



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

EXAME

EXAME DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO: Nº. 412/2022/SUPEL/RO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: Nº. 0009.013372/2022-30

OBJETO: Pregão eletrônico para contratação de empresa terceirizada para fornecimento de mão de obra especializada para realização de atividades meio (GESTOR DE AERÓDROMO, RESPONSÁVEL AVSEC E AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS) nos Aeroportos de Ariquemes, Guajará Mirim e Costa Marques e do Estado de Rondônia, conforme especificações constante no presente termo de referência.

A Superintendência Estadual de Licitações - SUPEL, através de seu Pregoeiro e Equipe de Apoio, nomeados por força das disposições contidas na Portaria nº 11, publicada no DOE do dia 28 de janeiro de 2022, informa que elaborou exame dos pedidos de Impugnação apresentados por empresas interessadas, interpostos em face do PE 412/2022/SUPEL/RO, conforme abaixo.

1. DAS PRELIMINARES

Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade (nos termos do Decreto Estadual 26.182/2021, art. 23, e do item 3.1 do Edital), conforme comprovam os documentos colacionados ao processo administrativo SEI relacionado a este PE 412/2022/SUPEL, pelo que passo formulação do exame dos Pedidos de Impugnação.

2. DO TERMO DE REFERÊNCIA, DA PLANILHA DE CUSTOS, DA PESQUISA DE PREÇOS E DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

2.1. DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

Inicialmente é preciso registrar que **não é competência deste pregoeiro, nos termos do art. 17, do Decreto Estadual n. 26.182/21, a elaboração do termo de referência e da planilha de custos e formação de preços**, vejamos:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - conduzir a sessão pública;

II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, requisitando subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

IV - coordenar a sessão pública e o envio de lances;

V - verificar e julgar as condições de habilitação;

VI - sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade

VII - receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente, quando mantiver sua decisão;

VIII - indicar o vencedor do certame;

IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade competente para propor a sua homologação.

Como é possível aferir acima, não há qualquer menção a elaboração de termo de referência e planilha de custos e formação de preços dentre as atribuições deste Pregoeiro.

Ademais, noutros trechos, **a norma regulamentar supra, é clara ao afirmar, em seu art. 8º, §3º e §4º, que a elaboração de termo de referência e seus anexos, bem como da planilha de decomposição de custos e formação de preços é de responsabilidade da unidade requisitante, "in verbis":**

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído no mínimo, com os seguintes documentos:

(...)

§3º Compete à Unidade requisitante a elaboração da planilha de decomposição de custos e formação de preços, de que trata o inciso IV.

§ 4º Compete à Unidade requisitante a elaboração de todos os anexos do Termo de Referência.

Portanto, sendo o processo em tela oriundo do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO, o termo de referência e a planilha de custos e formação de preços são de inteira responsabilidade dos agentes públicos que os elaboraram e aprovaram, bem como as análises e manifestações em relação a tais documentos.

2.2. DA PESQUISA DE PREÇOS E DO QUADRO ESTIMATIVO

Da mesma forma que destacado no início deste expediente, não é competência deste pregoeiro, nos termos do art. 17, do Decreto Estadual n. 26.182/21, a realização ou análise de pesquisa de preços, vejamos:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - conduzir a sessão pública;

II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, requisitando subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

IV - coordenar a sessão pública e o envio de lances;

V - verificar e julgar as condições de habilitação;

VI - sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade

VII - receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente, quando mantiver sua decisão;

VIII - indicar o vencedor do certame;

IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade competente para propor a sua homologação.

Como também se pode aferir acima, não há qualquer menção a realização de pesquisa de preços e elaboração de quadro estimativo dentre as atribuições deste agente público.

Dentro da estrutura da SUPEL, a pesquisa de preços e elaboração de quadro estimativo é de inteira responsabilidade da unidade SUPEL-GEPEAP (bem como da unidade de origem, que aprova tal pesquisa), que tem o dever de atuar conforme as normas legais e regulamentares, dentre as quais a Portaria nº 238/2019/SUPEL-CI, que estabelece diretrizes para a realização das devidas cotações.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Contas da União:

Não cabe à comissão de licitação avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório.

Acórdão 594/2020-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

2.3. DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Em resumo, não podemos perder de vista o princípio da segregação de funções, que consiste na separação de atividades dentro do processo de contratação pública, visando maior eficiência e controle na prática dos atos administrativos. Por desdobraimento lógico, **não pode recair sobre este agente público a prática de atos realizados por outras gerências, coordenadorias e servidores.**

Nessa trilha, já decidiu o eminente Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Acórdão AC1-TC 00767/21 referente ao processo 03196/20, que:

EMENTA: DENÚNCIA. DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTRADAS DE RODAGENS, TRANSPORTE, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS – DER/RO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Ausência de comprovação de materialização de irregularidades na elaboração de termo de referência em que é inviável a participação de pregoeiro, na fase interna, haja vista a segregação de funções, na forma do disposto no art. 3º, IV, da Lei n. 10.520, de 2002;

2. Não cabe ao pregoeiro avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório;

3. Denúncia conhecida e, no mérito, julgada improcedente, com o consequente arquivamento.

4. Precedentes: Processo n. 010.697/2009-9 – Acórdão 4.848/2010 – Primeira Câmara – TCU. Relator: Min. AUGUSTO NARDES; Processo n. 011.479/2016-4 – Acórdão 1.372/2019-Plenário – TCU. Relator Min. BENJAMIN ZYMLER.

Pois bem. Isto posto, informo que os pedidos de esclarecimento e impugnação, apresentados por parte das empresas interessadas, foram remetidos aos setores responsáveis dentro desta SUPEL e do DER, advindo manifestação nos termos que passo agora a discorrer.

3. DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO E DA RESPOSTA DA UNIDADE TÉCNICA DO DER

a) SÍNTESE DO PEDIDO DA EMPRESA 01

O presente documento tem o intuito de esclarecer a SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE LICITAÇÕES - SUPEL/RO, que o preço máximo ofertado para os Lotes I, II e III, não é o valor que está sendo praticado atualmente para locação de veículos, vide quando da publicação do Adendo Modificador 03/2022, do Pregão Eletrônico 146/2022/SUPEL/RO (Processo 0042.561986/2021-36) que tem com Objeto a Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos automotivos do tipo do tipo Pick Up para transporte de passageiros, sem motorista, Km livre, apólice de seguro total e outros, para atender as demandas de transporte das Secretarias Executivas Regionais através da Coordenadoria de Gastos Administrativos - GGA, a pedido da Superintendência Estadual de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos – SUGESP, fora estimado o valor para locação de veículo tipo pick-up, o valor unitário de R\$ 11.274,57 (onze mil, duzentos e setenta quatro reais e cinquenta e sete centavos) mensal, quando a planilha de formação de preços do posto Gestor/Gerente da Administração de Aeroportos prevê a contratação deste serviço em R\$ 3.577,48 (três mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e quarenta e oito centavos).

[...]

Assim a intenção da presente IMPUGNAÇÃO é a adequação do valor do serviço ao preço real que vem sendo praticado no mercado, para garantir com isso o bom andamento do procedimento licitatório e evitar qualquer fato superveniente que possa prejudicar a Administração Pública.

a.1) MANIFESTAÇÃO DO DER

O pedido refere-se ao item “VEÍCULO OPERACIONAL”, parte integrante da planilha de formação de preços dos postos Gestor/Gerente da Administração de Aeroportos (Lotes I, II e III) e que determinam os valores finais de referência, os quais estimam o preço máximo para contratação dos serviços, está muito abaixo do preço praticado no mercado, chegando a ser inexequível

Os preços estimados do que se refere ao item acima foram definidos mediante preços cotados com as empresas que executam serviços de gestão no mercado. Além disso, este departamento já possui contratos de gestão licitados para os aeroportos de Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal, e que, na planilha destes contratos possui o mesmo item, assim, demonstrando de outra forma que o valor estimado está exequível.

Cabe ressaltar ainda que, o veículo operacional vai ficar à disposição para ser utilizado pelo gestor **dentro** do sítio aeroportuário para cumprir as necessidades dos aeroportos no que tange a inspeção de pista, inspeção de vias de acesso e pátio, dentre outras.

a.2) MANIFESTAÇÃO DA SUPEL-GEPEAP

1. Em relação pedido da empresa supramencionada, onde reza:

"Pelo exposto, requer o conhecimento e provimento da presente IMPUGNAÇÃO quanto à exequibilidade do preço estabelecido no Anexo I – Termo de Referência (planilhas de custos e formação de preços Gestor Aeroportuário) do Pregão Eletrônico nº 412/2022/SUPEL/RO e que seja realizada uma pesquisa de mercado atualizada conforme determina o Art. 43, IV, Lei 8.666/93 e Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014 alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017 do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão haja vista que o preço estabelecido para os Lotes I, II e III é inexequível face a atual realidade do mercado, ressaltando que um pregão com preço inexequível traz inúmeros prejuízos principalmente a Administração Pública conforme foi exposto na presente Impugnação".

2.O Quadro Comparativo (0029745242), foi elaborado seguindo criteriosamente os preceitos do Artigo 2º da Portaria 238/2019/SUPEL/CI, onde destaca:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada em observância às orientações contidas no Anexo I desta Portaria e mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I – Tabelas referenciais ou preços constantes no sistema de preços referenciais do Estado de Rondônia;

II – Banco de preços eletrônicos;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos cento e oitenta dias anteriores à data da pesquisa de preços;

IV - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

V - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias

3. A empresa em tela enfatiza que, os preços estimados não representam os preços praticados no atual cenário de mercado, no entanto, não apresenta nenhum documento probante, que relacione o referido estimativo à preços desatualizados.

4. No que tange as **planilhas de custos** e formação de preços Gestor Aeroportuário, está foi utilizada apenas como composição de valores para o quadro estimativo de preços, **não cabendo a esta Setorial analisar os custos que compõem a sua formação, sendo que a referida planilha foi elaborada pela secretaria demandante do serviço.**

Frente ao explanado, esta Coordenação não verifica motivos para majoração de valores do Quadro de preços, e assim, **ratifica o Quadro Comparativo (0029745242).**

b) SÍNTESE DO PEDIDO DA EMPRESA 02

Neste aspecto, cumpre-nos ressaltar que tais serviços, (GESTOR DE AERÓDROMO, RESPONSÁVEL AVSEC E AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS), mesmo que haja o acúmulo de função estão relacionados apenas a gestão de processos relativos a compatibilidade da categoria do aeródromo classificada pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e não ao provimento de recursos para atividades de manutenção de áreas verdes, manutenção de infraestrutura em geral ou elaboração de planos, como por exemplo o (PLEM), os quais representam um elevado custo, o qual não pode e nem deve ser absorvido pelo particular, sobre risco de enriquecimento ilícito por parte da Administração.

Desta feita, é importante frisar, que os serviços relacionados acima são obrigações acessórias (manutenção preventiva e corretiva, vigilância, elaboração de plano, etc), e não devem ser aglutinados na composição de custos unitários de fornecimento de mão de obra especializada para realização de atividades meio (GESTOR DE AERÓDROMO, RESPONSÁVEL AVSEC E AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS), sobre risco de tanto o particular contratado quanto a Administração sofrerem penalidades junto aos órgãos de fiscalização (TCE, MP etc), podendo caracterizar jogo de planilha.

Nesta senda, visando atender aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade, os quais norteiam a Administração Pública, solicitamos informações acerca dos itens relacionados alhures, para que possamos proceder a elaboração de proposta orçamentária condizente com os serviços exigidos nos termos da RBAC 153.

b.1) MANIFESTAÇÃO DO DER

Informamos que cabe ao OPERADOR do aeroporto, no caso, o Departamento Estadual de Estradas de Rodagens e Transportes os serviços de infraestrutura aeroporto, e, cabe a empresa contratada os serviços de gestão, responsável AVSEC e Auxiliar de Serviços Gerais e ao que compete a cada função e obrigações da contratada prevista no termo de referência e edital.

No que tange a elaboração do PLEM - Plano de Emergência Aeroportuário onde este é um documento que estabelece as responsabilidades dos órgãos, entidades ou profissionais que possam ser acionados para o atendimento às emergências ocorridas no aeródromo ou em seu entorno. Informamos que este plano já está inserido da função gestor aeroportuário e responsável AVSEC, tendo em vista que o plano deverá ser elaborado pelo responsável AVSEC e aprovado pelo Gestor Aeroportuário.

c) SÍNTESE DO PEDIDO DA EMPRESA 03

Da forma que foi elaborada a DE PLANILHA DE CUSTOS, que deverá ser utilizada para a demonstração de forma sucinta a exequibilidade da Proposta Comercial das licitantes, que deverá ser utilizada para que as licitantes possam nortear o preenchimento de suas Planilhas e elaboração de suas Propostas Comerciais, destaca-se que esses erros tornam o valor final do profissional fora da realidade de mercado vejamos:

[...]

Assim sendo, o valor desse Submódulo 4.1 na Planilha do DER está R\$ 262,35 (duzentos e sessenta e dois reais e trinta e cinco centavos) a menor impactando diretamente no valor final do Profissional.

Insta destacar ainda que para todos os Profissionais, nos seus respectivos Lotes os valores desse Submódulo 2.2 estão com erros graves, que impactam no valor final das Propostas Comerciais.

[...]

É de praxe que sem as regras claras estabelecidas, as empresas terão dificuldades em elaborar corretamente as suas Planilhas de Custos e suas Propostas Comerciais podendo ocasionar que o processo venha a fracassar em virtude dos valores finais dos Profissionais estarem em desacordo com a Legislação Vigente.

c.1) MANIFESTAÇÃO DO DER

Considerando que o pedido interposto pela empresa referida acima versa sobre a planilha de custos elaborada pelo DER, ao verificar tais pedidos foi verificado que no item 2.2 dos encargos previdenciários e FGTS da planilha havia erro, e este foi corrigido conforme planilhas em anexo (ID 0031663997, 0031664070 e 0031664683).

Já, a segunda solicitação interposta pela empresa, referia ao item 4.1. da planilha que refere as ausências legais o pedido não prevalece, mantendo o valor referencial conforme previsto na planilha anterior. Cabe ressaltar ainda que, para que este setor chegar nos valores referencias foi utilizado planilha modelo do estado para contratação de serviços de mão de obra continuada.

4. DA DECISÃO

Isto posto, com fulcro no Art. 23, do Decreto n.º 26.182/21, e item 3.1 do Edital, **RECEBO E CONHEÇO** os pedidos de esclarecimento e impugnação interpostos pelas empresas interessadas no Pregão Eletrônico n.º 412/2022/SUPEL, pelo que **disponibilizo os esclarecimentos supra e implemento as modificações pertinentes, com base na manifestação das unidades técnicas responsáveis, tanto do DER quanto da SUPEL-RO.**

Tendo em vista que a alteração no instrumento convocatório afeta a formulação das propostas, nos termos do art. 21, §4º, da Lei Federal 8.666/93, agendo nova data de abertura do certame em tela para o dia **23/09/2022 às 09:30h (horário de Brasília - DF)**.

Dê ciência a todas as empresas interessadas por meio de regular publicação! Cumpra-se!

(conforme termos e assinatura digital abaixo)



Documento assinado eletronicamente por **Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, Pregoeiro(a)**, em 08/09/2022, às 14:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0031493691** e o código CRC **25B1ECF4**.