em conformidade com Termo de Referência. Caso dimensione inadequadamente sua proposta comercial, a contratada deverá promover os meios necessários para correta execução dos serviços.

Desta maneira, considera esclarecido que o processo de julgamento da proposta será pelo menor preço, considerando os critérios de avaliação constantes do edital. Entretanto faz-se necessário alterar o edital para tornar obrigatório a visita técnica

**g) Quais critérios para avaliar os itens extras inseridos pelas empresas?**

Os itens que compõem a planilha de custo unitário da licitante fazem parte da formação da proposta de preços que a licitante julgar necessários para a execução dos serviços. O critério de avaliação é o Menor Preço e a proposta deve estar em conformidade com o Termo de Referência.

Desta maneira, considera esclarecido que o processo de julgamento da proposta será pelo menor preço, considerando os critérios de avaliação constantes do edital.

**h) Ao inserir mais itens o valor orçado poderá ser superior ao valor estimado pela EMAP?**

Não. Conforme o item 7.4 do edital, serão desclassificadas as Propostas de Preços que Apresentar, após a fase de lance ou negociação, preço total acima do orçamento estimado da EMAP.

Desta maneira, considera esclarecido que o processo de julgamento da proposta levará em consideração o valor de referência da EMAP estimado para essa contratação.

**i) Levando em consideração o Art. 44 da Lei 8.666, “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. § 1º - É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. (grifo nosso)”, quais serão os critérios para avaliar os itens já questionados nas perguntas anteriores.**

Recorrendo aos princípios e aos objetivos que norteiam a licitação, o julgamento das propostas levará em consideração o cumprimento das exigências previstas no Edital, bem como a proposta de menor preço, conforme estabelece o item 7.1 do edital:

7.1 No julgamento das propostas, a classificação se dará em ordem crescente dos preços apresentados, sendo considerada vencedora a proposta mais vantajosa, observados os prazos, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no Edital e seus anexos.

Da mesma forma, a Lei 13.303/2016 estabelece que:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Art. 54, § 3º Para efeito de julgamento, não serão consideradas vantagens não previstas no instrumento convocatório.

Assim também, acerca do princípio do julgamento objetivo, prepondera o mestre Marçal:

“O critério de julgamento é o instrumento de avaliação objetiva da compatibilidade entre a proposta e os interesses fundamentais buscados pela Administração.”

“O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva do administrador. Vence a licitação a proposta que se configura como a mais conveniente para a concretização dos interesses coletivos e supra-individuais, segundo critérios objetivos. A liberdade de escolha vai sendo suprimida na medida em que o procedimento avança. Ao final, a regra é a ausência de espaço para uma decisão discricionária. Isso significa que ainda que se mudasse os julgadores, a decisão adotada na última fase teria que ser a mesma”

Nesse mesmo prisma, Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que:

“Dispõe aos licitantes igualdades de direitos, segundo MARIA DI PIETRO “o princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que está visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar”.

Cabe ainda observar o texto do inciso VIII do art. 69 da Lei 13.303/2016

Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:

VIII - a vinculação ao instrumento convocatório da respectiva licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor.

Desta maneira, considera esclarecido que o processo de julgamento da proposta será pelo menor preço, considerando os critérios de avaliação constantes do edital e demais leis pertinentes.

### III – DA DECISÃO FINAL

Diante do exposto e pelas razões aqui apresentadas, para no mérito julgar PROCEDENTE EM PARTE a impugnação interposta pela empresa **ANCORA MANUTENÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, havendo necessidade, nos pontos aqui apresentados, de reformulação do Edital.

Após adequação do Instrumento Convocatório, a versão alterada do edital será publicada no site da EMAP e no portal de compras do Banco do Brasil (licitações-e).

São Luís/MA, 08 de abril 2022.

Maykon Froz Marques  
Pregoeiro da EMAP

Caroline Santos Maranhão  
Presidente da CSL/EMAP

## CANTEIRO DE APOIO FOTO E LOCALIZAÇÃO

