



**AO ILUSTRÍSSIMO SR. PREGOEIRO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E
PECUÁRIA - MAPA**

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 13/2023

PROCESSO Nº 21000.006280/2023-34

“Ser administrador é aplicar a Lei de ofício. Aplica bem a lei aquele que age com razoabilidade”. SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional. 22ed. São Paulo: Malheiros Editores; 2012. P 419.

"A Administração, ao atuar no exercício de discricão, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida" (CELSONO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, "Curso de Direito Administrativo", Ed. Malheiros, 4ª ed., p. 54)."

ATLÂNTICO ENGENHARIA LTDA. pessoa jurídica de direito privado, com sede em Brasília, Distrito Federal, no SCS, Quadra II, Bloco C, nº 41 – SALAS 115, 116 e 118 – ED. ANHANGUERA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.355.750/0001-90, representada legalmente por JOÃO BOSCO BARBOSA DE FARIA, brasileiro, casado, inscrito no CPF nº 202.410.896-20, vem, respeitosamente, por meio de suas advogadas que a presente subscrevem, interpor:

IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO

Embasada nos fatos e fundamentos a seguir alinhavados.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do Edital em tela, Item 23, qualquer pessoa é parte legítima para impugna-lo por irregularidade na aplicação da Lei nº 8666-93 ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido de forma eletrônica até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.



Portanto, incontroversa a tempestividade, visto que o prazo fatal é dia 12 de setembro, três dias úteis antes da abertura do certame, que ocorrerá em 15/09/2023.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A propósito do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, clássica é a afirmativa do Professor Hely Lopes Meirelles:

“O edital é lei interna da licitação e, como tal, vinculada aos seus termos estão tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. É impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação”. (Licitações, p.27)

Entretanto, mesmo diante dos firmes parâmetros fixados na Lei de licitação, o edital pode apresentar falhas e dar margens a eventualidades e imprevistos, bem como ser uma licitação deveras ilegal, como é o caso em comento.

Antes de adentrar na questão meritória, impende registrar que a empresa interpõe a presente Impugnação na qualidade de colaboradora, imbuída da mais lúdima boa-fé e do respeito para com esta Importante, Essencial e Honrosa Administração.

Na prática, a Impugnante executa em todo país serviços da mesma natureza ao que ora se licita, possuindo conhecimento detalhado da especificidade de tais serviços, **inclusive, com atestação técnica operacional e profissional dos serviços licitados.**

A Impugnante é empresa proba, séria e está estabelecida há anos no mercado de Engenharia e afins, atuando praticamente junto ao Governo Federal, sempre por intermédio de licitações públicas. Assim, aliando o preço justo a um serviço do mais alto gabarito, garantiu significativa presença no setor de engenharia no Brasil.

Ao longo dos anos, a empresa impugnante vem consolidando sua marca, com seriedade e competência, de forma padronizada, por meio da prestação de serviços com alto padrão de qualidade e alto índice de satisfação dos seus clientes, gerando, inclusive, a conquista de uma posição de referência perante as outras empresas do setor.

Feitas as considerações, passa-se à impugnação.



III. DA IMPUGNAÇÃO – fatos e fundamentos.

Em 13 de abril de 2023, o Ministério da Agricultura e Pecuária promoveu um processo licitatório por intermédio do edital de PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2023, PROCESSO Nº 21000.036898/2022-48, com a finalidade a seguir especificada:

“1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa de engenharia especializada em manutenção predial, para prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial preventiva, corretiva, detectiva e preditiva, por meio de obra residente exclusiva e serviços por demanda, incluindo o fornecimento de insumos, peças e materiais necessários para execução dos serviços, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

A licitação será realizada em grupo único, formado por 03 (três) itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.”

Os itens da licitação foram:

Item 1: Mão de obra (fixo mensal);

Item 2: Serviços Técnicos e Insumos com BDI (por demanda); e

Item 3: Serviços Técnicos Especializados 2 (por demanda).

A licitação contou com a participação de 10 (dez) empresas.

A empresa ADTEL FACILITIES LTDA. sagrou-se vencedora com um desconto de 37,06% para o valor global, sendo: 14,26% para o item 1; **50,00% para o item 2**; e 42,05% para o item 3.

O item 2 engloba tanto o fornecimento quanto a instalação de forro, piso e luminárias, o que suscita a preocupação de uma possível sobreposição de custos no âmbito do PE 13/2023.

O contrato recém-estabelecido com a empresa ADTEL teve início em 09 de junho de 2023, ou seja, há menos de dois meses da presente licitação n. 13/2023.



A equipe de planejamento da contratante, naquela licitação (02/2023), utilizou o seguinte argumento para justificar a não divisão do objeto:

“SOBRE O CONTRATO DE MANUTENÇÃO PREDIAL E SEUS SERVIÇOS SOB DEMANDA:

Após análise do conceito de manutenção predial e considerando toda a experiência vivenciada pela equipe de fiscalização do MAPA repassada a equipe de fiscalização chegasse à seguinte conclusão:

- **A manutenção predial corresponde a um processo sistemático e integrado;**
- **Por meio do contrato de manutenção predial visa-se garantir a segurança e funcionalidade das edificações do MAPA, as quais possuem mais de 50 anos de construção.**
- **As edificações são antigas e por isso apresentam muitos problemas na estrutura dos diversos sistemas.**
- **Agrupar todos os serviços de manutenção predial em uma única contratação representa uma forma de manter a integração e interdependência dos sistemas estruturais.**
- **Manter uma contratação única permite alcançar os resultados desejados de alcançar a segurança e garantir as funcionalidades dos sistemas estruturais;**
- **Manter uma contratação única pode reduzir riscos e melhorar a qualidade dos serviços prestados;**
- **Múltiplos contratos para manter as edificações poderia resultar em entregas de serviços fora do prazo previsto;**
- **Múltiplos contratos poderia dificultar a responsabilização por serviços prestados com pouca qualidade.**

A realidade do MAPA desde o ano de 2018, no contrato para o período de 2018/2022 foi o agrupamento dos diferentes serviços de manutenção predial em um único contrato. Essa realidade tem apresentado bons resultados, pois além de reduzir os custos de vários contratos, os serviços de manutenção predial passaram a ser mais bem fiscalizados e acompanhados, já que existe somente uma empresa prestadora dos serviços.

Análise da viabilidade econômica e economia de escala



A viabilidade econômica de um projeto envolve o confronto de alternativas a fim de escolher a melhor solução em termos financeiros-econômicos.

No presente caso, a análise econômica- financeira será a base para a decisão da equipe de planejamento quanto se vai optar por parcelar ou não o objeto da licitação.

Porém, antes de adentrar na análise econômico-financeira, importante registrar que alguns custos difíceis de serem mensurados podem impactar na decisão e neste caso, cita-se como exemplo:

- *Custo de planejamento e seleção de uma licitação;*
- *Custo de fiscalização de um contrato;*
- **Custo de reservar espaço físico para cada empresa contratada;**
- **Custo dos processos de pagamento de várias faturas de diferentes contratos;**
- **Custo de promover alterações em vários contratos (prorrogações, alterações)**

Importante considerar esses aspectos supramencionados antes de comparar os custos entre contratos diversos (um contrato para cada serviço) e o custo de contratos com serviços agrupados. Além disso, outro aspecto a ser considerado nas comparações refere-se à necessidade de padronizar os elementos de comparação, já que informações diferentes não poderiam ser comparadas, sem considerar a suas diferenças.



Exemplo de informações diferentes

CONTRATOS FIRMADOS X ESTIMATIVAS DE CUSTOS

CONTRATOS EXISTENTES		
2018-2022		
CONTRATOS EXISTENTES	VALOR DO CONTRATO	CARACTERISTICAS
08/2018- Manutenção predial	R\$ 7.372.552,47	O contrato contempla: 33 profissionais residentes com Custo anual de R\$ 2.729.376,71. Serviços por demanda + peças com Custo anual de R\$ 4.544.277,12.
28/2020-Chaveiro	R\$ 109.372,70	
02/2022- Carimbo	R\$ 14.166,00	
TOTAL	R\$ 7.496.091,17	

NOVA CONTRATAÇÃO		
AGRUPA OS 03 CONTRATOS		
AUMENTOU A MÃO DE OBRA DE 33 PARA 53 PROFISSIONAIS		
UNIFICOU OS SERVIÇOS E PEÇAS E AUMENTOU O VALOR PARA ATENDER A NOVA DEMANDA		
NOVA CONTRATAÇÃO	VALOR ESTIMADO	
EM PLANEJAMENTO	R\$ 12.935.936,61	O valor estimado contempla o aumento na mão de obra e nos serviços por demanda + peças. 1. O item mão de obra passou de 33 profissionais para 53 profissionais. 2. O item serviços por demanda e peças (contrato 08/2018 de 2018 /2022) passou a ser chamado de serviços e insumos (nova licitação para 2023/2028)



COMPARAÇÃO

CONTRATO 2018/2022 X PLANEJAMENTO 2023/2028

ITEM	CUSTO CONTRATADO CONTRATO 08 /2018 2018/2022	CUSTO ESTIMADO PLANEJAMENTO DE NOVA CONTRATAÇÃO 2023/2028	DIFERENÇA	MOTIVO DA DIFERENÇA
MÃO DE OBRA COM	R\$ 2.729.376,71	R\$ 4.356.970,30	R\$ 1.627.593,59	A diferença refere-se ao aumento de 20 profissionais.
SERVIÇO POR DEMANDA + PEÇAS (INSUMOS)	R\$ 4.544.277,12	R\$ 7.113.897,65	R\$ 2.569.620,53	A diferença refere-se ao aumento projetado na demanda por serviços, considerando que o MAPA atenderá o ministério da pesca e o ministério do desenvolvimento regional, bem como o custo unitário de cada serviço.

(...)

Ao agrupar os contratos, tem-se outras vantagens, dentre as quais, pode-se mencionar, os custos por não se ter realizado as 03 licitações diferentes, formalizado 03 contratos, pois isso iria exigir equipes, além de um custo para gestão (custo para pagamento, custo para fiscalizar, custo para renovar, dentre outros).

Assim, entende-se que reunir o contrato de manutenção predial + chaveiro + carimbo em uma única contratação tem-se grandes vantagens, incluindo a econômica.

Atualmente, o MAPA possui 01 único contrato de manutenção predial, assinado em 2018, que abrange os anos 2018/2022 e por meio deste contrato realiza-se a manutenção predial das 07 edificações pertencentes ao MAPA.

Anteriormente, o MAPA tinha a prestação dos serviços de manutenção distribuídos em 07 contratos distintos, conforme a seguinte distribuição:

1. Contrato de manutenção predial- elétrica, hidráulica e ar-condicionado
2. Contrato de manutenção dos equipamentos eletrônicos do auditório
3. Contrato de manutenção da qualidade do ar
4. Contrato de manutenção de vidraçaria
5. Contrato de manutenção de persianas



6. 6. Contrato de manutenção de Forros

7. 7. Contrato de manutenção de pisos

Antes de 2018, a COORDENAÇÃO DE OBRA E INFRAESTRUTURA-COIN, na época denominada de DIVISÃO DE INFRAESTRUTURA-DINF era responsável por fiscalizar e gerenciar 07 contratos diferentes, cujos valores estão expostos abaixo.

CONTRATOS DE MANUTENÇÃO

07 CONTRATOS

ANTES DE 2018

Nº	Nº DO CONTRATO	OBJETO	VALOR DO CONTRATO
01	Contrato 05/2012	Manutenção elétrica, spda, lógico, hidráulica, ar condicionado central e de janela, reparo de móveis, pintura, serralheria, conserto de eletrônico e manutenção de banco de dados	R\$ 3.895.450,00
02	Contrato 35/2012	Qualidade do ar, limpeza, higienização do ed. sede e anexo	R\$ 297.000,00
03	Ata registro nº 20/2015	Persianas e cortinas	R\$ 670.300,00
04	Contrato 06/2016	Vidros, película e molduras	R\$ 139.430,45
05	Contrato 58/2010	Sistema de áudio	R\$ 259.673,03
06	Contrato 31/2015	Sistema de forro e luminárias	R\$ 1.146.616,00
07	Contrato 26/2015	Sistema de piso	R\$ 2.297.417,50
TOTAL DOS VALORES			R\$ 8.705.886,98

Neste modelo, cada empresa era responsável por um tipo de serviço, assim, em um simples serviço de manutenção de ar-condicionado, se houver a necessidade de retirar o aparelho do local, seria necessário mobilizar a empresa de manutenção de vidros (contrato 06/2016), a empresa de manutenção civil (contrato 05/2012) e a empresa de manutenção de persianas (ata de registro 20/2015).



Essa situação de múltiplos contratados envolvidos na realização de uma solicitação era bastante comum na época e gerava um grande problema para os fiscais do contrato. A consequência foi que muitos desses contratos ao serem auditados pela CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO-CGU apresentaram inconsistências relativas a fiscalização.

A situação se tornaria insustentável com grande risco para os servidores designados para fiscalizar, já que o grande número de contratos exigia muita atenção dos servidores e aumentava o volume de serviço em grau incompatível com a qualidade.

Tendo em vista a proximidade do fim da maioria dos contratos do período de 2012-2018, a equipe de planejamento da época, após analisar diversas contratações similares e considerar a realidade enfrentada pelos servidores sugeriu a alternativa de agrupar todos os serviços em um único contrato.

A solução proposta resultou no contrato no contrato 08/2018, cujo valor inicial foi de R\$ 5.442.110,37, muito inferior aos R\$ 8.705.886,98 relativo aos 07 contratos anteriores.

(...)

Desta forma, a contratação atual contempla o conjunto de serviços envolvendo todos os serviços que foram agrupados no ano de 2018, sendo que para o novo contrato de 2023/2028 sugere-se o agrupamento de mais 02 contratos que ainda existe e estão sob o cuidado da COIN/CGLI.” [grifou-se e destacou-se]

Observa-se nos parágrafos anteriores que todos os argumentos apresentados pela equipe de planejamento da referida contratação conduziram à conclusão de que o fracionamento do objeto não seria pertinente. Isso foi enfatizado por meio da exemplificação e da justificação da não aquisição dos serviços de forro e piso em separado do mencionado contrato.

Nesse sentido, é motivo de grande perplexidade o fato de que, em um período inferior a 90 (noventa) dias após a celebração do contrato n. 10/2023 com a empresa ADTEL (que conquistou a vitória com um desconto de 50% nos serviços por demanda, englobando o fornecimento e a instalação de forro, piso e luminárias), o Ministério da Agricultura e Pecuária tenha lançado um novo edital de licitação visando



a contratação dos mesmos serviços de forro, piso e luminárias. **É ESTE O PONTO FULCRAL DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO.**

Logo, cabe a seguinte indagação: o montante contratado para serviços por demanda (R\$ 3.557.000,00) foi inteiramente utilizado no contrato recentemente celebrado com a empresa ADTEL, a ponto de justificar a realização de uma nova licitação com preços estimados em 3,5 vezes o valor acordado no contrato n. 10/2023, como evidenciado no quadro comparativo abaixo?

No quadro abaixo é apresentado um resumo do potencial prejuízo de R\$ 7.957.528,42, que seria imposto à União caso os serviços de Piso, Forro e Luminárias fossem contratados pelo valor estimado na presente licitação, PE 13/2023, em vez de serem fornecidos e instalados conforme o contrato nº 10/2023 atualmente em vigor, repisa-se (assinado há menos de dois meses):

VIDE QUADRO COMPARATIVO

CUSTO ESTIMADO NO PE 13/2023 X CONTRATO Nº 10/2023 CELEBRADO COM A ADTEL

LOTE	CUSTO ESTIMADO PE 13/2023	CUSTO UTILIZANDO O CONTRATO Nº 10/2023	PREJUÍZO À UNIÃO	% DE DIFERENÇA
CUSTO TOTAL - LOTE 01	R\$ 3.398.363,61	R\$ 824.288,60	R\$ 2.574.075,01	75,74%
CUSTO TOTAL - LOTE 02	R\$ 4.047.338,62	R\$ 1.277.467,47	R\$ 2.769.871,15	68,44%
CUSTO TOTAL - LOTE 03	R\$ 1.323.445,36	R\$ 324.794,21	R\$ 998.651,15	75,46%
CUSTO TOTAL - LOTE 04	R\$ 1.631.214,89	R\$ 514.862,80	R\$ 1.116.352,09	68,44%
CUSTO TOTAL - LOTE 05	R\$ 317.875,42	R\$ 76.649,93	R\$ 241.225,49	75,89%
CUSTO TOTAL - LOTE 06	R\$ 376.045,00	R\$ 118.691,48	R\$ 257.353,52	68,44%
CUSTO TOTAL GERAL	R\$11.094.282,90	R\$ 3.136.754,48	R\$ 7.957.528,42	71,73%



CUSTO ESTIMADO PE 13/2023								
EDIFÍCIO	LOTE	DESCRIÇÃO	ITENS	UNIDADE	QUANTIDADE	CUSTO UNITÁRIO MÁXIMO	CUSTO TOTAL MÁXIMO	
SEDE	1- FORRO+ LUMINÁRIAS - SEDE	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de forro.	remoção do forro existente	m ²	18.985,35	R\$ 5,00	R\$ 94.926,75	
			Transporte do entulho	m ³	664,49	R\$ 27,64	R\$ 18.366,50	
			Fornecimento e instalação do novo forro	m ²	20.648,93	R\$ 121,03	R\$ 2.499.140,00	
			Fornecimento de luminárias	un	3.044,00	R\$ 258,19	R\$ 785.930,36	
	CUSTO TOTAL - LOTE 01							R\$ 3.398.363,61
	PISO- SEDE							
	2- PISO DO SEDE	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de piso	Remoção do piso existente	m ²	19.042,49	R\$ 5,05	R\$ 96.164,57	
			Transporte do entulho	m ³	766,46	R\$ 27,64	R\$ 21.184,95	

Valor da planilha de serviços e insumos do contratado com a empresa ADTEL - Contrato nº 10/2023					
ITEM do contrato 10/2023	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO CONTRATADO	VALOR TOTAL COM O CONTRATO 10/2023
FORRO/LUMINÁRIA- SEDE					
215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M ²	18.985,35	R\$ 1,68	R\$ 31.910,81
89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M ³ - SERVIÇO	UND	664,49	R\$ 299,00	R\$ 39.736,50
220	FORRO DE FIBRA MINERAL, PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017_P	M ²	20.648,93	R\$ 34,79	R\$ 718.475,05
254	LUMINÁRIA TIPO PLAFON DOWNLIGHT LED QUADRADA DE EMBUTIR 18W BIVOLT NA COR BRANCA	UND	3.044,00	R\$ 11,22	R\$ 34.166,23
CUSTO TOTAL - LOTE 01					R\$ 824.288,60
PISO- SEDE					
N/C	(Considerado o estimado no PE 13/2023)*	m ²	19.042,49	R\$ 5,05	R\$ 96.164,57
89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M ³ - SERVIÇO	UND	766,46	R\$ 299,00	R\$ 45.834,31



		Fornecimento e instalação do novo piso	m²	19.042,49	R\$ 206,38	R\$ 3.929.989,09		PISO VINÍLICO SEMI-FLEXÍVEL EM PLACAS, PADRÃO LISO, ESPESSURA 3,2 MM, FIXADO COM COLA. AF_09/2020 - REF SINAPI 101727	M2	19.042,49	R\$ 59,63	R\$ 1.135.468,59	
CUSTO TOTAL - LOTE 02							R\$ 4.047.338,62	CUSTO TOTAL - LOTE 02					R\$ 1.277.467,47
ANEXO	FORRO- ANEXO												
	3- FORRO + LUMINÁRIAS- ANEXO	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de forro	Remoção do forro existente	m²	8.087,12	R\$ 5,00	R\$ 40.435,60	215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M²	8.087,12	R\$ 1,68	R\$ 13.592,93
			Transporte do entulho	m³	283,05	R\$ 27,64	R\$ 7.823,50	89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M³ - SERVIÇO	UND	283,05	R\$ 299,00	R\$ 16.926,39
			Fornecimento e instalação do novo forro	m²	8.087,12	R\$ 121,03	R\$ 978.784,13	220	FORRO DE FIBRA MINERAL, PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017 P	M²	8.087,12	R\$ 34,79	R\$ 281.389,59
		Fornecimento de luminárias	Fornecimento	un	1.148,00	R\$ 258,19	R\$ 296.402,12	254	LUMINÁRIA TIPO PLAFON DOWNLIGHT LED QUADRADA DE EMBUTIR 18W BIVOLT NA COR BRANCA	UND	1.148,00	R\$ 11,22	R\$ 12.885,29
CUSTO TOTAL - LOTE 03							R\$1.323.445,36	CUSTO TOTAL - LOTE 03					R\$ 324.794,21



PISO- ANEXO							
4- PISO DO ANEXO	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de piso	Remoção do piso existente	m ²	7.674,77	R\$ 5,05	R\$ 38.757,59	
		Transporte do entulho	m ³	308,91	R\$ 27,64	R\$ 8.538,27	
		Fornecimento e instalação do novo piso	m ²	7.674,77	R\$ 206,38	R\$1.583.919,03	
CUSTO TOTAL - LOTE 04					R\$1.631.214,89		
FORRO - BLOCO C 5º ANDAR							
BLOC "C"- 5º ANDAR	5- FORRO + LUMINÁRIAS- BLOCO C 5º ANDAR	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de forro	Remoção do forro existente	m ²	1.901,23	R\$ 5,00	R\$ 9.506,15
			Transporte do entulho	m ³	66,54	R\$ 27,64	R\$ 1.839,17
			Fornecimento e instalação do novo forro	m ²	1.901,23	R\$ 121,03	R\$ 230.105,87
	Fornecimento de luminárias	Fornecimento	un	296,00	R\$ 258,19	R\$ 76.424,24	

PISO- ANEXO					
N/C	(Considerado o estimado no PE 13/2023)*	m ²	7.674,77	R\$ 5,05	R\$ 38.757,59
89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M ³ - SERVIÇO	UND	308,91	R\$ 299,00	R\$ 18.472,82
300	PISO VINÍLICO SEMI-FLEXÍVEL EM PLACAS, PADRÃO LISO, ESPESSURA 3,2 MM, FIXADO COM COLA. AF_09/2020 - REF SINAPI 101727	M2	7.674,77	R\$ 59,63	R\$ 457.632,39
CUSTO TOTAL - LOTE 04					R\$ 514.862,80
FORRO - BLOCO C 5º ANDAR					
215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M ²	1.901,23	R\$ 1,68	R\$ 3.195,61
89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M ³ - SERVIÇO	UND	66,54	R\$ 299,00	R\$ 3.979,09
220	FORRO DE FIBRA MINERAL, PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017_P	M ²	1.901,23	R\$ 34,79	R\$ 66.152,89
254	LUMINÁRIA TIPO PLAFON DOWNLIGHT	UND	296,00	R\$ 11,22	R\$ 3.322,34



CUSTO TOTAL - LOTE 05						
PISO- BLOCO C 5º ANDAR						
6- PISO DO BLOCO C 5º ANDAR	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de piso	Remoção do piso existente	m ²	1.769,27	R\$ 5,05	R\$ 8.934,81
		Transporte do entulho	m ³	71,21	R\$ 27,64	R\$ 1.968,24
		Fornecimento e instalação do novo piso	m ²	1.769,27	R\$ 206,38	R\$ 365.141,94
CUSTO TOTAL - LOTE 06						R\$ 376.045,00
CUSTO TOTAL GERAL						R\$ 11.094.282,90

CUSTO TOTAL - LOTE 05						
PISO- BLOCO C 5º ANDAR						
N/C	(Considerado o estimado no PE 13/2023)*	m ²	1.769,27	R\$ 5,05	R\$ 8.934,81	
89	ÇAÇAMBA DE ENTULHO 5M ³ - SERVIÇO	UND	71,21	R\$ 299,00	R\$ 4.258,36	
300	PISO VINÍLICO SEMI-FLEXÍVEL EM PLACAS, PADRÃO LISO, ESPESSURA 3,2 MM, FIXADO COM COLA. AF_09/2020 - REF SINAPI 101727	M2	1.769,27	R\$ 59,63	R\$ 105.498,31	
CUSTO TOTAL - LOTE 06						R\$ 118.691,48
CUSTO TOTAL GERAL						R\$ 3.136.754,48

*Foi considerado o valor estimado na nova licitação, pois não consta da planilha do contrato 10/2023. Entretanto, esse item pode ser contratado, pois o referido contrato prevê que: "Na execução do contrato, caso seja necessário executar um serviço ou aplicar um material que não constar na lista de serviços em anexo deste termo de referência, neste caso, a contratada deverá compor o custo do serviço com base na tabela SINAPI ou similar e o pagamento será feito pelo valor reservado para essa finalidade;"




Pois bem, conforme evidenciado na tabela comparativa alhures, o prejuízo ao erário resultante da omissão na contratação dos serviços de fornecimento e instalação de forro, piso e luminárias, nos termos do Contrato 10/2023 celebrado com a empresa ADTEL, em contraposição à adoção de um novo processo licitatório, é estimado em R\$ 7.957.528,42.

No caso de se concretizar a aquisição por intermédio do presente Edital n. 13/2023 (PE 13/2023), o atual Contrato nº 10/2023, em vigor com a ADTEL, não poderá ser objeto de renovação, demandando, ao invés disso, um redimensionamento e uma subsequente licitação. Tal medida se impõe também em virtude da invalidação dos argumentos que embasaram a contratação efetuada por meio do pregão n. 02/2023.

Ademais, cumpre ao Ministério diligenciar na apuração de responsabilidades pela não observância das cláusulas pactuadas no Contrato 10/2023, que conferiu à empresa ADTEL a vitória com um desconto de 37,06% sobre o valor global e de 50,00% para o item 2. O fato é que, esses elementos abarcam os mesmos serviços ora sujeitos à licitação no âmbito do PE 13/2023.

Na hipótese de este Ministério não conceder a devida atenção aos graves problemas delineados nesta impugnação, seja por meio da anulação do presente edital e certame (PE 13/2023) ou pela subsequente reabertura do processo licitatório relativo ao Contrato n. 10/2023, a Impugnante reserva-se no direito de tomar medidas adicionais. Essas medidas incluem a possibilidade de encaminhamento de denúncia aos órgãos de controle bem como ao judiciário, com o propósito de garantir a minuciosa investigação e esclarecimento dos eventos em questão.

Nesta esteira, já decidiu o Tribunal de Contas da União (TCU):



“REPRESENTAÇÃO. SOBREPOSIÇÃO DE SERVIÇOS JÁ CONTRATADOS COM AQUELES OBJETO DE LICITAÇÃO EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÃO. 1. Considera-se procedente representação para determinar à entidade que se abstenha de dar continuidade à licitação, uma vez que não foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objeto da licitação em andamento e que alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade. 2. Mesmo que sejam relevantes os motivos para não-continuidade ou rescisão de contrato já firmado, o que se admite apenas por hipótese, deve a Administração justificá-los de modo a possibilitar ao contratado a defesa de seus direitos, não sendo possível simplesmente desconsiderar a avença e realizar novo certame. (...) 4. Quanto ao mérito, observo que, após instada a se manifestar, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente não trouxe respostas satisfatórias para a questão. Não foram explicitados os motivos da não-



continuação do contrato já firmado, nem foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objeto da licitação em andamento. Ademais, a unidade técnica constatou que alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade.”2 (grifou-se) [TCU. ACÓRDÃO 2080/2005 - PRIMEIRA CÂMARA. NO MESMO SENTIDO: TCU. ACÓRDÃO 7295/2013 - SEGUNDA CÂMARA E TCU. ACÓRDÃO 2650/2010 – PLENÁRIO].

Pode-se inferir do acórdão acima colacionado que o que se rechaça é a manutenção de dois contratos com o mesmo objeto, seja por falta de planejamento do órgão, ou por qualquer outro motivo que não for devidamente justificado. Foi demonstrado, nos moldes da tabela comparativa transcrita alhures, um potencial prejuízo ao erário, face ao fato dos valores licitados atualmente saírem muito mais onerosos para a administração, bem como pela possibilidade, mesmo que eventual, de realização de pagamentos duplos por serviços já executados.

Contudo, havendo justificativa plausível, vislumbra-se a possibilidade, em caráter excepcional, de, quando indispensável para a continuidade da perfeita execução do objeto, haver a sobreposição de contratos para a prestação do mesmo serviço que, por ser essencial para o desenvolvimento das atividades do órgão, não pode sofrer solução de continuidade ou mesmo queda no nível dos serviços, sob pena de dano ao interesse público. Todavia, não é o caso em comento, na medida em que: a reunião dos serviços foi devidamente justificada com a economicidade; o contrato junto a ADTEL contendo os itens sobrepostos foi assinado há menos de dois meses; e o presente certame n. 13/2023, não trouxe qualquer justificativa que o enquadre no caráter excepcional. O presente certame simplesmente foi lançado sobrepondo parte do objeto contratado recentemente, sem qualquer justificativa que não vá de encontro às anteriores para a reunião dos serviços em um único objeto, motivo pelo qual o PE 13/2023 é ilegal e deve ser anulado dentro do princípio da autotutela administrativa.

Há de se colocar que, mesmo se a Administração não pretender manter dois contratos vigentes para a prestação do mesmo serviço, mas tão somente evitar o risco de sua paralisação, poderia até se dizer viável, a princípio, a manutenção de dois contratos concomitantemente, todavia, não pode quicá ser esse o caso em comento, na medida em que a contratação com a empresa ADITEL se deu há menos de dois meses.

Não obstante ainda, caso fosse necessária a aplicabilidade da excessão em manter dois contratos com sobreposição de objeto, há de se colocar que competiria à Administração expor de forma clara e precisa no presente edital de licitação e respectiva minuta do contrato todas as regras do período em que fosse manter os dois contratos de forma excepcional, que seria, o período de transição e as responsabilidades dos envolvidos na fase de encerramento do contrato anterior, no intuito de evitar a falta de cooperação entre os particulares e, principalmente, a alegação de dificuldades para implementação do novo contrato, o que



emperraria as atividades administrativas do órgão, em prejuízo ao interesse da coletividade, ou seja, a essencialidade da medida, sob pena de a mesma ser tida como ilegal, posto que, como regra, tal procedimento não é admitido.

Todavia, mesmo diante de todas essas hipóteses jurídicas, ainda assim elas não são cabíveis no caso em comento, na medida em que uma licitação acabou de se findar com contratação de empresa que sagrou-se vencedora com oferta, quiçá inexequível, no caso dos itens ora licitados em sobreposição e em ato contínuo, sem qualquer justificativa que se enquadre nas excessões, ou mesmo que fundamente a necessidade dessa contratação, bem como a clareza de cláusulas que vão regulamentar um período de transição dos contratos sobrepostos, a presente licitação é lançada ferindo, portanto, a legalidade e na contramão da jurisprudência hodierna.

Em condição semelhante, o Tribunal de Contas da União condenou gestor responsável em face da omissão perante a celebração de novo contrato, quando ciente da existência de vínculo anterior:

AUDITORIA. CONVÊNIO. CONCLUSÃO DE OBRAS DE HOSPITAL. OBJETO SEM DETALHAMENTO ADEQUADO. OMISSÃO DIANTE DA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO, CIENTE DA EXISTÊNCIA DE AJUSTE ANTERIOR, COM A MESMA EMPRESA E MESMO OBJETO. INAÇÃO QUANTO AO PAGAMENTO INTEGRAL, MESMO SABENDO DA EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. 5. Entre as irregularidades verificadas no curso do processo de auditoria, como destacou o Ministério Público (peça 17), estão: a existência de dois convênios, aparentemente com o mesmo objeto; a falta de descrição detalhada do objeto, a tal ponto de impedir que a unidade técnica informasse com precisão as finalidades dos convênios; a falta de comprovantes de despesas que permitam atestar o devido nexo entre os gastos declarados e os efetivamente realizados; e o direcionamento das licitações; (...) 14. As justificativas dos responsáveis, que, em síntese, apenas negaram terem ocorrido irregularidades, de fato, não podem ser acolhidas. Restou claro, da análise dos elementos deste processo e da TCE correspondente (TC-009.423/2009-1), que os objetos das duas fases das obras não foram devidamente definidos, o que implicou risco desnecessário e considerável de que fossem pagos serviços em duplicidade. Além disso, a fiscalização não foi capaz de evitar essas ocorrências. [TCU. ACÓRDÃO Nº 3513/2016 – PRIMEIRA CÂMARA]



Logo, compreende-se irregular o credenciamento de empresa, ou novo certame licitatório, quando ainda vigente vínculo anteriormente firmado, máxime no presente caso, que é um vínculo recentemente firmado. Para que fosse deflagrado o presente certame não houve qualquer justificativa e, principalmente, a nova contratação gerará um prejuízo de milhões, caso não venha ser executado no contrato vigente.

Ad argumentando tantum, considerando o exíguo prazo de tempo em que a licitação n. 02/2023 se findou e fora lançada a presente licitação, necessário expor tópico a seguir:

III.1 SOBRE A QUESTÃO DA ISONOMIA NO PROCESSO LICITATÓRIO DE MANUTENÇÃO PREDIAL, PE Nº 02/2023, QUE GEROU O CONTRATO Nº 10/2023:

Para a realização dos orçamentos para participação no pregão eletrônico nº 02/2023, processo nº 21000.036898/2022-48, a maioria das empresas participantes cotou rigidamente os elementos das planilhas de materiais e serviços sob demanda, dentre eles, pisos, forros e luminárias (fornecimento e instalação que está como objeto da presente licitação).

Não obstante, caso qualquer uma das empresas participantes soubesse da existência do processo que ocasionou o PE n. 13/2023, que tem por objeto a aquisição e instalação de pisos, forros e luminárias, sobrepondo aqueles itens constantes no edital do PE 02/2023, parte integrante do contrato nº 10/2023 assinado em 09 de junho, há menos de 03 meses, adotaria, por estratégia comercial, cotar preços irrisórios para tais itens, obtendo expressiva vantagem econômica em relação aos outros concorrentes na participação do certame, caracterizando o conhecido “jogo de planilhas”, que prejudica também a isonomia no sistema de compras públicas. Tal situação pode muito bem ter ocorrido nesse caso, visto que o preço ofertado pela empresa vencedora é bem inferior, senão inexecutável.

III.2 DOS QUANTITATIVOS DE FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE LUMINÁRIAS, FORROS E PISOS:

Outro ponto importantíssimo é que no Termo de Referência do edital do PE 02/2023, parte integrante do contrato nº 10/2023 para serviços de manutenção com fornecimento de materiais, inclusive, sob demanda, é a transcrição do item 10.2, alínea h, *in verbis*:



“h) A lista de SERVIÇOS TÉCNICOS E INSUMOS a serem prestados por demanda **é meramente exemplificativa**, tendo em vista a impossibilidade de prever todo serviço que poderá ser necessário para a correta manutenção predial”.

Ou seja, todos os itens que estão sendo licitados no PE 13/2023 poderiam perfeitamente serem executados pelo contrato 10/2023, sem prejuízo dos quantitativos lá estabelecidos, sendo mister ressaltar que, caso isso ocorra e como já demonstrado nas tabelas transcritas na presente impugnação, a economia ao erário é de mais de sete milhões.

Segue tabela comparativa de quantitativos previstos no edital do PE 13/2023 e no contrato nº 10/2023 assinado com a empresa Adtel.

Descrição	Unid.	Quantidade Prevista PE13	Quantidade mínima a ser contratada PE 13	Qtd contrato ADTEL 1 ANO	Qtd contrato ADTEL 5 ANO
Remoção do forro existente	m ²	28.973,70	76,50	400,00	2.000,00
Transporte do entulho	m ³	2.160,66		180,00	900,00
Fornecimento e instalação do novo forro	m ²	30.637,28	76,50	500,00	2.500,00
Fornecimento de luminária	un	4.488,00	72,00	18,00	90,00
Remoção do piso existente	m ²	28.486,53	76,50		-
Fornecimento e instalação do novo piso	m ²	28.486,53	76,50	500,00	2.500,00

IV. CONCLUSÃO DO PEDIDO

Isto posto, mantendo-se a presente licitação, existirão ilegalidades que poderão gerar responsabilizações ao ordenador de despesas que gastará, sem qualquer justificativa plausível, mais de sete milhões do dinheiro público, sem embargos ao fato de ser completamente incabível sobreposição de objeto de licitação com contrato vigente, máxime pelo fato do contrato vigente ser sido assinado há tão pouco tempo.

Desta forma, requer que seja acolhida a presente Impugnação para revogação da licitação PE 13/2023, visto as ilegalidades nela existentes. *Data máxima vênia*, mas, sem qualquer justificativa que não venha de encontro as demais anteriormente lançadas para reunião de serviços, a administração está licitando em detrimento à isonomia no certame 02/2023; em detrimento aos gastos públicos; em detrimento à legalidade e jurisprudência das cortes de contas; em detrimento ao planejamento licitatório obrigatório. A Administração está licitando objeto que já consta em contrato vigente.



GURGEL & RIBEIRO
Advocacia e Consultoria Jurídica

Nestes termos,
Pede deferimento.
Brasília, 12 de setembro de 2023.

ATLÂNTICO ENGENHARIA LTDA
JOÃO BOSCO BARBOSA DE FARIA

GEOVANNA CASTRO RIBEIRO
OAB DF 31932

FERNANDA GURGEL NOGUEIRA
OAB DF 29662

GURGEL & RIBEIRO
Advocacia e Consultoria Jurídica