

PROCESSO Nº: WS1950099374

EDITAL N.º 083/2025

Objeto: Contratação da prestação de serviços de limpeza, coleta, transporte interno de resíduos de áreas administrativas, laboratoriais, farmacêuticas, hospitalares, culturais, salas técnicas, área externa, abrigos de resíduos, fachadas e de sanitários, visando à obtenção de adequada condição de salubridade e higiene nas dependências do Complexo Butantan, Fazenda São Joaquim, Museu de Saúde Pública Emílio Ribas, Núcleo de Terapia Celular (NUTERASP) e sede da Fundação Butantan

Assunto: Resposta à Impugnação apresentada pela empresa NAF SERVICES LTDA

I – DO RELATÓRIO E DA ADMISSIBILIDADE

1.1. Trata-se de Impugnação ao Edital apresentada pela empresa NAF SERVICES LTDA (CNPJ nº 21.804.008/0001-80), insurgindo-se contra os termos do certame que visa à contratação de serviços especializados de limpeza, coleta e transporte interno de resíduos em diversas unidades (Complexo Butantan, Fazenda São Joaquim, Museu Emílio Ribas, NUTERASP e sede da Fundação Butantan), conforme detalhado no Termo de Referência.

1.2. De início, no que tange aos pressupostos processuais, observa-se que o item 14.1 do Edital, em estrita harmonia com o Art. 164 da Lei nº 14.133/2021, estabelece que a impugnação deve ocorrer até o 3º (terceiro) dia útil anterior à data de abertura da sessão pública.

Considerando que a abertura do certame está aprazada para o dia 23/02/2026 e que houve expediente administrativo regular nesta Fundação no dia 18/02/2026 (Quarta-feira de Cinzas), este caracterizou-se como o prazo final para a apresentação de insurgências tempestivas. Tendo em vista que a peça foi protocolada apenas em 19/02/2026, opera-se a preclusão temporal, restando a peça manifestamente INTEMPESTIVA.

1.3. Nada obstante o vício formal de intempestividade, que impediria o conhecimento do recurso em sede estritamente processual, esta Comissão de Contratação pauta-se pelos Princípios da Autotutela Administrativa (Súmulas 346 e 473 do STF), da Legalidade e da Busca pela Proposta mais vantajosa.

Dessa forma, sob a égide do poder-dever da Administração de rever seus próprios atos quando confrontada com possíveis vícios ou oportunidades de aperfeiçoamento do ato convocatório, opta-se por analisar os pontos suscitados. Recebe-se, portanto, a peça como mera petição auxiliar ao controle da legalidade, cujos argumentos de mérito passam a ser apreciados a seguir.

II – DA SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO E DA RESPOSTA DA COMISSÃO

Em sua peça recursal, a empresa NAF SERVICES LTDA aduz, em apertada síntese, a existência de vício de contradição no instrumento convocatório, especificamente no que tange ao equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato.

2.1. A Impugnante sustenta haver antinomia entre o item 3.4 do Edital e a Cláusula Sétima da Minuta do Contrato. Argumenta que no Edital (Item 3.4), o dispositivo imputaria à licitante o ônus exclusivo por eventuais equívocos no dimensionamento da proposta, inclusive quanto a variações decorrentes de negociações coletivas de trabalho. Já na Minuta Contratual (Cláusula Sétima), o texto estabelece, de forma diversa, o direito à repactuação para a recomposição de custos trabalhistas, em conformidade com a legislação vigente.

Nesse diapasão, a recorrente alega que o Edital transfere ao particular um risco que a própria Minuta do Contrato se propõe a mitigar via repactuação, gerando insegurança jurídica quanto à metodologia de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Resposta da Comissão: Diferente do sustentado pela empresa, não há antinomia entre o item 3.4 do Edital e a Cláusula Sétima da Minuta Contratual. O instrumento convocatório deve ser interpretado de forma sistêmica e teleológica, separando-se dois institutos jurídicos distintos:

- O dimensionamento (Item 3.4): Refere-se à responsabilidade técnica da licitante em projetar seus índices de produtividade, coeficientes de insumos e, primordialmente, o absenteísmo. Trata-se de uma estimativa baseada na

expertise da empresa. Erros nessa projeção constituem risco empresarial não transferível à Contratante.

- A Repactuação (Cláusula Sétima): Visa a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro diante da variação dos valores nominais de salários e benefícios (acordos ou convenções coletivas), após o interregno de um ano.

Exemplificando, cite-se a recente instituição da "Cesta Básica II" (SIEMACO/SEAC 2026), onde o comunicado sindical estabelece que o valor do benefício flutua conforme a assiduidade do colaborador (R\$ 315,00 para assiduidade plena, reduzindo-se gradativamente até a supressão total em caso de faltas ou múltiplos atestados).

Cabe à licitante, no momento da elaboração de sua proposta, dimensionar qual percentual de absenteísmo projeta para sua operação, podendo cotar um valor médio inferior ao teto do benefício. A Repactuação futura corrigirá o valor nominal do benefício (ex: se o teto de R\$ 315,00 subir para R\$ 340,00), mas jamais servirá para retificar um erro de cálculo no percentual de absenteísmo originalmente previsto pela empresa.

Portanto, a Cláusula Sétima permanece soberana e plenamente eficaz. Ela garante que os efeitos financeiros de novos acordos coletivos retroagirão conforme a lei, preservando a equação financeira do contrato. O que o Edital veda — e o item 3.4 reforça — é a utilização da repactuação ou do reequilíbrio como "tábua de salvação" para propostas mal formuladas ou subdimensionadas, o que feriria o Princípio da Isonomia e da Seleção da Proposta mais Vantajosa.

Neste ponto, rejeita-se o mérito da impugnação.

2.2. Sobre a incompatibilidade metodológica com os referenciais técnicos CADTERC e da ausência de correlação entre criticidade e dimensionamento dos postos, a impugnante argumenta que, embora a Fundação Butantan tenha invocado os Cadernos CADTERC como balizadores técnicos, ela os desprezou ao fixar quantitativos de postos de forma arbitrária, sem correlacioná-los à metragem ou à criticidade dos ambientes. Sustenta-se que tal dissociação inviabiliza a correta precificação de componentes essenciais, como o adicional de insalubridade e o fornecimento de EPIs, onerando o licitante com riscos que deveriam ter sido mitigados na fase de planejamento.

Resposta da Comissão: A utilização dos cadernos CADTERC no instrumento convocatório ocorre estritamente como referencial técnico-operacional para diretrizes de higienização e como balizador para a estrutura de composição de custos (conforme Anexo II.2). Inexiste obrigatoriedade legal ou normativa de adoção estrita da metodologia de dimensionamento por metragem quadrada.

A opção pela modelagem de postos fixos advém da prerrogativa discricionária da Fundação Butantan em definir a escala que melhor atende à criticidade de suas áreas de produção farmacêutica e saúde. Tais ambientes demandam rigor sanitário e protocolos de assepsia muito superiores aos padrões genéricos previstos no CADTERC, prevalecendo, portanto, a autonomia administrativa para estruturar o serviço conforme a necessidade específica do interesse público.

Ressalte-se que as áreas e os níveis de criticidade estão objetivamente descritos no Edital, permitindo a perfeita identificação dos riscos e insumos (como EPIs e adicionais de insalubridade). O Anexo I detalha o descritivo de postos com a escala de trabalho adequada, cabendo à futura contratada a elaboração do Plano Executivo por setor para o detalhamento operacional.

Ademais, a previsão de Vistoria Técnica facultativa no Edital franqueia às licitantes o prévio conhecimento das peculiaridades das áreas e do dimensionamento *in loco*. Tal faculdade permite a aferição direta das particularidades do objeto, garantindo que a proposta seja pautada na realidade fática das instalações, o que afasta qualquer tese de subjetividade, incerteza ou riscos imprevistos.

A Fundação Butantan utilizou as métricas do CADTERC como base para a composição técnico-operacional dos serviços hospitalares e como base de produtividade para a distribuição dos postos fixos. Portanto, houve o aproveitamento da inteligência técnica do referencial, adaptando-a, contudo, à modelagem de postos fixos para garantir maior eficiência na fiscalização e na qualidade técnica dos serviços prestados em áreas críticas.

Neste ponto, rejeita-se o mérito da impugnação.

2.3. A Impugnante sustenta, em suma, que a Fundação Butantan estaria transferindo ao particular o risco por eventuais insuficiências técnicas do modelo de "postos fixos"

ao manter a redação do item 3.4 do Edital. Tal tese não prospera, baseando-se em uma leitura isolada dos dispositivos, como anteriormente já defendido.

Resposta da Comissão: O item 3.4 do Edital não constitui transferência do risco de planejamento da Administração para o particular, mas sim a cristalização do dever de diligência inerente a qualquer licitante. Este dispositivo visa coibir a apresentação de propostas temerárias ou subdimensionadas em seus custos internos (encargos, insumos e margem), que poderiam colapsar a execução contratual. A responsabilidade do particular recai sobre a viabilidade econômica de sua proposta frente aos preços de mercado e à produtividade de suas equipes.

O dimensionamento de pessoal e escalas estabelecido no Termo de Referência não é uma premissa arbitrária; trata-se de um requisito de execução aderente à necessidade pública, balizado por parâmetros técnicos reconhecidos (CADTERC).

Diferente do alegado, o modelo não é estanque ou imutável diante de erros de projeto da Administração. Caso a realidade operacional demonstre, supervenientemente, a necessidade de ajustes nos quantitativos de postos, a Administração dispõe dos mecanismos legais de alteração contratual e aditamentos, respeitados os limites legais e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Portanto, separa-se claramente o risco empresarial - erros no cálculo de impostos, encargos sociais, cotação de insumos etc. e a adequação do modelo (gerido pela Fundação Butantan) da definição do quantitativo necessário para o atendimento do interesse público.

Ao submeter sua proposta, a licitante ratifica a viabilidade do modelo e vincula-se à exequibilidade dos preços ofertados. A previsão de Vistoria Técnica facultativa, conforme já mencionado, reforça que a licitante teve a oportunidade de aferir a compatibilidade do dimensionamento com a realidade fática das instalações.

Neste ponto, rejeita-se as alegações da Impugnante.

2.4. Quanto à suposta omissão no detalhamento dos adicionais de insalubridade e à natureza do "bônus de 20%", a Fundação esclarece que as insurgências da Impugnante restam superadas e prejudicadas pelas atualizações promovidas no instrumento convocatório, conforme fundamentado abaixo:

Resposta da Comissão: A Fundação Butantan, em constante zelo pela transparência e pela segurança jurídica do certame, promoveu a republicação do Anexo II.1, detalhando objetivamente o enquadramento da insalubridade para cada posto de trabalho.

Para conferir eficiência operacional e permitir o rodízio de colaboradores entre os locais de prestação de serviço — sem prejuízo remuneratório ou risco de passivos trabalhistas —, optou-se pela aplicação uniforme do adicional de 40% (grau máximo) para todos os postos alocados em áreas de laboratório, produção, infectórios, biotérios, ambulatorios e hospitais e para todos os ocupantes da função de Agente de Higienização.

Tal medida assegura que a futura contratada opere com uma matriz de custos clara e isonômica, elidindo subjetividades na precificação deste encargo.

No que tange ao "bônus de 20%" anteriormente mencionado, informa-se que referida verba foi suprimida. Tecnicamente, a potencial variação remuneratória foi absorvida e compensada pela padronização do adicional de insalubridade em grau máximo nas áreas críticas. Portanto, a estrutura remuneratória atual reflete com precisão os encargos da futura contratada, em estrita observância aos princípios da transparência e da exequibilidade.

Dessa forma, a retificação operada exaure a controvérsia levantada, garantindo as condições indispensáveis à justa competição.

2.5. A Impugnante alega, em síntese, a inviabilidade técnica do dimensionamento de postos em regime de 12x36 (itens C-03, C-21 e C-25), sob o argumento de que a escala exigiria números pares de colaboradores para a alternância de plantões. Tal insurgência, contudo, decorre de manifesto equívoco na interpretação dos conceitos elementares de engenharia de custos aplicados à contratação em tela.

Resposta da Comissão: Conforme as diretrizes que regem a orçamentação de serviços terceirizados, a unidade de medida adotada no Anexo II.1 do edital é o "Posto de Trabalho" e não o número absoluto de colaboradores (*headcount*).

Dessa forma, esclarece-se que na escala 12x36, a previsão de 01 (um) posto de trabalho pressupõe, por definição lógica e operacional, a alocação de 02 (dois)

colaboradores (Plantão A e Plantão B) para garantir a cobertura integral e ininterrupta do serviço.

Para fins de composição da Planilha de Custos e Formação de Preços, a licitante deve computar os salários, encargos e benefícios para ambos os profissionais necessários à manutenção daquele posto fixado.

Portanto, não há de se falar em interrupção do serviço ou violação da CLT. O modelo de quantificação por postos é a forma mais transparente de assegurar que a Contratante pague pela disponibilidade do serviço 24h (quando for o caso) ou pela cobertura simétrica dos plantões, cabendo à Contratada a gestão da escala de seus empregados dentro dos custos orçados para aquele posto.

A participação no certame e a elaboração da proposta comercial devem observar esta premissa técnica, que é padrão em editais de prestação de serviços contínuos, inexistindo qualquer insegurança jurídica ou erro de dimensionamento por parte desta Fundação.

Em sendo assim, a impugnação neste ponto é improcedente.

2.6. A impugnante alega que, embora o Edital estabeleça a utilização compulsória de água de reuso (item 8.29.41 do TR), é omissa quanto à parametrização técnica desse insumo. Argumenta-se que a ausência de estimativas de consumo por área ou turno, somada à falta de clareza sobre a responsabilidade pelo fornecimento ou captação da água, impede a mensuração objetiva dos custos unitários na planilha de composição de preços.

Em síntese, assevera que a Fundação Butantan deve promover a devida parametrização do insumo na planilha de custos ou, alternativamente, esclarecer de forma inequívoca que o fornecimento da água será ônus do órgão licitante. Requer-se a retificação do Termo de Referência para delimitar as responsabilidades da futura contratada, garantindo a formação de propostas uniformes e juridicamente seguras.

Resposta da Comissão: A insurgência quanto à suposta omissão de dados restou superada. Em observância ao Princípio da Transparência, esta Fundação publicou em 23/02/2026, via canal oficial de esclarecimentos, a parametrização técnica detalhada das áreas externas. Foram fornecidas metragens de passeios (concreto, intertravados, madeira

plástica e granito) e arruamentos (asfalto, paralelepípedo, entre outros), totalizando as áreas passíveis de lavagem e aquelas destinadas apenas à varrição.

Tratando-se de certame destinado a empresas especializadas, compete à licitante, no exercício de sua expertise técnica, dimensionar o volume de insumos (água de reuso) com base na extensão das áreas e nas frequências de limpeza detalhadas.

O Edital é claro (itens 3.2, 3.2.2 e 14.12 do TR) ao estabelecer que o preço ofertado deve contemplar todas as despesas diretas e indiretas, incluindo logística e fornecimento de materiais. A exigência de água de reuso é uma diretriz de sustentabilidade que deve ser internalizada na composição de custos da empresa, não cabendo à Contratante realizar o cálculo de consumo que compete ao particular.

Fica ratificado que o fornecimento da água de reuso é ônus da Contratada. Com os dados de metragem plenamente disponíveis, a dúvida técnica foi cabalmente sanada, garantindo a isonomia e a segurança jurídica necessárias para a justa precificação do objeto.

Nesse sentido, a impugnação não merece acolhida.

2.7. A Impugnante sustenta a existência de antinomia entre a proibição do uso de aparelhos celulares (item 8.20.5 do TR) e a obrigatoriedade de utilização de software de gestão baseado em QR Code e geolocalização (item 15). Contudo, a interpretação sistêmica do Edital dissipa qualquer aparente contradição:

Resposta da Comissão: A vedação contida no item 8.20.5 refere-se estritamente ao uso de aparelhos celulares de natureza pessoal pelos colaboradores durante a jornada de trabalho, medida padrão em contratos dessa natureza pois visa preservar a segurança orgânica, o sigilo institucional e a produtividade laboral.

Por outro lado, as exigências do item 15 referem-se a dispositivos móveis corporativos (ex: coletores de dados, PDAs ou smartphones patrimoniados), que constituem ferramentas de trabalho específicas. Tais dispositivos, destinados exclusivamente à operação do software de gestão, deverão ser devidamente identificados e autorizados pela Segurança institucional da Fundação Butantan, garantindo o cumprimento das obrigações tecnológicas sem violar as normas internas de conduta.

O manuseio do software está intrinsecamente ligado às funções de liderança e fiscalização. O Termo de Referência confere flexibilidade à Contratada para adotar

interfaces web responsivas ou dispositivos que não dependam do manuseio de aparelhos pessoais por parte dos auxiliares de limpeza, preservando a disciplina operacional da equipe de ponta.

As regras são, portanto, complementares: a proibição protege o ambiente de trabalho, enquanto a exigência tecnológica garante a transparência da fiscalização. Sendo este certame destinado a empresas especializadas, a licitante possui todos os subsídios para precificar a infraestrutura de TI necessária (coletores ou dispositivos corporativos) como custo indireto ou equipamento de suporte, mantendo-se a isonomia e a viabilidade da execução.

A impugnação neste ponto deve ser rejeitada.

2.8. A Impugnante sustenta que a exigência de software integrado de gestão desnatura o objeto licitado e restringe a competitividade. Tal tese, contudo, confunde a atividade-fim (limpeza e conservação) com os meios de controle e fiscalização indispensáveis à Administração Pública contemporânea, conforme se demonstra:

Resposta da Comissão: A exigência de utilização de software de gestão não desnatura o objeto, tratando-se de ferramenta acessória e instrumental para garantir a qualidade, a biossegurança e a eficiência na execução contratual. Dada a magnitude do Complexo Butantan e a criticidade de suas áreas laboratoriais e farmacêuticas, a fiscalização meramente manual é obsoleta e insuficiente. O sistema assegura a rastreabilidade completa e registros auditáveis sob as premissas ALCOA (integridade de dados), fundamentando a medição dos serviços com evidências objetivas (fotos e geolocalização).

Ressalte-se que o Edital não exige que a licitante seja uma empresa de tecnologia, nem impõe o desenvolvimento de solução proprietária. O instrumento convocatório confere ampla liberdade à Contratada, que poderá utilizar sistema próprio já existente em sua estrutura, adquirir solução de "prateleira" disponível no mercado, realizar a contratação de serviços tecnológicos especializados para este fim específico.

Além disso, a exigência guarda estrita simetria com o item 4.1.4, alínea "a", do Edital, que requer a certificação ISO 9001 como prova de qualificação técnica. Uma empresa certificada por padrões internacionais de qualidade deve, necessariamente, adotar metodologias de controle informatizadas e processos auditáveis. Portanto, a

especificação reflete a legítima prerrogativa da Fundação Butantan em definir o padrão de controle que melhor atende ao interesse público, não configurando barreira à participação, mas critério objetivo de segurança operacional.

2.9. A Impugnante alega, por fim, que a ausência de um campo específico na Planilha de Custos e Formação de Preços para a discriminação dos custos de software comprometeria a transparência e a sustentabilidade financeira da proposta. Contudo, tal tese confronta as normas vigentes de contabilidade de custos aplicada a serviços contínuos:

Resposta da Comissão: A inexistência de rubrica específica nos anexos de custos diretos não configura lacuna ou omissão editalícia. Conforme a técnica de orçamentação pública, o software de gestão é uma ferramenta de suporte operacional que, geralmente, faz parte da infraestrutura tecnológica da licitante, podendo ser compartilhado entre diversos contratos simultâneos (especialmente para empresas certificadas com ISO 9001).

Tratando-se de um recurso de gestão corporativa, os custos com licenciamento, integração e suporte técnico devem ser devidamente computados no BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), especificamente na rubrica de Administração Central. Esta é a via tecnicamente correta para a recuperação de custos que não estão vinculados exclusivamente à execução física do posto de trabalho (mão de obra e insumos de limpeza), mas sim à gestão e controle do contrato.

Sendo este certame destinado a empresas especializadas, compete à licitante a correta apropriação de seus custos indiretos dentro de sua estrutura de preços. A diretriz ora apresentada garante a exequibilidade das propostas e a transparência do certame, restando improcedente a alegação de inviabilidade financeira por ausência de segregação em planilha de custos diretos.

III – DECISÃO E CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando os elementos constantes nos autos, esta Comissão de Contratação decide pelo NÃO CONHECIMENTO da impugnação apresentada pela empresa NAF SERVICES LTDA, em face de sua evidente intempestividade, visto que protocolada em 19/02/2026, fora do prazo legal estabelecido.

No MÉRITO, sob a égide do Poder-Dever de Autotutela Administrativa, decide pela IMPROCEDÊNCIA de todos os pedidos formulados, uma vez que:

1. As regras de reajuste e repactuação estão preservadas;
2. A metodologia de postos fixos e referencial CADTERC atende à discricionariedade e criticidade das áreas da Fundação;
3. A republicação do Anexo II.1 sanou as dúvidas sobre insalubridade e bônus;
4. O conceito de Posto de Trabalho viabiliza legalmente as escalas 12x36;
5. A parametrização das áreas externas fornecida via esclarecimento exauriu a dúvida sobre a água de reuso;
6. A proibição de celulares pessoais não impede o uso de dispositivos corporativos para o software de gestão;
7. A alocação dos custos de software como Despesa Indireta (BDI) observa as normas vigentes de engenharia de custos.

MANTÊM-SE, por conseguinte, a integralidade do instrumento convocatório.

São Paulo, 02 de março de 2026

Publique-se e comunique-se.

Comissão de Contratação

impugnacao_naf_services_09032026_182655

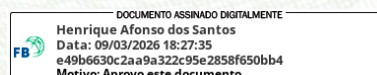
Henrique Afonso dos Santos
221.363.078-00

Código do documento
6b71dee61c15d8a249eb34ae94f23232

Assinaturas



Henrique Afonso dos Santos
henrique.santos@fundacaobutantan.org.br



Eventos do documento

09 Mar 2026, 18:26:57

Documento **criado** por: Henrique Afonso dos Santos. Email:
henrique.santos@fundacaobutantan.org.br. DATE_ATOM: 2026-03-09T18:26:57-03:00

09 Mar 2026, 18:27:35

Documento **assinado** por: Henrique Afonso dos Santos (Fundação Butantan) . Email:
henrique.santos@fundacaobutantan.org.br - IP: 2.16.108.57. DATE_ATOM:
2026-03-09T18:27:35-03:00

Hash do documento original

(md5) 4495ad29531033c4d213b2d8d8d62d87

(sha256) 77d3f814f058b7b135daf2de7e7cac1ad2172b2417579c72aac6107bde6bf603

Este log pertence **única e exclusivamente** aos documentos de HASH acima.

Este documento está assinado e certificado por Butansign

Validar documento em: <https://fundacaobutantan.org.br/assinaturas/confirmacao>