



## CONSULTORIA EM LICITAÇÃO

Licita pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 17.604.875/0001-03, com sede na CAS chácara 35, lote 18-A, 301 ed. Giovanna Philipe, Taguatinga – DF, CEP 72.110-600 neste ato representada por Adriana Rosa de Souza Guedes CPF nº034.296.315-56 encaminha a V.Sa pedido de impugnação ao Pregão 36/2016, com objetivo de demonstrar que a construção do edital contém vícios e não observa a melhor opção de contratação para os serviços objeto dessa licitação

### - DO SERVIÇO DE JARDINAGEM

Observamos que o projeto básico nos remete a contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, nossa proposta é que tal contratação seja de serviço sem a dedicação exclusiva de mão de obra.

É fato que o serviço de jardinagem em nada se assemelha com limpeza ou vigilância (por exemplo), quanto sua operacionalização, para limpeza há a impossibilidade de planejar ações pela natureza do serviço, bem como a vigilância com a necessidade da presença do agente encontram justificativas para a permanência dos trabalhadores no local.

Para jardinagem tais fatos não encontram correlação, visto que é possível o planejamento adequado de manutenção das áreas, por meio da engenharia agrônoma a constatação de atividades como poda e irrigação são facilmente estabelecidas com o estudo da vegetação presente no seu espaço.

Portanto, entendemos que observar a prática comumente utilizada no mercado é uma garantia de efetividade do gasto público, não é de praxe para as empresas especializadas em manutenção de jardins e paisagismo o exercício da atividade de terceirização da mão de obra, mas sim a contratação de manutenção programada das jardins. Facilmente, se constata que condomínios, empresas e residências contratam o serviço de jardineiro sem a dedicação exclusiva do profissional.

A contratação como pretendida garante não efetividade do gasto público, mas sim o desperdício de dinheiro pagando por horas ociosas do profissional. A contratação de empresa especializada possibilita maior economia e efetividade do gasto e encontra total amparo na IN 02/2008 da SLTI/MPOG.

Por exemplo, será empregado 1 funcionário neste contrato. Aplicando o custo mensal de R\$3.500,00, anual de R\$42.000,00.

Constata-se que o mercado que pratica o serviço de jardinagem sem a dedicação exclusiva de mão de obra analisa a demanda de serviço da área a ser acompanhada e observado que a área deste Conselho não é de grande complexidade é possível afirmar que o valor de mercado para tal contratação seria de aproximadamente R\$24.000,00.

Uma redução de R\$ 18.000,00, aproximadamente 42%.

ressalto ainda que o valor de R\$3.500,00 por funcionário está com baixa lucratividade, visto que apenas custo direto do jardineiro somam R\$ 2.964,76 que deve ser somado valores de uniforme, impostos, equipamentos ausência e conta vinculada. Enquanto o serviço sem a dedicação exclusiva de mão de obra conseguiu manter sua lucratividade bastante significativa constatado que os trabalhadores contratados poderão exercer suas atividades também em outros lugares, em suma haverá um rateio do custo com outros clientes das empresas.



## CONSULTORIA EM LICITAÇÃO

Demonstramos, rapidamente, como uma mudança de perspectiva na contratação pode render grande valor de economia ao erário, mantendo ou melhorando a qualidade do serviço aferido. Não encontramos qualquer justificativa para manter a contratação de funcionários fixos, primeiro pela realidade das contas públicas, segundo pela busca da efetividade do gasto público, gastar apenas o que for estritamente necessário (principalmente para questões que fogem da finalidade do órgão) e principalmente pelo dever de probidade exigido ao Administrador Público.

### 2- DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXIGIR O NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NO EDITAL

Cabe a afirmativa que o estudo que antecede o termo de referência não demonstra qualquer análise de conformidade com a IN02/2008 da SLTI/MPOG. A contratação dos serviços de limpeza obrigatoriamente deve ser realizado por precificação do metro quadrado a ser limpo.

Portanto, a Instrução Normativa busca a mudança de perspectiva nos contratos dessa natureza. Demonstrando que não se contrata serviço de limpeza por contagem de postos de serviço mas sim por produtividade e custo do metro quadrado.

Não goza de fundamento jurídico a indicação de número de postos para serviço de limpeza, devendo ser contratado em atenção a produtividade desejada nos termos da IN supracitada. É fato que a padronização estabelecida na Lei 8.666/1993 se aplica a toda a Administração Pública, obrigatório portanto, conhecer da forma como os demais Órgãos estão praticando seus certames a luz da jurisprudência do TCU.

É possível constatar que unimeros contrato estão sendo formalizados da maneira que estabelece a Instrução Normativa, pela análise do menor custo por metro quadrado dentre eles posso citar o Correio S.A, Infraero, Antaq, Anac, Ministério do Comércio Exterior, Tribunal de Constas da União, Tribunal de Constras do Distrito Federal, Ministério da Educação, MInistério do Planejamento, Senada Federal, Câmara dos Deputados dentre outros.

Evidente que para o processo licitatório muito se observa a aplicação de atos discricionários para a defesa das escolhas do servidor público, responsável pela elaboração do termos de referência. Mas ato discricionário não garante a libertinagem administrativa por determinação da princípio da motivação todos os atos administrativos devem ser fundamentados, principalmente aqueles que repercutem em custos ao erário.

Neste sentido, questionamos qual a motivação de não ter sido analiasa as condições estabelecidas na IN 02/2008 da SLTI/MPOG, visto que nos autos do processo não fora realizada nenhuma observação quanto a legalidade de se restringir em edital o número de funcionários a serem lotados, bem como a adequação do ato deiscricionário. Nem mesmo o parecer jurídico fora suficiente para sanar tal vício, preceitua o TCU

3. Os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei 8.666/93 integram a motivação dos atos administrativos. Devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame. É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos. *Acórdão 1944/2014 Plenário, TC 004.757/2014-9,*



## CONSULTORIA EM LICITAÇÃO

**relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho,  
23.7.2014.**

### 3- DA POSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DA PRODUTIVIDADE ADOTADA

Com busca, simplória, nas práticas da Administração Pública Federal na contratação de serviços idênticos ao objeto da presente licitação constata-se a crescente defesa de que as empresas gozam da prerrogativa de majorar sua produtividade, neste sentido temos parecer dominante na AGU:

As produtividades elencada referem-se a parâmetros mínimos decorrentes de metodologia de trabalho adotada pelo mercado em contratações celebradas com a Administração, conforme levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União – CGU, por ocasião dos levantamentos efetuados por equipe de auditoria no âmbito do Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 3.

O estudo então realizado evidenciou não só a possibilidade como a efetiva pratica de ganhos de produtividade na execução dos serviços de limpeza, quando franqueado às empresas a possibilidade de adoção de metodologia diferenciada daquelas estabelecidas na Instrução Normativa/SLTI nº 02/2008.

Os resultados dos levantamentos realizados foram objeto de recomendação daquele órgão de controle, para que sejam considerados nas práticas de contratação deste MP, inclusive como indicativo para a revisão das normas de contratação de serviços de limpeza.

Os ganhos de produtividade praticados por empresas do setor foram, inclusive, objeto de tese de mestrado de servidor daquela CGU, o qual foi agraciado com o 5º Prêmio Chico Ribeiro sobre Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público de 2015. Como decorrência foi estabelecido como objetivo da presente contratação a adoção de parâmetros que possibilitasse às empresas liberdade para uso de metodologias que trouxessem ganho de produtividade e a conseqüente redução nos preços desses serviços.

Como base no autorizativo contido no art. 47 da Normativa/SLTI nº 02/2008, bem como, nas premissas e requisitos objetivos indicados, foram estabelecidos os parâmetros de produtividade acima estabelecidos.

O trecho acima foi retirado do Anexo F do edital 12/2016 do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, UASG: 201004, comprovando que a Administração Pública reconhece a vantajosidade e adequação dessa prática.



## CONSULTORIA EM LICITAÇÃO

Como visto, a Administração Pública está identificando o ganho econômico com a contratação por produtividade e principalmente quando permite as empresas a estabelecer qual a produtividade que seus funcionários são capazes de realizar.

Preceitua o TCU "A adoção, na proposta da empresa licitante, de índice de produtividade diferente daquele previsto no edital somente é admissível se houver previsão explícita no instrumento convocatório, *Acórdão 938/2014-Plenário, TC 012.718/2013-0, relatora Ministra Ana Arraes, 9.4.2014.*" com isso observa-se que permitir ou não a majoração da produtividade se trata de um clássico ato discricionário e obrigatoriamente deve ser motivado.

Não há sustentação lógica e jurídica que demonstre o prejuízo para o Interesse Público a possibilidade de permitir que as empresas declarem a produtividade que busca se vincular.

Nestes termos a presente impugnação tem por finalidade, também, a modificação do edital para possibilitar que as empresas declarem a produtividade que se obrigam a realizar os serviços dentro dos padrões de qualidade e adequação constantes no termo de referência.

#### 4- DA ADEQUAÇÃO DO PEDIDO

A ação de administrar é repleta de complexidades, gerir a coisa pública é uma atividade de extrema seriedade e dificuldade. Tal ação exige do responsável uma constante atualização e, principalmente, compromisso com os deveres impostos.

Provocamos este Conselho ao exercício de avaliação da escolha de contratação proposta, na prática para serviço de jardinagem a questão em tela versa sobre a possibilidade de substituir serviço com dedicação exclusiva de mão de obra por serviço sem a dedicação exclusiva da mão de obra. Em outras palavras substituir o profissional lotado neste Conselho por 8 horas por prestadores de serviços vinculados a empresas de conhecimento específico por agendamento ou demanda.

No primeiro caso não figura justificativas econômicas que permitam a luz dos princípios da administração pública, art. 37 da Constituição, arcar com custos ineficientes. Se os senhores observarem a rotina de três dias seguidos do jardineiro que se encontra em atuação verá que por muitas horas ele não exerce atividades típicas de jardineiro, o Conselho não tem espaço verde o suficiente para ocupar por tantas horas um indivíduo, e até por isso a possibilidade de planejamento das ações de jardinagem são plenamente possíveis e confiáveis com menos horas diárias contratadas as empresas do ramo de paisagismo são capazes de manter de igual ou superior qualidade.

Não bastando, constata-se que para os serviços de limpeza a identificação da produtividade de uma pessoa é uma ação muito complexa por isso a SLTI estabeleceu uma produtividade mínima a ser observada na contratação do serviço de limpeza, deixando explícito que é lícito a majoração da produtividade tanto pelos contratantes como pelas empresas. Há vários Órgãos que perceberam que a produtividade de 600m<sup>2</sup>



## CONSULTORIA EM LICITAÇÃO

ainda permite a observação de horas ociosas dos funcionários e estão estabelecendo maiores produtividades em seus editais e colhendo grandes economias por tal ação.

O apelo da presente impugnação está na demonstração de que a bem do princípio do desenvolvimento sustentável, da economicidade, eficiência, probidade, moralidade e principalmente interesse público deve ser franqueado às empresas a possibilidade de ofertar produtividades maiores que a identificada como adequada pela Administração.

Há vários fatores que justificam a produtividade majorada e sua exequibilidade como treinamentos, processo de trabalho e utilização de máquinas especializadas, o mercado está evoluindo para maximizar a produção de trabalhadores como por exemplo as máquinas que limpam e secam pisos, equipamentos já produzidos no Brasil, que permitem a estipulação de produtividade de 1.800m<sup>2</sup>/h.

A proposta é substituir o trabalho medieval de usar panos e vassouras para higienização de ambientes. Portanto, a capacidade de produtividade depende de como a empresa está exercendo seu serviço as que se preocupam e se especializam não encontram dificuldades de majorar sua produtividade e manter o serviço a contento do esperado e em muitas vezes melhoram a qualidade almejada.

Não há prova de prejuízo para a Administração visto que a qualidade desejada está prevista no edital e todos os participantes, majorando ou não a produtividade, estão vinculados a regra de fiscalização constante no termo de referência. Pelo contrário, os ganhos são visíveis pela especialização dos serviços contratados, pela economia que pode superar 30% dos custos estimados e pela possibilidade de a empresa contratada poder trabalhar seus custos de forma mais sustentável evitando a inadimplência de obrigação trabalhistas.

A principal dificuldade de se manter serviços dessa natureza é a baixa liquidez das empresas o contrato que versa apenas sobre as pessoas são constantemente contratados com baixa lucratividade, há contratos que as empresas aceitam ganhar valores menores que R\$100,00 por pessoa. É óbvio que a empresa estará fadada ao fracasso o investimento será de aproximadamente R\$ 3.200,00 por pessoa para ganhar menos que R\$100,00 por isso não é difícil constatar que assim que a empresa tem um atraso de pagamento ela não consegue arcar com os pagamentos. Com a mudança proposta as empresas podem administrar melhor os custos que não são fixos e recorrentes como a contratação de um funcionário.

A reflexão proposta pode ser demonstrada didaticamente da seguinte forma: a empresa adquire um equipamento de 1800m<sup>2</sup>/h, que possibilita para o fabricante a substituição de 5 pessoas varrendo, para retirar 2 pessoas do contrato. o resultado será a diminuição de aproximadamente R\$76.800,00 a máquina custa em médio R\$40.000,00. portanto já se trata do lucro de R\$ 36.800,00. Mas não é esse o benefício a diminuição do custo fixo do contrato é o maior benefício, o negócio passa a ser sustentável visto que o objetivo do empresário passará a ser a maximização de sua capacidade produtiva para possibilitar menor custo e a manutenção e atendimento do contrato.



## CONSULTORIA EM LICITAÇÃO

Por isso a identificação de que a facultar ao empresário a majoração da produtividade só resulta em benefícios a Administração e por não haver estudo que justifique a proibição tácita dessa possibilidade este Conselho deve suspender o certame para estudar os custos e benefícios de se manter ou não as condições constantes do edital.

### 5- DO PEDIDO

- seja realizado a modificação da contratação do jardineiro de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra para serviço sem a dedicação de mão de obra, a bem da eficiência e economicidade.

- seja modificado o edital para o serviço de limpeza que deve ser vinculado a produtividade e valor de metro quadrado e não deve indicar o número de funcionários que devem ser lotados no contrato, a bem do desenvolvimento econômico sustentável e possibilitar a inovação, como também em atenção a legalidade visto que o respeito aos ditames da IN 02/2008 da SLTI/MPOG vale para toda a Administração Pública e está relacionado dos dispositivos do edital publicado.

- seja franqueado as empresas apresentar produtividade diferente do previsto por essa Administração, devendo comprovar a exequibilidade de sua proposta nos termos do art. 22 da IN 02/2008 da SLTI/MPOG.

Importante salientar que estamos provocando a reflexão sobre a opção de contratação adotada, reconhecemos que o ato é discricionário. Contudo não será admitido uma resposta que não demonstre a adequação e benefícios para o interesse público. Portanto, o enfrentamento ao mérito dos apontamentos apresentados é imprescindível para o reconhecimento da probidade e legalidade do ato.

Brasília-DF, 23 de setembro de 2016.

*Adriana Rosa de Souza Guedes*

**Adriana Rosa de Souza Guedes**

**CPF nº034.296.315-56**

**Diretora Executiva**