

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator MAURÍCIO FARIA**

Ref.: Relatório Preliminar de Representação em face do Pregão Eletrônico nº 05/SME/2021.

SEI nº 6016.2021/0000382-9.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP), em face do pregão eletrônico nº 05/SME/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, mobiliários, materiais educacionais, áreas internas e externas dos Centros de Educação Infantil (CEIs) e dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) da Secretaria Municipal de Educação.

O objeto deste pregão se divide em 6 lotes, conforme item 1.2 do edital:

Quadro 01 – Divisão dos lotes

Lote	DRE	Tipo	Total de UEs	Metragem Total (m ²)
1	Campo Limpo	CEMEI	6	17.802,74
		CEI	23	45.772,30
2	Freguesia do Ó/Jaçaã-Tremembé/Pirituba Jaraguá	CEI	22	45.865,27
3	Ipiranga/São Mateus/Butantã	CEMEI	1	2.458,44
		CEI	16	36.980,18
4	Capela do Socorro	CEMEI	3	9.778,22
		CEI	20	60.322,07
5	Itaquera/São Miguel Paulista	CEI	27	63.130,54
6	Penha	CEI	30	54.872,54

Fonte: item 1.2 do edital (peça 04 – fl. 03).

A especificação detalhada do objeto licitado está apresentada no Anexo VIII do edital, em que estão apresentadas as metragens para todas as unidades educacionais onde os serviços serão prestados (item 6.2 do Anexo I – peça 04 – fl. 43).

Em atendimento à determinação da peça 07, elaboramos Relatório Preliminar, com a urgência que o caso requer.

2. ANÁLISE

2.1. Da ausência de critérios adequados para contratação de serviços de limpeza por metro quadrado limpo

Alegações da representante (peça 1 – fls. 03-06)

O representante insurge-se em face da metodologia de contratação dos serviços de limpeza, qual seja, por m².

Alega que da forma como que está sendo construída esta licitação é impossível obter contratos com qualidade operacional e resultado de higienização ambiental qualitativa. Ressaltou que estas intercorrências são fáticas e permanentes, pois ocorrem a todo tempo, e nasceram dos pregões eletrônicos: 10/2018, 27/2018 e 37/2018.

Alegou que a SME (1) não produziu nenhum estudo de adequação e realidade das metragens existentes nas unidades escolares e (2) não efetivou nenhum cuidado técnico em determinar produtividade adequada à capacidade funcional dos profissionais de limpeza.

Disse que nos contratos anteriores a esta licitação havia uma quantidade muito superior de profissionais de limpeza por unidade.

Asseverou ainda que a Secretaria Municipal da Educação limitou-se em criar uma estimativa falsa da metragem de cada local, sem qualquer metrificação da estrutura física dos locais, assim como daquilo que compõem a ocupação

destes espaços, em termos de aparelhamentos, mobiliários, frequência de utilização pelos alunos e outros quesitos fundamentais à manutenção do ambiente verdadeiramente limpo.

Finaliza declarando que há um amontado de áreas métricas indicadas nas unidades escolares que compõem a atual licitação, sem nenhum cuidado técnico que garanta que os futuros contratos garantirão às escolas atendidas um serviço de limpeza adequado à escola e à situação real que vivemos por conta da pandemia.

Análise da Coordenadoria

A SME alterou a metodologia de contratação de serviços de limpeza de número de postos de trabalho para a contratação por m², tendo como base o CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – de 2020, material produzido pelo Governo do Estado de São Paulo.

O parâmetro de produtividade para a licitação foram as determinações constantes no volume 15 do CADTERC (item 1.4.3 do edital – peça 4– fl. 19).

Tendo em vista as características das unidades atendidas, as propostas apresentadas deverão observar como limite mínimo de funcionários por unidade aquele decorrente da aplicação do critério de produtividade previsto no CADTERC acrescido de dois funcionários (CADTERC + 2), (item 1.4.3.3 do Anexo I do edital).

Assim, diante da alteração da metodologia de contratação, o número de postos de trabalho passou a ser objetivamente estimado em todas as unidades, não mais sendo possível a alteração do número de postos por qualquer outro fator que não o da área da unidade escolar. Se porventura em certames anteriores o número de profissionais de limpeza era maior, uma vez estimado em razão do número de postos de trabalho, atualmente isso não é mais possível, já que o critério é o mesmo para todas as unidades.

O representante alega que a Secretaria Municipal da Educação limitou-se em criar uma estimativa falsa da metragem de cada local, mas não informou qual seria a estimativa adequada em seu entender.

Ademais, no item 1.2 do edital (peça 4 – fl. 03) há um quadro com a informação da metragem total das unidades que compõem cada um dos lotes da licitação bem como a informação do número de unidades escolares que a compõem. Além do mais, o Anexo VII do Edital fornece a metragem de todas as unidades escolares.

Diante do exposto, a representação é improcedente.

2.2. Da invalidação das regras do plano sanitário de retomada das aulas

Alegações da representante (peça 1 – fls. 06-12)

O representante disse que o município não criou e nem vai criar seu próprio plano sanitário de retomadas às aulas presenciais, mas fará efetivamente uso dos critérios firmados no plano do governo do Estado de São Paulo.

Disse que esta licitação não contempla na execução dos serviços de limpeza nenhum dos elementos básicos para aplicação integral do plano sanitário de retorno as aulas. Asseverou que a prova das alegações está na quantidade de vezes em que este edital teve o adiamento da sua data da sessão pública licitatório, sempre por razões de modificação da estrutura operacional.

Alegou que mesmo após inúmeras reuniões da Representante com o comando da Secretaria, requisitando maior avaliação de conjuntura entre a pretensa contratação e o plano de retomada das aulas, nada foi feito.

Explicitou que:

1. A Secretaria Municipal da Educação simplesmente copiou os critérios executórios das licitações de 2018, já citadas, para este novo certame inclusive os critérios de quadro funcional mínimo;
2. Desconsiderou que as licitações de 2018 foram feitas quando sequer tínhamos ideia de que enfrentaríamos a partir de Março/20 uma pandemia que já dissipou mais de 250.000 vidas em todo país;
3. Manteve nesta licitação os mesmos padrões de produtividade por funcionário de limpeza que existia nas licitações de 2018, quando sequer tínhamos plano sanitário de prevenção à COVID19 para volta as aulas;
4. O plano sanitário de retorno às aulas cria maior volume periódico de limpeza ao longo do dia, para ambientes sensíveis como sanitários e salas de aula, ou seja, limpar mais vezes o mesmo ambiente ao longo do dia para garantir condições sanitárias seguras de uso e permanência dos alunos, professores e funcionários;
5. Até mesmo na quantificação de materiais de higiene pessoal a serem fornecidos pelas futuras contratadas, não foi considerado neste edital a realidade pandêmica, em que apesar das campanhas publicitárias do governo licitante para maior cuidado com a higiene das mãos, sequer considerou no consumo por pessoa dos materiais (papel toalha, papel higiênico e sabonetes), que além dos alunos há também um consumo por parte de professores e funcionários, restando provado neste edital que para consumo médio destes itens apenas se considerou a quantidade de matrículas de alunos por unidade, falhando novamente na aplicação do plano sanitário de retorno as aulas que contempla alunos, mas também todos os demais indivíduos alocados nestes espaços (professores, funcionários e visitantes de toda natureza e ordem).

Entende que esta Corte de Contas deve requisitar informações junto à SME para estabelecer um critério comparativo entre:

- a) Os elementos formadores da estrutura de metragem das unidades, consumo de materiais de limpeza e higiene e formação de quadro funcional de limpeza das licitações colocadas à praça em 2018 (pregões 10/2018, 27/2018 e 37/2018);
- b) Criar avaliação comparativa com os elementos operacionais, forma de construção métrica de cada unidade escolar, de periodicidade executória, consumo de materiais de higiene (considerando o uso também por funcionários e professores) desta licitação;
- c) Inserir ainda um terceiro elemento analítico-comparativo, aplicando a esta licitação as regras do plano sanitário do Governo do Estado de São Paulo para retomada as aulas.

Entende que a população estudantil e educacional do município está desprotegida neste processo de retomada das aulas presenciais. Disse que os alunos e profissionais da educação estarão sujeitos a riscos nas unidades escolares, por ausência de cuidado na construção do processo licitatório.

Disse que esta licitação necessita ser exposta a revisão ampla, com foco na:

1. Realidade efetiva de cada unidade escolar, criando estudo de metrificação das estruturas de cada escola;
2. Observando os elementos de periodicidade executória dentro das regras do plano de sanitário de retorno às aulas;
3. Atentando-se para as particularidades do plano que visam ampliar as ações de higiene, definindo critério de consumo de materiais de higiene pessoal com base na população total de cada unidade escolar;
4. Atentar-se que as regras de produtividade de limpeza por metro quadrado limpo devem seguir uma ordem efetiva, de que esta licitação possui previsão contratual de 12 meses, podendo alcançar 60 meses de vigência contratual;
5. Observar este elemento temporal com olhos atentos ao fato de que com a ínfima velocidade imprimida nos processos de vacinação populacional, os elementos práticos de sanitização do plano de retomada, devem perdurar por anos e anos.

Finaliza dizendo que no médio prazo estes contratos entrarão em insolvência operacional com forte impacto econômico, causada por ato direto do próprio contratante.

Análise da Coordenadoria

A SME produziu o documento denominado “Protocolo Volta às Aulas” – versão II, de janeiro de 2021 (peça 9).

Em pesquisa no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), localizamos o Processo Administrativo (PA) nº 6016.2020/0110516-0 que, em seu bojo, contém o documento SEI nº 037331458 (peça 10), referente ao estudo sobre a retomada às aulas presenciais, a partir dos protocolos de saúde, que a SME elaborou em parceria com a Fundação Instituto de Administração (FIA), não encartado no processo licitatório.

Destacamos do referido estudo as seguintes passagens, que justificam a inexistência de protocolos de limpeza no Edital relacionados à pandemia (COVID-19):

A partir do estudo comparativo das atividades relacionadas nos atuais contratos de limpeza com aquelas atividades recomendadas pelos Protocolos de saúde em vigência, a FIA traçou as atividades que não estão contempladas nos atuais contratos, devendo ser objeto de aditivo. Porém, há que se observar que nem todas as atividades relacionadas cabem à empresa contratada, cabendo atividades sob responsabilidade da empresa fornecedora e atividades sob responsabilidade da equipe escolar (SME).” (peça 10, fl. 44, grifo no original)

...

"Além da identificação de atividades a serem incorporadas nos contratos terceirizados de limpeza escolar em atendimento aos protocolos e normas disciplinares para o retorno às atividades escolares presenciais de forma segura frente ao COVID-19, foi objeto de estudo pela FIA a avaliação do potencial impacto de custo dessas novas exigências e atividades frente ao previsto nos contratos vigentes.

Para essa análise foi considerado como o parâmetro estabelecido a limpeza de todas as salas de aula e áreas das unidades escolares para atendimento a 35% do efetivo da escola, referente aos 3º, 6º e 9º anos, respeitando o distanciamento social de 1 metro.

Nesse cenário observou-se que o incremento das atividades a serem desempenhadas pela contratada não altera a produtividade, uma vez que tratam de tarefas rotineiras, que não demandam tempo adicional para a sua execução em complementação às atividades atualmente contratadas. Além deste fato, conforme já mencionado anteriormente neste relatório, nem todas as atividades adicionais relacionadas à biossegurança serão desempenhadas pelas empresas fornecedores, sendo compartilhadas entre a equipe interna da escola e a equipe terceirizada.

...
Observa-se, assim, que todo o material de limpeza necessário para a limpeza de desinfecção preconizada em atendimento aos protocolos sanitários já se encontra compreendido nos contratos, excluindo-se desse conjunto as máscaras individuais. Diante da permanência do quadro de funcionários e da manutenção da produtividade, bem como da inexistência de novos produtos saneantes necessários, foi identificada neste momento, apenas a necessidade de reajuste dos valores contratados referentes à inclusão da máscara para todos os funcionários terceirizados." (peça 10, fls. 62/63)

Observa-se que o estudo empreendido pela FIA tomou como premissa a limpeza das salas de aula e áreas das unidades escolares (1) para atendimento a 35% do efetivo da escola, (2) referente aos 3º, 6º e 9º anos, respeitando o distanciamento social de 1 metro. Ocorre que a licitação em apreço não faz distinção entre a porcentagem de atendimento das crianças nas unidades escolares, de modo que pode ultrapassar o patamar de 35% considerado no estudo a depender da fase em que o Município encontrar-se.

Além do mais, a licitação visa a limpeza nas CEIs e CEMEIs, que atendem crianças de 0 a 3 anos e que, portanto, não se encontram na faixa etária utilizada como referência para o estudo da FIA. Portanto o estudo empreendido pela FIA não pode servir de parâmetro para o objeto do edital em análise.

Soma-se ao apontamento o fato de o protocolo "Volta às Aulas Versão II" de janeiro de 2021 da própria SME (peça 9) estipular, nas folhas 23 a 26, protocolos de higiene e desinfecção que, conforme o próprio documento, serão fundamentais para garantir a saúde de todos os profissionais que

atuam na Unidade e dos estudantes (peça 10 – fl. 23). Tais protocolos devem ser realizados e monitorados frequentemente para evitar possíveis contágios.

O protocolo especifica que (peça 9 – fl. 24):

Os brinquedos dos parquinhos deverão ser isolados para evitar aglomeração dos estudantes, além do contato com superfícies compartilhadas por todos, isso poderá ser feito cobrindo-os com plástico e colocando barreiras de acesso.

As seguintes etapas devem ser observadas na limpeza das superfícies:

- Limpar com pano de limpeza impregnado com detergente;
- Utilizar esponja/fibra de limpeza quando necessário;
- Enxaguar com água e outro pano de limpeza;
- Secar as superfícies;
- Desinfetar com um terceiro pano de limpeza impregnado com desinfetante ou álcool;
- Um pano que já tenha sido usado não deve ser imerso em um produto limpo;
- Panos de limpeza reutilizáveis só podem ser reutilizados após lavagem com água e sabão e bem secados;
- Não usar aspirador de pó, evitando o turbilhonamento do ar;
- Não realizar essas operações de limpeza e desinfecção na presença dos estudantes. Um tempo de espera de acordo com as prescrições dos produtos utilizados deve ser observado antes do acesso dos estudantes;
- Os produtos devem ser mantidos fora do alcance dos estudantes, em armários trancados com chave;
- Realizar a limpeza e desinfecção do piso nas trocas de turnos e sempre que necessário em todos os espaços utilizados ou de passagem; (recomendação para locais com crianças menores).

Chama a atenção, com relação à descrição da frequência da limpeza, a determinação para:

Limpar e desinfetar, várias vezes ao dia, as áreas utilizadas, superfícies e objetos frequentemente tocados (durante o dia, se as superfícies não estiverem visivelmente sujas, é suficiente a desinfecção direta sem limpeza prévia). Exemplos: sanitários, pias, torneiras, pontos de descarga, fechaduras, maçanetas, interruptores, puxadores de portas e janelas, botões de elevador, corrimões;

Há, inclusive, na folha 25 do documento orientações específicas para a limpeza para grupos dos CEIs e das EMEIs, dentre as quais:

- Os brinquedos poderão ser individualizados. Após o uso, deverão ser higienizados. Se não puderem ser higienizados, deverão estar guardados fora do alcance das crianças;
- Se algum material tiver que ser transferido de um bebê ou criança para outro, faça uma limpeza com desinfecção (usando um pano com álcool, por exemplo).

Diante do exposto, concluímos que a descrição das atividades de limpeza no edital não está em conformidade com o protocolo “Volta às Aulas Versão II” de janeiro de 2021 da própria SME, apesar do estudo da FIA e da afirmação da SME de que não há a necessidade de alteração da produtividade de limpeza das unidades educacionais.

Diante do exposto, o apontamento é procedente, de modo que recomendamos que o edital preveja expressamente a necessidade de atendimento aos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no protocolo “Volta às Aulas – Versão II”, de janeiro de 2021, enquanto durar a situação de emergência em decorrência da pandemia de COVID 19.

2.3. Danos em longo prazo

Alegações da representante (peça 1 – fls. 12-13)

De acordo com o representante com o colapso operacional de reflexo econômico imediato das empresas nestes futuros contratos, a insolvência empresarial é um risco iminente, levando este risco à Administração Pública contratante que responde subsidiariamente e até mesmo solidariamente.

A Súmula nº 331 do Colendo TST – Tribunal Superior do Trabalho prevê a responsabilidade subsidiária dos entes integrantes da Administração Pública direta e indireta, quando existir conduta culposa no cumprimento da Lei de Licitações, especialmente se existir falhas na fiscalização do contrato (inciso V):

Análise da Coordenadoria

A representante faz ilações de que haveria risco iminente de insolvência empresarial levando à Administração Pública a responder pelas obrigações decorrentes do contrato que vier a ser firmado. No entanto não há nenhum elemento concreto a embasar as alegações.

Diante dos fatos, é improcedente a alegação da representante.

2.4. Da indispensável inclusão do sindicato laboral nesta ação administrativa, por parte desta corte, pelos danos que sofrerão os funcionários de limpeza.

Alegações da representante (peça 1 – fl. 13)

Alegou que dada a precarização da mão de obra de profissionais de limpeza que pretende esta licitação, em razão dos elementos operacionais e técnicos instados nesta representação, como forma de garantir legalidade processual, torna-se indispensável que esta Corte notifique o sindicato laboral da categoria de asseio e conservação, para que este ingresse no processo administrativo para manifestar-se sobre as condições técnico-operacionais absurdas a que serão submetidos os empregados, tal qual já ocorre nos contratos em vigência, nascidos das licitações dos pregões: 10/2018, 27/2018 e 37/2018.

Análise da Coordenadoria

O exercício da atividade de controle externo é prerrogativa exclusiva do Tribunal de Contas do Município de São Paulo com relação ao certame em análise.

O Representante instou a atuação do controle externo por intermédio da interposição de Representação junto a esta Corte de Contas, a qual, a partir de então exercerá seu *mister* com independência.

Diante do exposto o pedido do representante não deve ser acolhido, sendo improcedente seu argumento.

3. CONCLUSÃO

Após análise preliminar da representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP), em face do pregão eletrônico nº 05/SME/2021, concluímos:

3.1. Que o apontamento 2.2 é procedente.

3.2. Que os apontamentos 2.1, 2.3 e 2.4 são improcedentes.

Recomendamos que o edital preveja expressamente a necessidade de atendimento aos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no protocolo “Volta às Aulas – Versão II”, de janeiro de 2021, enquanto durar a situação de emergência em decorrência da pandemia de COVID 19.

A abertura da sessão eletrônica do pregão eletrônico nº 05/SME/2021 está designada para o dia **04.03.2021** às 9h (peça 11).

A Vossa Excelência para conhecimento e deliberação.

Em 02.03.2021

RAQUEL DE FREITAS MONTOYA OLIVEIRA
Agente de Fiscalização

JOÃO ROBERTO FERNANDES LIMA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 4

De acordo em:

ALINE BERGER CERESINO
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle II

De acordo em:

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário de Fiscalização e Controle