



Ministério da Educação

DECISÃO

Trata-se de resposta a peça impugnatória apresentada pela empresa **UNISERVE SERVIÇOS TERCERIZADOS**, interessada em participar do Pregão Eletrônico nº 90004/2025, cujo objeto é "Contratação de serviços especializados de manutenção de jardins, inclusive de fornecimento de espécies e plantas ornamentais, no complexo predial do Ministério da Educação, situado em Brasília - DF, incluindo o fornecimento de todos os equipamentos, ferramentas e insumos necessários à execução dos serviços, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra."

1. DO PREGOEIRO

1.1. Preliminarmente, cabe esclarecer que, embora o pedido de impugnação não tenha natureza recursal e, portanto, não gere efeito suspensivo automático, no presente caso houve suspensão do certame. Tal suspensão foi determinada por meio de Autorização da área demandante (SEI 5843889) e formalizada pelo Aviso de Suspensão (SEI 5843975), com publicação no Diário Oficial da União (SEI nº 5846295). A medida foi adotada por razões administrativas, visando viabilizar a análise da impugnação e garantir a adequada condução dos procedimentos licitatórios, em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

1.2. Ressalta-se que a análise da impugnação, nesta fase, permanece sob a competência do pregoeiro, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, cabendo-lhe apreciar os argumentos apresentados e decidir motivadamente sobre as questões suscitadas, sem necessidade de remessa à autoridade superior.

2. DA ADMISSIBILIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

2.1. A Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, estabelece em seu art. 164, o seguinte:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

2.2. A data de abertura da sessão pública do certame foi agendada para o dia 27/05/2025 (terça-feira) às 9h30, conforme Aviso de Licitação publicado no Diário Oficial da União nº 87, Seção 3, pág. 29 (SEI 5803419).

2.3. A interessada encaminhou e-mail na data de 23/05/2025 (sexta-feira), conforme consta nos autos (SEI 5843838). Dessa forma, o pedido de impugnação apresentado é admissível, embora intempestivo, conforme a legislação em vigor.

3. DA SÍNTSEDE ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

3.1. Assim argumenta a impugnante, conforme síntese abaixo transcrita:

"Prezado(a) Senhor(a), Eu, LUCAS OFUGI RODRIGUES MIRANDA, na qualidade de representante legal da empresa UNISERVE SERVIÇOS TERCERIZADOS, inscrita no CNPJ sob o nº 12.742.245/0001-73, com sede à SCIA QD 12, conjunto 01, Lote 01, Cidade do Automóvel – DF, venho, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2025, promovido por essa respeitável Subsecretaria, pelos fundamentos que passo a expor.

1. Da Impugnação

O edital em epígrafe apresenta disposições que, a nosso ver, restringem a competitividade e afrontam princípios basilares da Nova Lei de Licitações, em especial o da economicidade. A cláusula que fixa valores imutáveis para determinados itens da contratação limita a possibilidade de apresentação de propostas mais vantajosas à Administração Pública.

2. Da Violação ao Princípio da Economicidade Nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, a economicidade constitui um dos princípios norteadores das contratações públicas, impondo à Administração a busca pelo melhor resultado possível, com racionalidade no uso dos recursos públicos e adoção da proposta mais vantajosa.

Ao impor valores fixos sem margem para negociação ou adequação, o edital inviabiliza a livre concorrência, impedindo que fornecedores possam apresentar ofertas com preços mais competitivos e condizentes com as variações do mercado, comprometendo assim a própria eficiência da contratação.

3. Da Inflexibilidade de Valores na Planilha de Custos

Na planilha de composição de custos (Anexo II do Termo de Referência – TR), especificamente na aba "Quadro Geral", consta a observação de que os itens 5 a 8 não serão objeto de lance, mas irão compor a planilha de custos.

Diante disso, em sede de questionamento: "Esses valores não poderão ser alterados? Sim ou não? A empresa que os alterar será desclassificada? Sim ou não?"

Em resposta ao questionamento apresentado, obteve-se o seguinte esclarecimento oficial:

"Esclarecemos que, em relação aos itens 5 a 8, as empresas DEVERÃO cadastrar suas propostas conforme os valores constantes no item 1.1 do Termo de Referência, não sendo admitido alterações. Portanto, os licitantes NÃO DEVERÃO ofertar lances para tais itens.

"Dessa forma, resta evidenciada a vedação expressa à alteração de valores nos itens mencionados, o que, na prática, impede a apresentação de propostas mais vantajosas, configurando restrição à competitividade, em afronta direta aos princípios da isonomia, competitividade e economicidade.

Entendemos que, caso não seja possível a alteração ou negociação desses itens, o certame frustra o seu próprio objetivo, que é justamente a busca pela melhor proposta para a Administração Pública.

4. DA PREVISÃO DE REEQUILÍBRIO CONTRATUAL INSALUBRIDADE/ PERICULOSIDADE

Conforme previsão constante no Termo de Referência, identificam-se atividades que envolvem riscos, tais como abastecimento de equipamentos, operação de roçadeiras e máquinas de cortar grama, que podem ensejar a caracterização de condições de insalubridade e/ou periculosidade, conforme legislação trabalhista, especialmente a CLT e as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, como a NR-15 e NR16.

Diante disso, é necessário que o edital preveja expressamente a possibilidade de inclusão dos adicionais de insalubridade e/ou periculosidade com apresentação de laudo pericial, após assinatura do contrato.

Adicionalmente, requer-se que seja incluído no edital, como obrigação da contratada, a realização de perícia técnica, a ser conduzida por profissional legalmente habilitado e devidamente registrado no Ministério do Trabalho e Emprego, com o objetivo de atestar o grau de insalubridade (máximo, médio ou mínimo) e/ ou periculosidade quando for o caso. Conforme entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 727/2009 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, publicado no DOU de 20.04.2009, o pagamento do adicional de insalubridade deve estar condicionado à realização da referida perícia técnica.

Essa medida garante segurança jurídica, economicidade e legalidade na execução contratual, evitando ônus indevidos à Administração e assegurando os direitos trabalhistas dos empregados envolvidos.

4. Do Pedido

Diante do exposto, requer-se: - O acolhimento da presente impugnação;

- 1) A retificação do edital, com a remoção da vedação à alteração dos valores dos itens 5 a 8, permitindo a sua livre composição pelos licitantes;
 - 2) A adequação da planilha de custos e do Termo de Referência às disposições da Lei nº 14.133/2021, de forma a garantir a competitividade, isonomia e economicidade do certame;
 - 3) A inclusão no edital previsão de reequilíbrio contratual futuramente, caso seja considerado em laudo pericial insalubridade e periculosidade.
- Nestes termos,
- Pede deferimento.
- Brasília – DF, 23 de MAIO de 2025.
- Atenciosamente,"

4. DA ANÁLISE DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Por tratar-se de assunto referente ao Termo de Referência, coube a este Pregoeiro encaminhar as alegações à área técnica, tendo a mesma se manifestado nos seguintes termos, a saber:

"1. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE E DA INFLEXIBILIDADE DE VALORES DA PLANILHA DE CUSTOS

Acerca da suposta violação ao princípio da economicidade a empresa Licitante arguiu:

Nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, a economicidade constitui um dos princípios norteadores das contratações públicas, impondo à Administração a busca pelo melhor resultado possível, com racionalidade no uso dos recursos públicos e adoção da proposta mais vantajosa. Ao impor valores fixos sem margem para negociação ou adequação, o edital inviabiliza a livre concorrência, impedindo que fornecedores possam apresentar ofertas com preços mais competitivos e condizentes com as variações do mercado, comprometendo assim a própria eficiência da contratação.

Ainda, foi levantado hipótese de restrição ao princípio da competitividade e da isonomia, diante de suposta inflexibilidade da planilha de custos.

Na planilha de composição de custos (Anexo II do Termo de Referência – TR), especificamente na aba "Quadro Geral", consta a observação de que os itens 5 a 8 não serão objeto de lance, mas irão compor a planilha de custos.

Diante disso, em sede de questionamento: "Esses valores não poderão ser alterados? Sim ou não? A empresa que os alterar será desclassificada? Sim ou não?"

"Em resposta ao questionamento apresentado, obteve-se o seguinte esclarecimento oficial: "Esclarecemos que, em relação aos itens 5 a 8, as empresas DEVERÃO cadastrar suas propostas conforme os valores constantes no item 1.1 do Termo de Referência, não sendo admitido alterações. Portanto, os licitantes NÃO DEVERÃO ofertar lances para tais itens."

Dessa forma, resta evidenciada a vedação expressa à alteração de valores nos itens mencionados, o que, na prática, impede a apresentação de propostas mais vantajosas, configurando restrição à competitividade, em afronta direta aos princípios da isonomia, competitividade e economicidade.

Entendemos que, caso não seja possível a alteração ou negociação desses itens, o certame frustra o seu próprio objetivo, que é justamente a busca pela melhor proposta para a Administração Pública.

RESPOSTA:

Ao se questionar a violação de princípios em qualquer processo licitatório é indispensável observar sua conceituação e principalmente sua abrangência. De acordo com Glossário de Termos Orçamentário do Congresso Nacional¹, o princípio da economicidade "objetiva a minimização dos gastos públicos, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição".

Portanto, trata-se de otimizar gastos públicos, não tão somente buscar o valor mais barato para uma contratação. Segundo Gustavo Massa (2010, p. 33)²

[...] a visão restritiva da economicidade como mera economia de recursos, redução de custos, sem levar em conta a finalidade, não faz jus à real dimensão da economicidade, que deve ser analisada em sede de controle. [...] a economicidade, com o fito de obter o menor custo, não deve ser analisada dissociada do benefício social almejado. mais uma vez, clara a cultura do menor preço.

Após esclarecimento acerca do princípio da economicidade, passa-se a análise do procedimento licitatório impugnado. Os itens de 1 a 4 são objetos de lance, portanto, possibilitando a competitividade entre as empresas licitantes. Ainda que há convenções, acordos, legislações que estabelecem piso salarial e concessão de benefícios, as orientações normativas de composição de custo de mão de obra possibilitam a disputa através de lances, não sendo obrigatório manter as propostas referentes à mão de obra no valor estimado pela Administração Pública.

A Administração Pública possui discricionariedade em relação aos moldes da contratação. Além dos valores pagos, em observância ao princípio da eficácia e da eficiência, é indispensável considerar as condições para executabilidade do contrato, ou seja, é preciso analisar no planejamento se o contrato atingirá os objetivos do Ministério e não irá onerar excessivamente a empresa a ser contratada, inclusive, tendo em vista que é preciso considerar a responsabilidade social da Administração em relação às empresas que prestam serviços.

Ainda que os itens não sejam objetos de lance, não há violação do princípio da economicidade tendo em vista que o cálculo para valor estimado da contratação segue os ditames da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Para aferição de valor estimado da contratação foi composta cesta de preços utilizando preços pesquisados em sistemas oficiais de governo, contratações similares, pesquisa direta com fornecedores e mídias especializadas.

Portanto, não está sendo inviabilizado competição e/ou competitividade, uma vez que se mostra mais vantajoso à Administração fixar os preços dos itens 5 a 8, viabilizando execução contratual satisfatória e adequada aos princípios da eficiência e eficácia.

2. DA PREVISÃO DE REEQUILÍBRIOS CONTRATUAIS INSALUBRIDADE / PERICULOSIDADE

Acerca da Previsão de reequilíbrio contratual de adicional de insalubridade e periculosidade, o Licitante arguiu:

Conforme previsão constante no Termo de Referência, identificam-se atividades que envolvem riscos, tais como abastecimento de equipamentos, operação de roçadeiras e máquinas de cortar grama, que podem ensejar a caracterização de condições de insalubridade e/ou periculosidade, conforme legislação trabalhista, especialmente a CLT e as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, como a NR-15 e NR-16.

Diante disso, é necessário que o edital preveja expressamente a possibilidade de inclusão dos adicionais de insalubridade e/ou periculosidade com apresentação de laudo pericial, após assinatura do contrato.

Adicionalmente, requer-se que seja incluído no edital, como obrigação da contratada, a realização de perícia técnica, a ser conduzida por profissional legalmente habilitado e devidamente registrado no Ministério do Trabalho e Emprego, com o objetivo de atestar o grau de insalubridade (máximo, médio ou mínimo) e/ ou periculosidade quando for o caso. Conforme entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 727/2009 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, publicado no DOU de 20.04.2009, o pagamento do adicional de insalubridade deve estar condicionado à realização da referida perícia técnica.

Essa medida garante segurança jurídica, economicidade e legalidade na execução contratual, evitando ônus indevidos à Administração e assegurando os direitos trabalhistas dos empregados envolvidos.

RESPOSTA: 1. Quanto ao adicional de insalubridade A Norma Regulamentadora No. 15 (NR-15), que estabelece os critérios para identificar e classificar atividades e operações consideradas insalubres no ambiente de trabalho inclui diversos anexos que detalham os limites específicos para diferentes agentes, como ruídos, calor, vibração, poeiras e agentes químicos, e, também orienta sobre medidas para eliminar ou reduzir a insalubridade e prevê fiscalização e penalidades para o descumprimento das regras, visando garantir a saúde e segurança dos trabalhadores.

Levando em conta o tipo de atividade a ser executada na presente contratação, descritas no Estudo Técnico Preliminar, apêndice do Termo de Referência, item 6- Descrição da solução como um todo:

POSTOS	ATRIBUIÇÕES DOS PROFISSIONAIS
Engenheiro Agrônomo (Responsável Técnico)	<ul style="list-style-type: none">• Planejar, projetar e orientar a execução dos serviços, definindo as atividades, periodicidades, produtos, dosagens, e demais medidas relacionadas à serviços.• Supervisionar, acompanhar, vistoriar e orientar os serviços, bem como elaborar relatórios mensais de produtividade e de consumo de materiais util ser submetidos à análise do MEC;

	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos serviços contratados, sem ônus para o Contratante; • Caso seja substituído algum responsável técnico, deverá ser providenciada nova ART, sem ônus para o Contratante; • Levar ao conhecimento do M problemas identificados nos jardins; • Realizar 1 (uma) visita semanal ao MEC, bem como visitas adicionais, sempre que solicitadas pela gestão do Contrato, no limite da jornada de 10 h; • Indicar junto ao encarregado os serviços a serem realizados pelos jardineiros, para melhoria dos jardins do Complexo Predial do MEC; • Indicar e a de plantas e vasos ornamentais; • Verificar a execução dos serviços; • Determinar a adoção de providências para o saneamento de problemas e o adequado tratamento das áreas sob sua responsabilidade; e • Comunicar ao MEC todas as providências eventualmente determinadas
Encarregado de Jardinagem	<p>Gerenciar, vistoriar, acompanhar e coordenar todas as tarefas executadas pelos profissionais (jardinagem), orientando-os quanto a melhor forma de e serviços, buscando sempre manter os padrões de exigência do MEC;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manter contato direto com o gestor do Contrato, mantendo-o informado sobre as execuções dos serviços, reposição de materiais de consumo, ferramentas e equipamentos, bem como sobre eventual substituição de profissional faltoso (falta justificada ou não); • Controlar a frequência e a assinatura de ponto (entrada, saída e intervalos) dos profissionais; • Controlar o estoque mínimo mensal de materiais de consumo previsto neste Termo, bem como tomar providências para sua reposição; • Supervisionar segurança do trabalho; • Encaminhar, mensalmente, ao MEC planilha referente ao consumo de insumos no mês. Controlar o quantitativo e o estado de conservação das ferramentas e equipamentos, bem como tomar providências para sua substituição ou complementação, com vistas ao atendimento dos padrões de primeira linha exigidos pelo MEC; • Acompanhar o estado de conservação das plantas ornamentais, bem como tomar providências para o fornecimento e/ou substituição de plantas e va não estejam nos padrões de qualidade exigidos pelo MEC; • Distribuir aos profissionais (jardineiros) os materiais de consumo, ferramentas, máquinas e equipamentos, bem como orientá-los sobre sua utilização necessária, com vistas à adequada execução diária dos serviços; • Contribuir com o Supervisor/Engenheiro na elaboração de relatório mensal referente à produtividade, às atividades executadas e ao quantitativo de consumo utilizados na realização das tarefas; • Acompanhar a distribuição de uniformes aos profissionais, recusando-os caso não atendam as especificações constantes deste ETP; • Executar outras tarefas de mesma natureza e grau de complexidade, pertinentes à função de encarregado e a critério do MEC
Jardineiro	<p>Executar as tarefas relativas à jardinagem determinadas pelo Encarregado de Jardinagem ou pelo Responsável Técnico;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar, conservar e limpar jardins, compreendendo: capina, corte, replantio, adubação periódica, irrigação, varredura, pulverização simples e polivalente; • Requisitar ao encarregado material necessário ao trabalho; • Realizar o projeto de paisagismo e a conservação dos jardins; • Realizar a pulverização de inseticidas; • Fazer a repicagem e o transplante das mudas, incluindo desmate, transporte e embalagem; e • Observar as orientações do responsável técnico, bem como do Encarregado de Jardinagem.
Auxiliar de Jardinagem	<p>Receber e executar instruções e orientações do encarregado de jardinagem com vistas ao cumprimento das tarefas de manutenção;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar-se com jardineiros e demais auxiliares de jardinagem; e • Preparar e limpar, previamente e após a execução das tarefas, o local de trabalho.

Destaca-se a aplicação dos seguintes anexos:

NR 15 – Anexo 3, estabelece os limites de tolerância para exposição ao calor no ambiente de trabalho. Ele considera como insalubre toda atividade em que a exposição ao calor, proveniente de fontes naturais (como o sol) ou artificiais, excede os limites definidos em função da intensidade do calor (medido em IBUTG – Índice de Bulbo Úmido Termômetro de Globo) e da natureza do trabalho (leve, moderado ou pesado).

A norma determina diferentes limites conforme o tipo de atividade e o regime de trabalho (contínuo ou com pausas), sendo que, ao ultrapassar esses limites, é caracterizada insalubridade com direito ao adicional correspondente. A avaliação deve ser feita por meio de medição técnica no local, levando em conta fatores como temperatura do ar, umidade, radiação térmica e ventilação.

O Anexo 3 se aplica especialmente a trabalhadores que realizam atividades sob calor intenso, como aqueles que atuam ao ar livre — por exemplo, na jardinagem, agricultura, construção civil — ou em ambientes industriais com fontes de calor significativas. Nessas situações, caso a exposição não possa ser eliminada ou controlada, o trabalhador deve receber o adicional de insalubridade, normalmente de grau médio ou máximo, conforme a intensidade do calor.

NR 15- Anexo 13, trata dos agentes químicos, estabelecendo os limites de tolerância para exposição a substâncias químicas nocivas no ambiente de trabalho. Ele lista diversos produtos químicos, incluindo pesticidas, solventes, metais pesados, entre outros, definindo a concentração máxima permitida no ar (geralmente em mg/m³ ou ppm) durante uma jornada normal de trabalho.

A exposição acima desses limites caracteriza condição de insalubridade, e os trabalhadores têm direito ao adicional correspondente. O anexo orienta sobre a necessidade de monitoramento da exposição química e o uso de medidas de controle, como equipamentos de proteção individual (EPIs) e sistemas de ventilação.

Esse anexo é fundamental para atividades que envolvem o manuseio de produtos tóxicos, como inseticidas, raticidas e fungicidas.

2. Quanto ao adicional de periculosidade

A Norma Regulamentadora N°16 – NR16, define as atividades e operações que são consideradas perigosas devido ao risco elevado de acidentes ou danos à saúde do trabalhador, como trabalho com inflamáveis, explosivos, eletricidade de alta tensão e radiações.

Importante destacar que, levando em conta as atividades típicas do trabalho de jardinagem — como o uso de roçadeiras, manejo de ferramentas manuais, aplicação de pesticidas, limpeza e manutenção de áreas verdes — o normativo em questão não enquadra diretamente o trabalho de jardinagem, estando esse sujeito, principalmente a aplicação da NR-15.

Diante disso, em observância as normas supracitadas, e considerando que os serviços serão executados em locais com características diversas, incidirá adicional de insalubridade em grau médio aos jardineiros, que deve ser mensurado a partir de laudo técnico sob as condições de trabalho em que se desenvolvem a atividade.

Portanto, acolhe-se parcialmente a impugnação, mantendo a fixação dos preços dos itens 5 a 8, sem possibilidade de lances; e altera-se a planilha de custos para incluir adicional de insalubridade para o posto de jardineiro e auxiliar de jardinagem."

5. DA APRECIAÇÃO DO PREGOEIRO

5.1. Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade, com posterior análise dos argumentos apresentados na referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal.

5.2. Neste sentido, conforme consta no § 2º acima, a peça impugnatória foi apresentada intempestivamente pela impugnante.

5.3. Salientamos que o Edital e seus anexos, foram previamente analisados pela Consultoria Jurídica deste Ministério, e posteriormente reformulados pela área técnica, em detrimento do pedido de impugnação, quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

5.4. Assim, após análise da peça impugnatória e considerando o posicionamento enviado pela área técnica deste Ministério, bem como as exigências constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, e com amparo legal na Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, este Pregoeiro entende, s.m.j., como satisfatória o posicionamento da área técnica.

6. CONCLUSÃO

6.1. Pelo exposto, com fundamento no posicionamento técnico apresentado e na legislação vigente acolho parcialmente a presente peça impugnatória, para, no mérito, dar-lhe **PROVIMENTO PARCIAL**, mantendo a fixação dos preços dos itens 5 a 8, sem possibilidade de lances, e determinando a alteração da planilha de custos, a fim de incluir o adicional de insalubridade para os postos de jardineiro e auxiliar de jardinagem, alterando-se, assim, a data de reabertura do certame, a ser realizado no dia 18/06/2025 às 9h30.

PAULO RONALDO DOS SANTOS

Pregoeiro

Portaria nº 658, de 1º de Agosto de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Ronaldo dos Santos, Servidor(a)**, em 02/06/2025, às 09:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5853844** e o código CRC **F2D8E236**.