

**RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO
CONTRATUAL**

Ordem de Serviço 2020/01061	e-TCM 004317/2020	Período de abrangência abril a agosto de 2023	Período da realização 04.07.23 a 12.09.23
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal de Educação (SME)			
Objeto de auditoria Contrato nº 162/SME/2019 – Contratação de empresa para a execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's) da Secretaria Municipal de Educação.			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) R\$ 2.525.692,28 (Mensal)		Montante fiscalizado (em R\$) R\$ 75.770.768,40 (30 meses)	
Objetivo(s) da auditoria Assegurar de forma limitada, considerada a avaliação de risco e materialidade, o cumprimento das principais disposições contratuais.			
Equipe técnica			
Rogério Sorensen (Auditor de Controle Externo)			821
Pierre José de Luna Maria (Auditor de Controle Externo)			20.281
Leonardo André de Oliveira (Supervisor de Controle Externo 3)			20.308
Fredy Henrique Miller (Coordenador de Controle Externo II)			20.241

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Unidades em que foram realizadas visitas técnicas	8
--	---

LISTA DE SIGLAS

BT	Butantã
CL	Campo Limpo
DRE	Diretoria Regional de Educação
EMEI	Escolas Municipais de Educação Infantil
EPI	Equipamento de Proteção Individual
IP	Ipiranga
IQ	Itaquera
MAC	Manual de Auditoria de Conformidade
MAG	Manual de Auditoria Governamental
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
PJ	Pirituba/Jaraguá
SA	Santo Amaro
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SF	Secretaria da Fazenda
SME	Secretaria Municipal de Educação
TR	Termo de Referência
UE	Unidades Educacionais

RESUMO

O presente relatório é o resultado de Auditoria de Conformidade de Asseguração Limitada, cujo objetivo foi verificar o cumprimento das principais cláusulas do contrato 162/SME/2019, que tem como objeto a contratação de empresa para a execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's) da Secretaria Municipal de Educação.

O trabalho foi realizado seguindo preceitos do Manual de Auditoria Governamental (MAG), que compila os princípios e comandos gerais constantes das NBASP (Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público).

Para alcançar as conclusões, a Auditoria utilizou como procedimentos o exame documental, que consistiu basicamente na análise daqueles constantes em processos SEI relacionado ao objeto, tais como atestes, notas fiscais, certidões etc, além de realizar inspeções físicas, sem aviso prévio, em 14 Unidades Educacionais, no período de 02.08.23 a 11.08.23.

Em termos gerais, os procedimentos não revelaram distorções que comprometem a execução do objeto como um todo, no entanto foram identificadas ocorrências de impropriedades relacionadas à instituição de um plano de coleta seletiva; à rotina de limpeza de vidros; e à disponibilização integral dos materiais necessários à execução dos serviços.

SUMÁRIO

1	Introdução	06
1.1	Destinatários da auditoria	06
1.2	Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	06
1.3	Nível de asseguração da auditoria	07
1.4	Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	08
2	Metodologia	08
2.1	Critérios adotados	08
2.2	Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados	08
2.3	Limitações do trabalho de auditoria	09
3	Achados de Auditoria	09
3.1	Da ausência de Plano de Coleta Seletiva	10
3.2	Da Rotina de Limpeza de Vidros	11
3.3	Da não disponibilização completa de materiais de limpeza	13
3.4	Da documentação prevista na Portaria SF 170/20	15
4	Conclusão	17
5	Responsável pela Secretaria Competente	17

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Auditoria de Conformidade (Acompanhamento de Execução Contratual), consubstanciada em Relatório Direto, que busca confrontar a situação fática da prestação do serviço com os critérios constantes nos termos contratados, sem o objetivo de certificar a prestação como um todo, mas sim, apresentar o resultado em forma de achados, os quais poderão servir de base para o aperfeiçoamento da Gestão Pública.

1.1. Destinatários da auditoria

As informações retratadas no relatório de auditoria serão de interesse geral da sociedade, reverberando, principalmente, nos atores da comunidade escolar, tais como alunos, professores, gestores, pais etc.

Além disso, o trabalho atende à determinação do Conselheiro Relator, além de servir de subsídio à Contratada e à SME, para o aperfeiçoamento de eventuais distorções.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto da auditoria é o Termo de Contrato nº 162/SME/2019 (Doc. SEI nº 024576320, peça 09, fls. 139/164), que decorreu do Pregão Eletrônico nº 27/SME/2018 (Doc. SEI nº 012746879, peça 09, fls. 01/138), o qual foi assinado em 19.12.2019 com a empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza Gerenciamento e Recursos Humanos S.A., para a execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de EMElS, para o prazo de 30 meses com valor estimado total de R\$ 65,3 milhões.

O 6º Termo Aditivo (103/SME/2022) assinado em 14.06.2022, prorrogou por mais 30 meses a vigência do contrato analisado, sob o valor estimado total de R\$ 75.770.768,40 (peça 09, fls. 171/174).

Inicialmente o referido contrato abarcava 179 unidades, divididas em 6 lotes distribuídos nas DREs: PJ (38 unidades), CL (33 unidades), IQ (33 unidades), SA (29

unidades), IP (25 unidades) e BT (21 Unidades). Com o advento do 10º termo aditivo passou a abarcar 129 unidades, com a supressão do atendimento, nesse contrato, das unidades da DRE SA e BT.

O objetivo geral do trabalho, considerando a avaliação de risco e materialidade, é verificar o cumprimento das principais cláusulas contratuais, buscando evidenciar, em Relatório Direto, se o que fora contratado está sendo entregue pela contratada.

1.3. Nível de asseguração da auditoria

O Manual de Auditoria Governamental (MAG), que compila os princípios e comandos gerais constantes das NBASP (Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público), dispõe que o nível de asseguração poderá ser razoável ou limitado.

Para que se alcance um nível de asseguração razoável é necessário que se obtenha uma visão ampla sobre a conformidade do objeto, de modo que seja possível extrapolar essa opinião de forma segura.

Para tanto, é necessário diminuir o risco de asseguração a um nível aceitavelmente baixo, de modo a se obter segurança suficiente para fundamentar as conclusões para o objeto como um todo.

Considerando a amplitude do objeto (129 Unidades Escolares), foi simulado um cenário para obtenção de um nível de asseguração razoável, considerando um nível de confiança de 90% e uma margem de erro de 10%, o qual revelou a necessidade de visita a 45 unidades, o que, considerando o custo-benefício do trabalho e a limitação de recursos frente a outras demandas, foi deliberado como sendo inviável.

Nesse contexto, convencionou-se a utilização do nível de asseguração limitada, que, após a realização dos procedimentos, pode subsidiar a conclusão de que não imperam indicativos de que o objeto não esteja conforme com as disposições reguladoras.

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Por serem documentos construídos a partir das NBASPs, foram utilizados como referenciais normativos o Manual de Auditoria Governamental (MAG) e o Manual de Auditoria de Conformidade (MAC).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios utilizados foram:

- Lei Federal nº 8.666/93.
- Portaria SF nº 170/20.
- Edital de Pregão Eletrônico nº 27/SME/2018 (SEI nº 6016.2017/0026025-5).
- Termo de Contrato nº 162/SME/2019 (SEI nº 6016.2019/0088740-5).

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados

Para a obtenção das informações necessárias à asseguuração limitada, a Auditoria utilizou como procedimento o exame documental, que consistiu na análise daqueles constantes em processos SEI relacionado ao objeto, tais como atestes, notas fiscais, certidões etc.

Além disso, foram realizadas inspeções físicas, sem aviso prévio, em 14 Unidades Educacionais no período de 02.08.23 a 11.08.23, conforme tabela abaixo:

Quadro 1 – Unidades em foram realizadas visitas técnicas

Nome da EMEI	DRE	Data da Visita
Jardim Monte Belo	PJ	02/08/2023
Zélia Gattai	PJ	02/08/2023
Begonia Real	IQ	03/08/2023
Ronald Carvalho	IQ	03/08/2023
Padre Charbonneau	PJ	04/08/2023
Sarita Camargo	PJ	04/08/2023

Francisca Julia da Silva	CL	08/08/2023
Clarice Benvinda Santos Silva	CL	08/08/2023
Maria Montessori	IQ	09/08/2023
Cidade A.E Carvalho	IQ	09/08/2023
Dante Moreira Leite	CL	10/08/2023
Paulo Zingg	CL	10/08/2023
Zuleika Pereira Leite	CL	10/08/2023
Patricia Galvão	IP	11/08/2023

Fonte: Própria

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

As principais limitações identificadas estão relacionadas à ausência de controle/formalização sobre as atividades desempenhadas pelas equipes de limpeza, à diversidade e amplitude da periodicidade das atividades a serem realizadas (diárias, semanais, mensais, trimestrais), além da falta de parâmetros objetivos para identificação visual do nível de sujeidade ou de desinfecção dos ambientes.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Inicialmente se destaca que, em geral, os resultados das visitas não revelaram distorções que comprometem a execução do objeto como um todo, de modo que eventuais sujidades encontradas não estavam, na maior parte, incompatíveis com o fluxo natural de movimentação no momento da vistoria técnica.

Acerca da percepção dos gestores quanto ao nível de serviço, embora não se configure descumprimento de cláusula contratual, o quantitativo de funcionários destinados às unidades foi a reclamação mais recorrente, haja vista a dinâmica peculiar que tem uma unidade de Ensino Infantil, que é dotada de inúmeras turmas, diversos intervalos, períodos de alimentação, atividades externas em contato com terra e areia etc.

Também foi objeto frequente de reclamação pelos gestores a qualidade do papel higiênico e do papel toalha, o que também não foi possível aferir por parâmetros

objetivos, dada a escassez de elementos qualitativos no Termo de Referência para a caracterização adequada destes materiais.

Além disso, quanto à organização dos serviços em cada uma das unidades, percebeu-se esta acaba sendo realizada em função dos horários de cada unidade, visando não interferir no andamento das atividades educacionais.

Em relação aos controles sobre as atividades de limpeza, a auditoria identificou que geralmente esse não é formal, consistindo, muitas vezes, em um simples cronograma ajustado entre os gestores e as equipes de limpeza, o que é insuficiente para a aferição da realização das inúmeras rotinas de limpeza constantes do Termo de Referência.

Quanto a esse último, a auditoria identificou a necessidade de que os gestores tenham maior ciência acerca do que é contemplado no serviço contratado, visando uma melhor fiscalização do nível do serviço prestado. Ações como o envio periódico do instrumento contratual aos gestores, bem como a ampliação do questionário de ateste, podem auxiliar na melhor fiscalização.

Por fim, embora tenha se relatado inicialmente que não foram identificadas distorções capazes de comprometer a execução do serviço como um todo, foram identificadas impropriedades pontuais, passíveis de correção e aperfeiçoamento, as quais são expressas nos subitens seguintes, além de constarem em anexo fotográfico constante à peça 12.

3.1. Da ausência de Plano de Coleta Seletiva

O Item 7.1.4 do Termo De Referência do Edital de Pregão Eletrônico nº 27/SME/2018 (peça 09, fl. 28) estabelece que a contratada deverá implantar um Plano de Coleta Seletiva com fornecimento de contêineres plásticos a fim de que as EMEIs possam acondicionar, separadamente, os resíduos plásticos, vidros, papéis e alumínio.

Entre as 14 EMEIs visitadas, verificou-se que em 11 delas a contratada não disponibilizou os contêineres para o depósito de resíduos de acordo com o Termo de Referência, não existindo, portanto, nenhuma ação de coleta seletiva.

Nas 3 EMEIs em que foi identificada a existência de contêineres fornecidos pela contratada, não se observou ações efetivas que indicassem a existência de um plano de coleta seletiva.

Por exemplo, na EMEI Zélia Gattai, no momento da visita técnica, os contêineres estavam armazenados de forma que indicava a sua não utilização, conforme se depreende da figura 5 da peça 12.

Já na EMEI Francisca Júlia da Silva, no momento da visita, identificou-se que os contêineres para coleta seletiva estavam sendo utilizados para coleta de resíduos orgânicos provenientes da manutenção de sua área verde, conforme se observa na figura 16 da peça 12.

3.2. Da Rotina de Limpeza de Vidros

O Item 5.3.11 do Termo De Referência do Edital de Pregão Eletrônico nº 27/SME/2018 (peça 09, fls. 26/27) dispõe sobre uma série de rotinas limpeza a serem realizadas nos vidros externos das unidades, bem como as características do serviço e sua periodicidade.

O serviço é basicamente dividido em higienização da face interna e externa dos vidros das fachadas, em situações em que não há risco e situações em que há risco.

Sobre essa última situação é importante que se reproduza o que dispõe o subitem 5.3.11.1.3 do TR (peça 09, fl. 26):

5.3.11.1.3. Vidros externos com exposição à situação de risco são aqueles que necessitam, para execução dos serviços de limpeza, da **utilização de balancins manuais ou mecânicos, ou ainda andaimes**. (grifo nosso)

A periodicidade da execução dos serviços, em resumo, é a seguinte:

- Vidros com face externa sem exposição a risco: deve passar por rotina semanal de limpeza da face interna e mensal da face externa.
- Vidros com face externa com exposição a risco: deve passar por rotina semanal de limpeza da face interna e trimestral da face externa.

Durante as visitas, conforme figuras 19, 20, 27 e 28 da peça 12, foram identificados vidros com sujeira, porém, pela identificação visual não é possível afirmar se estão ou não em desacordo com a periodicidade descrita no item 5.3.11 do TR.

Nesse sentido, embora se tenha relatado anteriormente a escassez de controles sobre o desenvolvimento das atividades, tomando por base apenas as unidades visitadas, foram identificadas ocorrências que retratam a impropriedade.

Na EMEI Dante Moreira Leite, por exemplo, na fl. 183 da peça 4, consta que não ocorreu a limpeza dos vidros no trimestre referente ao mês do ateste.

Nesse mesmo caso, comunicação formal já havia sido feita à contratada, conforme fls.1/2 da peça 5.

Nas EMEIs Begônia Real (figura 7 da peça 12), Francisca Julia (figura 17 da peça 12), e Cidade A.E. Carvalho (figura 21 da peça 12), que dispunham de vidros com exposição à risco, durante as visitas, foi informado à Auditoria que tais áreas não passavam por rotina de limpeza completa, em infringência aos dispositivos 5.3.11.3.1 e 5.3.11.3.2 do TR.

Portanto é necessária a aplicação integral da rotina estabelecida no TR, bem como a instituição de controles adicionais (pela contratada ou pelas UEs), que comprovem a realização das rotinas semanais, mensais e trimestrais.

3.3. Da não disponibilização completa de materiais de limpeza

O Item 6 do Termo De Referência do Edital de Pregão Eletrônico nº 27/SME/2018 (peça 09, fls. 27/28) dispõe sobre um rol de materiais e equipamentos que devem ser fornecidos pela contratada para que seja realizada a adequada prestação do serviço.

O item contempla desde maquinários, como enceradeiras e máquina de compressão de água; passa por EPIs e equipamentos (escadas, vassouras, baldes etc); e regula, também, materiais de limpeza utilizados, como álcool, cera etc.

Durante as visitas, em geral, não foram identificadas distorções relevantes em relação aos maquinários e EPIs, havendo algumas constatações pontuais como se observa nas folhas 7, 8, 44 e 71 da peça 4 e figura 22 da peça 12.

Quanto à disponibilização de equipamentos, com frequência foi identificada a ausência dos MOPs completos com balde espremedor (MOPs água), vassoura de pelos e esponjas dupla face, constantes dos itens 6.3 e 6.4 do Termo de Referência do Edital nº 27/SME/2018.

Em relação aos materiais básicos de limpeza, durante as visitas foi identificada a ausência frequente dos seguintes itens: detergente líquido (item 6.5.5), limpador multiuso (item 6.5.6), sabão de coco (item 6.5.12), sabão em pó (item 6.5.13), lã de aço (item 6.5.15) e água sanitária (item 6.5.17). Destaca-se que o próprio TR elenca uma série de rotinas¹, inclusive diárias, que demandam tais produtos, como se observa no exemplo a seguir:

5.3.1. ÁREAS INTERNAS - SALA DE AULA

5.3.1.2. Frequência diária (no número de vezes ao dia necessário para deixar os respectivos ambientes limpos):

¹ Itens do TR: 5.3.1.2.2, 5.3.1.4.2, 5.3.1.5.2, 5.3.2.4.2, 5.3.2.5.2, 5.3.3.3.3, 5.3.4.2.1, 5.3.4.4.3, 5.3.4.4.9, 5.3.5.2.1, 5.3.5.4.2, 5.3.5.5.3, 5.3.6.2.1, 5.3.6.4.1, 5.3.7.4.2, 5.3.7.5.3, 5.3.8.4.2, 5.3.8.5.3, 5.3.9.3.2, 5.3.9.4.2,

5.3.1.2.2. Remover o pó e passar pano úmido – **embebido em água e sabão ou detergente neutro** – retirando papeis, migalhas e outros: (grifo nosso)

Além disso, a necessidade do fornecimento da maioria desses materiais de limpeza relatados consta dos itens 6.2, 7.1.2 e 7.1.3 conforme se observa a seguir:

6.2. A CONTRATADA devera fornecer material na quantidade suficiente para o adequado funcionamento das UEs durante todo o período de prestação de serviços.

7.1.2. Fornecer todos os materiais de consumo referentes a execução dos serviços detalhados no subitem 6.2.

7.1.3. Fornecer todo o material de limpeza e higiene (produtos biodegradáveis), adequados aos fins que se destinam, a serem utilizados nas copas e equipamentos, higienizantes para uso nas mãos e nos utensílios.

Questionadas as equipes de limpeza sobre a ausência de tais materiais básicos de limpeza, a justificativa fornecida geralmente é de que tais materiais estavam contemplados em um produto denominado CDC – 10 da empresa Spartan.

A ausência do fornecimento de detergente neutro, por exemplo, já havia sido objeto de questionamento formal por um dos gestores visitados (fl.3 da peça 5), que recebeu como resposta que o produto não era fornecido, pois já era fornecido um “detergente clorado” (fl.4 da peça 5).

Em sendo essa a justificativa da contratada para o não fornecimento dos materiais não identificados nas visitas, é importante salientar que, no caso do produto identificado nas visitas (Spartan CDC-010), conforme ficha de informações de segurança de produtos químicos do fabricante (peça 06), tem utilização aconselhada como desinfetante de uso geral, sendo desaconselhada para outras utilizações. A utilização como desinfetante é, inclusive, o que consta da apresentação do produto no site do fabricante, com recomendação geral para utilização de superfícies geralmente encontradas em banheiros (peça 07).

3.4. Da documentação prevista na Portaria SF nº 170/20

A Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda nº 170/2020 é o normativo que padroniza os procedimentos para liquidação e pagamento de despesas no âmbito da Administração Direta do Município de São Paulo, indicando os documentos que devem ser apresentados pela contratada.

Inicialmente foi identificado que o Núcleo de Liquidação da SME tem realizado o controle do recebimento da documentação, conforme se observa nos *checklists* constantes dos processos de pagamento referente aos meses de abril, maio e junho de 2023 (peça 8).

A auditoria examinou a documentação encaminhada pela contratada em relação aos serviços prestados nos meses de abril, maio e junho de 2023, constante dos respectivos processos de pagamento e, no que se refere aos aspectos materialmente relevantes, não foram detectadas distorções.

Além da documentação apresentada pela contratada, compõem o processo de pagamento os atestados de prestação de serviço de limpeza que são preenchidos pela Administração das EMEIs. Nesses atestados são consolidadas as ocorrências em relação à execução dos serviços bem como reclamações diversas. Os tópicos abordados são: pessoal, equipamentos/materiais e serviços (se a contento ou não).

Nestes formulários não há discriminação sobre a frequência dos serviços (se diária, semanal, mensal ou trimestral) ou analítica conforme o termo de referência (que indica os materiais e equipamentos que devem ser fornecidos), o que demanda ciência dos responsáveis sobre as disposições do termo de referência.

A auditoria examinou os atestes das EMEIs visitadas (peça 4) no período de abril a junho e foram identificadas ocorrências pontuais relativas a ausências/atrasos dos funcionários e reclamações sobre a qualidade dos papéis, por exemplo.

Essas ausências e outros descumprimentos contratuais têm sido considerados no cálculo das penalidades pela SME, que tem elaborado um quadro mensal onde são indicadas as EMEIs, as infringências e as cláusulas contratuais de penalidades aplicadas.

Além disso, também foram comparados os apontamentos efetuados nas medições das EMEIs visitadas com os quadros de penalidades constantes nos processos SEI da SME e não foram identificadas incompatibilidades.

Porém, observou-se que a EMEI Zélia Gattai, no mês de junho, anotou “não a contento” no seu atestado de prestação de serviço de limpeza (fl. 145, peça 4) e isso não constou na consolidação de serviços não a contento de junho da Secretaria, cabendo esclarecimento a respeito dessa ocorrência.

Quanto à aplicação das penalidades calculadas, a auditoria identificou que, apesar da Secretaria, no processo de liquidação, elaborar um quadro que indica o custo corrigido com descontos para cálculo do valor dos serviços, não consta desse o valor referente às penalidades. A indicação no quadro de apuração do valor a ser liquidado é de que as multas não foram julgadas.

Sobre esse fato, em contato com a Secretaria Municipal de Educação, foi confirmado que ainda neste ano não houve aplicação efetiva de penalidades à contratada. Foi informado ainda que após identificação da infringência é prolatado despacho de aplicação de penalidades com prazo para contestação pela contratada.

Além da informação trazida anteriormente, outro indício da baixa efetividade na aplicação pela SME é materializada no processo SEI nº 6016.2020/0016857-5, cujo despacho autorizatório² de multa foi prolatado e publicado em 25.01.2022, tendo como referência o mês de fevereiro de 2020.

² Documento SEI 057707104

Ademais, apesar de não incorrer no decaimento do direito de punir, este lapso entre a identificação da impropriedade e a aplicação da penalidade prejudica a tempestividade do efeito corretivo na conduta da contratada.

4. CONCLUSÃO

Após a realização dos procedimentos e das visitas técnicas, no que se refere aos aspectos relevantes, não foram identificadas distorções que comprometem a execução do objeto como um todo, no entanto foram identificadas ocorrências das seguintes impropriedades:

4.1 – Não foi realizada a implementação de Plano de Coleta Seletiva nas unidades abrangidas pelo Termo de Contrato nº 162/SME/2019, em infringência ao item 7.1.4 do TR do Edital de Pregão 27/SME/2018. (**Subitem 3.1**)

4.2 – Foram identificadas falhas na execução da rotina de limpeza de vidros em infringência ao item 5.3.1.3.2 do TR do Edital de Pregão 27/SME/2018. (**Subitem 3.2**)

4.3 – Não está sendo disponibilizada a totalidade dos insumos necessários à prestação do serviço em infringência aos itens 6.4, 6.5.3, 6.5.6, 6.5.12, 6.5.13, 6.5.15 e 6.5.17 do TR do Edital de Pregão 27/SME/2018. (**Subitem 3.3**)

5. RESPONSÁVEL PELA SECRETARIA COMPETENTE

Nome	Cargo
Fernando Padula Novaes	Secretário Municipal de Educação

Em 12.09.2023.

PIERRE JOSÉ DE LUNA MARIA
Auditor de Controle Externo

ROGÉRIO SORENSEN
Auditor de Controle Externo

Em 16.10.2023.

LEONARDO ANDRÉ DE OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo 3

RPP: BHBK