

Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator DOMINGOS DISSEI

Ref.: Manifestação – Acompanhamento - Execução Contratual - Contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) da Secretaria Municipal de Educação. Processo SEI nº 6016.2017/0026025-5.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Acompanhamento de Execução do Contrato 162/SME/2019, que buscou confrontar a situação fática da prestação do serviço com os critérios constantes nos termos contratados, para a execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) da Secretaria Municipal de Educação, 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.

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).

O Relatório Conclusivo foi apresentado à peça 30 dos autos. Em termos gerais, os procedimentos não revelaram distorções que comprometessem 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.

A empresa contratada, TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S. A., apresentou suas justificativas e esclarecimentos à peça 46, bem como a Origem apresentou sua manifestação à peça 51.

Neste momento, retornam os autos em cumprimento à determinação do Excelentíssimo Conselheiro Relator, peça 53, para manifestação acerca das Respostas apresentadas pela Contratada e pela SME.

2. ANÁLISE

2.1. Da ausência de Plano de Coleta Seletiva

Manifestação da Contratada (peça 46)

A Contratada informou que foram disponibilizados containers às Unidades Escolares em que, efetivamente, ocorrem a separação dos resíduos, posto que, em várias delas, não há a realização desse trabalho, seja por ausência de espaço físico para acondicionamento dos containers, seja por ausência de plano para esse trabalho.

Disse que a sua obrigação, estabelecida em contrato, é fornecer containers e implantar o plano de coleta (já existente), não estando contemplada, nessas obrigações, a criação desse plano, cuja responsabilidade de elaboração é de encargo da Secretaria contratante.

Manifestação da Origem (peça 51)

A Origem informou, de modo geral, que atua na fiscalização dos contratos, nos termos da legislação pertinente às licitações e contratações públicas e aplica multas nos casos de inexecuções contratuais (peça 51, fls. 01/05). A SME concluiu da seguinte forma (peça 51, fl. 04):

Diante do exposto, encaminhamos este relato como forma analítica, visando o entendimento total da importância dos atos de fiscalização contratual, da lisura dos atos Administrativos, assim como o dever fiscalizatório sendo cumprido em sua íntegra, intentando o cumprimento integral do Contrato ora pactuado, tendo como fim a garantia do bem estar de nossos educandos, lhes apresentando um ambiente limpo, proporcionando assim um ambiente favorável à aprendizagem global, sendo o fim pretendido por esta Secretária.

A Pasta da Educação apresentou (peça 51, fls. 17/25) o doc. 085156726 - Encaminhamento SME/COSERV/DIGECON -, do Processo SEI nº 6016.2023/0074415-6, referente a contratação de empresa por meio de procedimento licitatório, para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de todas as Unidades Educacionais das Diretorias Regionais Campo Limpo, Capela do Socorro e Ipiranga pertencentes à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

Especificamente em relação aos apontamentos feitos no Relatório Conclusivo, a Origem informou o seguinte (peça 51, fl. 26):

Em atendimento ao solicitado em documento SEI 093116127 informamos que a Empresa detentora do TC 162/SME/19 apresentou manifestação (093194399 quanto ao Ofício 1632 (092423933) na qual traz as seguintes informações:

Quanto ao item 3:

- quantitativo de profissionais disponibilizados: a contratada afirma que o quantitativo está em conformidade com o termo de contrato e compatível com a proposta de preço adjudicada no momento da licitação;
- materiais de higiene pessoal: os materiais descartáveis são fornecidos em conformidade com as especificações em edital;
- ausência de plano de coleta seletiva: foram disponibilizados e entregues os containers nas unidades que efetivamente ocorre a separação de resíduos;

Análise da Coordenadoria

Como já foi abordado no Relatório Conclusivo (peça 30, fls. 10/11), o subitem 7.1.4 do Termo De Referência do Edital 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 EMElS possam acondicionar, separadamente, os resíduos plásticos, vidros, papéis e alumínio.

7. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

7.1. São obrigações e responsabilidades que a CONTRATADA deve observar:

[...]

7.1.4. Implantar o Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis, com fornecimento de contêineres plásticos, necessários para acondicionar

separadamente os resíduos (plásticos, vidros, papéis e alumínio) produzidos em suas dependências, nas seguintes quantidades por UE:

7.1.4.1. 04 (quatro) contêineres de 700 litros (destinados a coleta de resíduos não aproveitáveis pela coleta seletiva, tais como resíduo orgânico).

(Destaques nossos).

Como restou demonstrado pela Auditoria, 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, e 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.

No anexo fotográfico, figuras 5 e 16 da peça 31, verifica-se que os contêineres estavam armazenados de forma que indicava a sua não utilização, bem como os contêineres para coleta seletiva estavam sendo utilizados para coleta de resíduos orgânicos provenientes da manutenção de sua área verde.

Destaca-se que o instrumento contratual não facultou à contratada escolher onde haverá ou não a disponibilização de contêineres, de modo que a obrigação é extensiva a todas as unidades contempladas na prestação do serviço, conforme se observa no item 7.1.4 do Termo De Referência do Edital 27/SME/2018, *supra* citado.

Nesse sentido, mantemos o reconhecimento da ausência de implementação, efetiva, do Plano de Coleta Seletiva nas unidades abrangidas pelo termo de contrato 162/SME/2019 (peça 09, fls. 139/169), em infringência ao subitem 7.1.4 do TR do Edital de Pregão 27/SME/2018 (peça 09, fls. 16/33).

2.2. Da Rotina de Limpeza de Vidros

Manifestação da Contratada (peça 46)

A Contratada afirmou que a limpeza dos vidros é realizada periodicamente, conforme termo de referência aprovado pela Secretaria contratante. Desse modo, os vidros da EMEI Zuleika Pereira Leite, Figuras 27 e 28 (peça 31, fl. 15), foram devidamente limpos, de acordo com a avaliação expressa da Diretora da escola, peça 50 dos autos.

De acordo com a Contratada, a estrutura de algumas Unidades expõe limpadores e/ou alunos a risco (constatado pelo técnico de segurança do trabalho), necessitando aguardar o período de recesso escolar para a realização desse tipo de higienização, sendo esse fato de anuência e concordância da Unidade escolar e da própria Administração contratante.

Ainda com relação à limpeza, disse a Contratada, a periodicidade da varrição e retirada de folhagem era homologada individualmente por cada Unidade Escolar, considerando seus espaços físicos (algumas mais arborizadas do que outras), bem como o fluxo de pessoas que ali transitam (quantidade de alunos diferenciadas), atendendo, assim, de forma personalizada, cada escola.

A Contratada afirmou que especificamente com relação a EMEI Monte Belo (peça 31, fl. 2), cumpre informar que essa Unidade passou por reforma durante um longo período, de 2023 a início de 2024, dificultando a manutenção do estado de limpeza das áreas, especialmente as externas. Reiterou que a rotina de higienização se deu nos horários constantes do cronograma diário (pela manhã), de ciência e concordância da Administração, planejado de forma a não prejudicar o trânsito e o trabalho das pessoas lotadas naquela Unidade.

Também, com relação a EMEI Francisca Julia da Silva (peça 31, fl. 7, figura 12), a Contratada salientou que a contratação traz em seu objeto apenas a realização de limpeza dos espaços, não estando contemplado, em suas obrigações, o conserto ou desentupimento de bebedouros, pias ou quaisquer outras estruturas das escolas.

Manifestação da Origem (peça 51, fl. 26)

A Origem apresentou as informações a seguir:

Em atendimento ao solicitado em documento SEI 093116127 informamos que a Empresa detentora do TC 162/SME/19 apresentou manifestação (093194399 quanto ao Ofício 1632 (092423933) na qual traz as seguintes informações:

[...]

Quanto ao item 3.2:

- a limpeza de vidro é realizada pelos profissionais devidamente capacitados e a avaliação do serviço é feita pela unidade escolar, conforme exemplo a ser observado na figura 3 inserida na página 3 do documento.

Análise da Coordenadoria

Embora a Contratada tenha fornecido explicações acerca da “Rotina de Limpeza de Vidros”, inegavelmente, tomando por base as unidades visitadas pela Auditoria, foram identificadas ocorrências que retratam a impropriedades.

As figuras que constam no “Anexo I – Impropriedades pontuais identificadas nas Visitas Técnicas” são referentes às fotografias retiradas nas EMEIs entre os dias 02.08.2023 e 10.08.2023. Por sua vez, o documento de Avaliação de Limpeza de Vidros apresentado pela Contratada, peça 50, é referente ao período de 31.08.2023 a 06.09.2023, ou seja, conforme o documento apresentado pela Contratada, a limpeza dos vidros no EMEI Zuleika Pereira Leite foi realizada após a Visita Técnica da Auditoria.

A Auditoria identificou falhas na execução da rotina de limpeza de vidros em infringência ao subitem 5.3.1.3.2 do TR do Edital de Pregão 27/SME/2018, como demonstrado no subitem 3.2 do Relatório Conclusivo, peça 30.

Assim, demonstra-se 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.

2.3. Da não disponibilização completa de materiais de limpeza

Manifestação da Contratada (peça 46)

Alegou a Contratada que os materiais/insumos foram disponibilizados na quantidade e qualidade contratadas, devidamente certificadas pelos órgãos oficiais e aprovadas, previamente pela Secretaria Contratante.

De acordo com a Contratada, vale observar que as técnicas de limpeza praticadas são correspondentes a um processo de limpeza profissional, fazendo-se uso de utensílios adequados a esse tipo de higienização, tais como, fibras de limpeza, ao invés de esponjas

caseiras, e o produto Spartan CDC-010 em substituição ao detergente comum, posto ser o mais adequado e eficaz para desinfetar grandes áreas (vide peças 6 e 7 dos autos).

A Contratada declarou, também, que o escopo contratual firmado entre a Secretaria Municipal e a TB Serviços, traz a responsabilidade pelo fornecimento de papel toalha, papel higiênico e saboneteiras, não sendo encargo da Contratada o fornecimento e instalação de dispenseres. Aliás, a esse respeito, algumas Unidades escolares fazem questão de realizar seu próprio controle, indicando os locais de instalação para evitar desperdícios de uso. Ainda sobre esse tema, a Contratada constantemente faz a revisão de seus fornecedores, providenciando a substituição, quando necessário, para que os produtos fornecidos tenham, sempre, boa qualidade.

Manifestação da Origem (peça 51, fls. 26/27)

Em atendimento ao solicitado em documento SEI 093116127 informamos que a Empresa detentora do TC 162/SME/19 apresentou manifestação (093194399 quanto ao Ofício 1632 (092423933) na qual traz as seguintes informações:

[...]

Quanto ao item 3.3:

- é utilizado pela contratada fibras de limpeza em substituição das esponjas dupla face, sendo ela identificadas por cor e cada cor indica a superfície onde deve ser utilizada.
- as vassouras são de nylon para evitar levantamento de poeira - os materiais de limpeza são de uso profissional, com laudos técnicos contra diversos tipos de microorganismos para garantir a eficiência da higienização dos ambientes
- detergente e água sanitária de uso doméstico, é utilizado detergente clorado - CDC - 10 (com especificação na fig.2 página 4); MLD Floral e DAMP MOP.

De acordo com a SME, os resultados das visitas realizadas pela Auditoria não revelaram distorções que comprometam a execução do objeto como um todo.

Em relação à reclamação recorrente do quantitativo de pessoas contratadas, a SME informou que nas especificações das citadas contratações foi utilizado como base as determinações dos Estudos Técnicos de Serviço Terceirizado - CadTerc volume 15. Esse material em questão é produzido pelo Governo do Estado de São Paulo e é referência nacional para adoção de

procedimentos padronizados para a contratação de serviços terceirizados, sendo que utilizou-se o volume 15, uma vez que se enquadra ao objetivo de contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais da SME.

Desse modo, a SME disse que promoveu à época, em sua então Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura - COAD, uma revisão dos processos de contratação que anteriormente tinham como base o posto de serviço, e por meio da realização de estudos internos, que demonstraram economicidade e eficiência quanto à mudança de metodologia para metragem dos ambientes e produtividade, constatou-se que essa metodologia permitiria a uniformização de serviços e de custos, realizada com base técnica e não aleatória, onde as licitações foram agrupadas por equipamentos, sendo CEIS, EMEIS, EMEFS, CEUS, com a observância do uso mais eficiente dos recursos públicos, proporcionando grande economia anual para o Erário Público.

Sendo assim, ciente das dificuldades e observando as reclamações sobre a execução dos serviços com a atual contratação por metro quadrado limpo, a Origem afirmou que entendeu a necessidade de ajustes para atender as reais necessidades das unidades educacionais do Município de São Paulo, uma vez que na atual contratação foi utilizado como parâmetro o CadTerc – Estudo Técnico de Serviços Terceirizados do Governo Estadual. Tais ajustes foram remodelados a partir de um estudo realizado pela FIA (empresa contratada para prestação de assessoria técnica e consultoria), tencionando abertura de licitação para todas as Unidades de todas as DREs, visando a contratação dos serviços de limpeza com base nesta nova modelagem que tem como objetivo atender de forma satisfatória as necessidades das Unidades da Rede Municipal de Educação.

A SME destacou que já licitou, como projeto piloto, os serviços de limpeza nesta nova metodologia para 3 DREs (MP/BT/SA), SEI 6016.2022/0131038-7, e tramita os processos licitatórios para as demais DREs (SEIs 6016.2023/0074415-6, 6016.2023/0088462-4 e 6016.2023/0088463-2).

Em relação ao controle sobre as atividades de limpeza, informou que o novo sistema de fiscalização desenvolvido no piloto já contempla um plano em que o fiscal pode acompanhar e

avaliar os serviços em tempo real, assim como comunicar-se com a contratada. Por sua vez, em relação à necessidade apontada de que os gestores devem ter maior ciência quanto aos serviços contratados, a SME informou que tanto o presente Relatório como o Contrato 162/SME/19 foram enviados aos fiscais, conforme doc. 092424275 do Processo SEI nº 6016.2023/0125099-8.

Análise da Coordenadoria

O Termo De Referência do Edital 27/SME/2018, Item 6 (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. Esse item contempla, inclusive, o fornecimento de saboneteiras para a colocação de sabonetes líquidos. Vejamos:

6.1. A contratada deverá fornecer saboneteiras para a colocação de sabonetes líquidos, em quantidades suficientes para cada banheiro das UEs atendidas. As saboneteiras deverão compor, na planilha de custos, o custo de material e equipamentos de limpeza (vide subitem 1.1.3 da planilha de custos).

Ademais, durante as Visitas Técnicas realizadas pela Auditoria, como descrito no Relatório Conclusivo (peça 30, fl.13), foi identificada a ausência frequente dos seguintes itens: detergente líquido (subitem 6.5.5), limpador multiuso (subitem 6.5.6), sabão de coco (subitem 6.5.12), sabão em pó (subitem 6.5.13), lã de aço (subitem 6.5.15) e água sanitária (subitem 6.5.17).

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

6.2. A CONTRATADA deverá 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.

Dessa forma, mantemos o apontamento no sentido de que não está sendo disponibilizada a totalidade dos insumos necessários à prestação do serviço em infringência aos subitens 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 (peça 09, fls. 27 e 28).

3. CONCLUSÃO

Após a análise das manifestações apresentadas pela Contratada e pela Origem, mantemos as conclusões anteriormente apontadas, referentes a ocorrência das seguintes impropriedades:

- Não foi realizada a implementação de Plano de Coleta Seletiva nas unidades abrangidas pelo termo de contrato 162/SME/2019, em infringência ao item 7.1.4 do TR do Edital de Pregão 27/SME/2018 (subitem 3.1 do Relatório Conclusivo, peça 30).
- 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 do Relatório Conclusivo, peça 30).
- Não está sendo disponibilizada a totalidade dos insumos necessários à prestação do serviço em infringência aos subitens 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 do Relatório Conclusivo, peça 30)

Igualmente, reiteramos que em relação aos aspectos relevantes, não foram identificadas distorções que comprometam a execução do objeto como um todo.

Submete-se o presente à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 22.10.2024.

JACSON SANTOS SENA
Auditor de Controle Externo

De acordo,

LEONARDO ANDRÉ DE OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo 3

FREDY HENRIQUE MILLER
Coordenador de Controle Externo II