

(Processo nº 00200.017973/2022-45)

Às dezessete horas do dia dez de abril do ano de 2023, o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio reuniramse para apreciar IMPUGNAÇÃO apresentada por TK ELEVADORES BRASIL LTDA. ao edital do Pregão Eletrônico nº 030/2023. Em síntese, a Impugnante alega, requer e/ou questiona os seguintes pontos: 1) DA LICITAÇÃO POR ITENS: "Verifica-se, na Descrição dos itens trazidas no Edital, que dos equipamentos instalados, 4 (quatro) são da marca Atlas Schindler, 12 (doze) são da marca Thyssenkrupp, 18 (dezoito) da marca Otis, 01 (um) da marca Ortobras, 1 (um) da marca Titã, 2 (dois) da marca Montele, 1 (um) da marca DWA e 1 (um) da marca Minerva. Como se trata de procedimento licitatório para os servicos de manutenção preventiva e corretiva em elevadores, plataformas elevatórias, e monta-cargas de marcas diferentes, é evidente que a Assembleia obteria propostas mais vantajosas se separasse a licitação por itens, dividindo a licitação em 08 itens, um para cada marca dos equipamentos, da seguinte forma: (1) 4 itens da marca Atlas Schindler, (2) 12 itens da marca Thyssenkrupp, (3) 18 itens da marca Otis, (4) 1 item da marca Ortobrás, (5) 01 item da marca Titã (6) 02 itens da marca Montele, (7) 1 item da marca DWA e (8) 1 item da marca Minerva. A razão é óbvia, porque as empresas que realizam serviços de assistência técnica e manutenção de elevadores, com fornecimento de peças, materiais e componentes, via de regra, somente prestam assistência técnica em elevadores de sua respectiva fabricação. É bem de ver, ainda, que somente os próprios fabricantes detêm o mais perfeito know how para manter seus equipamentos em perfeito estado de conservação, já que os profissionais por eles contratados são os únicos que possuem acesso ao projeto original de sua fabricação. Evidentemente, ao adotar o referido critério de licitação, esse Órgão está (i) restringindo demasiadamente o certame, e impedindo que todas as empresas executantes dos serviços objeto da licitação participem dela e, assim, (ii) colocando em risco a segurança dos serviços e do patrimônio público. Grifamos. Por outro lado, a própria Assembleia será beneficiada com o parcelamento acima sugerido, já que tal medida ampliará o número de competidores e, consequentemente, possibilitará a obtenção da proposta mais vantajosa." Com fundamento no § 1º do artigo 23 da Lei 8666/93, a impugnante entende que há "a obrigatoriedade do fracionamento, pois a regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados." 2. DO EXÍGUO TEMPO PARA ATENDIMENTO A CHAMADAS EMERGENCIAIS: "O edital prevê que para os casos de chamadas técnicas (emergenciais) para resgate em elevadores, o atendimento deverá ocorrer em 30 (trinta) minutos, (...) Ocorre que tal prazo, dentro de uma capital de estado como a Brasília, mostra-se muito exíguo, tornando-se inviável o atendimento em tão curto espaço de tempo, considerando a necessidade de deslocamento do técnico, da sua base até Senado Federal. (...) Para que a demanda de atendimento aos chamados possa ser atendida sem descumprimento de prazos,



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

requer, dentro de uma relação de bom senso técnico, seja retificado o edital no ponto, com a dilação do prazo para uma previsão de 60 (sessenta) minutos para atendimento." 3. DAS MULTAS CONTRATUAIS - DOSIMETRIA NOS PERCENTUAIS: "(...) usar o valor global como referência para a aplicação de multas se mostra atentatório aos basilares princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que o percentual aplicado sobre o valor total do contrato é excessivo e altamente oneroso frente a tipificação definida no contrato. Nos casos em tela, o percentual máximo de sanção a título de multa, seria num patamar máximo de 10% (dez por cento) sobre o valor da parcela inadimplida, evitando-se assim, desproporcionalidade na aplicação da medida e insegurança jurídica para as empresas licitantes." 4. DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO: "(...) o instrumento convocatório está limitando a atuação desta proponente em no máximo 10 (dez) manutenções corretivas mensais, sob pena de apresentação de Plano de Manutenção a Fiscalização. Ressalta-se que, o item 74 citado acima, traz a aplicação da penalidade de multa, nos casos em que for constatado mais de 20 (vinte) manutenções corretivas! (...) Nesse sentido, entendemos que conforme o item acima, o órgão não estipulou um valor específico para as manutenções corretivas, e não deixou claro a forma de cálculo do valor unitário da prestação de serviço, independentemente da quantidade de manutenções fornecidas. O instrumento de medição IMR, em seu item B.2.6, faz menção que não serão descontados do IMR o equivalente a 10 (dez) manutenções corretivas mensais. Ocorre que logo, após o órgão menciona a fórmula correspondente à soma dos valores relativos à manutenção preventiva, devendo estas ser desconsideradas nos casos em que ocorram 20 (vinte) manutenções corretivas no período mensal, (...) Conforme o item B.2.6, abaixo de 10 manutenções corretivas dentro do mês o desconto do IMR não será aplicado. Entretanto, o mesmo item faz referência à soma dos valores devidos relativos à preventiva do mês. E em relação ao valor de corretivas previstos na planilha de quantitativos e preços estimados, bem como no modelo de proposta, como serão aplicados tais valores? Dessa forma, questionamos a forma de cálculo aplicada pelo órgão, pois não há clareza na forma de faturamento do serviço. Se em um período mensal, forem prestados menos de 10 (dez) manutenções corretivas, o contratante deverá faturar o mínimo estipulado ou há outra forma de individualizar a prestação do serviço? Como serão aplicados tais valores na proposta e planilha?" Grifamos. 5. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: "Quanto à qualificação técnica, o edital exige a apresentação de atestados que comprovem a manutenção em equipamentos, conforme a seguinte documentação: 12.3.1 – CAPACIDADE TÉCNICA: (...) Ocorre que tais requisitos são insuficientes a comprovação da capacidade técnico – operacional e profissional, se for levado em consideração o quantitativo de equipamentos e pluralidade de marcas, dada a complexidade dos equipamentos. A



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

descrição trazida na letra "b" do referido item, mantem a comprovação de forma ampla, não priorizando fatores que assegurem a plena execução do objeto, na medida em que os parâmetros de segurança, qualidade e especificidade técnica dos equipamentos e de sua marca, não foram devidamente exigidos, deixando que a qualificação no certame em epígrafe, seja conferida de forma ampla. Para melhor segurança na análise técnica das empresas, deve ser exigido comprovação compatíveis com capacidade mínima dos equipamentos; conhecimento na prestação do serviço com tecnologias descritas nos itens e seus itens de segurança e afins. Em um certame com tantas características específicas de seus equipamentos, para a prestação dos servicos, deve a Administração delimitar de forma objetiva a comprovação de atendimento da prestação dos Dessa forma, entendemos que a expressão 'não necessariamente com as exatas especificações de equipamentos', trazidas no item 12.3., deve ser substituída por características básicas de cada equipamento, devendo a interessada comprovar tal qualificação." 6. DO FORNECIMENTO DE PEÇAS PREFERENCIALMENTE GENUÍNAS: "Observa-se que, para a substituição de peças, a futura empresa contratada deverá entregar peças preferencialmente genuínas, (...) No entanto, tal previsão em caráter preferencial constitui obrigação inviável às empresas fabricantes de peças e componentes para os sistemas de elevação, como no caso da TKE. (...) Ou seja, ao manter o referido item editalício com a expressão "preferencialmente" para aquisição e substituição de peças, este órgão está incorrendo em grande equívoco, pois a manutenção com tais itens poderá causar prejuízos inestimáveis nos equipamentos, dificultando a longo prazo a prestação do serviço de manutenção. (...) Ademais, manter a prerrogativa da contratante de hora apresentar peça genuína e em outro momento peça similar, acarretará uma concorrência desleal, no momento da disputa de preços. No momento em que as empresas fabricantes de equipamentos e suas peças, irão cotar o preço com as peças totalmente genuínas, as demais poderão apresentar uma margem de desconto maior por prestarem o serviço com equipamentos paralelos." 7. DO PRONTO ATENDIMENTO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS: "O instrumento convocatório, da mesma forma, exige a apresentação de Declaração de pronto atendimento a execução dos servicos, com caráter habilitatório, conforme transcrito abaixo: g) Declaração, datada e assinada pelo responsável legal da pessoa jurídica, de que estará prontamente disponível sempre que necessário para a execução dos serviços durante toda a execução contratual, com instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequados para realização do objeto da presente licitação. Dessa forma, pedimos esclarecimentos quanto a exigência citada acima, pois não ficou claro se o órgão necessita de técnico residente no local, ou se a documentação apenas deverá demonstrar a capacidade de estrutura da proponente." A impugnação é tempestiva e



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

atende os requisitos de admissibilidade. Passa-se à análise pontual dos questionamentos formulados pela Impugnante em ordem sequencial: Com relação ao ponto 1), é mister tecer alguns comentários acerca da interpretação conferida pelo próprio Tribunal de Contas da União ao enunciado da Súmula nº 247, que dispõe sobre o parcelamento do objeto da licitação. Pela sistemática da Lei nº 8.666/93, a regra é o parcelamento do objeto quando ostentar natureza divisível, sendo admitido o nãoparcelamento (exceção) desde que tal opção da Administração seja devidamente justificada no processo administrativo. Nesse sentido, o TCU editou a Súmula nº 247: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preco global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, <mark>desde que não haja prejuízo para o</mark> conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo 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". A partir da redação da própria súmula e de outros acórdãos do TCU, observa-se que a regra da adoção do critério de julgamento "por item" é apenas preferencial, não sendo tecnicamente indicada quando ocasionar "prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala". Com efeito, como o agrupamento realizado se justifica por questões de ordem técnica e de eficiência da gestão contratual, o Órgão Técnico (Secretaria de Infraestrutura do Senado Federal – SINFRA) foi instado a se manifestar e o fez nos seguintes termos: "Os serviços de manutenção dos elevadores, plataformas e monta-cargas a serem contratados são interdependentes, já que esses equipamentos servem áreas comuns. Caso fosse adotada a adjudicação por item, a Administração seria obrigada a gerir múltiplas empresas executando serviços correlatos, arbitrando as eventuais disputas que ocorressem no andamento da manutenção ou até mesmo em operações de resgate. Além disso, há a expectativa de economia considerável ao adotar uma só mantenedora para executar os serviços, em particular para a manutenção preventiva. Caso os itens fossem adjudicados em separado, o custo proposto pelas licitantes teria que considerar a mobilização de um ou dois técnicos especializados para executar a manutenção em único equipamento, serviço que poderia ser realizado no prazo de, por exemplo, uma hora. O custo desse serviço seria reduzido caso a mesma equipe pudesse, na mesma visita, executar a manutenção preventiva de quatro ou cinco equipamentos adjacentes. O custo de mobilização para as manutenções adicionais seria eliminado e ocorreriam ganhos na eficiência dos ajustes e reparos (a preparação das ferramentas, por exemplo, só teria que ser executada uma vez, ao invés de quatro ou cinco). Haverá considerável ganho de escala considerando a hipótese de uma só empresa mantenedora. A impugnante postula que



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

apenas a fabricante é capaz de executar a sua respectiva parcela do objeto, supostamente trazendo maior competitividade à licitação. Nesse caso, a licitação se limitaria apenas aos fabricantes dos equipamentos, ao invés do universo existente de empresas de manutenção, com efeito inverso ao pretendido pela impugnante, ou seja, diminuindo a competitividade do certame. Vale a pena destacar que a situação oferecida pela impugnante como regra, ou seja, a de que apenas os fabricantes dos equipamentos executam a manutenção dos elevadores, não encontra respaldo no histórico do Senado Federal. Os Contratos 29/201612/2018 e 5/2021, firmados no âmbito do Senado Federal, tiveram como objeto a manutenção de elevadores de diversos fabricantes, sem que se observasse os problemas relacionados pela licitante na impugnação. Além, o Contrato 9/2016 do Senado Federal, admitiu a própria impugnante como mantenedora responsável por equipamentos das marcas Atlas Schindler e Otis, sem intercorrências relacionadas às alegações postuladas pela licitante". Grifou-se. Em consonância com o já exposto, além da motivação do órgão técnico citada, a adjudicação global foi tempestiva e devidamente justificada no item 24 do Referência (NUP 00100.122047/2022-190, Termo de disponível link: no https://www6g.senado.gov.br/transparencia/licitacoes-e-

contratos/licitacoes/54002/detalhamento/54305, que consignou informações de mesmo teor. Com relação ao ponto 2), por se tratar de questão de ordem imentemente técnica, o órgão técnico (SINFRA) foi instado a se manifestar, e o fez da seguinte maneira: "A necessidade da Administração deve ser atendida tal qual apresentada no Edital. A licitante deve prever, em sua proposta comercial e técnica, todos os recursos necessários ao atendimento dos elementos estabelecidos no edital e seus anexos. Ressalte-se que a própria licitante já prestou serviços de manutenção de elevadores para o Senado Federal, por meio dos Contratos nº 20/2013 e 9/2016, nos quais constava exatamente a mesma exigência de prazo de atendimento (30 minutos)". Grifou-se. Com relação ao ponto 3), esclarece-se que o Senado Federal entende os percentuais fixados, assim como a base de cálculo, como proporcionais e razoáveis, já que a redação é usual e padrão definido por Comissão da Casa, e que, ainda assim, a fim de garantir a aderência aos referidos princípios, a própria minuta de contrato prevê, expressamente - nos parágrafos décimo segundo e décimo quarto da cláusula décima segunda (das Penalidades) – mecanismo, o qual possibilita, inclusive, a redução de penalidades que venham a ser ocasionalmente desproporcionais à gravidade da infração apurada. Este exame se dá para todas as penalidades que venham ser aplicadas. Frise-se que a Lei nº 8.666/1993, em seus artigos 86 e 87, não estabelece limites para a sanção de multa, mas sim a discricionariedade da Administração em sua fixação no instrumento convocatório, obviamente respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ressalte-se que a maior multa prevista no edital do certame ora em tela (10%



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

sobre o valor global do contrato) somente está prevista para ocorrências gravíssimas, como apresentação de documentação falsa, fraude na execução contratual, comportamento inidôneo, declaração falsa e fraude fiscal, comportamentos que demandam maior rigor pela sua natureza. A maior parte das demais multas varia de 0.01% a 1% sobre o valor anual do contrato, a depender do grau de gravidade, que varia de leve a muito grave, conforme Parágrafo Quarto da Cláusula Décima Segunda da minuta de contrato (Anexo 3 do edital). A única situação elencada que possui grau "muito grave", por exemplo, envolve "dano físico, lesão corporal ou consequências letais" aos usuários, o que ensejaria a aplicação de uma multa de 1% sobre o valor anual do contrato. No exemplo, caso o contrato seja firmado pelo preço estimado para 30 meses, ou seja, R\$ 1.860.360,60, o valor anual seria equivalente a R\$ 744.144,24, e a multa máxima a ser aplicada seria de 1% sobre tal valor, o que resultaria em R\$ 7.441,44. Tendo em vista que seria uma penalidade a ser aplicada em situação de dano físico e até mesmo uma ocorrência fatal, entende-se ser razoável. Por fim, há que se ressaltar que a aplicação de qualquer penalidade obedecerá a um procedimento administrativo prévio no qual serão garantidos o contraditório e a ampla defesa à contratada. No tocante ao ponto 4), por se tratar de questão atinente à execução e fiscalização contratual, a SINFRA foi novamente instada a se manifestar, e o fez nos seguintes termos: "A definição do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) é clara e emprega o número de manutenções corretivas executadas pela Contratada durante o mês como indicador de desempenho. Conforme o inciso II, Parágrafo Quarto, Cláusula Ouarta da Minuta de Contrato, uma manutenção corretiva é definida como 'Manutenção efetuada após a ocorrência de uma pane destinada a recolocar um item em condições de executar uma função requerida. São as ações urgentes e necessárias em casa de falha do elevador. Deverá ser evitada ao máximo por meio de um Plano de Manutenção'. Caso o número de manutenções corretivas, conforme definição acima, seja superior a 10 (dez) em único mês, haverá um desconto no valor devido à Contratada relativo ao serviço de manutenção preventiva dos elevadores. Ou seja, um alto número de panes nos elevadores está relacionado a uma prestação deficiente do serviço de manutenção preventiva. A impugnação oferecida pela licitante traz as seguintes falhas de interpretação do Edital: 1) A Contratada estaria limitada em no máximo 10 (dez) manutenções corretivas mensais: Não existe tal limitação, o limite de 10 (dez) manutenções corretivas, reparos após pane, é o limite máximo para que não haja desconto por meio do IMR no valor devido a título do serviço de manutenção preventiva. 2) A Contratada teria que apresentar novo Plano de Manutenção após a ocorrência de 10 (dez) manutenções corretivas em um mês: A Contratada terá que apresentar novo Plano de Manutenção no caso da ocorrência de 20 (vinte) ou mais manutenções corretivas (panes) em um único mês. Seria imprevidente não alterar as rotinas de



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

manutenção previstas inicialmente no caso dos elevadores do Senado Federal sofrerem panes repetitivas, reflexo de um Plano de Manutenção ineficaz. 3) Imprecisão na definição do cálculo do faturamento mensal do Contrato: Não há imprecisão no cálculo do faturamento mensal. O mesmo instrumento de desconto no caso de excesso de panes em um único mês foi aplicado no Contrato 20/2013 firmado entre o Senado Federal e a própria impugnante, não se registrando qualquer contestação da empresa durante a execução contratual. No caso do número de manutenções corretivas ocorridas durante o mês em análise ser inferior à 10 (dez), não haverá descontos no total previsto a título de remuneração da manutenção preventiva dos elevadores (soma do valor mensal dos itens 1 a 19 da planilha de formação de preços). Para cada pane (manutenção corretiva) excedente haverá 5% de desconto sobre o valor mensal total referente à manutenção preventiva. A partir de 20 (vinte) manutenções corretivas mensais, os serviços de manutenção preventiva do mês não serão remunerados, já que foram considerados ineficazes. Não há desconto equivalente nos serviços de manutenção corretiva, itens 20 a 38 da planilha de preços." Grifamos. No tocante ao ponto 5), tendo em vista seu caráter técnico, a SINFRA esclareceu: "O Edital em questão pretende a contratação de serviços cujos padrões de desempenho e qualidade foram objetivamente definidos em Edital por meio de especificações usuais de mercado. Nesse sentido, enquadra-se na definição de serviço comum, nos termos do artigo 1º da Lei nº 10520/2002. O número de elevadores de passageiros exigido no atestado de qualificação técnica – de, no mínimo, 15 elevadores – equivale a 50% do número de elevadores de passageiros dentro do objeto da contratação, respeitando os limites estabelecidos nos Acórdãos nos 1052/2012-Plenário/TCU e 2696/2019-Primeira Câmara/TCU entre outros. Adicionalmente, a empresa deve ter experiência na manutenção de elevador hidráulico e de elevador sem casa de máquinas. Tais exigências são compatíveis com a complexidade do objeto e alterá-las para além do estabelecido pelo corpo técnico pode diminuir a competitividade do certame. Observa-se, ainda, que o Pregão nº 55/2018 da Câmara dos Deputados e o Pregão 134/2020 do Senado Federal, cujos objetos incluem elevadores similares, com sistemas regenerativos e de gerenciamento de tráfego, tiveram extensa participação de licitantes e resultaram no Contrato nº 210/2018 da Câmara dos Deputados e no Contrato nº 5/2021 do Senado Federal, não apresentando em suas exigências de capacidade técnica operacional a comprovação de experiência anterior em manutenção em equipamentos com esses sistemas." Grifamos. Ressalte-se, ainda, que o Contrato mencionado, nº 210/2018, firmado pela Câmara dos Deputados, assinado em 23/10/2018, foi prorrogado por quatro vezes e tem vigência prevista até 22/10/2023. Portanto, presume-se que os serviços vêm sendo realizados a contento, embora, conforme afirmado pelo órgão técnico (SINFRA), o edital da licitação (Pregão Eletrônico nº 55/2018) não tenha previsto a



(Processo nº 00200.017973/2022-45)

comprovação de experiência anterior em "manutenção em equipamentos com sistemas regenerativo e de gerenciamento de tráfego" em suas exigências de capacidade técnica operacional. Portanto, tal fato leva à conclusão de que as exigências propostas pela Impugnante têm o condão de restringir, indevidamente, o caráter competitivo do certame. Ademais, não se pode perder de vista o comando constitucional constante do art. 37, XXI: "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" Grifamos. Conforme manifestação do órgão técnico, tal comando foi considerado na elaboração do Termo de Referência e, consequentemente, do item 12.3.1 do edital, uma vez que veicula as exigências entendidas como tecnicamente indispensáveis para garantir segurança à futura execução contratual. Com relação ao ponto 6), por se tratar de questão eminentemente técnica, a SINFRA esclareceu: "O Edital não faculta à Contratada fornecer peças que não sejam genuínas dos respectivos fabricantes: '64. Os serviços de manutenção preventiva e corretiva serão prestados com fornecimento de todas as peças, componentes e acessórios genuínos dos respectivos fabricantes (...)'. O texto marcado pela impugnante prevê uma exceção somente nos casos em que haja a descontinuidade na fabricação de peças, componentes e acessórios, quando a Administração poderá admitir o uso de similares novos. No caso de descontinuidade na fabricação e inexistência de similares no mercado, só então será admitida a possibilidade de recondicionamento pela Fiscalização do Senado Federal." Grifamos. Por fim, com relação ao pedido ao ponto 7), a SINFRA esclareceu que: "Não há exigência de técnico residente no local durante a execução contratual. Não há ambiguidade no texto do item 12.3.1.g, para fins de habilitação a licitante deverá emitir declaração de que 'estará prontamente disponível sempre que necessário para a execução dos serviços durante toda a execução contratual, com instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequados para realização do objeto da presente licitação'." Portanto, após exame das alegações e com fulcro na manifestação do órgão técnico (SINFRA), uma vez refutados os argumentos da Impugnante, conclui-se que não há motivos para reparar o edital, razão pela qual se julga IMPROCEDENTE a presente impugnação. Nada mais havendo a tratar, eu, Janio de Abreu, lavrei a presente Ata, que será assinada por todos os presentes.