

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 2

DAS PRELIMINARES

Do instrumento interposto

1. Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 25 de abril de 2022, às 21h 06min, pela empresa **GREEN HOUSE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA**, 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 “... *além do projeto piloto e das considerações consignadas no ETP conterem diversos pontos controversos como uso indevido de conceitos técnicos sobre “facilities” e “gestão de facilities” - além de possível criação de reserva de mercado na inesperada hipótese de sucesso do modelo lá proposto, tem-se que o edital (embasado no ETP) utilizou critérios evidentemente contestáveis na exclusão do serviço de Vigilância ao passo que inclui o serviço de Brigada de Incêndio, não obstante a evidente similitude entre ambas as categorias.*”

5. Prossegue afirmando: “**Portanto, ao incluir o serviço de Brigada de Incêndio no agrupamento proposto pelo modelo piloto do certame, enquanto exclui outros serviços análogos, sem a devida cautela, razoabilidade e proporcionalidade, tem-se pela afronta de princípios constitucionais que prezam pela eficiência, isonomia e competitividade (ampla concorrência) o que possui o condão da possibilidade de se tratar, inclusive, de licitação direcionada.**”

6. Alega que “... o edital não exigiu da empresa licitante o CRD (CERTIFICADO DE CREDENCIAMENTO) emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) o que se constata pela inadequação do serviço no agrupamento objeto do edital.”

7. Menciona que “... o serviço de Brigada de Incêndio (que a Impugnante detém contrato junto ao órgão e que fora estranhamente incluído no “agrupamento”) igualmente se trata de

serviço com especificidades próprias e arcabouço legislativo/normativo peculiar, em evidente posição de analogia ao da categoria e das empresas do segmento de vigilância.”

8. Conclui sua exposição “... que o edital impugnado, ao incluir de forma discricionária a contratação de serviço de Brigada de Incêndio no bojo do “empacotamento” proposto no projeto piloto da Secretaria de Desburocratização do Ministério da Economia incorre na violação dos princípios constitucionais-administrativos da **cautela, razoabilidade e proporcionalidade bem como da eficiência, isonomia e competitividade (ampla concorrência)** visto que justificou de forma indevida a inclusão do referido serviço de Brigadistade Incêndio ao passo que justificou igualmente de forma indevida a exclusão de serviço análogo (Vigilância) além de excluir serviço que possui contrato em vigor (Recepção).”

9. Ao final da peça impugnatória requer:

“a) O acolhimento da presente Impugnação ao Edital

b) Seja excluído do agrupamento descrito no item 1. DO OBJETO do Termo de Referência o serviço descrito no Grupo 1 – Item 4: “Serviços de brigada – mão de obra e materiais de consumo, equipamentos, instrumentos, ferramentas e utensílios” pelas razões delineadas acima.

c) em caso de improvisoamento do presente recurso, o que se admite apenas para efeito de argumentação, requer seja promovido a remessa imediata dos autos à Autoridade Superior para reexame e apuração de eventuais ilegalidades.”

DA ANÁLISE DO MÉRITO

10. 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.

11. Passo a transcrever a manifestação técnica:

“O cerne da questão reside em aferir a legalidade/ ilegalidade da inclusão da prestação de serviço de brigada de incêndio por meio de contratação de *facilities*, uma vez que o serviço de vigilância foi excluído da contratação.

Toda a justificativa 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, com fundamento na Lei 14.011/2020, que o mercado exige soluções integradas na busca da integração entre as pessoas, edificação e processos, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na organização, a produtividade do negócio principal da edificação, otimizando os níveis de qualidade dos serviços e das instalações prediais, conservação e segurança da edificação.

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.

De fato, a Impugnante visa com o seu pedido de exclusão da contratação de serviço de brigada de incêndio a prorrogação do seu contrato vigente e, por via oblíqua, auferir interesse estritamente privado sem qualquer respaldo contratual ou legal.

A alegação de que haverá dano ao erário público não foi em nenhum momento demonstrada na Impugnação e, ao contrário, foram claramente expostas as vantagens na adoção da contratação de *facilities* nos Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, anexos ao edital.

Tratando-se de contratação administrativa, os direitos e deveres das partes não devem ser interpretados apenas considerando seus interesses particulares, mas sempre devem ser lidos à luz da posição de prevalência da Administração e garantia da melhor contratação, observada a conveniência e oportunidade devidamente justificadas.

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

- 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, as alegações da Impetrante são desprovidas de fundamento e repita-se, visam, unicamente, auferir interesse privado com a prorrogação do contrato existente com o MMA.

Vale o registro também de que o edital e seus anexos receberam parecer favorável da PGFN e também do TCU, este ouvido durante a fase do planejamento.

O pedido de exclusão do objeto dos serviços de brigada de incêndio é improcedente e, portanto, o processo licitatório é regular!

Da Distinção entre os Serviços de Brigada de Incêndio e Vigilância

O fundamento utilizado pela Impugnante de que o serviço de brigada de incêndio é similar ao de vigilância e que, por isso, tal como este, deve ser excluído do chamado “empacotamento” também não merece acolhimento.

Trata-se de alegação que altera a verdade dos fatos para auferir benefício ilegítimo.

Inicialmente, é necessário destacar que a atividade de brigadista é regulamentada pela Lei 11.901/2019, que estabelece os requisitos mínimos para composição, formação, implantação e reciclagem de brigadas de incêndio.

Ora, tratam-se de atividades e qualificações completamente distintas. A função do brigadista na contratação de *facilities* ora pretendida está descrita no Apêndice A do Anexo II ao Termo de Referência (DOC. SEI 15895322), que disciplina, por exemplo:

QUADRO 1 - SERVIÇO DE BRIGADA DE INCÊNDIO

Cargo	Chefe de Brigada (12 Horas)
Código CBO (Portaria MTE nº 397/2002)	5103-05
CATSER	25550
Descrição Sumária	Responsável por coordenar orientar e atuar nas ações de emergência na edificação onde a Brigada de Incêndio atue, além de auxiliar o supervisor nas ações de prevenção contra incêndio e pânico;
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> • Responsável por fazer a Brigada executar atribuições definidas no PPCI - Plano de Prevenção contra Incêndio e Pânico e na NT nº 007/2011- CBMDF Brigada de Incêndio • Coordenar, orientar e atuar nas ações de emergência na edificação onde a Brigada de Incêndio atue

		<ul style="list-style-type: none"> • Auxiliar o supervisor nas ações de prevenção contra incêndio e pânico. • Executar ações de prevenção e emergência nas edificações • Outras atribuições inerentes ao cargo e legislação e normas pertinentes, bem como, a realização dos trabalhos conforme o presente TR e Anexos.
Requisitos	Grau de Instrução	<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de conclusão de ensino médio.
	Exigência Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de conclusão de ensino médio. • Credenciamento de Brigadista Particular previsto nos termos na Norma Técnica 006/2010-CBMDF ou outra que vier a substituí-la, exceto os profissionais que possuírem registro Geral expedido pelos Corpos de Bombeiros de qualquer estado da Federação desde que não estejam na Ativa. • Formação técnica com especialização em prevenção de incêndio e combate a incêndios, salvamento e primeiros socorros, em cursos com carga horária superior a 1000 horas/aula, no conjunto destas disciplinas, comprovada por meio de certificação expedida por instituição de ensino credenciada junto ao Ministério da Educação e Cultura – MEC, Empresas Formadoras de Brigadista Particular credenciadas ao CBMDF, Conselhos Regionais, além de experiência mínima de (05) cinco anos comprovada em Carteira de Trabalho, ou que possuírem registro geral expedido pelos Corpos de Bombeiros de qualquer unidade da federação, desde que não estejam na ativa. • Estar fisicamente apto ao desempenho das atribuições da Brigada de Incêndio, descritas no item 4.6 da NT nº 007/2011- CBMDF.
	Experiência	Experiência mínima de (05) cinco anos comprovada em Carteira de Trabalho, ou que possuírem registro geral expedido pelos Corpos de Bombeiros de qualquer unidade da federação, desde que não estejam na ativa.
	Conhecimento	Atualização – Capacitação continuada, realizada a cada 24 (vinte e quatro) meses.

Conforme o Apêndice A do Anexo II ao Termo de Referência (DOC. SEI 15895322), os brigadistas possuem regulamentação específica, especialmente a Lei 11.901/2009 e as Normas Técnicas 007/2011 CBMDF e 006/2000 CBMDF.

De modo diverso, a função do vigilante compreende rondar as dependências, controlar a entrada e saída de pessoas e bens para evitar roubos e furtos, atos de violência e outras infrações à ordem e à segurança. Também compreende a adoção de medidas para evitar danos, redação de ocorrências das anormalidades ocorridas e até proteção de autoridades, tudo regulamentado por leis diversas daquelas que regem os brigadistas.

Além dos requisitos a serem observados pelos profissionais, as empresas que prestam os serviços de vigilância e de brigada de incêndio precisam cumprir requisitos específicos, porém distintos.

A própria impugnante traz a descrição das atividades e legislações regulamentares para cada uma das funções, embora diga que são similares. Contudo, vê-se que se tratam de profissões e, portanto, contratações completamente distintas e com objetivos diversos, necessitando a Administração Pública da contratação de brigadistas e não de vigilantes neste momento.

Da Faculdade da Administração Pública em prorrogar o contrato existente no MMA

Necessário destacar que a prorrogação do contrato almejada pela Impetrante se trata de faculdade da Administração Pública e não dever. Vê-se que a cláusula fala em “poderá ser prorrogado” e não “deverá”.

Portanto, não há como obrigar a Administração Pública a prorrogar o contrato, pois tal decisão depende de seu interesse, que é público e prevalece sobre o interesse privado, peculiaridade do contrato administrativo firmado entre as partes.

Quanto a eventuais prejuízos, é certo que a Impugnante é sabedoura das condições do contrato que assinou, seu prazo de vigência e a possibilidade de não prorrogação, inclusive estando demarcado nos documentos que integram o processo interno da licitação a data de tombamento dos contratos vigentes para os serviços que serão contratados por *facilities*.

Inclusive, a prorrogação automática do contrato ofende o art. 57, §2º da Lei 8.666/93.

Portanto, pode o ente público, discricionariamente, decidir quanto à prorrogação ou não dos seus contratos e tal decisão não configura qualquer ilegalidade, descabendo ao particular e até ao Poder Judiciário afastar o ato discricionário.

Conclui-se que a Impugnação não merece provimento, vez que a contração 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.

Da Jurisprudência aplicável ao caso

Ao analisar a jurisprudência a respeito do aqui discutido encontramos decisões ao encontro da preservação da discricionariedade da Administração Pública:

“Destaca-se que não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar, excepcionalmente,

uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.” – in STJ, SS 3356, MG 2021/0382046-8, Rel. Min. Pres. do STJ Humberto Martins, j. 29.11.2021.

“DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NÃO PRORROGAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. (...) Não há direito líquido e certo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, mas mera expectativa de direito, subordinada à discricionariedade da Administração Pública. Deste modo, não cabe falar em violação ao contraditório e a ampla defesa. Precedente do Plenário. (...) – in STF, AgR MS 33983, MG 0000466-46.2016.1.00.0000, Min. Luis Roberto Barroso, J. 15.03.2016, v.u.

12. Quanto à alegação da Impugnante referente ao credenciamento da empresa junto ao CBMDF: “... tal exigência consta do Termo de Referência, item 13.58, assim como item 14.9, subsequentemente descritos:

13.58 Apresentar o credenciamento emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), nos termos da Norma Técnica nº 006/2010-CBMDF, para a execução de serviço de brigadista, no ato da assinatura do contrato;

14.9. No caso de subcontratação de serviço de brigada, a empresa subcontratada deverá ser credenciada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), nos termos da Norma Técnica nº 006/2010-CBMDF.”

MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

13. 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.

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

15. Não é cabível o requerimento “c) em caso de improvimento do presente recurso, o que se admite apenas para efeito de argumentação, requer seja promovido a remessa imediata dos autos à Autoridade Superior para reexame e apuração de eventuais ilegalidades.”, por se tratar de IMPUGNAÇÃO e não de RECURSO.

Decreto nº 10.024/2019

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

(...);

II - receber, examinar e **decidir as impugnações** e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos; (grifei)

DA DECISÃO

16. Pelos motivos elencados, **CONHEÇO** da **Impugnação** interposta pela **GREEN HOUSE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA**, 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