
IMPUGNAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 13/2023 - MAPA

Rulio Igllesia Rodrigues da Costa <rulio.costa@agro.gov.br>

13 de setembro de 2023 às 17:44

Para: Licitação - SELIC/CGAQ <licitacao@agro.gov.br>

Cc: Leonardo Nicolodi Gomes <leonardo.gomes@agro.gov.br>, Yuri Miguel de Oliveira <yuri.oliveira@apoio.agro.gov.br>, Euripedes Gabriel dos Santos <euripedes.santos@agro.gov.br>, Wesley Jose Gadelha Beier <wesley.gbeier@agro.gov.br>, Roberta Borges Ribeiro de Souza <roberta.souza@agro.gov.br>, Aires Roberto dos Santos <aires.santos@agro.gov.br>

Prezados,

Após uma ampla análise por parte da equipe de planejamento da licitação, a qual contou com o apoio da equipe de profissionais da Coordenação de Obras e Infraestrutura-COIN (copiados neste e-mail) e dos profissionais técnicos da empresa que presta serviços de apoio técnico ao MAPA (copiados neste e-mail), e considerando a legislação vigente e os entendimentos do Tribunal de Contas da União-TCU decidiu-se pela não aceitação da impugnação, haja vista os seguintes motivos:

- Os objetos do pregão eletrônico 13/2023 e do pregão 02/2023 que deu origem ao contrato 10/2023 **são totalmente diferentes;**
- O quantitativo estimado para serviços de forro, piso e luminárias que constam no contrato 10/2023, repetindo, manutenção, **serão executados o mais próximo possível do estimado.**
- Extrapolar o quantitativo estimado no contrato de manutenção predial 10/2023 de **forma exorbitante seria uma ilegalidade.**
- Não se pode conjecturar que o quantitativo fixado no pregão 13/2023 **seria possível de ser usado no contrato 10/2023, haja vista a grande diferença e as finalidades diversas, repete-se, manutenção e modernização.**
- A quantidade estimada no contrato 10/2023 é voltado para manutenção predial, naquilo já existente, já a quantidade fixada no pregão 13/2023 é voltada para a modernização.

Os fundamentos que levaram ao posicionamento da equipe de planejamento encontram-se detalhados no documento em anexo.

Por fim, ciente de que a presente resposta, amparada no documento de fundamentação mostra-se adequado ao caso, resta à equipe de planejamento colocar-se à disposição, e se for necessário, prestar esclarecimentos adicionais a quem quer que solicitar.

Atenciosamente,

Equipe de planejamento

Rulio Igllesia Rodrigues da Costa
Administrador

Chefe da Divisão de Projetos
Divisão de Projetos-DIPRO
Coordenação de Obras e Infraestrutura-COIN
Coordenação Geral de Logística Institucional

Ministério da Agricultura e Pecuária

Em ter., 12 de set. de 2023 às 17:31, Licitação - SELIC/CGAQ <licitacao@agro.gov.br> escreveu:

À Coordenação de Obras e Infraestrutura - COIN/CGLI

Prezados, boa tarde

Segue para conhecimento, análise e manifestação referente ao pedido de IMPUGNAÇÃO em anexo, referente ao PE nº 13/2023. Cabe informar que a Administração tem 02 dias úteis para decidir sobre a impugnação, conforme subitem 23.2 do Edital.

----- Forwarded message -----

De: **Alair** <alair@atlanticoengenharia.eng.br>

Date: ter., 12 de set. de 2023 às 16:52

Subject: IMPUGNAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 13/2023 - MAPA

To: <licitacao@agro.gov.br>

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 Meditores; 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" (CELSO 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 ferro, 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 entrega entregas de serviços fora do prazo previsto;**
- **Múltiplos contratos poderia dificuldade 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 do 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.

(...)

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. Contrato de manutenção de Forros**
- 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.

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								Valor da planilha de serviços e insumos do contratado com a empresa ADTEL - Contrato nº 10/2023					
EDIFÍCIO	LOTE	DESCRIÇÃO	ITENS	UNIDADE	QUANTIDADE	CUSTO UNITÁRIO MÁXIMO	CUSTO TOTAL MÁXIMO	ITEM do contrato 10/2023	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO CONTRATADO	VALOR TOTAL COM O CONTRATO 10/2023
SEDE	FORRO/LUMINÁRIA- SEDE							FORRO/LUMINÁRIA- SEDE					
	1- FORRO+ LUMINÁRIAS - SEDE	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de forro.	remoção do forro existente	m²	18.985,35	R\$ 5,00	R\$ 94.926,75	215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M²	18.985,35	R\$ 1,68	R\$ 31.910,81
			Transporte do entulho	m³	664,49	R\$ 27,64	R\$ 18.366,50	89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M³ - SERVIÇO	UND	664,49	R\$ 299,00	R\$ 39.736,50
			Fornecimento e instalação do novo forro	m²	20.648,93	R\$ 121,03	R\$ 2.499.140,00	220	FORRO DE FIBRA MINERAL, PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017_P	M²	20.648,93	R\$ 34,79	R\$ 718.475,05
	Fornecimento de luminárias	Fornecimento	un	3.044,00	R\$ 258,19	R\$ 785.930,36	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\$ 3.398.363,61	CUSTO TOTAL - LOTE 01					R\$ 824.288,60
	PISO- SEDE							PISO- SEDE					
	2- PISO DO SEDE	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de piso	Remoção do piso existente	m²	19.042,49	R\$ 5,05	R\$ 96.164,57	N/C	(Considerado o estimado no PE 13/2023)*	m²	19.042,49	R\$ 5,05	R\$ 96.164,57
			Transporte do entulho	m³	766,46	R\$ 27,64	R\$ 21.184,95	89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M³ - 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	300	PISO VINÍLICO SEMI-	M2	19.042,49	R\$ 59,63	R\$ 1.135.468,59

BLOCO C 5º ANDAR	transporte, fornecimento e instalação de piso	piso existente					o estimado no PE 13/2023)*					
		Transporte do entulho	m³	71,21	R\$ 27,64	R\$ 1.968,24	89	CAÇAMBA DE ENTULHO 5M³ - SERVIÇO	UND	71,21	R\$ 299,00	R\$ 4.258,36
		Fornecimento e instalação do novo piso	m²	1.769,27	R\$ 206,38	R\$ 365.141,94	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\$ 376.045,00	CUSTO TOTAL - LOTE 06					R\$ 118.691,48	
CUSTO TOTAL GERAL					R\$ 11.094.282,90	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 inexequível.

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.

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.

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

--

--

Atenciosamente,

Lindomar Caldeira Evangelista

Pregoeiro

Serviço de Licitações e Contratações/SELIC/CLIC/CGAQ/SPOA/SE

Ministério da Agricultura e Pecuária

--

Rulio Igressia Rodrigues da Costa

Administrador

Chefe de Divisão

Coordenação de Obras e Infraestrutura-COIN

Divisão de Projetos-DIPRO

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

FUNDAMENTAÇÃO DA RESPOSTA

Referência 1:

Contrato Nº 10/2023, ADTEL FACILITIES LTDA, prestadora de serviços de manutenção predial, preventiva, corretiva e preditiva por meio de mão de obra exclusiva e serviços eventuais por demanda, com fornecimento de insumos, peças e materiais necessários para execução dos serviços de manutenção.

Referência 2:

Pregão Eletrônico Nº 13/2023 - Contratação de serviços de remoção, transporte, fornecimento e instalação de piso vinílico, forro mineral e o fornecimento de painel de led, visando atender às necessidades dos edifícios Sede e Anexo (bloco D) e 5º andar (bloco C), pertencentes ao Ministério da Agricultura e Pecuária.

Referência 3:

Pedido de impugnação apresentado pela empresa Atlântico Engenharia LTDA.

INTRODUÇÃO

Trata da impugnação ao ato convocatório do pregão SRP 13/2023 formulado pela empresa **ATLÂNTICO ENGENHARIA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, sociedade com sede no SCS, Quadra II, Bloco C, nº 41 – SALAS 115,116 e 118 – ED. Ananguera, Brasília- DF, inscrita no CNPJ sob o no 14.355.750/0001-90.

DA IMPUGNAÇÃO

O licitante faz seu pedido de impugnação, com base nas seguintes expectativas:

“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? (pedido de impugnação, págs 09 e 10)

*A fim de garantir a melhor compreensão dos fatos, demais considerações feitas pelo licitante serão destacadas ao longo das avaliações.

ANÁLISE E RESPOSTA AO LICITANTE:

DA TABELA COMPARATIVA

Inicialmente, é importante destacar o quadro comparativo apresentado pela IMPETRANTE como referência para justificar as diferenças de valores entre o contrato N° 10/2023, ADTEL FACILITIES LTDA, prestadora de **serviços de manutenção predial** e os custos estimados para o pregão n° 13/2023.



GURGEL & RIBEIRO
Advocacia e Consultoria Jurídica

CUSTO ESTIMADO PE 13/2023								Valor da planilha de serviços e insumos do contratado com a empresa ADTEL - Contrato nº 10/2023						
EDIFÍCIO	LOTE	DESCRIÇÃO	ITENS	UNIDADE	QUANTIDADE	CUSTO UNITÁRIO O MÁXIMO	CUSTO TOTAL MÁXIMO	ITEM do contrato 10/2023	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO CONTRATADO	VALOR TOTAL COM O CONTRATO 10/2023	
SEDE	1- FORRO+ LUMINÁRIAS - SEDE	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de forro.	remoção do forro existente	m²	18.985,35	R\$ 5,00	R\$ 94.926,75	215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M²	18.985,35	R\$ 1,68	R\$ 31.910,81	
			Transporte do entulho	m³	664,49	R\$ 27,64	R\$ 18.366,50	89	CACAMBA DE ENTULHO 5M³ - SERVIÇO	UND	664,49	R\$ 299,00	R\$ 39.736,50	
			Fornecimento e instalação do novo forro	m²	20.648,93	R\$ 121,03	R\$ 2.499.140,00	220	FORRO DE FIBRA MINERAL PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017 P	M²	20.648,93	R\$ 34,79	R\$ 718.475,05	
			Fornecimento de luminárias	un	3.044,00	R\$ 258,19	R\$ 785.930,36	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\$ 3.398.363,61	CUSTO TOTAL - LOTE 01					R\$ 824.288,60
	PISO- SEDE								PISO- SEDE					
	2- PISO DO SEDE	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de piso	Remoção do piso existente	m²	19.042,49	R\$ 5,05	R\$ 96.164,57	NIC	(Considerado o estimado no PE 13/2023) CACAMBA DE	m²	19.042,49	R\$ 5,05	R\$ 96.164,57	
			Transporte do entulho	m³	766,46	R\$ 27,64	R\$ 21.184,95	89	ENTULHO 5M³ - SERVIÇO	UND	766,46	R\$ 299,00	R\$ 45.834,31	



CUSTO TOTAL - LOTE 05						CUSTO TOTAL - LOTE 06						
R\$ 317.876,42						R\$ 76.648,93						
PISO- BLOCO C 5º ANDAR												
6- PISO DO BLOCO C 5º ANDAR	Demolição, transporte, fornecimento e instalação de piso	Remoção do piso existente	m²	1.769,27	R\$ 5,05	R\$ 8.934,81	89	(Considerado o estimado no PE 13/2023)¹	m²	1.769,27	R\$ 5,05	R\$ 8.934,81
		Transporte do entulho	m³	71,21	R\$ 27,64	R\$ 1.968,24		CAÇAMBA DE ENTULHO 5M³ - SERVIÇO	UND	71,21	R\$ 299,00	R\$ 4.258,36
		Fornecimento e instalação do novo piso	m²	1.769,27	R\$ 206,38	R\$ 365.141,94		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\$ 376.045,00				
R\$ 11.094.282,90						R\$ 3.136.754,48						
CUSTO TOTAL GERAL						CUSTO TOTAL GERAL						

¹Foi 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".

A análise apresentada pela IMPETRANTE, na tabela acima, acabou por desconsiderar os quantitativos previstos no contrato de manutenção predial ao qual se refere. Estes quantitativos somente foram considerados no item **“III.2 III.2 DOS QUANTITATIVOS DE FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE LUMINÁRIAS, FORROS E PISOS**, onde foi apresentada a seguinte tabela:

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	m²	28.973,70	76,50	400,00	2.000,00
Transporte do entulho	m³	2.160,66		180,00	900,00
Fornecimento e instalação do novo forro	m²	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	m²	28.486,53	76,50		-
Fornecimento e instalação do novo piso	m²	28.486,53	76,50	500,00	2.500,00

Por isso, para melhor esclarecimento será apresentado abaixo a tabela com o real quantitativo e o valor que consta no contrato de manutenção 10/2023, justamente para deixar claro que a planilha elaborada pela IMPETRANTE é descontextualizada. Vejamos a tabela com a quantidade exata do contrato 10/2023:

Item	Descrição	Unidade	QTD	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M²	400,00	R\$ 1,68	R\$ 672,33

216	FORRO - MANUTENÇÃO DE FORRO (ALINHAMENTO DE FORRO MODULAR 625X625MM E LUMINÁRIAS)	M²	500,00	R\$ 9,26	R\$ 4.629,95
217	FORRO - PENDURAL OU PRESILHA REGULADORA, EM AÇO GALVANIZADO	UND	50,00	R\$ 0,62	R\$ 30,87
218	FORRO - PERFIL LONGARINA (PRINCIPAL), T CLICADO, EM AÇO, BRANCO, PARA FORRO REMOVÍVEL, 24 X 3750 MM (L X C)	M	20,00	R\$ 1,54	R\$ 30,87
220	FORRO DE FIBRA MINERAL, PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017_P	M²	500,00	R\$ 34,79	R\$ 17.397,39
TOTAL					R\$ 22.761,41

Para realização de uma análise imparcial desta comparação, os quantitativos apresentados são cruciais no entendimento da diferença entre a natureza destas contratações.

DA NATUREZA DOS SERVIÇOS

A impetrante parte do entendimento de que a licitação pregão eletrônico 13/2023 visa contratação de serviços de manutenção para forro, piso e luminárias e que por isso, haveria duplicidade de objeto, já que o MAPA possui o contrato nº 10/2023 assinado e em execução com a empresa ADTEL.

Desta forma, o que se tem é **um entendimento equivocado do objeto da licitação pregão eletrônico nº 13/2023, o qual tem uma natureza totalmente diferente do contrato 10/2023- MAPA- ADTEL** e para esclarecer melhor, segue uma demonstração da descrição do objeto das duas licitações:

DEFINIÇÃO DO OBJETO

LICITAÇÃO 13/2023- PISO- FORRO E LUMINÁRIA	Contratação de empresa especializada , a ser realizada por meio da sistemática de registro de preços, para prestação de serviços de remoção, transporte, fornecimento e instalação de piso vinílico, forro mineral e o fornecimento de painel de led , visando atender às necessidades do edifício Sede, Anexo (bloco D) do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA e o 5º andar do ed. Bloco C, conforme as condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento
LICITAÇÃO 02/2023 QUE DEU ORIGEM AO CONTRATO 10/2023- MAPA x ADTEL	Contratação de empresa de engenharia especializada em manutenção predial , para prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva , por meio de mão de obra exclusiva e serviços eventuais por demanda, com fornecimento de insumos, peças e materiais necessários para execução dos serviços de manutenção, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência COIN (27489484), anexo do Edital.

Pelos conceitos, nota-se que a contratação 10/2023 oriundo do pregão 02/2023 teve a finalidade de contratar uma empresa especializada na realização de serviços de manutenção predial, o que inclui um universo de serviços, dentre os quais estão inclusos os serviços de piso, forro e luminárias.

Por outro lado, o pregão eletrônico nº 13/2023 visa a contratação de empresa especializada com nicho mais restrito, exigindo somente a expertise em fornecimento e instalação de forro, ou fornecimento e instalação de piso ou fornecimento de luminárias, já que a prestação de serviços será direcionada para uma única finalidade, não abrangendo todos os sistema que compõe uma edificação.

Se fossemos fazer uma comparação com a medicina, entende-se que o serviço de manutenção predial seria a **clínica médica**, constituída de um profissional especializado em entender várias doenças, ou seja, um profissional mais genérico. Já os serviços de forro, piso e luminárias seria o equivalente à contratação de profissionais especializados, tal como cardiologistas, ortopedistas e pediatras, ou seja, todos são médicos, todos podem prescrever medicamentos para uma mesma doença, no entanto, possuem finalidades distintas, já que o grupo de especialista é mais direcionado.

No presente caso, importante entender que a contratação pretendida pelo pregão 13/2023, visa a modernização de determinadas estruturas/ambientes, ou seja, do piso, do forro e do sistema de iluminação/luminária, conforme bem explicado no item 10.1.1 do tópico **INFORMAÇÕES E RELEVANTES PARA O DIMENSIONAMENTO DA PROPOSTA:**

10.1.1 A licitação visa a constituição de uma ata de registro de preço para futura contratação de serviços de retirada, fornecimento e instalação de piso vinílico, forro mineral e fornecimento de painel de led, a fim de **modernizar as estruturas das edificações do MAPA;**

Neste caso, o Termo de Referência deixa claro para os interessados que não se trata de uma manutenção predial de forro, piso e luminárias, como quer a IMPETRANTE, mas sim, de um processo de modernização, por meio da contratação de empresas especializadas nestes segmentos específicos.

Estando claro essa diferenciação entre serviços de manutenção, CONTRATO 10/2023, e serviços de modernização, PREGÃO 13/2023, torna-se compreensível o motivo pelo qual o pregão eletrônico 13/2023 possui serviços contemplados no contrato 10/2023 pois, apesar de ter as mesmas características, a finalidade, o volume e a forma de execução apresenta-se totalmente diferente.

O serviço de manutenção em forro é algo mais genérico, é pontual e tem a finalidade de aproveitar o máximo de componentes em boas condições e substituir somente aqueles sem funcionalidade. Já o serviço de modernização envolve a substituição do sistema como um todo, completo, com a finalidade precípua de se ter um novo sistema que seja mais fácil de fazer a manutenção e assim reduzir os custos de uma futura manutenção.

Um exemplo da característica de manutenibilidade pertencente ao contrato 10/2023, pode ser observada quando se analisa os itens descritos abaixo, considerada, à época, a metragem de forro existente e instalados no MAPA :

Item	Descrição	Unidade	QTD	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
215	FORRO - DEMOLIÇÃO DE FORRO DE GESSO	M ²	400,00	R\$ 1,68	R\$ 672,33
216	FORRO - MANUTENÇÃO DE FORRO (ALINHAMENTO DE FORRO MODULAR 625X625MM E LUMINÁRIAS)	M ²	500,00	R\$ 9,26	R\$ 4.629,95

217	FORRO - PENDURAL OU PRESILHA REGULADORA, EM AÇO GALVANIZADO	UND	50,00	R\$ 0,62	R\$ 30,87
218	FORRO - PERFIL LONGARINA (PRINCIPAL), T CLICADO, EM AÇO, BRANCO, PARA FORRO REMOVÍVEL, 24 X 3750 MM (L X C)	M	20,00	R\$ 1,54	R\$ 30,87
220	FORRO DE FIBRA MINERAL, PARA AMBIENTES COMERCIAIS, INCLUSIVE ESTRUTURA DE FIXAÇÃO. AF_05/2017_P	M ²	500,00	R\$ 34,79	R\$ 17.397,39
TOTAL					R\$ 22.761,41

É possível observar que há previsão no Contrato para a troca de componentes separados para o item forro mineral, ou seja, há uma intenção de realizar a manutenção de peças e componentes que necessitem de manutenção corretiva.

DO CUIDADO EM NÃO DESVIRTUAR O CONTRATO DE MANUTENÇÃO PREDIAL

O Contrato nº 10/2023 tem por objeto a manutenção predial, preventiva, **corretiva** e preditiva por meio de mão de obra exclusiva e serviços **eventuais** por demanda. Neste ponto, pela natureza do Contrato, repete-se, manutenção, não abrangendo o volume abarcado no pregão nº 13/2023, vide quadro acima, não se tem a mínima possibilidade e ou intenção de modernizar as estruturas demandadas no Pregão 13/2023 com o Contrato de manutenção predial em tela.

Para os profissionais que trabalham com manutenção e para os auditores que analisam contratos de manutenção predial **é de conhecimento amplo que existe uma tendência em se utilizar de contratos de manutenção predial para realizar os mais diversos serviços.**

Em casos absurdos, já se foi relatado em auditorias o uso de contratos de manutenção predial para a construção de edificações completas com todos os seus sistemas.

Por isso, **torna-se importante entender o limite de um contrato de manutenção**, sendo que os órgãos de controle sempre orientam pela necessidade de se ter **um plano de manutenção e pela necessidade de se definir quantidades estimadas o mais próximo possível da quantidade que de fato se faz necessário executar.** Vejamos alguns entendidos:

A contratação de serviços de manutenção predial não deve, de modo geral, abarcar serviços de operação, ressaltando-se situações específicas, a serem ponderadas à luz da economicidade e da adequabilidade da contratação conjunta.

Acórdão 482/2011-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE

ÁREA: Licitação | TEMA: Serviços contínuos | SUBTEMA: Serviço de manutenção e reparos

Outros indexadores: Exceção, Objeto da licitação

As licitações de serviços de manutenção predial devem ser precedidas de plano de ação de manutenção preventiva e corretiva, com a definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual, em atenção ao art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993.

Acórdão 2573/2019-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

ÁREA: Licitação | TEMA: Serviços contínuos | SUBTEMA: Serviço de manutenção e reparos

Outros indexadores: Quantidade, Estudo técnico preliminar, Plano de ação

Nas licitações e prorrogações contratuais de serviços de manutenção predial, a Administração deve, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alíneas c e f, e art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação: (i) estudo e previsão da quantidade de material a ser utilizado; (ii) estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho que serão utilizados; e (iii) estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, devendo documentar o método utilizado no processo de contratação.

Acórdão 2352/2016-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

ÁREA: Licitação | TEMA: Serviços contínuos | SUBTEMA: Serviço de manutenção e reparos

Outros indexadores: Mão de obra, Estudo técnico preliminar, Material de consumo, Estimativa de preço

O que se pode extrair das manifestações é que os órgãos de controle entendem pela necessidade de que o serviço de manutenção tenha limites claros, inclusive quanto à quantidade de materiais a serem utilizados.

Obviamente que, prever uma quantidade exata de material necessário à realização de uma manutenção, durante o período de 12 meses, é algo quase que impossível, por isso, utiliza-se muito do estimativo.

Desta forma, o que se **pede é que as estimativas sejam mais próximas da realidade, de modo a evitar que estimativas sem valor preditivo**, ou seja, fazer estimativa sem considerar o histórico ou o conhecimento da área.

Assim, quando o MAPA estima uma quantidade de serviços de remoção de forro no contrato 10/2023 para 12 meses, a quantidade a ser executada deve ser próxima deste quantitativo.

Para melhor entendimento, sem qualquer ilação, vejamos a real tabela comparativa dos quantitativos de serviços previstos no Contrato 10/2023 e os efetivamente previstos para a licitação 13/2023.

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

O quantitativo de remoção de serviços de forro previsto no Contrato 10/2023 é de 400 m² para o primeiro ano, podendo chegar a executar 500 m². Agora, executar 28.973,70 m² no Contrato, seria o maior absurdo, algo inimaginável, aí sim, uma ilegalidade talvez sem precedentes.

O objeto de uma modernização é justamente trazer um modelo mais novo, algo mais atual para todo o sistema e isso tem relação com a vida útil do material, pois seria ilógico permanecer para sempre com o mesmo piso, o mesmo forro e as mesmas luminárias.

A troca do sistema se faz por motivos diversos, que vão desde a facilidade em fazer as manutenções até por **questões de sustentabilidade**.

Por fim, o que se nota é que a impetrante levanta um questionamento que, se atendido pela administração, levaria ao cometimento de uma ilegalidade, ou seja, usar os quantitativos do contrato de manutenção predial sem uma vinculação com o quantitativo estimado.

A interpretação proposta pela impugnante é ilegal, por isso, não se pode falar em economia de recurso, quando se está diante de uma ilegalidade ou ilegitimidade.

Desvirtuar a natureza do contrato de manutenção predial nunca foi e nunca será o objetivo do MAPA, por isso, **decidiu-se por fazer uma contratação específica para a modernização dos sistema de forro, piso e luminárias**.

DA CAPACIDADE FINANCEIRA DO CONTRATO DE MANUTENÇÃO

Em relação a alegação feita pela empresa de que o quantitativo de serviços de forro, piso e luminárias previsto no edital 13/2023 poderia ser absorvido no contrato de manutenção predial, Contrato 10/2023, haja vista a natureza de estimativas do quantitativo na contratação de manutenção predial, faz-se necessário discutir a capacidade financeira do contrato.

Vale destacar que o atual contrato de manutenção com a empresa Adtel, possui previsão orçamentária de R\$ 3.557.000,00 para o ITEM 2 - execução de serviços e insumos de manutenção sob demanda. Assim sendo, para executar os quantitativos previstos na nova contratação, seria necessário consumir aproximadamente 88% do potencial financeiro anual deste contrato, com a execução de apenas 3 tipos de serviço, comprometendo assim a manutenção predial como um todo.

Além disso, deve-se considerar que se o uso dos recursos previstos para o item 2, ao serem direcionados só para forro, piso ou para luminárias, **os outros sistemas da edificação ficariam prejudicados, tal como sistema de elétrica, hidráulica, ar condicionado, telhado, alvenaria, dentre outros**.

Nota-se que a hipótese levantada pela IMPETRANTE **é irreal e não condiz com as diretrizes de um adequado planejamento**, sendo que feriria princípios basilares do sistema de sustentação da administração pública, tal como **a proporcionalidade, razoabilidade, eficiência, moralidade e a própria legalidade**.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a equipe de planejamento entende pela não aceitação dos argumentos apresentados pelo impugnante, haja vista que:

- Os objetos do pregão eletrônico 13/2023 e do pregão 02/2023 que deu origem ao contrato 10/2023 **são totalmente diferentes**;
- O quantitativo estimado para serviços de forro, piso e luminárias que constam no contrato 10/2023, repetindo, manutenção, **serão executados o mais próximo possível do estimado**.
- Extrapolar o quantitativo estimado no contrato de manutenção predial 10/2023 de **forma exorbitante seria uma ilegalidade**.
- Não se pode conjeturar que o quantitativo fixado no pregão 13/2023 **seria possível de ser usado no contrato 10/2023, haja vista a grande diferença e as finalidades diversas, repete-se, manutenção e modernização**.
- A quantidade estimada no contrato 10/2023 é voltado para manutenção predial, naquilo já existente, já a quantidade fixada no pregão 13/2023 é voltada para a modernização.

Atenciosamente,

Equipe de planejamento

Portaria CGAQ/MAPA nº 57, de 25 de julho de 2023