



## Impugnação Pregão 36/2016, serviço de limpeza

Comissão de Licitações - CFM <colic@portalmedico.org.br>  
Para: Consultoria Licita <duvidaslicita@gmail.com>

6 de outubro de 2016 11:16

### JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Referência: Pregão Eletrônico nº036/2016-CFM

Protocolo: 010086/2016

1. Cuida-se de resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital interposto pela empresa LICITA (CONSULTORIA EM LICITAÇÃO), CNPJ 17604875/0001-03, pessoa jurídica de direito privado, ora Impugnante, referente ao Pregão Eletrônico nº036/2016, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DA SEDE DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA.

#### DA ADMISSIBILIDADE

2. Nos termos do disposto no art. 18 do Decreto 5.450 de 31/05/2005, é cabível a impugnação, por qualquer pessoa, do ato convocatório do pregão na forma eletrônica até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública.

3. Desse modo, observa-se que a Impugnante encaminhou sua petição, via e-mail colic@portalmedico.org.br, no dia 23/09/2016 às 18h02, e, considerando que a abertura da sessão pública do pregão está agendada para o dia 27/09/2016, a presente Impugnação apresenta-se tempestiva.

#### DA DECISÃO

11. Diante do exposto, anexo (PARECER: COJUR-Jurídico, GESTOR DO CONTRATO, SETOR DE CONTRATOS), entendemos pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente impugnação.

12. Dê ciência à Impugnante, após divulgue-se esta decisão junto ao site [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) e [www.portalmedico.org.br](http://www.portalmedico.org.br), bem como se procedam às demais formalidades de publicidade determinadas em lei.

Brasília-DF, 06 de outubro de 2016.

**NOELYZA PEIXOTO BRASIL VIEIRA**  
**Presidente/ Pregoeira Oficial da COLIC**

[Texto das mensagens anteriores oculto]

--

Atenciosamente,

**EQUIPE DE APOIO**

CFM - Conselho Federal de Medicina

COLIC - Comissão de Licitação

Tel: (61) 3445-5954/5968

Fax: (61) 3346-0231



---

 **DESPACHO COJUR N° 562 - 2016.pdf**  
9667K



## 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 realizada 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 prática 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 vantagem 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 nas contratações 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 estimado 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 lucrar 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 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**





**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

DESPACHO COJUR N.º 562/2016

- ❖ *Interessado: Setor de Licitações e Contratos - CFM*
- ❖ *Expedientes n.º 10086/2016*
- ❖ *Pregão Eletrônico n.º 036/2016*
- ❖ *Assunto: Análise jurídica. Licitação para contratação de serviços de limpeza predial e jardinagem da sede do CFM. Impugnação ao edital. IN n.º 02/2008-SLTI/MPOG. Quantitativo de prestadores.*

I – DOS FATOS

Trata-se de impugnação ao edital de licitação n.º 036/2015, apresentada pela sociedade empresária LICITA – CONSULTORIA EM LICITAÇÃO, CNPJ n.º 17.604.875/0001-03, devidamente qualificada, na qual requer, em apertada síntese, que seja reconhecida a nulidade do presente processo licitatório em virtude da ocorrência de vício insanável.

Alega a impugnante que:

- a) A contratação dos serviços de jardinagem deve ocorrer de modo a não exigir dedicação exclusiva do prestador, já que tal modalidade de contratação não se mostra vantajosa do ponto de vista econômico à Administração;
- b) A contratação dos serviços de limpeza e conservação não deve exigir quantitativo específico de prestadores com dedicação exclusiva, mas promover cálculo de produtividade com a utilização do valor do metro quadrado, a fim de se observar o desenvolvimento econômico sustentável e possibilitar a inovação;
- c) A observância da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG no cálculo de produtividade a ser exigido para promover a quantificação dos serviços a serem contratados.

Nos autos foram acostados, ainda, Despacho oriundo do Setor de Licitações, no qual sugere o indeferimento da impugnação face à fundamentação apresentada.

Por sua vez, o Gestor contratual também se manifestou formalmente pelo indeferimento do pleito. Para tanto, afirmou, em síntese, que:

- a) Quanto à necessidade de dedicação exclusiva do prestador de serviços de jardinagem, ressaltou que tais serviços correspondem à manutenção de jardins externos, internos, vasos e plantas naturais, inclusive de natureza ornamental, o que inclui o fornecimento de todas as ferramentas, utensílios e insumos



**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

necessários à prestação dos serviços. Na oportunidade, promoveu a descrição dos serviços a serem executados, os benefícios da manutenção de área verde para o bem estar do público interno e externo que frequenta as dependências do CFM, bem como destacou que os jardins deste Conselho foram caracterizados por meio de projeto paisagístico executado pela empresa ESTAÇÃO VERDE JARDINS LTDA, no bojo do contrato CFM n.º 004/2008, razão pela qual demandam grande complexidade em sua manutenção.

- b) Em relação ao quantitativo mínimo de prestadores do serviço de limpeza, observa-se da manifestação do gestor que a definição de exigência mínima de mão-de-obra destacada no edital de licitação decorre das atividades legais desempenhadas por este Conselho Federal de Medicina, haja vista a consideração do grande fluxo de usuários internos e externos das dependências do CFM, o que demanda atuação constante dos serviços de limpeza. Na oportunidade, destacou o quantitativo de funcionários e conselheiros deste Conselho, bem como a ocorrência de diversos eventos nas dependências desta Autarquia. Assim, afirmou que a experiência prévia em contratações semelhantes demonstra como razoável a exigência mínima de 08 (oito) prestadores de serviço de limpeza e 01 (um) jardineiro como fundamentais à execução do serviço, o que estaria justificado pela regra do art. 43, parágrafo único, da IN n.º 002/2008/MPOG.

É o relatório.

## II – DA ANÁLISE JURÍDICA

*De acordo com a Constituição da República, em seu art. 37, inciso 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”.*

A regulamentação de tal preceito foi realizada pela Lei n.º 8.666/93, que estabelece normas gerais de licitação e contratação, bem como impõe princípios de observância cogente, como a isonomia, a economicidade e eficiência da prestação dos serviços e aquisição de bens pelo Poder Público.

Por sua vez, o art. 43 da IN n.º 002/2008/MPOG esclarece que:

Art. 43. Os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.



**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

Parágrafo único. Os órgãos deverão utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão-de-obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à administração pública.

Utilizando tais premissas normativas, como se observa do edital de licitação, houve a descrição em tabela do dimensionamento do terreno, conforme item 1.2, esclarecendo as metragens envolvidas na prestação do serviço, bem como a existência de jardins na parte frontal, lateral e fundos do imóvel, além de jardins internos, sendo dois no térreo e outro no segundo andar (cláusula 1.3).

Nesse contexto, quanto à fixação do número de profissionais, seguindo-se a sistemática normativa da IN 002/2008-MPOG, em regra, tem-se que para os serviços de conservação e limpeza devem ser adotadas condições usuais com índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias.

Todavia, diferentes produtividades poderão ser adotadas, desde que devidamente justificadas e aprovadas pela autoridade competente.

Assim, a orientação normativa é, precisamente, adotar um parâmetro de produtividade fixo (baseada na ponderação entre a improvável variação de produtividades num processo produtivo de pouco espaço para inovações, por um lado, e por outro os riscos de inexecução de contrato pela ausência de parâmetro físico da produtividade do empregado).

Vale frisar que o parágrafo único acima destacado é claro ao permitir que os órgãos deverão utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão-de-obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à administração pública.

Na hipótese dos autos, restou satisfatoriamente demonstrado que as peculiaridades estruturais do Conselho Federal de Medicina, bem como a expertise dos gestores contratuais indicam a necessidade de fixação de mão-de-obra conforme descrito no edital de licitação, sendo indevidas as proposições formuladas pelo impugnante.

Especificamente quanto à jardinagem, diferentemente do que alega a parte impugnante, os serviços a serem prestados ao CFM demandam a realização de trabalho possuidor de técnica, periodicidade e cuidados diferenciados face às características das áreas verdes deste Conselho.

Não se trata de mera poda de grama e limpeza de áreas externas, mas de conservação de jardim confeccionado por meio de criação paisagística que envolve áreas internas e externas e que necessitam de cuidados frequentes, sob pena de degradação da área.



**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

Portanto, considerando as razões apresentadas pelo gestor contratual e primando pela conservação do patrimônio público definido pelo processo paisagístico, considera-se legal e razoável a exigência editalícia de que seja disponibilizado 01 (um) jardineiro fixo para promoção dos serviços de jardinagem no âmbito do CFM.

Por sua vez, quanto à exigência de número mínimo de prestadores dos serviços de limpeza não é outra a conclusão, haja vista a legalidade da exigência.

De início, é preciso frisar que o próprio impugnante reconhece em sua manifestação que os serviços de limpeza não permitem planejamento de ações, haja vista a imprevisão das situações passíveis de ocorrência, sendo, então, incoerentes suas alegações.

Registre-se, ainda, que a mera análise da área estrutural deste Conselho não é suficiente para constatação do quantitativo de pessoal necessário para promover a manutenção e limpeza de áreas internas e externas.

O CFM tem como atribuição legal funcionar como instância federativa recursal na análise de recursos ético profissionais, de modo que são realizadas sessões de julgamento com a participação de diversos atores, como conselheiros, servidores e as partes envolvidas nos processos.

Outrossim, também são realizados diversos eventos relacionados à área médica, o que também atrai grande fluxo de pessoas, como o funcionamento de câmaras técnicas, congressos e palestras.

Desse modo, face à existência de tais peculiaridades, é essencial que a análise da demanda mínima exigida no edital de licitação envolva outros critérios que não apenas a metragem da construção.

Lado outro, informe-se que a estrutura física do CFM é antiga, já que o prédio possui quase 30 (trinta) anos de construção, de modo que os métodos de limpeza utilizados em sua construção demandam procedimentos diferenciados e mais rústicos, conforme bem ressaltou o gestor do contrato.

Nessa linha, a consideração de um fator fixo de produtividade da mão-de-obra a ser especificada por área fixa a ser submetida a limpeza (volume de produção), no caso concreto, não compreende de forma adequada as especificações técnicas e de experiências anteriores deste CFM.

Não é outro o posicionamento do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

GRUPO II - CLASSE VI – 2ª CÂMARA

TC-020.984/2005-8

Natureza: Representação.



**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

Unidade: Universidade Federal de Lavras.  
Interessada: PH Serviços e Administração Ltda.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

1. O estabelecimento em edital de índices mínimos de produtividade para cada profissional de serviço de limpeza e conservação - item 4.3.1 da IN/MARE 18/97 - não impede a Administração de fixar, no instrumento convocatório, o quantitativo de mão-de-obra que considere necessário à execução satisfatória do objeto do contrato.

2. Não fere o princípio da violação ao instrumento convocatório, tampouco infringe a IN/MARE 18/97 a apresentação pelos licitantes de índices de produtividade para os serviços de limpeza e conservação em condições superiores aos estabelecidos no edital e na referida norma.

3. A desclassificação de proposta de licitante por inexecuibilidade exige da comissão julgadora a demonstração da inviabilidade da oferta com base em parâmetros concretos de julgamento, a fim de dar conteúdo à motivação da decisão, conforme exige o art. 4º, incisos X e XI, da Lei 10.520/2002.

4. *Contraria o art. 26 do Decreto 5.450/2005 o não-conhecimento de recurso interposto por licitante contra ato de pregoeiro, quando o interessado declara e expõe claramente as razões de sua contrariedade a decisão atacada.*

Portanto, a fixação do quantitativo mínimo de pessoal em Edital é possibilitada pelas próprias condições fixadas pela normativa vigente. Não existe, assim, irregularidade, sendo improcedente na espécie a representação.

### III – DA CONCLUSÃO

Com base em tal argumentação, esta Cojur opina pelo indeferimento da impugnação ao edital.

É o que nos parece, s.m.j.

Brasília/DF, 03 de outubro de 2016.

Rafael Leandro Arantes Ribeiro  
Advogado do Conselho Federal de Medicina  
OAB/DF n.º 39.310

De Acordo:  
José Alejandro Bullón  
Chefe da COJUR



## **DESPACHO**

Brasília-DF, 26 de setembro de 2016.

### **EXPEDIENTE CFM Nº 010086/2016**

Repostas ao Pedido de Impugnação relativas às previsões editalícias interposto pela empresa **LICITA** pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 17.604.875/0001-03, ora Impugnante, referente ao Pregão Eletrônico CFM nº 036/2016, cujo objeto Contratação de empresa especializada para a execução de **SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO EM GERAL, ASSEIO E JARDINAGEM**, com fornecimento de todos os materiais de limpeza e equipamentos a serem executados nas dependências do Conselho Federal de Medicina, sito no SGAS Quadra 915 Sul Lote Asa Sul Brasília/DF, conforme o termo de referência e seus anexos.

Analizamos cada um desses pontos:

#### ***01. DO SERVIÇO DE JARDINAGEM***

##### **RESPOSTA:**

**Indeferido**, e mantido o texto original do edital. Não encontro razões razoáveis para alterar o edital com tal solicitação. Pois a prática solicitada não é uma prática comum em órgãos públicos. Portanto, O CFM, não irá realizar um certame para contratação de uma empresa para fazer os serviços de manutenção programada de jardins, sendo que a nossa experiência com a contratação de um jardineiro funciona muito bem e traz resultados positivos na execução dos trabalhos. A área de jardins do CFM é de grande complexidade necessitando de um acompanhamento diário.

#### ***02. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXIGIR O NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NO EDITAL***

##### **RESPOSTA:**

**Indeferido**, e mantido o texto do Edital.



**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

Ao contrário do que alega a impugnante, não há qualquer incompatibilidade o CFM não está contratando serviço de limpeza a valor unitário por metro quadrado. As metragens informadas servem como referência para que, junto com a periodicidade e especificidade de limpeza de cada área a licitante possa auferir, considerando as técnicas que se propõe a empregar, o número de pessoas que necessita alocar para desempenho do serviço na forma requerida. A produtividade de referência requerida em relação às metragens é uma expectativa mínima, **e apóia-se em experiências anteriores e na Instrução Normativa 02.**

Assim, quanto à produtividade de referência, no caso das áreas em metros, será adotada a produtividade mínima informada no edital.

### ***03. DA POSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DA PRODUTIVIDADE ADOTADA.***

#### **RESPOSTA:**

Indeferido, e mantido o texto do Edital.

Os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.

O CFM utilizará as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública.

### **04. CONCLUSÃO**

Entendemos que um dos princípios da licitação é a garantia da ampla concorrência, entretanto, tal princípio não pode ser tomado por absoluto, antes, deve ser interpretado e sopesado conjuntamente com outros importantes princípios tais como a razoabilidade, proporcionalidade e eficiência nas contratações. Sendo assim, não há que se falar em ilegalidade ou alegação da existência de cláusula "manifestamente comprometedor ou restritiva do caráter competitivo", mas apenas a primazia pela contratação de serviços de qualidade e de acordo com a necessidade deste Conselho.



**CFM**  
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

Ainda nesse bojo, a Administração deve exigir dos participantes somente o que for realmente necessário para a adequada execução dos serviços desde que respeitados os interesses administrativos e a segurança da futura contratação, a fim de selecionar, dentre as inúmeras licitantes, a proposta que lhe melhor aprover, tendo em vista principalmente o interesse público e as exigências legais.

Com efeito, este CFM não deve, ao seu bel prazer, estipular exigências que não aquelas estritamente necessárias à execução do objeto. Tal situação, como já demonstrado, não ocorreu no presente caso e ainda as exigências possuem base legal, procurando garantir uma contratação que venha suprir as expectativas de contratação de uma empresa possível de prestar e manter sem interrupções o melhor serviço para a Administração.

Diante do exposto, **SUGIRO O INDEFIRIMENTO TOTAL** a presente impugnação.

De acordo com o Art. 11 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e tendo em vista o exposto, o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, fizeram sua análise, conforme determinantes oriundos da legislação para aquisições públicas, devidamente citados neste relatório, e julga como **IMPROCEDENTES** as alegações. Desta feita, não procederemos às alterações no Edital de Pregão Eletrônico nº 036/2016 e seus anexos, mantendo-se a data de abertura para o dia 27/09/2016, às 14:00h, conforme aviso publicado no órgão competente.

Dê-se ciência a empresa impugnante.

Atenciosamente,

**SANDRO GUEDES**  
Setor de Contratos – SECOL

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA  
Sandro Guedes  
SEGER/Contratos





## DESPACHO GESTOR

**Ref.: Pregão Eletrônico – Contratação de empresa especializada em serviço de limpeza e conservação da sede do CFM.**

Conforme solicitado por esta COLIC (Comissão de Licitação), informamos os motivos para a contratação dos servidores de limpeza e jardineiro.

### **1. DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (SERVIÇO DE JARDINAGEM):**

Os serviços de jardinagem, correspondem à manutenção de jardins externos, vasos e plantas naturais, inclusive as de natureza ornamentais, incluindo o fornecimento de todas as ferramentas, utensílios e insumos adequados à execução dos serviços, conforme especificações do edital, no Edifício-Sede do Conselho Federal de Medicina, devendo ser executados por funcionários com prática e experiência comprovada.

Tal contratação visa atender à necessidade de preservar as áreas verdes e solos naturais pertencentes ao Edifício Sede. A manutenção das áreas verdes e solos naturais incluem desde serviços básicos como, irrigação, aeração do solo, retirada de detritos e folhas secas, corte de gramados, fertilizações, drenagens/irrigação, combate às ervas daninhas, enfermidades e pragas de insetos, pulverizações com fungicidas, podações/erradicações de árvores e arbustos. Além dos serviços acima especificados compreende também aqueles típicos de paisagismo, como requalificações de áreas degradadas com plantios/replantios ou reposições de materiais compositores/delimitadores em áreas novas ou carentes, entre outros. O terreno possui jardins na parte da frente do lote, laterais e fundos.

Necessário ressaltar que o CFM não dispõe de recursos materiais e humanos em seu quadro efetivo em quantitativo e mesmo detentores de conhecimento especializado para realizar as atividades que se busca terceirizar. Da mesma forma, as atividades, objeto da contratação, não se encontram relacionadas com aquelas descritas no plano de cargos e carreira dos servidores deste Conselho. Por outro lado, dentre outros benefícios, a existência de jardins bem conservados, favorece o convívio social. A proximidade com a natureza permite a contemplação e acalma a fadiga mental. Além de embelezar o seu entorno, em decorrência de sua estética paisagística, contribui para a harmonia da paisagem e diminuição do impacto das edificações existentes. Propicia ainda o conforto térmico, a partir da melhoria na sensação de bem estar promovida pelo sombreamento, refrescando o ambiente, com alguma repercussão no consumo energético.

Cumprindo ainda salientar que nossos jardins foram formulados através da contratação de empresa especializada em projeto paisagístico (ESTAÇÃO VERDE JARDINS LTDA, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº



CFM

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

72.640.592/0001-17. Contrato CFM nº 004/2008). Destacamos que o paisagismo não é apenas a criação de jardins através do plantio desordenado de algumas plantas ornamentais, é uma técnica artesanal aliada à sensibilidade, que procura reconstituir a paisagem natural dentro do cenário devastado pelas construções. Requer conhecimentos de botânica, ecologia, variações climáticas regionais e estilos arquitetônicos.

A criação de jardins internos (paisagismo de áreas internas) comprova a necessidade do ser humano em manter-se ligado à natureza. A adoção de projetos paisagísticos nas organizações sem dúvida proporciona um ambiente de trabalho mais harmônico e prazeroso aos seus colaboradores. A finalidade do paisagismo é a integração do homem com a natureza, facultando-lhe melhores condições de vida pelo equilíbrio do meio ambiente.

Desta forma, utilizando-se da experiência e parâmetros aferidos e resultantes de contratos anteriores, faz-se necessário a contratação de serviço de jardinagem com dedicação exclusiva, tendo em vista ser necessária a conservação do projeto paisagístico.

## 2. DO QUANTITATIVO MÍNIMO DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DE LIMPEZA

Tem-se no artigo 2º da Lei 3268/1957 que o Conselho Federal de Medicina é órgão supervisor da ética profissional em toda a República e ao mesmo tempo, julgadores e disciplinadores da classe médica, cabendo-lhes zelar e trabalhar por todos os meios ao seu alcance, pelo perfeito desempenho ético da medicina e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exerçam legalmente.

Desta forma, para que haja a efetiva atuação do CFM frente a sociedade e a classe médica, são necessárias diversas ações, que incluem, dentre outras, a instauração dos tribunais de Ética Médica. Anualmente, são realizadas cerca de 17 plenárias (12 plenárias de Conselheiros Efetivos (28 membros) e 05 plenárias de Conselheiros Suplentes (28 membros)), que contam também com a participação das partes processuais (acusado/ denunciante), além de seus advogados e demais interessados.

Cabe também destacar a quantidade de eventos e Comissões que são realizadas no auditório desta Instituição. Apenas no ano de 2016, foram realizadas 26 reuniões de Comissões (com aproximadamente 15 membros em cada comissão), 29 reuniões de Câmara Técnicas e membros (com aproximadamente 10 membros em cada comissão), além dos mais de 15 Fóruns e Congressos (com aproximadamente 200 participantes cada).

Além das demandas destacadas, o CFM conta com o quadro de 114 funcionários efetivos, 17 estagiários, 04 menores aprendiz, além de 13 vigilantes e dos demais prestadores terceirizados. Nota-se assim, o grande fluxo de pessoas que utilizam constantemente os recursos físicos deste Conselho.



Desta forma, utilizando a experiência dos nossos contratos anteriores, consolidamos o entendimento de que, no mínimo, 08 (oito) serventes e 01 (um) jardineiro são fundamentais para a boa execução e prestação de serviços neste Conselho Federal de Medicina. O parágrafo único do artigo 43 da IN 002/2008 possibilita a utilização de experiência e parâmetros anteriores para definir a produtividade da mão de obra, *in verbis*:

*Os órgãos deverão utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão-de-obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à administração pública.*

Além de todo o explanado, destacamos que o nosso prédio é antigo, tendo sido inaugurado em 1994, e conseqüentemente, o material utilizado para sua construção é de difícil limpeza. O material utilizado para o revestimento do piso interno do Conselho é o granito, além da pedra branca sabão, que fora utilizada para os revestimentos da fonte e do jardim de inverno. Os 13 banheiros são revestidos de azulejos porosos, que necessitam de limpeza diária e constante. Não possuímos pisos flutuantes nem quaisquer outros tipos de materiais que facilitariam a limpeza.

Diante do exposto acima, não vislumbramos motivos para alteração do Edital e do termo de referência. Para que houvesse modificações quanto a contratação, seria necessário um estudo prévio das instalações do Conselho. Tendo em vista que o nosso contrato se encerrará em novembro/2016, opino pela manutenção do edital, para que não haja prejuízo na continuidade dos serviços desta Instituição.

S.M.J, a disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Paulo Gomes da Costa  
Gestor do Contrato

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA  
Paulo Gomes  
Mat.: 115