



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

1

ESTADO DO PARANÁ

DECISÃO DO PREGOEIRO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2020

PROCESSO: 103/2020

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra de 09 (nove) postos de serviço, sendo 06 (seis) postos para atividades de limpeza e 03 (três) postos para a atividade de copa (LOTE 1), a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra para serviços de portaria, para atendimento de 01 (um) posto de serviço 24 horas, todos os dias da semana, inclusive feriados, e de 01 (um) posto de serviço 40 horas semanais (LOTE 2) e a contratação é a seleção de empresa especializada para a execução dos serviços de manutenção e conservação predial (LOTE 3) .

Impugnação 02 - Terceiriza Serviços LTDA Solicitando impugnação pelas fundamentações que seguem:

a) “Preliminarmente verifica-se que o objeto da licitação em tela foi dividido em lotes, atitude perfeita, considerando que há serviços distintos a serem contratados.

Digamos, perfeita em parte, pois o lote 1 contempla 9 (nove) postos com serviços distintos, sendo 6 (seis) postos para serviços de limpeza e conservação e 03 (três) postos para serviços de copeiragem. Tal ajuntamento de serviços distintos no mesmo lote gera certo prejuízo para o princípio da isonomia. Como já é claro na interpretação geral, nas licitações por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Entretanto, não obstante quais sejam os argumentos do Órgão responsável pela licitação, são insuficientes, por si só, para justificar a licitação de serviços distintos em lote único, em consonância com o que dispõe o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93, in verbis:

“As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala”.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

O TCU, na Decisão 393/94 do Plenário, assim se posicionou:

“firmar o entendimento, em caráter normativo, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 8º, § 1º artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade”

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula 247 do TCU, que estabeleceu que: *“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não 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 licitação por itens, nas precisas palavras de Marçal Justen Filho, *“consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjuntamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos”* 2. Continua, ensinando que *“a licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória”*.

Nessa análise, resta claro que o legislador presume que os princípios da isonomia e da competitividade, tão caros à Administração, se coadunam mais com esse tipo de licitação, por



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

itens separados para serviços distintos, o que deve ser a regra, deixando a licitação por lote único como exceção.

Para Jessé Torres Pereira Júnior, ao comentar acerca do parcelamento do objeto, o dispositivo quer ***“ampliar a competitividade no âmbito do mesmo procedimento licitatório, destinado à compra da integralidade do objeto. A ampliação adviria da possibilidade de cada licitante apresentar-se ao certame para cotar quantidades parciais do objeto, na expectativa de que tal participação formasse um mosaico mais variado de cotações de preço, barateando a compra, de um lado, e proporcionando maior acesso ao certame a empresas de menor porte, por outro”***

4. O mesmo autor ensina que, existindo a possibilidade de parcelamento do objeto, esse é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Perfilhando o mesmo entendimento, Justen Filho ensina que “o fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de empresas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência.

Com tais observações, fica clara a necessidade de modificação do edital, para ajustes no modo de posicionamento em separado dos itens de serviços distintos, a saber: limpeza e conservação e copeiragem assim como ficaram separados os itens de portaria e manutenção predial.

B) Verificou-se no subitem 9.13 e 15.5 do edital que os mesmos se contrapõem ao Decreto 10.024/2019, quando exigem apresentação de documentos fora do sistema, sem mencionar a possibilidade de que os mesmos devem ser inseridos, obrigatoriamente, no sistema no ato do lançamento da proposta. Ficando a ser inserido no sistema, após a devida convocação do pregoeiro, outros documentos que se julgarem necessários (complementares) inclusive a proposta ajustada, consoante o último lance, atendendo assim ao princípio da transparência. Do modo que está disposto no edital, o princípio da transparência sofre prejuízo, uma vez que no momento da cessão licitatória, os concorrentes não terão acesso imediato aos documentos de habilitação umas das outras, restando comprovado o impedimento dos licitantes de analisarem documentos de habilitação para motivadamente, poderem contestar alguma impropriedade.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, faz-se necessária a suspensão e adiamento da abertura das propostas para justa correção do edital alertando aos licitantes que os documentos de habilitação deverão ser inseridos no sistema no mesmo momento em que seja inserida a proposta no sistema de compras, mencionando-se ainda no edital que outros documentos necessários, bem como a proposta ajustada ao último lance deverão ser inseridos no sistema, logo após a convocação do pregoeiro, sendo de bom alvitre seguir o modelo de edital informado do site da AGU, que sugere um prazo de duas horas para que os licitantes façam a inserção de documentos de habilitação, quando os demais licitantes terão acesso imediato aos documentos de habilitação daquele que se encontra melhor colocado na disputa.

C) O Decreto Federal 10.024/2019 adotou os “modos de disputa” sendo o sistema da plataforma comprasgovernamentais.gov.br ajustado para esses tipos de disputa que passou a ser preponderante para a disputa entre os concorrentes.

Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa:

I – aberto – os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme critério de julgamento adotado no edital; ou

II – aberto e fechado – os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme critério de julgamento adotado no edital.

Parágrafo único. No modo de disputa aberto, o edital preverá intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação aos lance que cobrir a melhor oferta.

O edital pecou gravemente por não informar claramente o modo de disputa, traduzindo em dúvidas para os licitantes interessados, podendo gerar erros gravíssimos dos concorrentes no momento da formação de lances para disputa.

Diante da omissão gravíssima, faz-se necessária a correção do edital, de tal modo que faz-se necessário o adiamento da abertura das propostas.

D) O termo de referência inclui como obrigação da contratada para o item 5 (manutenção predial) prestar serviços de dedetização, com fornecimento de produtos químicos (venenos).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

É importante alertar que de maneira geral, empresas com CNAE para manutenção predial não estão aptas perante as normas técnicas, para prestarem serviços de dedetização. Sendo importante denunciar que serviços de manutenção predial e dedetização são atividades empresariais totalmente distintas. Sendo que um operário colaborador que presta serviços de manutenção predial, não necessariamente estará apto a executar serviços de dedetização.

Serviços de dedetização seguem norma legal própria estabelecida, sendo necessário para empresas do ramo da dedetização possuírem licença ambiental, alvará de funcionamento, liberação da vigilância sanitária e principalmente, autorização legal para aquisição e manipulação de produtos químicos, venenos. Além da questão dos EPI's diferenciados dos equipamentos de segurança e proteção dos serviços de manutenção predial.

Outro fato relevante desconsiderado no edital é que os serviços de dedetização de modo geral são cobrados por metro quadrado, entretanto, o edital e seus anexos não mencionam a quantidade de metros quadrados que serão dedetizados na Câmara de Vereadores. Nesse caso, fica inviabilizado aos licitantes confeccionarem uma proposta e planilha de preços justas por não terem noção de quantidade de materiais a serem consumidos nas dedetizações. Ficando aberta a condição de superfaturamento nos preços dos serviços, gerando prejuízo para o contratante ou a confecção de proposta fora da realidade, gerando prejuízo para a contratada.

Fica claro com as observações exaradas, a necessidade de alteração do edital retirando a obrigatoriedade do licitante vencedor do item 5 – manutenção predial, executar os serviços de dedetização, ao tempo em que deve ser criado um outro item contemplando a contratação de empresa especializada nos serviços de dedetização. Sendo esse posicionamento corroborado com o item 11 do Termo de Referência que não admite a subcontratação dos serviços.

E) Compulsando-se o edital e o Termo de Referência verificou-se divergências no que se refere ao item 5 – Manutenção Predial.

Na planilha insculpida no subitem 2.2 do edital consta: Item 5 – Manutenção Predial **01 POSTO**. Tal informação resta claro que o item 5 será um posto fixo, porém, na planilha não há



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

informações sobre horas semanais, o que dificulta a confecção da planilha de formação de preços. Tal fato vai de encontro com a norma estabelecida no princípio da isonomia, posto que as concorrentes podem confeccionar propostas com cargas horárias distintas e ainda, por omissão do Termo de Referência incluírem ou não nas suas propostas os EPI's diferenciados para serviços de dedetização e até mesmo os uniformes e EPI's para o serviço de manutenção predial para serviços de eletricista, pequenos reparos e outros afins.

Não menos grave, verifica-se no Termo de Referência a contradição com o edital deixando os licitantes interessados em completa dúvida. Verifica-se no subitem do Termo de Referência que o objeto do item 5 é a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de manutenção e conservação predial, porém não menciona POSTO. Mais preocupante ainda é o que informa o item 8 do citado Termo de Referência, mais precisamente no subitem 8.1 que informa que os serviços de manutenção e conservação predial serão atendidos POR DEMANDA. E para completar mais ainda o conjunto de dúvidas, o modelo de proposta constante do ANEXO III, da mesma forma que o Edital trata o item 5 como a contratação de 01 POSTO.

Desse modo, senhor Pregoeiro, fica a pergunta: como confeccionar uma planilha de formação de preços, como inserir lances no sistema? Qual dos documentos questionados está certo?

Não resta dúvidas que diante de tal constatação de equívocos, objetivando uma contratação eficiente e justa, o edital precisa de ajustes, ou do contrário a Administração contratante terá prejuízos em valores cobrados pelos serviços ou na qualidade e eficiência dos mesmos.

F) Em síntese, considerando os vícios insanáveis do Edital e Termo de Referência, enquanto se perdure a idéia de prosseguir a abertura do certame na data indicada, requer sejam analisados os pontos detalhados nesta impugnação, com a correção necessária do ato convocatório para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará. Tendo em vista que a sessão pública eletrônica está designada para 29/04/2020, requer, ainda, seja conferido efeito suspensivo a esta impugnação, adiando-se a referida sessão para data posterior à solução dos problemas apontados. Caso contrário, há iminente risco de todo o ritual da Lei 10520/2002, do Decreto Federal 10.024/2019 e ainda a Lei 8.666/93 restarem inválidos, considerados os



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

7

ESTADO DO PARANÁ

equivocos no edital ora apontados, com desperdício da atividade ocorrida na sessão pública, incluindo avaliação das propostas e dos documentos de habilitação. Requer, caso não corrigido o edital e seus anexos nos pontos ora invocados, seja mantida a irrisignação da ora impugnante, para posterior juízo de anulação por parte da autoridade competente para tanto. Pelo que PEDE DEFERIMENTO.

DECISÃO DO PREGOEIRO - Conheço da impugnação e no mérito **defiro, parcialmente**, a impugnação para retirar da Sessão Pública do dia 29/04/2020 apenas o LOTE 3. Pelas razões a seguir expostas:

Quanto ao item “A” retro:

Trata-se de impugnação quanto ao ajuntamento dos itens 1 e 2 do certame, quais sejam contratação de empresa especializada para fornecimento de mão-de-obra para serviços de copa e limpeza.

A impugnação não merece deferimento neste ponto eis que estão firmemente justificadas as razões pela junção dos serviços: “2.6 Justificamos que a contratação por Lote dos itens dos postos de Limpeza e Copa (Lote 1) foi em vista da exigência de acúmulo das funções de faxineiros e copeiros”.

Ora, muito embora bem argumentado pela requerente, no presente caso, a contratação em separado dos dois itens acarretaria em ônus ao conjunto do objeto contratado. Observa-se que todos os postos dos itens 1 e 2 devem guardar acúmulo das funções de COPEIRO e FAXINEIRO.

A exemplo, cita-se o Edital do Pregão Eletrônico nº 26/2018 da UASG 30001 (Tribunal de Contas da União) cuja contratação agrupou ambas atividades, cita-se ainda o edital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de nº 05/2015 que agrupa ainda mais atividades. Destarte, caso a caso, devem ser observadas as justificativas dos órgãos para os agrupamentos e, no caso do presente edital, separar o LOTE 1 acarretaria em risco de 02 (duas) empresas estarem prestando os mesmos serviços e “empurrando” responsabilidades uma para a outra (frente a necessidade de todos os postos prestarem serviços de copeiragem e de limpeza).

Pelas razões supra indicados, entendo que não merece prosperar a impugnação apresentada, eis que a contratação separada acarretaria em riscos à Câmara Municipal.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Quanto aos itens “B” e “C” retro:

Trata-se de impugnação apontando que dispositivos editalícios estariam contrariando disposição do Decreto nº 10.024/2019.

Tampouco merece prosperar a argumentação trazida nos itens 3.2 e 3.3 da impugnação, eis que o Decreto nº 10.024/2019 trata de decreto que “Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, **no âmbito da administração pública federal**” (grifo nosso).

Destaca-se que a modalidade de pregão eletrônico, no presente órgão, é regulada pelo Ato da Presidência nº 34/2019 não lhe sendo aplicáveis os dispositivos do mencionado decreto federal e ante ausência das previsões destacadas na regulamentação deste órgão, não merece acolhimento. Doutro modo destaca-se que há sim indicação do modo de disputa, contando nos itens 9.14 à 9.20.

Quanto aos itens “D” e “E”

Trata-se de impugnação apontando impropriedades e divergências no item 5 (Lote 3) do Pregão Eletrônico.

Neste ponto resta **parcialmente aceitável** a argumentação trazida pela empresa. Inicialmente afastar-se-á a impugnação constante no item “E” supra (item 3.5) do documento trazido pela impugnante:

Apesar de constar como erro “gravíssimo” poder-se-ia corrigir o edital com a simples substituição do termo “POSTO” por “SERVIÇO” no quantitativo do Edital o que não acarretaria prejuízo eis que a descrição dos serviços é claramente exposta no Termo de Referência.

DOUTRO MODO, tratando-se do item 3.4 (Letra E acima) das impugnações, constato que há efetiva ausência de informações para caracterizar e corretamente precificar o LOTE 3 eis que estão ausentes informações quanto à metragem da área a ser dedetizada, além de não haver indicação de quais os tipos de pragas devem ser exterminadas e nem haver uma citação do quantitativo de venenos a serem aplicados. Por estas razões, dou provimento **neste ponto** à impugnação apresentada.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Razões pelas quais **acolho parcialmente** a impugnação apresentada suspendendo o certame somente quanto ao **LOTE 3**.

Foz do Iguaçu, 27 de Abril de 2020

Carlos Alberto Kasper
Pregoeiro