ACO-UTR-1286/2024

Processo - TC/000323/2023
Interessada - Secretaria Municipal de Educação
Acompanhamento do Edital do Pregão Eletrônico 02/SME/2023
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, de mobiliários, de materiais educacionais, nas áreas internas e externas das unidades educacionais pertencentes às Diretorias Regionais de Educação São Miguel Paulista, Santo Amaro e Butantã, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

58ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SME. Execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, de mobiliários, de materiais educacionais. 1. A Nota Técnica juntada aos autos pela Municipalidade dá conta de que a composição dos valores referenciais por tipo de área e Unidade Escolar foi realizada a partir de pesquisas diretas junto ao mercado, obtendo-se, após tratamento estatístico, os valores unitários para cada insumo que compõe o modelo, conforme Planilha de Cotações. REGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o Edital de Pregão Eletrônico 02/SME/2023.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem e aos interessados, para ciência, arquivando-se os autos, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de setembro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/gc

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 13/11/2024 17:56:07 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 21/11/2024 11:12:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 323/2023**
Interessados: Secretaria Municipal de Educação
Objeto: Acompanhamento de Edital de Pregão Eletrônico 02/SME/2023 - Contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, de mobiliários, de materiais educacionais, das áreas internas e externas das Unidades Educacionais pertencentes às Diretorias Regionais de Educação São Miguel Paulista, Santo Amaro e Butantã da Secretaria Municipal de Educação

ACOMPANHAMENTO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS. 1. Atendimento à reserva dos recursos necessários para a contratação objeto do presente pregão, após emissão de notas de reserva suficientes para suplementar o valor da contratação. 2. Adequada de justificativa quanto aos índices contábeis previstos no edital. 3. Quantidade mínima de funcionários recomendada considera as duas exceções à regra de produtividade que consta no Anexo VI, estipulando limites máximo e mínimo de pessoal por UE. 4. Composição dos valores referenciais por tipo de área e Unidade Escolar foi realizada a partir de pesquisas diretas junto ao mercado. REGULARIDADE DO EDITAL.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o Acompanhamento de Edital de Pregão Eletrônico 02/SME/2023 - Contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, de mobiliários, de materiais educacionais, das áreas internas e externas das Unidades Educacionais pertencentes às Diretorias Regionais de Educação São Miguel Paulista, Santo Amaro e Butantã da Secretaria Municipal de Educação.

Em relatório Preliminar elaborado pela Coordenadoria II, foram constatadas as seguintes impropriedades, às quais conduziam, segundo a Especializada, à conclusão de que o Certame não possuía condições de prosseguimento:

(i) 4.1. Não consta nos autos do SEI nº 6016.2022/0131038-7 qualquer documento ou informação que permita a identificação dos cálculos da quantidade mínima de funcionários (Anexo XVI), a partir da tabela de produtividade referencial elaborada pela Secretaria Geral (Anexo VI), fator esse determinante para a formação de propostas e que influencia diretamente no grau de competitividade do certame (subitem 3.3).

(ii) 4.2. Em que pese constar no Anexo VI que os licitantes deverão utilizar as produtividades (m²/mês) para cálculo dos valores mensais do m² de cada tipo de ambiente e Unidade

Educacional, não está claro no Edital se alguma das colunas do anexo XVI vincula os licitantes, ou seja, deve ser considerado como quantidades mínimas obrigatórias de funcionários. Caso a segunda coluna seja aceita como quantidades mínimas, as duas exceções à regra de produtividade que consta no Anexo VI devem ser devidamente justificadas nos autos (subitem 3.3).

(iii) 4.3. A inexistência de justificativa quanto aos índices contábeis previstos no edital viola o art. 31, §5º, da Lei Federal Nº 8666/1993 (subitem 3.8.2).

(iv) 4.4. Não encontramos nos autos do processo administrativo as planilhas que expressem todos os custos unitários utilizados para composição do valor estimado no parâmetro I, em infringência ao art. 7º, §2º, II, da Lei Federal nº 8666/1993 (correspondente ao art. 18, §1º, VI, da Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações). Tampouco encontramos pesquisa direta junto ao Cadterc que permita a comparação entre os preços e a devida motivação na escolha do valor estimado para contratação, em harmonia com o art. 60 da Lei Municipal nº 17.273/2020 (subitem 3.9).

(v) 4.5. Ausência de reserva dos recursos necessários para a contratação objeto do presente pregão, em infringência ao art. 14 c/c art. 38, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993 (correspondentes aos arts. 18, caput; 40, V, “c”; e 150; da

Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações) (subitem 3.10).

Oficiada para se manifestar quanto à conclusão alcançada no relatório preliminar (Peça 16), a SME apresentou esclarecimentos acerca dos apontamentos feitos pela Auditoria (Peça 27-29).

O então Relator proferiu Decisão (Peça 31) entendendo que os apontamentos feitos pela Auditoria no Relatório Preliminar restaram justificados pela Secretaria Municipal de Educação, possibilitando a continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 02/SME/2023. Ademais, recomendou que a Secretaria Municipal de Educação, nas licitações futuras, fizesse constar do processo SEI as justificativas detalhadas para as exigências estabelecidas no Edital, bem como as planilhas e cálculos que expressem os custos do objeto, assegurando maior eficiência e agilidade no exercício do controle externo.

À Peça 38, o N. Conselheiro Relator determinou a conversão do Relatório Preliminar em Relatório Conclusivo, nos termos do § 2º, do art. 2º, da Resolução nº 18/19 deste E. Tribunal.

Em seguida, foi juntada Manifestação da Origem (Peça 49) declarando-se ciente do despacho de peça 31, em que o entendimento foi no sentido de que restaram justificados pela Secretaria Municipal de Educação os apontamentos feitos pela Auditoria no Relatório Preliminar, possibilitando a continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 02/SME/2023, pelo que a Auditoria,

em manifestação final, manifestou-se sumariamente a respeito da manifestação da Origem (Peça 54).

A PFM, à peça 57, atravessou petição requerendo que o Edital de Pregão Eletrônico 02/SME/2023, ora analisado, fosse acolhido, visto que formalmente regular.

Às peças 59 e 60, a Assessoria Jurídica salientou que não visualizou óbices para o prosseguimento do certame objetivado no Pregão Eletrônico nº 02/SME/2023. No mesmo sentido manifestou-se a Secretaria Geral, às peças 62 e 64.

É o relatório.

V O T O

O presente acompanhamento de edital resultou em regularidade.

1. Inicialmente, entendo pelo regular processamento do presente Acompanhamento de Edital, vez que devidamente percorridas as etapas instrutórias do rito em tela, nos termos previstos pelo art. 44, inciso I, do Regimento Interno desta E. Corte.

2. No mérito, em conformidade com as conclusões exaradas pela Especializada em sede de Relatório Preliminar convertido em Conclusivo (Peças 14 e 38) bem como a Decisão Interlocutória proferida pelo Então Conselheiro Relator

(Peça 31), entendo pela **SUPERAÇÃO** dos apontamentos de Auditoria, da forma a seguir exposta.

3. **Em relação ao item 4.5**, que dá conta da ausência de reserva dos recursos necessários para a contratação, constata-se que, em consulta ao processo SEI 6016.2023/0007319-7, foram emitidas as Notas de Reservas sob os números 7358[1], 7362[2], 7363[3], 7366[4], 7372[5], 7373[6], 6877[7], as quais, segundo informado pela Municipalidade (Peças 27 a 29), não foram emitidas concomitantemente à abertura da licitação, pois o sistema SOF não estava aberto. Ademais, a secretaria também esclareceu que houve a suplementação no valor correspondente a R$ 30.623.177,15, com oferta de recurso para comportar as despesas com o objeto pretendido, conforme se depreende do doc. 077584589 do referido processo SEI.

4. Antes de adentar aos demais achados de auditoria, cumpre mencionar que, conforme apontado pela Municipalidade em sua Defesa (Peças 27 a 29), a SME, com a finalidade de adequar a contratação dos serviços de limpeza por metro quadrado, contratou a Fundação Instituto de Administração - FIA para prestação de serviços de assessoria técnica e consultoria para desenvolvimento de um novo modelo e instrumentos de contratação e gestão de serviços terceirizados de limpeza para as unidades jurisdicionadas à Secretaria.

[1] R$ 456.895,52, Doc. SEI 077581710.
[2] R$ 3.165.220,27, Doc. SEI 077581710.
[3] R$ 22.136.154,70, Doc. SEI 077581710.
[4] R$ 33.392,26, Doc. SEI 077581710.
[5] R$ 97.436,66, Doc. SEI 077581710.
[6] R$ 252.669,17, Doc. SEI 077581710.
[7] R$ 3.557.148,99, Doc. SEI 077581710.

5. Esse novo modelo encontra respaldo na metodologia adotada pelos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados (Cadterc), do Governo do Estado de São Paulo, em vigor há 30 anos nas escolas estaduais, alinhado com as práticas de mercado e padronizando os serviços prestados com o objetivo de alcançar maior eficiência e qualidade.

6. Nessa metodologia, o critério para o cálculo dos custos das prestações dos serviços é o **metro quadrado limpo**, em substituição ao **método por postos de trabalho**, visando à padronização da mensuração dos custos, melhoria do histórico de preços/quantidades de funcionários alocados e melhoria da transparência dos serviços.

7. Tratando especificamente da Composição dos Custos (Preços Referenciais), o estudo da FIA, como já ressaltado, foi o mesmo utilizado pela Cadterc para a composição dos custos envolvidos no objeto do Edital, mas foi adaptado pela Secretaria Municipal da Educação, de modo a considerar todos os custos referentes à mão-de-obra e benefícios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato da categoria, BDI (despesas indiretas, lucro e despesas fiscais), encargos sociais e insumos diversos, aqui considerados todos os itens[8] de composição dos custos previstos pra a realização dos serviços (item 14, peça 5).

8. Ademais, ainda no que tange à **composição dos custos** (preços referenciais), o valor unitário a ser pago pela limpeza (por metro quadrado) de cada ambiente e em cada unidade escolar é classificado, pela FIA, em função da

[8] EPIs, equipamentos e materiais de limpeza, uniformes, aparelhos tecnológicos, acrescidos dos materiais de higiene pessoal.

produtividade por metro quadrado dos profissionais envolvidos na execução dos serviços.

9. Em outras palavras, conforme estabelecido no item 3.3 do estudo da FIA, a produtividade atribuída a cada atividade foi obtida por meio de estudo técnico quantitativo, no qual buscou-se estar em conformidade com as especificidades de cada ambiente/UE, considerada também a prática de mercado (pág. 6 a 7, peça 5).

10. Fixadas as referidas balizas e levando-se em conta que a Municipalidade adotou o estudo da FIA para elaboração do Edital de Pregão Eletrônico ora em análise, é possível confrontar os demais achados de auditoria.

11. **Em relação aos itens 4.1 e 4.2**, acerca de suposta deficiência instrutória para identificação dos cálculos da quantidade mínima de funcionários (Anexo XVI) bem como da suposta falta de clareza do Edital em relação ao grau de vinculação dos licitantes às colunas do anexo XVI do edital, constata-se que a Origem acostou aos autos Nota Técnica (Peça 29) na qual detalhou a fórmula a partir do qual é calculada a quantidade de funcionários para limpeza de cada Unidade Educacional, tendo como critérios a quantidade de funcionário (“item A”), a Área a ser limpa (“item B”) e a produtividade específica da Área (“item C”).

12. Ademais, conforme disposto na Nota Técnica, optou-se em manter o número mínimo de postos conforme o contrato anteriormente vigente no caso das poucas Unidades em que a quantidade mínima de funcionários, após aplicação do cálculo das produtividades, resultou em valor inferior de funcionários em

relação ao contrato vigente da UE, com vistas a não prejudicar a qualidade dos serviços ora desenvolvidos, que vêm se demonstrando como adequados.

13. Por derradeiro, também foram arbitradas quantidades máximas de funcionários por UE, também com base no cálculo das produtividades, resultando em valor superior a 10 (UEs com 2 turnos) ou 12 (UEs com 3 turnos) funcionários, necessária para a diminuição dos custos do serviço, uma vez que a redução desses funcionários não seria prejudicial à execução das rotinas necessárias.

14. Constata-se, portanto, que: (i) o Estudo da FIA fornece elementos para identificação do cálculo da quantidade *mínima* de funcionários em cada UE e (ii) não há prejuízo à quantidade mínima de funcionários quando o referido cálculo oferta valor menor ao existente nos contratos anteriormente vigentes. Tais fatores apontam para a **SUPERAÇÃO** do apontamento 4.1.

15. **Em relação ao item 4.2**, esclareceu a Municipalidade que a segunda coluna, intitulada “quantidade mínima de funcionários recomendada”, considera as duas exceções à regra de produtividade que consta no Anexo VI, estipulando limites máximo e mínimo de pessoal por UE. Nesse sendo, como trata-se de ‘recomendação’, qualquer quantidade inferior a essa, estará sujeita à análise de exequibilidade pela Administração, o que conduz à **SUPERAÇÃO** do apontamento.

16. No que tange ao item 4.3, que trata de inexistência de justificativa quanto aos índices contábeis previstos no edital, o que infringiria o art. 31, §5º da Lei de Licitações, tornando-se um óbice à comprovação de boa situação

financeira, a Municipalidade (Peças 27 e 49) aponta que os índices estabelecidos atendem à legislação aplicável, pois permitem:

> A comprovação da situação financeira da empresa de forma objetiva e foram estabelecidos observando valores usualmente adotados no mercado para a avaliação da boa situação financeira através do cálculo de índices contábeis – índices de **liquidez corrente (ILC)**, de **liquidez geral (ILG)** e de **solvência geral (ISG**), que são os índices usualmente adotados nos editais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo para uma adequada e concisa avaliação da situação financeira suficiente do licitante para o cumprimento das obrigações advindas da presente licitação, além de coibir a participação de empresas aventureiras.

17. Ademais, o subitem 9.3.3.1 do Edital ("índices contábeis") admite, alternativamente, a comprovação de patrimônio líquido no percentual de 5% do valor total da proposta comercial apresentada, o que também permite a conclusão de **SUPERAÇÃO** do apontamento.

18. **Por fim, em relação ao item 4.4**, que trata da suposta ausência de planilhas que expressem todos os custos unitários utilizados para composição do valor estimado no parâmetro I, bem como a ausência de pesquisa direta junto ao Cadterc que permita a comparação entre os preços e a devida motivação na escolha do valor estimado para contratação, é igualmente o caso de considera-lo **SUPERADO**. Isso porque a Nota Técnica juntada aos autos pela Municipalidade dá conta de que a composição dos valores referenciais por tipo de área e Unidade Escolar foi realizada a partir de pesquisas diretas junto ao mercado, obtendo-se, após tratamento estatístico, os valores unitários para cada insumo que compõe o modelo, conforme Planilha de Cotações juntada aos autos.

19. A SME também explicou que, considerando a opção pelo método de pesquisa de preços de mercado e que as UEs apresentam características distintas daquelas observadas nas unidades do Estado, não se aplica a comparação de valores com o Cadterc.

20. Dessa forma, o Setor Técnico da SME ratificou a pesquisa inicial, tendo em vista que os valores de referência indicados no Parâmetro I elaborados pela Fundação Instituto de Administração - FIA demonstram maior vantajosidade para a Administração, bem como atendem às especificações dos serviços objeto da presente licitação, restando **SUPERADO** o referido apontamento.

21. Diante do exposto e com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte bem como da Procuradoria da Fazenda Municipal, julgo pela **REGULARIDADE** do Edital de Pregão Eletrônico 02/SME/2023 quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

INTIME-SE a Origem e os interessados para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 03/10/2024 10:13:48 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo