

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Relatório Conclusivo de Representação formulada pela empresa BETA CLEAN & SERVICE LTDA., em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 538/2019/SMS.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Relatório Conclusivo de Representação apresentada pela empresa **BETA CLEAN & SERVICE LTDA** (Peça 01), apontando eventuais irregularidades envolvendo o Edital de Pregão Eletrônico nº 538/2019/SMS, iniciada pela SMS, cujo objetivo é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar, e dependências externas com o fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais de consumo de higiene, máquinas e equipamentos de higiene e limpeza, coletores, recipientes, insumos de coleta, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade, limpeza e higiene nas dependências dos hospitais municipais pertencentes à Secretaria Municipal de Saúde (Processo SEI nº 6110.2019/0010039-2).

A sessão de reabertura do certame estava agendada inicialmente para o dia 20.02.20, às 09h00 (Peça 04, fl. 02) e foi suspensa pela Origem por diversas vezes para análise de impugnação. A última previsão para sessão de abertura era 26.11.2020, mas foi novamente suspensa.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo se manifestou nos autos às peças 13/14 e 35/36.

Oficiada, a Origem apresentou manifestação à Peça 32 dos autos.

Em atendimento ao determinado à peça 43, e considerando a manifestação da Origem à peça 32, passamos a análise da representação interposta, **em sede de Relatório Conclusivo, considerando que já houve o contraditório, conforme §2º do art. 3º da Resolução nº 18/19 deste E. Tribunal.**

2. ANÁLISE

2.1. Da ausência de planilha de composição de preço/orçamento estimado em anexo ao edital (peça 01, fls. 6/8)

Alegações do Representante (peça 01, fls. 6/8)

[...] o Edital de Pregão não possui anexo indicando a planilha de composição de preço utilizada pela Administração para apuração do orçamento estimado da prestação dos serviços.

Importa destacar que a Planilha de Custos e Formação de Preços relativa ao orçamento estimado constitui elemento fundamental para efeito de avaliação das propostas das licitantes, e fixação do critério de aceitabilidade.

Assim, tal omissão constitui violação aos artigos 7.º §2.º, inciso II e artigo 40, §2.º, inciso II, todos da lei 8666/1993, aplicáveis ao Pregão por força do artigo 9.º da Lei Federal n.º 10520/2002.

Não fosse suficiente, o princípio da publicidade consiste no entendimento prévio dos critérios e das regras da licitação, principalmente, quando o critério de julgamento da proposta for menor preço.

Pelo exposto, é imprescindível que o orçamento estimado componha o edital, a fim de que todos os interessados tenham acesso aos critérios definidos pela Administração.

Manifestação Prévia da Origem

A Origem não se manifestou sobre esse item.

Análise da Coordenadoria

A Representante entende que o valor estimado, obtido pela Origem através de pesquisa de preço, deveria constar no Edital para orientar os interessados.

Diferentemente da lei 8666/93 que regula a maioria das modalidades de licitação, a LF nº 10520/02 prevê que o orçamento elaborado pela Origem deve constar nos autos do procedimento, porém não há exigência do dado no Edital¹. Isso ocorre porque uma das finalidades da modalidade é estimular a competitividade e possibilitar a negociação do valor final. Fica a critério do gestor, conforme os critérios de oportunidade e conveniência, incluir esses orçamentos no edital.

¹ Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Nesse sentido, o TCU entende que

Em sede de licitação, na modalidade pregão, não se configura violação ao princípio da publicidade o resguardo do sigilo do orçamento estimado elaborado pela Administração até a fase de lances, sendo público o seu conteúdo após esse momento. (TCU, Acórdão 2080/2012 – Plenário).

Ante o exposto, **improcedente** a Representação nesse ponto.

2.2. Da ausência de exigência de planilha de custos (peça 01, fls. 8/11)

Alegações do Representante

Assim, os serviços prestados, por sua vez, compreendem diversas despesas distintas para a empresa que os prestará, como salários e encargos com pessoal, manutenção de maquinário, insumos e , etc.

Portanto, para a correta análise e verificação da adequação das propostas de preços dos licitantes é imprescindível que estes apresentem a respectiva Planilha de Custos e Formação de Preço. Tal conduta permitirá a classificação para a fase de lances de proposta de preços ' inexequível, ou ainda, em total desconformidade com os termos do edital, reduzindo, por consequência, a 5 competitividade da disputa. Isto quer dizer que a Administração deve exigir que as licitantes apresentem planilha orçamentária discriminando os custos com salários, encargos, manutenção de maquinário, transporte, impostos, bem como todo e qualquer elemento que componha o preço da prestação de serviços JUNTAMENTE COM A PROPOSTA DE PREÇOS.

Manifestação Prévia da Origem (peça 32, fl. 06)

Atendendo o disposto no Decreto nº 43.406 de 01 de julho de 2003, informamos que o Edital será readequado com a exigência da apresentação da Planilha de Custos e Formação de Preços pelas participantes da licitação.

Análise da Coordenadoria

O item 16.2.3 do Edital prevê a apresentação da planilha de composição de custos na ocasião da assinatura do contrato (Peça 04, fl. 21):

16.2. O prazo para assinatura do contrato, e/ou seus aditivos será de 03 (três) dias úteis contados da convocação da adjudicatária pelo Diário Oficial da Cidade, ou por qualquer outro meio hábil, ocasião em que deverá a CONTRATADA:

[...]

16.2.3. A CONTRATADA deverá entregar no ato da assinatura do Contrato, Planilha de Composição do Preço Global, obtida após a etapa de lances e negociação na qual devem constar discriminados todos os custos diretos, bem como encargos sociais e trabalhistas e todos os outros custos e despesas que incidam ou venham a incidir direta ou indiretamente sobre o objeto licitado durante o prazo do contrato.

Porém, de acordo com o art. 37 da LM 17.273/20 (Política Municipal de Prevenção da Corrupção), a composição de custos unitários deve ser apresentada como parte integrante da proposta:

Art. 37. As propostas deverão, onde couber, trazer uma planilha de composição de custos unitários, como parte integrante da proposta em todas as contratações de serviços, inclusive contratações diretas, bem como para a celebração de aditamentos.

A ausência de composição de custos juntamente com a proposta também impossibilita que o pregoeiro exerça a previsão do art. 4º, inciso XI da Lei Federal 10.520/02, quanto à decisão motivada a respeito de sua aceitabilidade “XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade”.

Em sede de manifestação prévia, a Origem informa que irá alterar o Edital para fazer constar a exigência de Planilha de Custo e Formação de Preço.

Diante do exposto, **procedente** a representação nesse ponto, considerando, porém, que a modificação informada pela Origem solucionará a questão se efetivada quando da publicação do novo Edital com as alterações propostas.

2.3. Das especificações técnicas dos serviços pretendidos (peça 01, fls. 10/11)

Alegações da Representante (peça 01, fls. 10/11)

Como exposto, a licitação visa permitir a participação do maior número possível de pretendentes a contratar com a administração pública, em um processo seletivo que lhes permita igualdade de condições, fazendo com que o Poder Público possa pactuar com aquele que lhe ofereça melhores condições, técnicas e econômicas, com a segurança exigida, razão pela qual se faz necessária a complementação das informações constantes do quadro objeto do item 3.2 do Termo de Referência, para indicar o dimensionamento da criticidade das áreas hospitalares.

Manifestação da Origem (peça 32, fl. 06)

Com relação ao dimensionamento das áreas hospitalares, cumpre informar que consta a metragem quadrada com as suas respectivas criticidades e características em cada Unidade, conforme previsto no Item 6 - Classificação das Áreas do Termo de Referência. Todos os Hospitais e Unidade de Pronto Atendimento têm três tipos de áreas: crítica, semicrítica e não crítica. Cada qual

possui suas particularidades e representa diferentes níveis de risco potencial para a transmissão de infecções que cada local apresenta.

Análise da Coordenadoria

O Termo de Referência do Edital traz o conceito de áreas críticas, semicríticas, não-críticas, administrativas e externas (peça 04, fls. 48/49).

Às fls. 43/44, a Origem traz a metragem quadrada de cada unidade conforme tal classificação. Também apresenta, nas fls. 35/42, a distribuição das áreas por andar, por hospital.

Ademais, é possível realizar vistoria técnica, para as empresas que acharem necessário obter maiores informações para a composição da proposta.

Dessa forma, consideramos **improcedente** a Representação nesse aspecto.

2.4. Da ausência de previsão de técnico em segurança do trabalho – exigência SESMT (peça 01, fl. 11)

Alegações do Representante

A norma reguladora 4 do Ministério do Trabalho e Emprego, impõe às empresas públicas e privadas, a necessidade de seguir e observar procedimentos específicos para garantia da segurança dos funcionários. De acordo com a tabela do quadro II que trata do dimensionamento do SESMT, indica que para a estimativa de funcionários que realizaram o serviço de limpeza hospitalar, deverá a empresa manter em seu quadro, ao menos técnico em segurança do trabalho.

Com efeito, as empresas que tenham atestados de capacidade técnica comprovando-se a realização de serviço objeto dessa licitação, por óbvio, em razão da vultuosa metragem quadrada, devem estar regular perante ao SESMT, havendo em seu quadro Técnico em Segurança do Trabalho. Por tais razões, se mostra imprescindível que as licitantes apresentem, nos exatos termos da Sumula 25 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/SP, possuírem em seu quadro de funcionários, profissional Técnico em Segurança do Trabalho.

Manifestação da Origem

Considerando que o item 12.5 do Termo de Referência estipula que a empresa proponente à licitação deverá apresentar “declaração subscrita por representante legal da licitante, elaborada em papel timbrado, atestando que atende às normas relativas à saúde e segurança do trabalho”, onde a NR – 4 - Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do

Trabalho – SESMT está inclusa;
Considerando o item 4.1 da NR-4 o qual preconiza que “as empresas privadas e públicas, os órgãos públicos da administração direta e indireta e dos poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, manterão, obrigatoriamente, Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho, com a finalidade de promover a saúde e proteger a integridade do trabalhador no local de trabalho”;
Considerando que o item 4.2 da NR-4 cita “o dimensionamento dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho vincula-se à gradação do risco da atividade principal e ao número total de empregados do estabelecimento, constantes dos Quadros I e II, anexos, observadas as exceções previstas nesta NR.”;
Considerando que o Quadro I da NR-4 estabelece que as empresas cuja atividade seja de limpeza (CNAE – 81.2) são enquadradas no Grau de Risco 3;
e
Considerando que o Quadro II da NR-4 determina que para empresas do Grau de Risco 3, com número de funcionários de 101 a 250, devem ter no seu Recursos Humanos a presença de 01 (um) Técnico da Segurança do Trabalho. Entendemos que a empresa contratada deverá se enquadrar, obrigatoriamente, nas considerações expostas acima.

Análise da Coordenadoria

O item 12.5.8 do Edital traz como requisito a

12.5.8. Declaração subscrita por representante legal da licitante, elaborada em papel timbrado, atestando que atende às normas relativas à saúde e segurança do trabalho.

Não há informação clara quanto a necessidade de atender à NR-4, tampouco a necessidade de ter um Técnico de Segurança do Trabalho no quadro de recursos humanos, considerando que empresas de limpeza estão abrangidas entre as empresas do grau de risco 3.

Entretanto, registramos que tal exigência não deve fazer parte da relação de documentos de habilitação do certame.

Tal exigência não consta no rol trazido pelo arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, que relaciona os documentos que serão exigidos na habilitação. O art. 30 da Lei nº 8.666/93, em seu inciso IV, estabelece a faculdade de exigir-se, para fins de habilitação, a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. O SESMT, porém, conforme apontado pela Representante, encontra-se estabelecido em norma regulamentadora do Ministério do Trabalho.

Nesses termos já decidiu o TCU no Acórdão 597/2007 – Plenário:

9.3.3. limite-se, nos requisitos de habilitação, às exigências estabelecidas nos arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, abstendo-se de requerer, para tanto, documentos como Cadastro de Empregados e Desempregados, implantação do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional - PCMSO, Registro no Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho - SESMT e Convenção Coletiva de Trabalho;

Diante do exposto, **procedente** a Representação neste ponto, cabendo a Origem trazer a exigência de técnico de segurança de trabalho de forma clara no Edital, porém fora do rol de documentos de habilitação.

2.5. Da não exigência de registro da empresa e do responsável técnico no CREA (peça 01, fl. 12)

Alegações da Representante (peça 01, fl. 12)

Observa-se a ausência de indicação de necessária apresentação, ainda que após homologação e anterior assinatura do contrato, de registro da empresa e do responsável técnico junto ao CREA, Engenheiro Agrônomo, no que se refere a limpeza de área externa Jardim.

"Condições Gerais para o Serviço. Proceder semanalmente à aplicação de herbicida pré e pós emergente de ação prolongada em áreas verdes localizadas em torno do local, de modo a eliminar a vegetação em locais não desejáveis onde é impossível o corte mecânico, a fim de evitar o surgimento de pragas".

Manifestação da Origem (peça 32, fls. 7/8)

Considerando que o item 12.6 do Termo de Referência menciona que a empresa licitante possua o registro no Conselho Regional de Química – CRQ, onde este é requisito de responsabilidade técnica na manipulação de produtos químicos descritos no Termo de Referência.

[...]

Considerando que o item 9.15.6 do Termo de Referência afirma que "a CONTRATADA deverá empregar somente produtos de uso em jardinagem amadora de venda direta ao consumidor, aprovados pela ANVISA", onde seu subitem 9.15.6.1 rege que "a aplicação de herbicida pré e pós emergente de ação prolongada em áreas verdes é proibida de acordo com Núcleo de Toxico vigilância NOTA TÉCNICA CVS/ 41 Toxico vigilância nº 01 de 04.04.2017 Campanha Eliminando a Capina Química das Cidades Paulista". Entendemos ser, pelas considerações acima, desnecessário o registro da empresa e do responsável técnico junto ao CREA, Engenheiro Agrônomo, no que se refere à limpeza de área externa de jardim, uma vez que a empresa licitante terá que apresentar, obrigatoriamente, o registro no Conselho Regional de Química, tendo com isso um Químico como responsável técnico."

Análise da Coordenadoria

A esse respeito, o entendimento jurisprudencial se mostra no sentido de que a exigência de registro em entidade profissional deve limitar-se ao Conselho que fiscaliza a atividade preponderante, cabível, portanto, no presente caso, a exigência de registro no CRQ, haja vista que os serviços de limpeza técnica hospitalar envolvem aplicação e manuseio de produtos químicos.

Quanto à exigência de registro da empresa nos conselhos regionais, o art. 1º da Lei Federal 6839/80 estabelece que o registro da empresa é obrigatório nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

O STJ já se posicionou no sentido de que “o critério legal de obrigatoriedade de registro nos conselhos profissionais é determinado pela atividade preponderante da empresa” (AgRg no AREsp 669543 PR 2015/0026121-1).

Nesse aspecto, consideramos que a exigência de registro específico no CREA poderia restringir a competitividade de modo desarrazoado.

Por outro lado, a atividade envolvida na prestação dos serviços do edital não envolve, data vênua, serviços que demandem uma necessidade de profissional inscrito no CREA para execução de serviços de manutenção de áreas verdes.

Ante o exposto, **improcedente** a Representação nesse aspecto.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de Relatório Conclusivo, pela **parcial procedência** da Representação, sendo:

- **Procedentes** os subitens **2.2**, que restará sanado quando da republicação do Edital com a alteração informada pela Origem, e **2.4**;
- **Improcedentes** os subitens **2.1**, **2.3** e **2.5** do Relatório.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

Em 15.02.21

MARIANA MENDES CRUZ F.
Agente de Fiscalização

De acordo, em

LUCY APARECIDA DANTAS MINEIRO
Coordenadora Chefe de Fiscalização
e Controle IV

MARIA CLARA W. TANABE
Supervisora de Equipes de
Fiscalização e Controle 8

De acordo, em

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário de Fiscalização e
Controle

Tramita em conjunto com o TC 007849/2020.