Decisão do Pregoeiro n.º 001/2022
Em 11 de Maio de 2022
Processo: 32/2022
Licitação: Pregão Presencial nº 02/2022
Ementa: Análise da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL apresentada pela empresa:
AVATAR ECO AMBIENTAL LTDA
CNPJ: 17.705.598/0001-17

I – DOS FATOS

A empresa **AVATAR ECO AMBIENTAL LTDA**, apresentou, em 10 de Maio de 2022, impugnação ao Edital de Pregão Presencial nº 02/2022.

Após análise das razões apresentadas pela impugnante e dos termos do Edital, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza, manutenção, asseio e conservação, nas áreas internas e externas de Próprios Públicos, Secretaria de Saúde e Escolas Municipais, no que, temos a consignar o seguinte:

A impugnante aduz, em breve síntese, que:

> *Que ao elaborar a Planilha de custos, o Município não adequou o grau máximo de insalubridade nos itens solicitados na mesma.*

Ante o exposto, requer:

a) Que seja recebida e acolhida a presente impugnação e, após examinada, seja anulado ou retificado o edital;

II – DA ANÁLISE

A impugnação foi encaminhada em mãos em 10/05/2022, conforme protocolo nº 285, sendo acusado o recebimento da mesma nesta data, portanto, tempestivamente.

A empresa demonstrou a base legal compatível ao pedido.

III – DO DIREITO

A todos os trabalhadores deve ser concedido os benefícios legais de acordo com a legislação que é atribuída a cada profissão. No caso em tela, cada grau de insalubridade corresponde a um adicional de insalubridade. E esse adicional é calculado sobre o valor do salário mínimo vigente ou da categoria.

Entretanto, vale ressaltar que o grau de insalubridade e valor adicional são definidos por decisão judicial e esse processo não ocorre apenas dentro da empresa.

Por isso, as empresas que exercem atividades nas quais os funcionários acabam expostos a qualquer um dos itens da lista têm um acompanhamento judicial constante para garantir que tudo está dentro da lei.

Além disso, a lei determina três graus de insalubridade, cada um com um adicional de insalubridade diferente. Nesse sentido, cada grau se refere à intensidade do nível de insalubridade do agente no qual o trabalhador está disposto.

Em síntese, para determinar o grau de insalubridade no qual o funcionário está exposto é necessário identificar os agentes nocivos do ambiente. Por exemplo, são agentes nocivos para a saúde dos trabalhadores:
Agentes químicos;
Ruídos;
Altas temperaturas;
Radiação.
Entretanto, a Norma Regulamentadora NR-15 dispõe de 13 anexos sobre cada tipo de risco e o nível de tolerância de cada um deles.
Segundo a CLT – Consolidação das Leis de Trabalho, no Art. 192:
Art. 192 – O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo."
Em resumo, os três graus de insalubridade são:
Grau mínimo: adicional de 10%;
Grau médio: adicional de 20%;
Grau máximo: adicional de 40%.

Como se sabe, o pregão é uma modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, regido, inclusive, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Há também outros princípios norteadores da Administração Pública comumente percebidos tais como o da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade. Pode-se dizer que as características mais marcantes dessa nova modalidade são a simplificação e a celeridade, desde a sessão do pregão, incluído o credenciamento dos participantes, apresentação dos lances e habilitação dos licitantes, até a assinatura do contrato, devendo o pregoeiro ater-se exclusivamente aos pontos essenciais de validade, seja da proposta comercial, seja dos itens requeridos para a habilitação, no escopo de evitar justamente que formalismos desnecessários procrastinem os fins perseguidos pela Administração. Ao pregoeiro requer, sobretudo, razoabilidade e proporcionalidade nas decisões.

Seguindo tais princípios, agir com razoabilidade e proporcionalidade significa que a Administração Pública deve ter sempre em vista, de um lado, atender ao interesse público e, de outro, à finalidade específica. Na definição de Seabra Fagundes, "a finalidade é o resultado prático que se procura alcançar" com o emprego da lei e procedimentos adequados, ou seja, o desencadear de um procedimento licitatório deve sempre culminar em fins específicos e determinados (como a aquisição de produtos com o menor custo, dentro de padrões aceitáveis de qualidade), evitando, sempre que possível, formalidades desnecessárias e coibindo o emprego de excessos.

Carlos Pinto Coelho Motta, em seu livro "Gestão Fiscal e Resolutividade nas Licitações", explica de forma clara:

"*Reputa-se formal, e por conseguinte inessencial, a falha que não tem o condão de afetar a essência da proposta, a manifestação de vontade do proponente. Quanto à documentação, a tendência doutrinária mais nítida é no sentido da aceitação do acervo documental daquele que evidencie o preenchimento das exigências legais, mesmo não tendo sido observada a norma estrita, delimitada no edital.*

Em vista da finalidade ainda maior da licitação – que é a busca da proposta mais vantajosa, a de menor preço, em modalidade propositadamente despojada de maiores burocratismos. E, nesse passo, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade se une ao uso da legalidade para autorizar a suspensão do defeito".

Marino Pazzaglini Filho, em "Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública", também compartilha o mesmo entendimento:

"a aplicação desses princípios (razoabilidade e proporcionalidade) significa examinar, por um lado, os fatos concretos, que ensejam a conduta da Administração Pública, ostentam motivos razoáveis e, por outro lado, se a medida simplesmente é, além de pertinente, adequada e suficiente para o atendimento efetivo ao fim público (resultado prático de interesse da sociedade) necessária e exigível para alcançá-lo; e proporcional ao binômio benefício e ônus para a coletividade".

Assim, a Planilha de custos elaborada para este Edital, tem o condão de servir como base e/ou padrão de referência para que as empresa interessadas possam formalizar seus valores de propostas.

Assim, ao elaborarmos nossa Planilha de custos, levamos em consideração todos os critérios inerentes a função e, em especial a viabilidade financeira. Os custos são calculados durante sua fase interna e foram aprovados antes de darmos início a parte externa.
Assim, realizamos as pesquisas de mercado e consultas a órgãos e entidade afins para que os valores atribuídos fossem os mais próximos ao mercado atual e legislação vigente.
Ainda, consideramos a Lei Municipal nº 2112, de 13 de Outubro de 2011, onde são elencadas as atividades insalubres do quadro de servidores do Município de Entre-ijuís e que a mesma estabelece o grau mínimo de 20%(vinte por cento) para as atividades elencadas para serviços em logradouros públicos.
Os valores foram levantados e a Planilha de Custos ficou definida com os valores dispostos no edital para fins de validação e aceite de propostas junto aos licitantes.
Após o levantamento dos valores, criou-se um preço médio para cada item onde o objetivo foi atingido.

Esta Administração entende que as planilhas de composição de custos e formação de preços têm enorme importância, primeiramente no planejamento da licitação.
É por intermédio da planilha que a Administração sabe quanto vai pagar ou qual a média no mercado para os itens que pretende contratar, por contratação direta quando cabível a exigência da planilha, ou por licitação.
Portanto, a planilha é um documento obrigatório na fase interna da licitação, nos autos do processo administrativo.
A planilha também será preenchida pelo licitante para composição de seus preços. É com base na planilha do vencedor da licitação que serão embasados futuros pleitos de repactuação, reajuste ou revisão de preços.
As repactuações futuras de contratos de serviços continuados, são todas feitas em vista da planilha.
A empresa ao apresentar o pedido de repactuação utiliza a planilha pra formatar seu pedido, pois é requisito que a empresa detalhe o valor do pedido da repactuação.
A Administração, quando contrata serviços com terceiros, ou seja, terceiriza seus serviços, ela precisa saber quanto vai pagar por aquele serviço.
A Administração pode efetuar o serviço por intermédio de seus próprios funcionários (execução direta) ou contratar terceiros para fazê-lo (execução indireta).
No segundo caso que ocorre a terceirização dos serviços.
Por exemplo, uma Prefeitura que contrata serviços de limpeza, faz uma licitação para determinada empresa ser a responsável pela limpeza de todo o prédio da Prefeitura(como é o caso).
É na terceirização que a Administração, para que possa licitar, contratar e fiscalizar, necessita saber todo o detalhamento daquele serviço, qual a média de mercado para cada um dos itens, dos custos que compõe o preço.
A planilha de custos e formação de preços do órgão/entidade é um dos instrumentos utilizados para pesquisa de mercado.
Na etapa interna de qualquer contratação, seja por licitação ou por contratação direta, é obrigatória a existência de uma pesquisa de mercado, pela qual a Administração identifica os valores praticados no mercado, o valor estimado para aquela contratação e também, é o que define qual modalidade licitatória adotar no caso de ser adotada uma dentre as da Lei 8.666/93
Nesse sentido, o art. 15, V, da Lei nº 8.666/93, determina que:
Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
Primeiro passo, então, quando do planejamento da futura contratação no que tange aos preços, a Administração deverá elaborar a sua planilha e, após isto, partir para a pesquisa de mercado e, por intermédio da planilha que a Administração irá especificar qual o custo que ela entende viável para aqueles serviços.

Portanto, a planilha é um dos instrumentos para precificação para chegar ao custo estimado da contratação; com ela devidamente efetuada, a Administração

irá efetuar as pesquisas de mercado externas (órgãos, entidades, contratos similares, valores oficiais de referência, etc).
Existem, também, valores referenciais publicados por portarias do MPOG, SINAPI e Portarias regionalizadas que nos fornecem a ideia de valores, fixadas pelo MPOG, que atualiza os valores referenciais para determinados serviços como limpeza e vigilância, esses valores servem de referência mas não são 100% corretos pois alguns insumos podem ser diferentes, mas é um parâmetro, essas portarias são parâmetros de mercado para preço, sendo que a tudo isso, esta Administração esteve atenta e levou em consideração.

Malgrado as imposições de legalidade dos atos praticados e a necessidade de o pregoeiro e sua equipe se adequarem às suas exigências, prejudicar a compra de materiais/serviços com o menor custo, ou impedir a competição entre os licitantes, só servirá para prejudicar o interesse público e a finalidade das contratações, além, é claro, de contribuir para minar a própria razão de ser do pregão. “As circunstâncias factuais devem ser sopesadas, para evitar que os meios prevaleçam sobre os fins e em prejuízo destes”, segundo Marçal Justen Filho.

São frequentes as decisões do Tribunal de Contas da União que prestigiam a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório.

Resumidamente, o formalismo moderado se relaciona a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, orienta o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

Nota-se que sua utilização não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do *caput* do art. 41 da lei 8.666/93 que dispõe sobre a impossibilidade de a Administração descumprir as normas e condições do edital. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios.

O disposto no caput *do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara)*

Nessas hipóteses, a análise deve considerar a importância de cada princípio no caso concreto, e realizar a ponderação entre eles a fim de determinar qual prevalecerá, sem perder de vista os aspectos normativos. Por esse motivo, as soluções não respeitam fórmulas prontas, podendo variar de um caso para outro.

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a "licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital".

http://www.olicitante.com.br/tcu-formalismo-moderado-10520-licitacoes/

Seguindo a linha de pensamento dos enunciados acima, entende-se que não há nenhuma violação constitucional, no referido critério.
Em que pese este entendimento da impugnante, não devemos desconsiderar o interesse público envolvido. Estamos falando de um produto que a priori, atinge uma gama muito grande da população.
Mas, oportuno que se reitere, tal tarefa deve ser perseguida à luz dos princípios e regras impostas pela Constituição Federal e a Lei n. 8.666/93, sendo perfeitamente possível, desde que adotadas certas cautelas necessárias, sem resvalar em exigências edilícias manifestamente ilegais, que desabilitem, desmotivadamente, o universo de licitantes.

IV – DA DECISÃO
Assim, este Pregoeiro decide receber a impugnação por tempestiva, para, no mérito, **negar-lhe provimento,** decidindo conforme segue:
Foram fixados requisitos técnicos razoáveis e necessários à execução contratual, pertinentes e compatíveis com o objeto licitado amoldando-se perfeitamente aos princípios que regem as atividades administrativas, dentre os quais os procedimentos licitatórios, estando em conformidade com os ditames constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública.
Tais exigências, portanto, não afrontam os entendimentos juriprudenciais nem os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.
A empresa impugnantea apresentou a documentação necessária e que comprova a sua idoneidade.
Ainda, em respeito aos itens do edital abaixo elencados, este pregoeiro agiu segundo o método legal do princípio de razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, evitando que houvesse prejuízo na Contratação.
Desse modo, não há a verossimilhança do direito da Impugnante, relativamente ao quesito impugnado, com vistas ao fato de que esta Administração se posicionou coerente à Legislação vigente, em especial a Lei Municipal 2112/2011.
Nesse viés, o zelo e a ética corroboram dando força ao administrador para fazer uso desse meio legal no resguardo do interesse público.

Esclarecidos e justificados os fatos, mantenho a decisão de prosseguimento do feito uma vez que não houve gravame que agisse em desabono aos critérios estabelecidos no edital e, em especial, à Planilha de custos.

V- CONCLUSÃO

Com base no exposto acima, este Pregoeiro firma convencimento no sentido de que, em que pesem os argumentos da impugnante, decide-se conhecer da impugnação mas no mérito, negar-lhe provimento mantendo o Edital inalterável, firme no fato de não ostenta ilegalidade "*prima facie*" à sua anulação, retificação ou qualquer outro impedimento.

Na oportunidade, esta impugnação não será encaminhada para apreciação da autoridade administrativa hierarquicamente superior, uma vez que não houve a solicitação por parte da impugnante.

Entre-Ijuís/RS, 11 de Maio de 2022.

LUIZ EVERTON AGUIAR DOS SANTOS:39419134091

Assinado de forma digital por LUIZ EVERTON AGUIAR DOS SANTOS:39419134091
Dados: 2022.05.11 11:17:01 -03'00'

Luiz Everton Aguiar dos Santos
Pregoeiro