

DECISÃO SOBRE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA LICITAÇÃO LRE ELETRÔNICA Nº 012/2023-EMAP, APRESENTADO PELA 2ª EMPRESA INTERESSADA

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital encaminhado pela **2ª Interessada**, referente à Licitação LRE Eletrônica nº 012/2023 - EMAP, cujo objeto é contratação de empresa especializada em prestação de serviços contínuos sob demanda de manutenção preventiva, preditiva e corretiva, com fornecimento de materiais nas disciplinas civil, elétrica e mecânica em equipamentos móveis e estacionários, instalações de infraestrutura portuária, fornecimento de mão de obra (postos de trabalho) e venda de insumos para atendimento aos postos de trabalho na área primária e secundária do Porto do Itaqui, Terminais Externos (Ponta da Espera e Cujupe), Cais de São José de Ribamar e quaisquer outras áreas que por ventura venham a ser administradas pela EMAP, exceto instalações prediais, conforme especificações do Termo de Referência, seus elementos e a Minuta do Contrato, constantes dos ANEXOS I e IX, respectivamente, do Edital.

Sobre a matéria, prestam-se as seguintes informações e decisão:

I – DAS ALEGAÇÕES

Em sua peça impugnatória, o reclamante procede com as seguintes alegações:

1. O código ORSE 13292 não tem mais na base de 04/2023 (base do orçamento). Ele só existe na base de 04/2022 (base ORSE). O preço é da antiga base de 04/2022. Esse item deveria ser cotação.

				Valor do BDI =>	U,UU	Valor com BDI		U,UUU
6.290	Código	Banco	Descrição	Tipo	Und	Quant.	Valor Unit	Total
Composição	1003-14	Próprio	REFLETOR SLIM LED 150W DE POTÊNCIA, BRANCO FRIO, 6500K, AUTOVOLT, MARCA G-LIGHT OU SIMILAR - ORSE (11875)	INEL - INSTALAÇÃO ELÉTRICA/ELETRIFICAÇÃO E	UND	1,0000000	0,00	0,00
Composição Auxiliar	88264	SINAPI	ELETRICISTA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SEDI - SERVIÇOS DIVERSOS	H	1,5000000	0,00	0,00
Insumo	13292	ORSE	Refletor Slim LED 150W de potência, branco Frio, 6500k, Autovolt, marca G-light ou similar un	Material	un	1,0000000	0,00	0,00
Valor do BDI =>					0,00	Valor com BDI		0,00

2. Algumas descrições das composições de preço são vagas ou ambíguas, dificultando a compreensão e a análise precisa dos serviços a serem contratados
3. Ausência de justificativas adequadas para os preços estabelecidos nas composições próprias.

Ao final, solicita que seja realizada uma revisão imediata das composições de preço presentes no edital de licitação, a fim de corrigir as inconsistências e garantir a conformidade com os princípios da legalidade, isonomia e transparência. Além da concessão de um prazo adicional

para que os licitantes possam analisar e ajustar suas propostas, levando em consideração as alterações realizadas nas composições de preço.

II – DA ANÁLISE

Inicialmente, cumpre 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.

Segundo a referida lei, há um prazo para a impugnação do edital, conforme se observa abaixo:

“Art. 87. [Omissis]

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º.” (grifos nossos)

De igual modo, 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, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas, 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.”

Desse modo, cabe asseverar que a referida peça impugnatória foi interposta fora do prazo estabelecido para tal, não cumprindo assim o requisito da tempestividade.

Portanto, com base na legislação, a comissão de licitação não é obrigada a receber impugnações intempestivas. Entretanto, em razão do princípio da autotutela, a Administração tem o dever de zelar pela manutenção da legalidade dos seus atos.

Assim, incumbe ao Pregoeiro, ao Agente de Contratação ou à Comissão de Contratação analisar a impugnação mesmo que intempestiva, para fins de resguardar a legalidade e o interesse público.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula 473, ilustra o princípio da autotutela:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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.”

Na mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas da União recentemente proferiu o Acórdão 1414/2023 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira), que discorre sobre o tema:

Licitação. Edital de licitação. Impugnação. Competitividade. Restrição. Comissão de licitação. Pregoeiro. Revisão de ofício. Princípio da autotutela.

É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida, sob pena de violação do princípio da autotutela.

(Acórdão 1414/2023 – Plenário, Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo: 008.536/2023-6, Data da sessão: 12/07/2023, Número da Ata: 28/2023)

Dessa forma, para fins argumentativos e de forma a elucidar todas as possíveis dúvidas apontadas, iremos analisar o pedido.

- a) **Quanto o uso do código ORSE 13292 não tem mais na base de 04/2023 (base do orçamento). Ele só existe na base de 04/2022 (base ORSE). O preço é da antiga base de 04/2022. Esse item deveria ser cotação.**

Submeteu-se a alegação à Gerencia de Manutenção - GEMAN, responsável pela elaboração do Termo de Referência, esclareceu que:

As tabelas de referência utilizadas pela Administração, são elaboradas de forma dinâmica, sendo que alguns itens podem constar na composição preço em um mês não figurar no outro mês, e foi o que ocorreu no item em questão.

Ademais, o percentual correspondente ao valor desse item em relação ao valor total do contrato, é irrelevante, não fará diferença no resultado do certame, sendo essa variação possível de ser absorvido no percentual de risco previsto na composição do BDI.

Diante do exposto, no que tange às alegações trazidas pelo impugnante, não merece guarida o pedido de impugnação.

b) Quanto a alegação de que algumas descrições das composições de preço são vagas ou ambíguas, dificultando a compreensão e a análise precisa dos serviços a serem contratados

Inicialmente, como o interessado não indica de maneira clara e precisa os itens da composição de preço que reputa vagos, imprecisos ou equivocados, e diante do número elevado de composições existentes, é dificultada a defesa, pela Administração Pública, do ato administrativo atacado, com base em ilações genéricas.

De todo modo, submeteu-se a alegação à Gerencia de Manutenção - GEMAN, responsável pela elaboração do Termo de Referência, manifestou-se que:

“As descrições contidas no edital são claras, tanto é que a licitante não aponta de forma clara e objetiva os itens que se encontram com a descrição vaga e ambígua.

Outrossim, esclarece que a licitante poderá elaborar suas próprias composições, desde que atenda o item principal da planilha. As composições analíticas dos itens da planilha servem apenas de referencial (balizamento), isto é, não vinculam os licitantes à utilização destas para que o preço final dos licitantes seja apresentado. Nesse sentido, as empresas licitantes possuem duas opções distintas: utilizar, por sua conta e risco, as composições apresentadas nas descrições analíticas ou, alternativamente, alterá-las de modo a atender às especificações contidas na planilha sintética.”

Observe-se que o art. 87, §1º, da Lei nº 13.303/2016, diz que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, determinando o prazo para tanto. No caso, além da inobservância do prazo, o interessado faz ilações genéricas, sem indicar, de maneira clara e precisa, de que irregularidade estaria tratando, de modo a que seja avaliada a necessidade quer de anulação, quer de revogação, quer de modificação do edital.

Diante do exposto, no que tange às alegações trazidas pelo impugnante, não merece guarida o pedido de impugnação.

c) Quanto a alegação de Ausência de justificativas adequadas para os preços estabelecidos nas composições próprias.

Submeteu-se a alegação à Gerencia de Manutenção - GEMAN, responsável pela elaboração do Termo de Referência, posicionando-se que:

“As descrições dos itens da planilha sintética que foram extraídos de bancos oficiais (como SINAPI, SICRO, ORSE, etc.) estão especificadas em conformidade com essas referências. Os demais itens de composição própria foram elaborados com descrições que atendam às especificidades das atividades de manutenção portuária, uma vez que os licitantes devem observar as peculiaridades do local de execução do objeto, o que vai ao encontro do princípio da especificidade em situações de serviços de engenharia em locais que exijam melhor controle dos requisitos de Segurança do Trabalho e Meio Ambiente, tanto é que a licitante não aponta de forma clara e objetiva quais itens se apresentam sem a devida justificativa. Tal adequação é acolhida pela legislação vigente, conforme a Lei nº 13.303/2016, art. 31, § 2º e 3º. Do mesmo modo, o Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Volume 1 Metodologia e Conceitos, p. 9), sobre os preços de referência, argumenta que:

Preço de referência é uma estatística obtida por meio de pesquisa e coleta de informações no mercado. Com o painel de informações, aplicam-se metodologias de crítica e cálculo gerando um resultado final. Por ser produto de uma pesquisa, não possui as características principais do preço transacional, tais como carga de negociação e informações reais para a efetivação de compra. O preço de referência tem como principal objetivo servir de parâmetro à tomada de decisões. A periodicidade de divulgação dos resultados finais de preços do SICRO é bimestral.

Ademais, o documento citado anteriormente também afirma que:

A utilização indiscriminada dos preços divulgados pelo Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, sem o devido tratamento que a elaboração de um orçamento para contratação de obras públicas requer, independentemente do nível de detalhamento do projeto, constitui grave erro para a correta formação dos preços das obras de infraestrutura de transportes [...] Este entendimento se ampara no fato de que os preços de referência divulgados pelo SICRO não contêm fatores inerentes à expectativa de negociação e ganhos de escala envolvidos na execução de uma obra real, o que não é desejável para os insumos de maior relevância nos orçamentos públicos de obras de infraestrutura (Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes, Volume 1, SICRO, p. 195, grifos nossos).

Sobre a utilização de composições próprias, é válido destacar as lições de Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch Santos, no livro “Comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº13.303/2016 – Lei das Estatais”, 1ª ed., Belo Horizonte, Forum, 2017, os quais, em comentário ao artigo 31, §§2º e 3º, da Lei das Estatais, explicam que a Administração Pública pode valer-se das fontes apontadas pelo legislador para fins de determinação do respectivo orçamento de referência:

“No dizer da lei, o orçamento de referência custos global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtida a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

No caso de inviabilidade da definição dos custos pelo método referenciados acima, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio de dados contidos na tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração Pública Federal, em publicações técnicas especializadas, em bancos de dados e sistemas específicos instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Deve haver rigor administrativo na apuração dos preços de referência global e também na apuração do preço de referência de componentes unitários de planilha de custos, de modo que a estatal tenha pleno domínio acerca dos preços praticados no mercado que se insere a contratação.

Orçamentos estimativos deficientes e dissociados da realidade do mercado podem obstar o cumprimento do dever imposto legalmente de evitar o superfaturamento e o sobrepreço.” (Guimarães, Edgar e Abduch Santos, José Anacleto. Comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº13.303/2016 – Lei das Estatais. 1ª ed., 1ª reimpressão. Belo Horizonte: 2017, p. 97-98).

De igual forma, Sidney Bittencourt, no livro A nova Lei das Estatais: novo regime de licitações e contratos nas empresas estatais, Mizuno, 2017, apoiando-se nas lições de Alécia Bicalho, explica que o legislador previu a simplificação da metodologia de estimativa de custo global de obra ou serviço para dotá-la de maior flexibilidade, de forma a atender as disparidades inerentes à realidade das obras no país.

Do regramento instituído pela Lei nº 13.303/2016, bem como da doutrina supracitada, extrai-se que a Administração Pública pode valer-se de distintas fontes para fins de orçamentação, sendo prioritária a utilização do SINAPI, para a construção civil em geral, e do SICRO, pra obras e serviços rodoviários e que, diante de inviabilidade de tal proceder, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio de dados contidos na tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração Pública Federal, em publicações técnicas especializadas, em bancos de dados e sistemas específicos instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. Ou seja, não há óbice a utilização de composições própria eis que devem ser promovidas as adequações necessárias para que os valores obtidos reflitam a realidade do serviço/empreendimento.

No caso específico, conforme o posicionamento técnico da GEMAN, tendo em vista as particularidades dos serviços prestados nas áreas portuárias, as composições próprias foram elaboradas com descrições que atendam às especificidades das atividades de manutenção

portuária que exige melhor controle dos requisitos de Segurança do Trabalho e Meio Ambiente, que cumpre alcançar índices de produtividade, segurança do trabalho e nível de qualidade dos serviços.

Importante acrescentar, conforme resposta da área técnica, que das composições próprias, quase totalidade dos insumos foram originados de bases oficiais, tais como SINAPI/ORSE/SBC, não podendo se falar em prejuízo à transparência e à competitividade, como determinado no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, e no art. 31, da Lei nº 13.303/2016:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

“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.”

Ainda consoante se extrai da resposta da área técnica, os próprios manuais do SINAPI e do SICRO registram a possibilidade de que o engenheiro orçamentista promova os ajustes necessários para a realidade concreta do empreendimento e/ou serviço a ser contratado. Observe-se o que estabelece o Manual SINAPI – Metodologias e Conceitos (9ª edição):

As obras executadas com recursos da União devem ter seus orçamentos balizados pelos preços do SINAPI ou SICRO. Contudo, a utilização de referências para obras públicas distintas daquelas publicadas pelo SINAPI e do SICRO tem previsão legal, conforme art. 8º do Decreto nº 7.983/2013, o qual permite a adoção de critérios de preços diferenciados em razão de especificidades locais ou de projeto, desde que justificado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

O art. 6º do mesmo Decreto prevê ainda que, no caso de inviabilidade de adoção do SINAPI e do SICRO, a estimativa de custos poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabelas de referências aprovadas por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Assim, é fundamental ao orçamentista conhecer os critérios e aspectos técnicos envolvidos nos Sistemas de Referência, contribuindo para a escolha adequada da referência mais apropriada entre aquelas disponíveis. Os Sistemas de Referências, pelo seu papel, possuem caráter genérico e abrangente, sendo indispensável e relevante o trabalho do orçamentista de verificar e adequar as referências ao caso específico, com as particularidades da obra que deseja orçar.

Nesse mesmo sentido, cite-se o Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do SICRO, Volume I – Metodologias e Conceitos:

Por essa mesma razão, diante dos normativos internos e das boas práticas de orçamentação preconizadas pelas organizações representativas de classes correlatas ao tema, a CGCIT privilegia a atuação do engenheiro orçamentista na manipulação de parâmetros médios referenciais de custos, originalmente calcados em premissas constantes deste Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes.

Somente com a intervenção deste profissional torna-se possível que situações específicas e singularidades políticas, logísticas, sociais e econômicas possam ser incorporadas a um orçamento concreto, garantindo assim, a acurácia desejável a uma peça importante e indispensável para contratação de obras públicas, produzida pela aplicação e condensação de amplos conhecimentos de engenharia.

Entendendo que um orçamento de referência não guarda estrita relação com a utilização compulsória dos preços referenciais divulgados por um sistema oficial de custos ou banco de dados qualquer, mas sim com a definição de preços de venda limites para os quais a Administração Pública encontrar-se-ia disposta a reconhecer e a pagar, a Coordenação-Geral de Custos sempre busca, na elaboração de seus orçamentos e pareceres internos, valorizar a atuação dos profissionais legalmente responsáveis e devidamente habilitados à confecção dos orçamentos.

Diante do exposto, no que tange às alegações trazidas pelo impugnante, não merece guarida o pedido de impugnação.

III – DA DECISÃO FINAL

Diante do exposto e pelas razões aqui apresentadas, a Comissão Setorial de Licitação **NÃO CONHECE**, em razão da intempestividade, para no mérito julgar, com base na manifestação da área técnica competente, **IMPROCEDENTE** a impugnação interposta pelo 2º interessado, não havendo necessidade de nova alteração do Edital.

São Luís/MA, 31 de agosto 2023.

Caroline Santos Maranhão
Presidente da CSL/EMAP

Maria de Fátima Chaves Bezerra
Membro da CSL/EMAP

João Luís Diniz Nogueira
Membro da CSL/EMAP

Vinícius Leitão Machado Filho
Membro da CSL/EMAP