

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1

DAS PRELIMINARES

Do instrumento interposto

1. Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 20 de abril de 2022, às 18h 50min, pela empresa SIGA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E FACILITIES EIRELI, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 4/2022 – UASG 201057, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa, para Contratação de serviços de gestão integrada de serviços prediais - *facilities*, a ser executada no Bloco B da Esplanada dos Ministérios - edifício sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente - **MMA**, em Brasília, no Distrito Federal, compreendendo a alocação dos empregados necessários, o fornecimento e a utilização de insumos adequados e suficientes para a execução do serviço, a elaboração de planos de trabalho e manutenção, serviços sob demanda e a disponibilização de solução tecnológica, para apoiar a gestão, controle e fiscalização contratual, por meio de aplicação **web** e aplicativo **mobile**, conforme especificado no Edital e seus anexos.

Da tempestividade

2. O art. 24 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.
3. Dessa forma, dado que a abertura da licitação estava prevista para o dia 28 de abril de 2022, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

4. Em síntese, a Impugnante insurge-se contra os termos do Edital, alegando, que "... o vertente certame imotivadamente reúne num só "lote" serviços de manutenção predial, manutenção de sistema de climatização, instalação e manutenção de elevadores, serviços de brigada, de limpeza, de copeiragem, além de fornecimento de itens e outros produtos, sendo que apenas os dois primeiros objetos poderão ser subcontratados." Fundamenta seu pedido no Acórdão TCU 929/2017-Plenário, na Súmula 247 do TCU, e, ao final, requer o efeito suspensivo até a análise da Impugnação ora discutida, bem como, o fracionamento do objeto dos serviços de "típica terceirização de mão de obra". Alternativamente, requer a alteração do edital para a permissão de subcontratação de serviços de manutenção predial e de manutenção de sistema de climatização.

5. Ao final da peça impugnatória "... pugna pelo recebimento desta impugnação com efeito suspensivo e que, após a detida análise de suas razões, ela seja acolhida para que seja fracionado o objeto do certame, em relação aos serviços de típica terceirização de mão-de-obra, ou, ad argumentandum, no mínimo para permitir a subcontratação também dos serviços de manutenção predial e de manutenção do sistema de climatização."

DA ANÁLISE DO MÉRITO

6. Considerando que os argumentos rechaçados pela Impugnante bem como o pleito, foram estabelecidos pela área técnica competente e estão dispostos nos documentos que

integram o processo de contratação, e ainda que o tema foge ao domínio da Pregoeira, o assunto foi submetido à Equipe Técnica para análise e manifestação.

7. Passo a transcrever a manifestação técnica:

"O cerne da questão reside em aferir a legalidade/ ilegalidade da adoção de lote único na licitação de prestação de diversos serviços, quais sejam, de manutenção predial, manutenção de sistemas de climatização, instalação e manutenção de elevadores, serviços de brigada, de limpeza, de copeiragem, além do fornecimento de itens e produtos, especialmente no que se refere à manutenção predial e manutenção de sistema de climatização.

Contudo, toda a justificativa para a contratação de facilities encontra-se no processo administrativo originário do Edital e de amplo conhecimento dos interessados, especialmente do Estudo Preliminar (DOC. SEI 22655129) e do Termo de Referência (DOC. SEI 23647108), que são anexos ao edital.

Tais documentos instrutórios demonstram que o mercado exige soluções integradas na busca de facilitar a fiscalização e gestão contratual, além de aumentar a sinergia entre as equipes de trabalho.

A adoção da solução facilities foi analisada no ETP, nos seguintes aspectos:

"JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

Considerando que se trata de uma solução que visa à contratação de serviços prediais em gestão integrada, com o compromisso de proporcionar integração entre as pessoas, propriedade e processos, não é viável técnica e operacionalmente o parcelamento da demanda. Caso haja o parcelamento, o escopo do facilities deixa de existir e a sua integração não poderá ocorrer. A Súmula 247 de 10/11/2004 do TCU abre exceção para contratação integrada, nos casos em que haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou a perda de economia de escala.

Aqui temos como parâmetro o Acórdão 4039/2020 - TCU - Plenário, que decidiu:

"9.5 dar ciência à (...) de que: (...)

9.5.7.8 avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando a resposta a todas as perguntas a seguir forem positivas: (i) é tecnicamente viável dividir a solução?; (ii) é economicamente viável dividir a solução?; (iii) não há perda de escala ao dividir a solução; (iv) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da solução ao dividir a solução?"

Também se pode fundamentar a contratação no fato de o Termo de Referência e o Mapa de Riscos terem por finalidade dar clareza e objetividade aos objetos e serviços a serem contratados, evitando interpretações equivocadas ou compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas, observado o Acórdão 2441/2017 - Plenário do TCU.

A contratação na modalidade facilities potencializa ganhos de escala e de gestão contratual, considerando que a execução conjunta das atividades busca atender a manutenção e operação da edificação.

Os serviços parte do escopo da contratação possuem interdependências entre si, uma vez que a execução deles, em muitos casos, dependem uns dos outros ou geram consequências para outros (ex: serviços nos sistema de ar condicionado dependem de serviços de elétrica e civil para sua execução e, após a realização, dependem do serviço de limpeza; serviços de limpeza que

afetam as instalações elétricas; atividades que envolvam risco para prestadores e/ou empregados dependem do acompanhamento de brigada). A contratação integrada evita dimensionamento de estruturas redundantes (encarregados, administração central e local, deslocamentos, responsáveis técnicos); portanto, gera economicidade.

Ainda, facilita a imputação de responsabilidades por danos causados na edificação, falhas de funcionamento de equipamentos, instalações e afins, exatamente porque a sua interdependência dificulta a identificação da contratada que deu causa à ocorrência.

Igualmente, o não parcelamento propicia a sinergia dos serviços prestados, lembrando que, em uma contratação parcelada, muitas vezes é necessário demandar mais de uma equipe de diferentes contratadas, para resolução de um problema na edificação, gerando demora no restabelecimento da normalidade, para além da já mencionada dificuldade em definir responsáveis por falhas.

Assim, a contratação de facilities, visa à simplificação da gestão e fiscalização contratual; ao aumento dos controles no processo gerencial, propiciado pela unicidade de contratação e solução tecnológica; à minimização dos riscos de atrasos nos restabelecimento dos sistemas prediais; ao uso mais racional dos recursos técnicos e materiais; à progressiva redução de custo.

A Lei nº 14.011/2020 trouxe em seu artigo 7º o dispositivo denominado de "contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos". No § 1º do art. 7º, é posta a definição para essa espécie de contrato, que consiste na prestação, em um único contrato, de serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública, por escopo ou continuados. Ou seja, facilities."

A Súmula 247 do TCU, utilizada pela Impugnante em sua fundamentação, é taxativa neste sentido, excepcionando a possibilidade de união dos serviços em uma só licitação nos termos abaixo dispostos:

"SÚMULA Nº 247 É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não disponha de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

O tema facilities não é novidade na Administração Pública e já foi objeto de diversas análises judiciais e dos órgãos de controle, entendendo-se pela conveniência e oportunidade da Administração Pública escolher a melhor forma de prestação de serviços, desde que devidamente justificada, como é o caso em discussão.

Não se trata, portanto, de desmensurada liberalidade do administrador público de unificar em um único lote qualquer tipo de contratação, até porque a disciplina legal aplicada ordinariamente a contratações em geral impõe a necessidade de separação em lotes de, em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis (art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93). Contudo, nada impede o gestor público,

mediante plausível justificativa, promover a unificação, desde que tal medida seja mais conveniente ao interesse público.

Ou seja, o parcelamento só é regra se houver vantagem para a Administração e este, definitivamente, não é o caso da contratação de facilities, que é regulamentada pela Lei 14.011/2020.

Pensar diferente e acolher a impugnação ora analisada é manter na Administração Pública prática que não observa os princípios da eficiência e da economia, pois demanda maior dispêndio de recursos financeiros e humanos; dificuldade na responsabilização por eventuais infortúnios decorrentes da falha na prestação do serviço, à medida que dificulta a identificação da empresa responsável, além de não padronizar a gestão de serviços prediais no MMA, sendo que no Estudo Preliminar as contratações existentes no MMA foram analisadas e constatados os seguintes entraves:

- a) “contratações pulverizadas, com elevado custo processual em decorrência das diversas contratações isoladas para cada serviço;
- b) elevada complexidade na gestão de ambientes de trabalho;
- c) processos gerenciais e operacionais descentralizados e sobrepostos, gerando dificuldades para o atendimento de ocorrências que exijam atuação articulada e para a gestão predial em geral;
- d) planos de manutenção preventiva da edificação com indícios de significativas oportunidades de melhoria nos níveis de eficiência de alocação de recursos técnicos e materiais;
- e) soluções tecnológicas para apoio aos processos de gestão predial e contratual se restringem a alguns serviços de manutenção;
- f) o Bloco B possui os planos de manutenções preventivas, porém precisam ser avaliados quanto à efetividade;
- g) avaliações dos gestores e usuários finais quanto à qualidade dos serviços prestados indica nível médio de satisfação;
- h) ausência de mecanismos contratuais que efetivamente incentivem a melhoria da qualidade dos serviços;
- i) indicadores de medição de resultado são orientados essencialmente para controles de aspectos de conformidade, com menor ênfase na qualidade dos serviços prestados;
- j) inadequações no nível de detalhamento de especificações e quantidades de insumos a serem utilizados pela contratada na execução dos serviços, aumentando a necessidade de controles na fase de execução;
- k) informações técnicas e operacionais dos sistemas, características prediais, laudos, projetos e planos de manutenção são isolados e pulverizados dentro de processos das diversas contratações;
- l) vigência inicial é de 12 meses, apesar de a maioria dos contratos atingir o limite de 60 meses, sendo indício de possível perda de oportunidade de ganho em escala se adotado prazo superior.”

Assim, a decisão da Administração Pública de aglutinar a contratação em lote único encontra amparo na discricionariedade administrativa de escolher a forma de prestação de serviços mais eficiente e efetiva, sobretudo quando leva em consideração as razões de interesse público que concluem que a separação dos serviços impõe maiores custos diretos e indiretos com recursos operacionais e humanos.

Neste ponto digno ressaltar a Nota Técnica DOC SEI 23187367 que apresenta os procedimentos de pesquisa de preços para contratação de facilities, inclusive disposição específica a respeito de especificação da contratação de manutenção predial e manutenção de sistema de climatização.

Destaca-se ainda que a Impugnação afirma que somente os serviços de manutenção predial e manutenção de climatização não podem ser subcontratados, mas também não pode ser subcontratado o serviço de gerenciamento de facilities.

Outro ponto digno de nota é a solução tecnológica a ser implantada quando da execução contratual, que facilitará demasiadamente a fiscalização dos serviços. Vejamos o que traz o item 4.14 do Relatório de Estratégia (DOC. SEI 9772933):

*“(...) A junção desses diversos serviços em um único contrato possibilitará que sejam inclusas no escopo da terceirização as **atividades de integração desses serviços**. Essa função é fundamental para assegurar que ocorra a integração entre pessoas, propriedade e processos operacionais dentro do ambiente construído, otimizando os níveis de qualidade dos serviços e das instalações prediais e possibilitando que a organização direcione seus esforços para seu negócio principal.*

A solução proposta compreende, ainda, a obrigação de fornecimento mensal de relatórios, demonstrativos, gráficos, tabelas de consumo, de rotatividade de pessoal e de estatísticas gerais do edifício, sobretudo, no que se refere a variações relevantes dos indicadores de desempenho dos serviços e das instalações. (...)

Além das competências em gerenciamento da integração dos serviços, para impulsionar os resultados esperados com a modelagem de facilities, é fundamental a aplicação de tecnologia da informação. Os estudos realizados apontam que o uso dessas soluções tecnológicas é algo comum no mercado de facilities, tendo em vista que a aplicação dessas ferramentas digitais tem modernizado as práticas de gestão predial e otimizado o aproveitamento dos recursos organizacionais, além de reduzir o tempo de realização de tarefas e potencializar a redução dos custos.

Diante disso, será exigida da contratada a disponibilização de plataforma tecnológica com funcionalidades que permitam, dentre outras coisas, racionalizar as operações diárias, catalogar os equipamentos e áreas, priorizar chamados, padronizar os procedimentos e rotinas e apoiar a gestão e fiscalização na mensuração dos indicadores de resultado, bem como o monitoramento por meio registros históricos, gráficos e relatórios. (...)"

Vale o registro também que o edital e seus anexos permitem a subcontratação e a participação por meio de consórcio o que demonstra a ampla possibilidade de competição das interessadas (privilegio à concorrência) e favorece a maior especialização da contratada, recebendo parecer favorável da PGFN e também do TCU, este ouvido durante a fase do planejamento.

Portanto, o pedido de fracionamento do objeto dos serviços de “típica terceirização de mão de obra” é improcedente.

Alternativamente, a Impugnante requereu a alteração do edital para a permissão de subcontratação de serviços de manutenção predial e de manutenção de sistema de climatização que também não merece acolhimento pelos mesmos motivos anteriormente descritos, nos termos do item 14.3 do Termo de Referência e conforme Acórdão 2.679/2018 Plenário/TCU, respectivamente a seguir descritos:

“A subcontratação depende de autorização prévia da CONTRANTE, a quem incumbe avaliar se a subcontratada cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução do objeto, sob pena de rescisão contratual, nos termos do art. 78, VI da Lei 8.666/93 e do art. 137 da Lei nº 14.133/2021. Neste ponto, trazemos como fundamento o Acórdão nº 3.144/2011-Plenário, TCU, TC-015.058/2009-0, Rel. Min. Aroldo Cedraz – É ilícita a inserção, em editais do XXX, de autorização que permita a subcontratação do principal de objeto licitado, entendido essa parcela do objeto como o conjunto de itens para os quais foi exigida, como requisito de habilitação técnico-operacional, a apresentação de atestados que comprovem execução de serviço com características semelhantes”.

“Os serviços cuja comprovação for exigida por atestados para fins de habilitação não podem ser subcontratados”.

Portanto, o processo licitatório é regular!

Da Análise de Contratação Semelhante pelo TCU

Demandas semelhantes já foram analisadas pelo TCU (TC 001.933/2017-5 – Plenário), com parecer favorável à Administração Pública, merecendo destaque dos seguintes trechos:

“SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA PREDIAL, COM INCLUSÃO DE SERVIÇOS VARIADOS. CARACTERIZAÇÃO DA DENOMINADA CONTRATAÇÃO DE **FACILITIES**. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SÚMULA-TCU 247. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE SUFICIENTE MOTIVAÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DO PRAZO DA CONTRATAÇÃO E A VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

1. A contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com a inclusão de serviços variados, na modelagem conhecida como contratação de **facilities**, não configura, por si só, afronta à lei de licitações.

2. Somente é permitida a licitação na modelagem de contratação de **facilities** quando as condições do certame assegurarem o atendimento aos princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da motivação, da eficiência e da competitividade.

*3. A motivação da contratação de **facilities** deve ser previamente formalizada e expressar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala. (...)*

Não se verifica, no caso em tela, qualquer tratamento discriminatório: não há benefício em razão da localização geográfica dos licitantes; a preferência por produtos locais; ou qualquer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou de outra ordem. (...)

Não se pode considerar a opção de uma contratação única, em detrimento de diversas contratações menores, como afronta ao princípio da legalidade (isonomia). (...)

O princípio da imparcialidade, também conhecido como princípio da finalidade, requer que o ato seja praticado, sempre, com finalidade pública, ou seja, é defeso ao administrador buscar a satisfação de outro objetivo, em interesse próprio ou de terceiro. Na situação discutida nos autos, não há qualquer indício da existência de desvio de finalidade, hipótese em que o procedimento licitatório teria sido deflagrado visando ao interesse exclusivo de um ou mais licitantes.

Por evidente, o atendimento do interesse público pode coincidir, em diversas situações, com o de um grupo específico de particulares, como é o caso dos licitantes habilitados no certame em questão. Isso, no entanto, não traz mácula ao procedimento. (...)

Não se cogita, por outro lado, de inobservância ao princípio da motivação. A opção da Caixa foi devidamente fundamentada, como se observa em diversos excertos constantes da manifestação da Consultoria Jurídica da entidade, emitida previamente ao lançamento do edital. (...)

O princípio da eficiência, por seu turno, busca harmonizar os demais princípios com o adequado atendimento das necessidades coletivas. (...) O princípio da eficiência nas licitações exige, portanto, resultado, quantitativa e qualitativamente otimizado, e, nos termos de Joel de Menezes Niebuhr, “gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade” (in Pregão presencial e eletrônico, 4ª. ed., p. 43). (...)

*No mesmo passo, a orientação que emana do Tribunal de Contas da União é no sentido de que “**a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto**” (Acórdão n.º 732/2008), cabendo, portanto, ao administrador apreciar a conveniência do fracionamento do objeto e se tal providência amplia ou restringe a competitividade e o universo de possíveis interessados.*

Por certo que foi observado o princípio da ampla concorrência de forma combinada com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da eficiência e da motivação dos atos para as contratações.

Por isso, afastada qualquer alegação de ilegalidade ou alegação de existência de cláusula comprometedora ou restritiva do caráter competitivo, concluindo-se que se visa a contratação da melhor proposta e consequentemente, daquela que garanta o atendimento do interesse público.

Conclui-se que a Impugnação não merece provimento, vez que a contratação está adequada às normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União e segue, rigorosamente, as leis de transparência, facilitando a prestação de contas, economizando recursos e gerando credibilidade ao serviço.”

MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

8. Reputando a **manifestação da Equipe Técnica**, que esta Pregoeira adota como fundamento para decidir, resta comprovado que não assisti razão à Impugnante na medida em que os pontos impugnados estão fundamentalmente justificados.

9. Conclui-se, assim, que a Impugnante carece de razão em suas alegações, uma vez que não há ilegalidade, inconstitucionalidade ou invalidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 4/2022, razão pela qual NÃO subsistem motivos para qualquer alteração do Edital e sua republicação.

DA DECISÃO

10. Pelos motivos elencados, CONHEÇO da Impugnação interposta pela SIGA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E FACILITIES EIRELI, por atender os requisitos de admissibilidade e tempestividade, para no mérito **NEGAR-LHE** provimento, mantendo-se os termos do Edital em comento.

Brasília, 27 de abril de 2022.

Documento assinado eletronicamente

GILNARA PINTO PEREIRA
Pregoeira