ACO-UTR-705/2025

Processo	-	TC/003434/2020 (Tramitam em conjunto os processos TC/003434/2020 e TC/007849/2020)
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do Acórdão da 54ª Sessão Ordinária Não Presencial de 22/05/2024 – Beta Clean & Service Ltda. – Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) – Representação interposta em face do Edital do Pregão Eletrônico 538/2019/AHM, cujo objeto 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, divididos em 2 lotes

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMS. SERVIÇOS DE LIMPEZA TÉCNICA HOSPITALAR. CONHECIDO. PROVIDO para declarar a perda de objeto da referida Representação, em razão da publicação do despacho de revogação do Edital. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003434/2020 e TC/007849/2020, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com amparo na manifestação da Auditoria, em conhecer do Recurso Ordinário, visto que foram cumpridos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, em dar-lhe provimento, para declarar a perda de objeto da referida Representação, em razão da publicação do despacho de revogação do Edital de Pregão Eletrônico 538/2019/AHM, no DOC de 25/11/2024.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 20 de agosto 2025.

RICARDO TORRES – Vice-Presidente no exercício da Presidência
DOMINGOS DISSEI – Relator

/hc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 05/11/2025 16:36:56 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 10/11/2025 14:11:17 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 003.434/2020

Egrégio Plenário

Em julgamento englobado, nos TCs 3.434/2020 e 7.849/2020, Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face dos Acórdãos, prolatados na 54ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 22.05.2024, que, à unanimidade, conheceram das representações apresentadas, respectivamente, pelas empresas Beta Clean & Service Ltda e Qualitech Terceirização Ltda., contra o Edital de Pregão Eletrônico nº 538/2019, promovido pela Secretaria Municipal da Saúde, tendo por objeto 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, e as julgaram parcialmente procedentes.

A Procuradoria da Fazenda, no recurso apresentado no TC 3.434/2020 (representação da empresa Beta Clean & Service Ltda), alegou não ser mais o caso de se examinar o mérito dos processados, porquanto não há notícia de que o certame, que se encontrava suspenso, tenha tido prosseguimento.

Acrescentou que o certame, decorrente do referido edital não veio a ser realizado, pois a Origem se viu na contingência de contratar os serviços de formal emergencial, eis que eram imprescindíveis e não poderiam sofrer solução de continuidade, sob pena de graves riscos à saúde da população.

Requereu, ao final, o provimento dos recursos para que a representação seja julgada prejudicada.

No recurso apresentado no TC 7.849/2020 (representação da empresa Qualitech Terceirização Ltda), alegou que as questões que restaram remanescentes na representação foram consideradas superáveis, mediante a alteração do edital pela Pasta, o que foi efetivamente efetivado, de modo que a posterior suspensão do certame pela Pasta, por razões diversas, não descaracteriza o cumprimento das determinações deste Tribunal.

Requereu, assim o conhecimento do recurso e o seu provimento, reconhecendo-se, quanto aos itens julgados procedentes, prejudicada a Representação pelo perecimento do seu objeto e mantendo-se o Acórdão recorrida no que tange à improcedência dos demais itens

A Secretaria de Controle Externo, conforme relatórios de peças 102 do TC 3434/2020 e 101 do TC 7849/2020, após informar que o Pregão Eletrônico nº 538/2019/SMS, que estava com abertura inicialmente marcada para o dia 26.11.20, e foi suspenso *sine die* para análise de impugnação apresentada, conforme publicação no DOC em 26.11.20, restou posteriormente revogado, com fundamento no art. 49, da Lei nº 8.666/93, conforme publicação no DOC de 25.11.2024.

Por fim, concluiu a Especializada pelo provimento dos recursos, a fim de declarar a perda de objeto das representações.

É relatório.

VOTO

1 – Em julgamento englobado, nos TCs 3.434/2020 e 7.849/2020, Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face dos Acórdãos, prolatados na 54ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 22.05.2024, que, à unanimidade, conheceram das representações apresentadas, respectivamente, pelas empresas Beta Clean & Service Ltda e Qualitech Terceirização Ltda., contra o Edital de Pregão Eletrônico nº 538/2019, promovido pela Secretaria Municipal da Saúde, tendo por objeto 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,* e as julgaram parcialmente procedentes.

2 – Em razão da publicação, no DOC de 25 de novembro de 2024, de despacho de revogação do Edital de Pregão Eletrônico nº 538/2019, fundamentada no artigo 49, da Lei nº 8.666/93, consta manifestação da Secretaria de Controle Externo - Coordenadoria IX (Peça 102, do TC 3.434/2020, e Peça 101, no TC 7.849/2020) da perda de objeto perda do objeto das referidas Representações.

3 – Assim sendo, com amparo na manifestação da Auditoria, que adoto como razão de decidir, conheço dos referidos Recursos Ordinários, por cumpridos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, dou-lhes provimento, para declarar a perda de objeto das referidas Representações.

Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os autos dos TCs 3.434/2020 e 7.849/2020.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.08.01 15:04:35 -03'00'

DOMINGOS DISSEI

Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN

ACO-UTR-1038/2024

Processo	-	TC/003434/2020 (Tramitam em conjunto os processos TC/003434/2020 e TC/007849/2020)
Representante	-	Beta Clean & Service Ltda.
Representada	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital do Pregão Eletrônico 538/2019/AHM, cujo objeto 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, divididos em 2 lotes

54ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SMS. Serviços de limpeza técnica hospitalar. 1. O edital deve prever a exigência de planilha de custos e formação de preços. Art. 37, LM 17.273/2020. Art. 4°, XI, L 10.520/2002. 2. O edital deve exigir a previsão de técnico em segurança do trabalho. Norma Reguladora 4, SESMT. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente os processos TC/003434/2020 e TC/007849/2020, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação formulada pela empresa Beta Clean & Service Ltda., uma vez que foram atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la parcialmente procedente, em razão da procedência dos questionamentos expressos nos itens 2.2 e 2.4 da exordial, e da improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.5.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão à empresa representante e à representada, nos termos do artigo 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 22 de maio 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 23/07/2024 15:14:57 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:33:16 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

54ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de maio de 2024.

TC nº 3.434/2020 - Representação
Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM, cujo objeto 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 Autarquia Hospitalar Municipal
TC nº 7.849/2020 - Representação
Objeto: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM, cujo objeto 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 Autarquia Hospitalar Municipal
Interessados: Autarquia Hospitalar Municipal
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

O presente Relatório analisa as Representações formuladas nos autos dos TCs nº 3.434/20 e nº 7.849/20, ambas questionando os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM1, cujos processos tramitam em conjunto conforme determinações constantes das peças 78 e 79 deste último TC.

TC nº 3.434/2020:

Cuida o presente processo da análise da Representação formulada pela empresa Beta Clean & Service Ltda., contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM1, conduzido pela Autarquia Hospitalar Municipal - AHM, cujo objeto 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 (peça 04).

A empresa **Representante** se opõe contra os seguintes pontos do Edital (peça 01), a seguir expostos em numeração adotada pela Auditoria desta Corte em seu relatório (peça 45), posteriormente examinado:

> **2.1** Ausência de planilha de composição de preço/orçamento estimado como anexo do Edital;
>
> **2.2** Ausência de exigência de planilha de custos;
>
> **2.3** Ausência de indicação do dimensionamento da criticidade das áreas hospitalares;
>
> **2.4** Ausência de previsão de técnico em segurança do trabalho – exigência SESMT;
>
> **2.5** Ausência de indicação de necessária apresentação (...) de registro da empresa e do responsável técnico junto ao CREA, Engenheiro Agrônomo, no que se refere a limpeza de área externa de jardim.
>
> Diante disso, requereu a Representante:
>
> . a suspensão do procedimento licitatório em caráter liminar;
>
> . a adequação do respectivo Edital.

Indeferido o pedido de concessão de liminar, foi determinada a análise da Representação pela AJCE (peça 06).

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** (peças 13 e 14) se manifestou como segue:

> "*Circunscrito aos aspectos jurídicos, seguindo o rito e os procedimentos da Resolução do TCM/SP nº 18/2019 (art. 2º, § 3º), são oportunas as considerações abaixo:*
>
> *Deduzido vencido o juízo de admissibilidade no atual momento da instrução processual, com relação ao mérito, ressalvando que se trata ainda de um momento procedimental prévio ao contraditório e à ampla defesa (art. 2º, § 5º, do RITCM/SP), no que concerne ao (i[1]), entendo que a Representação é improcedente*
>
> *Com relação aos pregões, esta AJCE vem entendendo pela não obrigatoriedade de divulgação no Edital da respectiva planilha de preços referenciais, elaborada pelo órgão jurisdicionado, no curso da fase interna de procedimento licitatório, mesmo que definidos no instrumento convocatório como critério de aceitabilidade, ressalvando-se, neste último caso, a publicidade apropriada, em um momento oportuno (por exemplo, encerrada a fase de lances), para fins de exercício do direito de defesa e do contraditório, a quem tais informações possam interessar (nesse sentido, cf. TC/000840/2019, TC/009142/2019, TC/007630/2020).*

[1] " (i) ausência de divulgação no Edital da planilha de composição de preços/orçamento estimado, mormente quando tais preços configuram-se como critério de aceitabilidade, em infringência aos arts.7º, §2º, inciso II, e art. 40, §2º, inciso II, todos da Lei nº 8.666/93, aplicáveis ao pregão por força do art. 9º, da Lei nº 10.520/2002;"

No que diz respeito ao Item (ii[2]), antes de opinião conclusiva, julgo oportuno sugerir prévio esclarecimento da AHM.

*Anoto, por ora, que o **subitem 15.1 do Edital** traz o comando de que o preço ofertado pelas licitantes deverá incluir todos os custos diretos e indiretos da licitante, inclusive encargos, correspondentes ao objetivo pretendido (P04, p. 20). O **subitem 16.2.3 do Edital** (P04, p. 21), praticamente replicado no **subitem 17.1.1 do Termo de Referência** (P04, p. 90), refere-se à apresentação pela futura Contratada, da "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 (P04, p. 21). O **Anexo II** – "Modelo Padrão de Proposta de proposta comercial (uso obrigatório por todas as licitantes)" –, traz previsão de que o preço cotado inclui todos os custos e despesas necessárias ao cumprimento integral das obrigações decorrentes da contratação pretendida (P04, p. 146). São previsões que, o mais das vezes sejam assim espelhadas em editais de pregões municipais, a princípio não encontrariam exata correspondência, por exemplo, com o comando, e também boa prática, do **artigo 5º, V, do DM nº 43.406/2003**, que estabelece, para os casos de contratação de serviços, que as planilhas de custos previstas no Edital deverão ser encaminhadas em formulário eletrônico específico, juntamente com a proposta de preço.*

Com relação aos Itens (iii[3]), (iv[4]) e (v[5]), as matérias de cada qual possuem eminente conteúdo técnico, o que desafia de mais perto a expertise da Especializada, para fins de subsídio de convencimento conclusivo do Órgão Julgador competente.

Conclusão
*Ante o exposto, ressalvado o momento procedimental prévio ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, c/c art. 2, §5º do RITCMSP), em juízo de delibação quanto ao mérito, ora opino no sentido da improcedência de (i); necessidade de prévia oitiva da Origem sobre o (ii), antes de opinião conclusiva; e, quanto ao (**iii**), (**iv**) e (**v**), destacado o conteúdo eminentemente técnico da análise, prévia oitiva da Equipe de Auditoria, devido a expertise sobre a matéria."*

Ou seja, opinou a AJCE:

(i) pela improcedência do item 2.1,
(ii) pela necessidade de oitiva da Origem quanto ao item 2.2,
(iii) pela necessidade de oitiva da Auditoria quanto aos itens 2.3, 2.4 e 2.5.

A **Secretaria Municipal de Saúde - SMS** apresentou os esclarecimentos expressos na peça 32.

[2] "(ii) ausência de exigência no Edital relativa à apresentação de planilha de custos e formação de preços pelas participantes da licitação, junto com a proposta de preços;"
[3] "(iii) quanto às especificações técnicas dos serviços pretendidos, omissões em infringência ao art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02, com a consequente nulidade do Anexo I do Edital – Termo de Referência, à falta de informações relativas (em seus termos) ao "dimensionamento da criticidade das áreas hospitalares" (Item 3.2 do Termo de Referência);"
[4] "(iv) ausência de previsão no Edital de técnico em segurança do trabalho – exigência SESMT, com alusão à "norma reguladora 4 do Ministério do Trabalho e Emprego" e à "tabela do quadro II que trata do dimensionamento do SESMT"
[5] "(v) ausência de previsão no Edital relativa ao registro da empresa e do responsável técnico junto ao CREA, Engenheiro Agrônomo, no que se refere à limpeza de área externa de jardim."

A **AJCE** opinou pela improcedência do item 2.1, pela possibilidade de superação do item 2.2 e pela necessidade de oitiva da Auditoria quanto aos itens 2.3, 2.4 e 2.5 (peças 35 e 36).

A **PFM** (peça 39) requereu a improcedência da Representação, com fundamento nos esclarecimentos prestados pela Origem e nos pareceres da AJCE.

A **Secretaria Geral – SG** (peças 41/42) considerou necessária a manifestação da SFC acerca das alegações contidas na petição inicial antes de seu pronunciamento conclusivo.

A **SFC,** à peça 45, opinou conclusivamente como segue, após comentar a manifestação da Origem sobre os termos da Representação:

> *"**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.° §2.°, inciso II e artigo 40, §2.°, inciso II, todos da lei 8666/1993, aplicáveis ao Pregão por força do artigo 9.° da Lei Federal n.° 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 10.520/02 prevê que o orçamento elaborado pela Origem deve constar nos*

autos do procedimento, porém não há exigência do dado no Edital[6]. 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.

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)

<u>Alegações do Representante</u>

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.

<u>Manifestação Prévia da Origem (peça 32, fl. 06)</u>

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.

<u>Análise da Coordenadoria</u>

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) (...)

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

[6] 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;

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. 4°, 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 relavas 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."

<u>Análise da Coordenadoria</u>

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 vênia, 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."

A **SMS** apresentou os esclarecimentos constantes das peças 59/60.

A **SFC** se manifestou nos seguintes termos (peça 64):

1. considerou solucionado o item 2.2 (com a publicação do Edital reformulado);

2. opinou pela procedência do item 2.4 – o qual restaria sanado com a realização da alteração noticiada pela Origem no Edital;

3. ratificou sua conclusão pela improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.5

À peça 65, foi determinada a intimação da **SMS** para ciência a respeito do quanto concluído pela SFC em sua peça 64.

A **AJCE** se manifestou da seguinte forma (peças 73/75):

1. opinou pela perda do objeto da Representação quanto ao item 2.2;
2. opinou pela possibilidade de perda superveniente do objeto da Representação quanto ao item 2.4 (no caso de republicação do Edital com a alteração noticiada pela SMS);
3. opinou pela improcedência da Representação quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.5;
4. registrou que a SMS havia autorizado a contratação direta dos serviços objeto do Pregão Eletrônico ora analisado;
5. sugeriu a intimação da SMS para manifestação quanto à aludida contratação direta.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu a improcedência da Representação quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.5 e a perda do objeto no que se refere aos itens 2.2 e 2.4 (peça 78).

A **Secretaria Geral – SG** (peça 80) opinou como segue:

> *"Do exposto, opino pelo conhecimento da Representação e, no mérito, (i) pela perda do objeto quanto ao item 2.2; (ii) pela procedência quanto ao item 2.4; (iii) pela improcedência quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.5"*

<u>TC nº 7.849/2020:</u>

Trata o presente TC da análise da Representação formulada pela empresa Qualitech Terceirização Ltda. em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM, promovido pela Autarquia Hospitalar Municipal - AHM[7] com o fim de contratação de empresa

[7] Responsáveis (peça 18):
. Edson Aparecido dos Santos – Secretário Municipal da Saúde;
. Magali Vicente Proença – Superintendente da Autarquia Hospitalar Municipal;
. Edileuza Alves dos Santos – Pregoeira, Autarquia Hospitalar Municipal.

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 (peça 05).

A empresa Representante (peça 01) apontou como ilegais as seguintes exigências editalícias (doravante identificadas como itens 2.1, 2.2 e 2.3, em alusão à numeração adotada pela SFC em seu relatório de peça 09):

> 2.1. (...) exigência de registro da empresa e de responsável técnico junto ao COREN.
>
> 2.2. (...) exigência de Certificado de Licença válida de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal.
>
> 2.3. (...) exigência de registro da empresa junto ao CRQ.

Diante disso, a empresa Representante requereu a suspensão, em caráter liminar, do procedimento licitatório e, subsequentemente, a correção do respectivo Edital.

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, em sua análise técnica, à peça 09, concluiu:

> *"**2.1. Da ilegalidade da exigência de registro da empresa e de responsável técnico junto ao COREN (fls. 05/07, Peça 01)***
>
> *Alegações do Representante*
>
> *Aduz, em síntese, que são ilegais e restritivas as exigências do item 12.6.4 do Edital de apresentação de registro da empresa e do Responsável Técnico no COREN como requisito de habilitação técnica.*
> [...] não há qualquer prerrogativa dos profissionais da enfermagem ou competência fiscal do COREN quanto aos serviços pretendidos por meio do certame em tela – limpeza hospitalar, que pudesse justificar a exigência contida na **Cláusula 12.6.4.**
>
> O fundamento legal indicado pela exigência, a Resolução COFEN-255/2001, nada diz a respeito dos serviços de limpeza, mesmo que realizado em ambiente hospitalar, voltando-se, em verdade, às empresas com atividade na área da Enfermagem e sobre a anotação dos dirigentes, com vistas à Responsabilidade Técnica.
>
> O art. 1º do referido ato normativo é expresso a respeito de seu alcance, ao prever que "**está obrigada ao registro no COREN competente, toda Empresa basicamente destinada a prestar e/ou executar atividades na área da Enfermagem, inclusive sob as formas de supervisão e de treinamento de recursos humanos, ou que, embora com atividade básica não especificamente de enfermagem, presta algum desses serviços a terceiros**".

Desta feita, somente necessitariam manter registro e profissional habilitado junto ao COREN as empresas que exercerem atividades de enfermagem, as quais se encontram descritas nos **artigos 11, 12 e 13 da Lei nº 7.498/86, e não abrangem as atividades de limpeza hospitalar**.

Poder-se-ia cogitar que o **art. 11, inciso II, alínea "e)"**, da referida Lei, ao prever a atividade do enfermeiro, não privativa, de participar de equipe de saúde na "**prevenção e controle sistemático da infecção hospitalar e de doenças transmissíveis em geral**", instituiu a participação desse profissional também nos serviços de limpeza hospitalar, porém somente faria sentido a exigência se a empresa fosse se encarregar da definição dos rotinas e técnicas de limpeza, bem como da classificação das áreas pelo risco infeccioso, e não para a simples execução dos serviços cujas especificações se encontram exaustivamente estabelecidas no instrumento convocatório.

Não se tratando de atividade própria da enfermagem a execução da limpeza hospitalar, denota-se ilegal a exigência contida na **Cláusula 12.6.4**, por consistir em previsão que prejudica o caráter competitivo do certame, sem sequer ser pertinente aos serviços pretendidos. Desta feita, impõe-se a correção prévia do instrumento convocatório, a fim de se resguardar a ampla competitividade do certame e a consecução da proposta mais vantajosa, excluindo-se a previsão indevidamente restritiva contida na **Cláusula 12.6.3** do edital. (Grifos no original)

Análise da Coordenadoria

O item 12.6.4 do Edital, questionado pela representante, estabelece como documentação relativa à qualificação técnica "o Registro da empresa e do Responsável Técnico no COREN, conforme determinado pela Resolução COFEN 255/2001" (peça 5, fl. 16). Ressalte-se que o item 12.6.9 prevê a apresentação do registro da empresa no Conselho Regional de Química – CRQ (peça 5, fl. 17).

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).

Assiste razão à representante, considerando que o objeto licitado é a prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar, e não envolve serviços de enfermagem, de forma que a exigência de registro da empresa no Coren extrapola o critério da atividade preponderante.

No que tange ao profissional de enfermagem necessário para execução das atividades cabe apresentar o registro no conselho competente, como definiu a Origem no Edital. Diante do exposto, parcialmente procedente a representação nesse ponto no que tange à exigência do registro da empresa no Coren.

2.2. Da ilegalidade da exigência de Certificado de Licença válida de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e

Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal (fls. 07/18, peça 01)

Alegações do Representante

A representante alega a ilegalidade da previsão do item 12.6.6 prevendo apresentação Certificado de Licença válida de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal:

*A ilegalidade da previsão editalícia contida na **Cláusula 12.6.6** também recai sobre o fato de que norma que supostamente a fundamentaria, a **Lei nº 10.357/2001**, não se direciona **ao controle das empresas de prestação de serviços de limpeza hospitalar, e sim ao controle de produtos químicos que possam ser direta ou indiretamente destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica.***

*Sequer caberia aos administrados e esta representante apontarem que os produtos exigidos pelos serviços objeto do certame não estariam na relação de produtos controlados, ao contrário, à Administração a quem caberia verificar se os produtos a serem utilizados estariam no rol de substância cujo controle a referida norma instituiu, para somente então estipular a exigência do licenciamento, porém essa providência não foi verificada do instrumento convocatório em questão, destacando-se daí, de saída, **o vício de fundamentação em relação ao requisito.***

*A **Lei n 10.357/2001** se destina a controlar toda a cadeia de produção e utilização de determinadas substâncias químicas, por poderem ser utilizadas na fabricação de entorpecentes e congêneres, porém tal controle não abrange toda e qualquer substância química, mas tão somente aquelas relacionadas em ato normativo próprio do Ministro da Justiça.*

*Nesse sentido, o **art. 2º** da referida lei instituiu a competência ao Ministro da Justiça para a definição, via portaria, dos produtos químicos a serem controlados, não havendo, portanto, um controle geral de toda e qualquer substância.*

*O ato normativo em questão trata-se da **Portaria MJ nº 1.274, de 25 de agosto de 2003, a qual definiu em seu art. 1º "submeter a controle e fiscalização, nos termos desta Portaria, os produtos químicos relacionados nas Listas I, II, III, IV e nos respectivos Adendos, constantes do Anexo I".***

Para a mais fácil visualização das listas de substância e seus respectivos adendos (que prevêem a partir de qual quantidade e/ou concentração as substâncias são passíveis do controle), apresenta-se, com as devidas vênias, o quadro abaixo:

[...] Note-se, portanto, além de elencar substâncias passíveis de controle por órgão do DPF, algumas delas somente passam a ter controle obrigatório a partir de determinado volume ou concentração, portanto não bastaria apenas identificar eventuais saneantes que possuíssem as substâncias, mas ao instrumento convocatório caberia também versar sobre as respectivas concentrações, para somente então estabelecer o requisito de qualificação técnica consistente na licença junto ao DPF.

Verificadas as substâncias passíveis de controle por parte da DPF, insta observar o quanto disposto no instrumento convocatório a respeito dos produtos químicos a serem utilizados na limpeza hospitalar, constantes do ***Anexo I – Termo de Referência, subitem 11.3.7 e seguintes****.*

Dos referidos dispositivos, repise-se, não se encontra a indicação de qualquer das substâncias que devem ser controladas pela DPF, nos termos da ***Lei nº 10.357/2001 e Portaria MJ nº 1.274/2003,*** *tampouco as respectivas concentrações.*

Não poderia a Administração, portanto, estabelecer a exigência em questão por mera dúvida sobre se os saneantes conteriam as substâncias controladas ou não, sob pena de ilegalidade da exigência.

Ademais, as previsões constantes dos dispositivos editalícios pertinentes aos saneantes domissanitários definem obrigações de os produtos utilizados serem registrados junto ao órgão da vigilância sanitária competente (subitem 11.3.11); a proibição de serem produtos de Risco I, listados pelo art. 5º da Resolução ANVISA RDC nº 184 de 22/10/2001 (subitem 11.3.12); a proibição de os saneantes fortemente alcalinos sob a forma de líquido premido, conforme RDC nº 32 de 27/06/13 (subitem 11.3.13); conterem a devida rotulagem exigida na RDC nº 34 de 16/08/2010 (subitem 11.3.14); serem biodegradáveis, nos termo da RDC nº 180 de 03/10/06 (subitem 11.3.15); entre outras.

Nota-se, portanto, que os saneantes a serem empregados nos serviços deverão cumprir rigorosas normas de controle de qualidade e de riscos estabelecidas pela ANVISA, razão pela qual se mostrou excessiva a exigência concomitante da licença da prestadora de serviços de limpeza, que sequer fabrica os produtos químicos ou os mantém em estoque, junto à DPF.

Aliás, vale esclarecer que as empresas de prestação de serviços de limpeza, via de regra, adquirem os saneantes junto às fábricas que estão submetidas e cumprem as exigências de controle sanitário, e a entrega é feita diretamente no local da prestação de serviços, portanto sequer realizam o armazenamento das substâncias ou qualquer manipulação anterior à utilização.

Por tal perspectiva de desnecessidade da licença para a prestação dos serviços de limpeza, somada a ausência de fundamentação clara para a exigência, denota-se indevidamente restritiva a Cláusula 12.6.6, em nítido prejuízo à ampla competição, razão pela qual a sua exclusão é medida impositiva. (Grifos no original)

Análise da Coordenadoria

O item 12.6.6 traz como requisito de qualificação técnica (peça 5, fl. 17):

12.6.6 Certificado de Licença de Funcionamento **válida** autorizando a empresa a exercer atividade com produtos químicos, sujeito a controle e fiscalização, nos termos previstos na Lei 10.357 de 27/12/2001, emitida pela Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecente do Departamento da Polícia Federal (Grifos no original)

No que se refere à necessidade de exigência no Edital da licença emitida pela Polícia Federal, verifica-se que a Lei Federal nº 10.357/2001, que instituiu tal licença, prevê

no §1º de seu art. 1º que o controle e fiscalização estabelecidos na norma se aplicam a substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica que não estejam sob controle do órgão competente do Ministério da Saúde.

No edital ora impugnado, existem diversas menções de que os produtos empregados nos serviços prestados devem seguir às normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde, como por exemplo, 10.1.2 do Termo de Referência, que trata da execução dos serviços, o qual dispõe: "Os cuidados em relação ao uso de produtos químicos que devem ser observados são: [...] Adquirir somente produtos com registro no Ministério da Saúde" (peça 5, fl. 88).

Esta Corte se pronunciou nos autos do TC nº 001733/2009, do qual se extrai o entendimento de que "a exigência é descabida porque a redação do parágrafo 1º da Lei 10.357/01 exclui da sujeição ao controle exercido pela Polícia Federal as substâncias sob controle do órgão competente do Ministério da Saúde".
Observamos, ainda, que a Portaria MJSP nº 240/2019, em vigor desde 01.09.19, a qual revogou a Portaria MJ 1274/03, incluiu produtos previstos no edital, tais como hipoclorito de sódio e álcool etílico (itens 9.9.5 e 9.9.7 do Termo de Referência, peça 5, fls. 60/61) na Lista VII do seu Anexo I, que trata de produtos que estão sujeitos ao controle da Lei Federal nº 10.357/2001 somente nos casos de exportação ou reexportação para Bolívia, Colômbia e Peru, o que não se aplica, portanto, ao objeto licitado.

*Diante do exposto, **procedente** a representação nesse ponto.*

2.3. Da ilegalidade da exigência de registro da empresa junto ao CRQ (fls. 18/20, peça 01)

Alegações do Representante

A representante alega, ainda, que seria ilegal a exigência do registro da empresa no CRQ:

Por fim, a exigência de qualificação técnica contida na **Cláusula 12.6.9** também se mostrou desarrazoada e, portanto, indevidamente restritiva.

Aproveita-se parte dos argumentos despendidos em relação à ilegalidade da exigência de registro no COREN, haja vista que a exigência de registro da empresa junto ao CRQ não se mostra uma exigência contida na legislação especial direcionada às empresas de prestação de serviços de limpeza, de modo tal que não se enquadraria no permissivo contido no **art. 30, inciso IV, da Lei Geral de Licitações.**

Ademais, não sendo uma especificação dos serviços a fabricação própria dos saneantes domissanitários, e tampouco o armazenamento, e já havendo a previsão de que as fabricantes e os respectivos produtos deverão obedecer às normas da ANVISA, tal como destacado no tópico anterior e previsto na Lei nº 6.360/76, denota-se excessiva a exigência de registro da prestadora de serviços comuns de limpeza junto ao CRQ.

Cabia, outrossim, à Administração ter indicado o fundamento legal pelo qual a exigência de registro se justificaria, medida essa que não foi realizada, padecendo o requisito portanto de vício de fundamentação.

A título de paradigmas, insta consignar que os Tribunais de Contas do Estado de São Paulo e da União já sedimentaram o entendimento no sentido da ilegalidade de se exigir registro junto ao CRQ para as empresas prestadoras de serviços de limpeza:
[...]
Assim, verificando tratar-se de excesso não justificado em lei a exigência de registro das licitantes junto ao CRQ, impositiva a conclusão no sentido da sua ilegalidade, razão pela qual merece ser excluída a previsão contida na **Cláusula 12.6.9.**

Análise da Coordenadoria

Conforme já exposto no item 2.1, 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 e, por sua vez, o STJ 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 sentido, desde que observado o aspecto abordado no item 2.1, quanto à impropriedade da exigência de registro no Coren, não há óbice à exigência de registro da empresa no CRQ, uma vez que se restringirá ao registro no conselho da atividade preponderante. Improcedente a representação nesse aspecto.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de relatório preliminar, pela parcial procedência da Representação, sendo:

*• **Parcialmente procedente** o subitem 2.1, no que tange à ilegalidade da exigência do registro da empresa no Coren;*

*• **Procedente** o subitem 2.2; e*

*• **Improcedente** o subitem 2.3 do Relatório."*

À peça 06 e 19, respectivamente, consta decisão de suspensão do certame e a que a referendou pelo Egrégio Plenário.

A **Autarquia Hospitalar Municipal - AHM** apresentou os esclarecimentos constantes das peças 26, 27 e 28.

A **SFC** entendeu que a modificação no Edital sugerida pela Origem solucionaria os aspectos procedentes dos **itens 2.1 e 2.2** (peça 31).

O Egrégio Plenário autorizou a retomada do certame, desde que efetivadas as correções do Edital aventadas pela Origem (peça 33).

A **SMS** apresentou a nova minuta do Edital e informou que seriam sanadas as irregularidades apontadas no relatório (peça 46).

A **SFC** reiterou sua conclusão anterior (peça 49).

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE**, peça 52, se manifestou como segue:

> *"Em sede preliminar, cumpre consignar que a presente Representação preenche os requisitos normativos para seu regular conhecimento (peças 01/05), ficando, desde logo, assentada **sua admissibilidade** nos termos do artigo 55 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas (RITCMSP) e do artigo 113, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações).*
> *(...)*
> *Ocorre que, embora o E. Plenário desta Corte de Contas tenha autorizado a retomada do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM, condicionada às alterações determinadas (peça 33), verifica-se que, até o presente momento, a AHM não republicou o instrumento convocatório.[8]*
>
> *Da perspectiva jurídica, neste momento processual, com amparo no Relatório Conclusivo de Representação à peça 31 dos autos, caso a Origem venha a republicar o edital com as modificações noticiadas nos autos, entende-se pela possibilidade de superação das alegações constantes dos **itens 2.1** (especificamente na parte relativa à exigência do registro da empresa no Coren) e **2.2 da exordial**.*
> *(...)*
> *Ante o exposto, opina-se pelo conhecimento da presente Representação e, quanto ao mérito, neste momento processual, permito-me fazer as seguintes ponderações jurídicas:*
>
> *Com relação ao **item 2.3 da exordial**, que trata da alegação relativa à exigência de registro da empresa junto ao CRQ, opina-se por sua **improcedência**, em virtude das manifestações da Especializada, às **peças 09** e **31** dos autos.*
>
> *Quanto ao **item 2.1 da exordial**, na parte que trata da alegação referente à exigência de registro do profissional de enfermagem no respectivo Conselho Profissional competente (Coren) para execução das atividades licitadas, entende-se por sua **improcedência**, nos termos dos exames da Auditoria (**peças 09** e **31**).*
>
> *A respeito dos **itens 2.1 e 2.2 da exordial**, com amparo nos exames técnicos (peças 09 e 31), que tratam das alegações relativas à exigência de registro da empresa no Coren e de Certificado de Licença válida de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal, caso a Origem venha a republicar o instrumento convocatório em apreço com as alterações noticiadas nos autos (**peças 26/28**), entende-se pela possibilidade de superação das mencionadas alegações.*
>
> *Para fins de registro, reitero que, até o presente momento, não houve publicação relativa à data de reabertura da sessão do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM no Diário Oficial da Cidade de São Paulo."*

[8] Diário Oficial da Cidade, acesso em 19.10.2020.

Enfim, a **AJCE** assim opinou:

(i) procedência parcial do item 2.1,
(ii) procedência do item 2.2 e
(iii) improcedência do item 2.3 (peças 52 e 53).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, à peça 56, requereu o reconhecimento da improcedência do item 2.3 e da perda do objeto quanto aos itens 2.1 e 2.2.

A **Secretaria Geral – SG** assim formulou seu entendimento (peça 60):

> *"A Representante apontou como ilegais as seguintes exigências editalícias:*
>
> *(i) registro da empresa e de responsável técnico junto ao COREN (item 2.1);*
>
> *(ii) Certificado de Licença válida de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal (item 2.2);*
>
> *(iii) registro da empresa junto ao CRQ (item 2.3).*
>
> *Com base na análise efetuada pela Auditoria, que considerou o **item 2.1 parcialmente procedente**, o **item 2.2 procedente** e o **item 2.3 improcedente** (Peças 09 e 31), o Egrégio Plenário autorizou a retomada do certame condicionada à exclusão das exigências de registro da empresa junto ao COREN e de Certificado de Licença de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal (Peça 33).*
>
> *Conforme consulta realizada na data de hoje no Sistema e-TCM (Id Licitação 1391403), só constam 2 publicações no DOC após a autorização da retomada do Pregão pelo Egrégio Plenário:*
>
> • *DOC de 11/11/2020: republicação do Edital com as alterações determinadas pelo Egrégio Plenário e designação da data da reabertura da sessão para o dia 26/11/2020 (documento anexo 1);*
> • *DOC de 26/11/2020: suspensão do certame para análise de impugnação e aviso de que nova data de abertura da sessão, com retirada de novo edital, seria agendada posteriormente (documento anexo 2).*
>
> *Assim, considerando a última informação publicada pela Origem, sugiro o encaminhamento dos autos à SFC para acompanhamento da republicação do Edital e posterior verificação do cumprimento das determinações exaradas pelo Egrégio Plenário (Peça 33)."*

É o Relatório.

VOTO

Os presentes TCs são analisados em conjunto em cumprimento às determinações constantes das peças 78 e 79 do TC nº 7.849/2020.

TC nº 3.434/2020:

Contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM1, conduzido pela Autarquia Hospitalar Municipal – AHM, a empresa Beta Clean & Service Ltda., formulou a presente Representação com a qual questiona os seguintes pontos do Edital (peça 01), a seguir expostos em numeração adotada pela Auditoria desta Corte em seu relatório de peça 45:

> **2.1** Ausência de planilha de composição de preço/orçamento estimado como anexo do Edital;
>
> **2.2** Ausência de exigência de planilha de custos;
>
> **2.3** Ausência de indicação do dimensionamento da criticidade das áreas hospitalares;
>
> **2.4** Ausência de previsão de técnico em segurança do trabalho – exigência SESMT;
>
> **2.5** Ausência de indicação de necessária apresentação (...) de registro da empresa e do responsável técnico junto ao CREA, Engenheiro Agrônomo, no que se refere a limpeza de área externa de jardim.

Diante disso, requereu a Representante a suspensão do procedimento licitatório em caráter liminar e a posterior adequação do respectivo Edital.

Indeferido o pedido de concessão de liminar, deu-se início à instrução do presente processo que, sobre os itens questionados restou assentado pelos Órgãos Opinantes desta Corte:

. Sobre o item 2.1: **Ausência de planilha de composição de preço/orçamento estimado como anexo do Edital**

Diferentemente da lei 8666/93 que regula a maioria das modalidades de licitação, a LF nº 10.520/02, referida pela Representante, prevê que o orçamento elaborado pela Origem deva constar nos autos do procedimento, porém não há exigência de que o Edital ostente esse dado.

Assim ocorre uma vez que uma das finalidades da modalidade de licitação é estimular a competitividade e possibilitar a negociação do valor final, cabendo ao gestor,

conforme os critérios de oportunidade e conveniência, incluir ou não esses orçamentos no edital.

Sobre isso já se posicionou o Tribunal de Contas da União – TCU no seguinte julgado:

> "*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 tais razões, é de se entender **improcedente** o referido questionamento da Representação.

Sobre o item 2.2: **Ausência de exigência de planilha de custos**

O item 16.2.3 do Edital prevê a apresentação da planilha de composição de custos na ocasião da assinatura do contrato (peça 04). Porém, de acordo com o artigo 37 da Lei Municipal nº 17.273/20 (Política Municipal de Prevenção da Corrupção), a composição de custos unitários deve ser apresentada como parte integrante da proposta, nos termos de seu artigo 37.[9]

Como assinalado pela Auditoria, a ausência de composição de custos juntamente com a proposta também impossibilita que o pregoeiro exerça a previsão do artigo 4°, inciso XI, da Lei Federal 10.520/02, quanto à decisão motivada a respeito de sua aceitabilidade.[10]

Daí se extai que o questionamento da Representação, quanto a esse ponto, é **procedente**.

Sobre o item 2.3: **Das especificações técnicas dos serviços pretendidos**

Aponta a Representante a falta de indicação do dimensionamento da criticidade das áreas hospitalares.

A Auditoria assinalou, no entanto, que o Termo de Referência do Edital traz o conceito de áreas críticas, semicríticas, não-críticas, administrativas e externas (peça 04) e, às fls. 43/44, a Origem informou a metragem quadrada de cada unidade conforme tal classificação.

[9] 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.
[10] "XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade".

Também apresentou, às fls. 35/42, a distribuição das áreas por andar, por hospital e, conforme indicado pela Auditoria, é, ainda, possível realizar vistoria técnica, caso as empresas considerem necessário obter maiores informações para a composição da proposta.

Nesse ponto, portanto, é de se considerar **improcedente** a Representação.

Sobre o item 2.4: Da ausência de previsão de técnico em segurança do trabalho

O requisito constante do item 12.5.88 do Edital, qual seja,

> 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 fornece informação clara quanto à necessidade de atender à NR-4, tampouco à necessidade de ter um Técnico de Segurança do Trabalho no quadro de recursos humanos.

Tal exigência não consta no rol trazido pelos artigos 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, é de se considerar como **procedente** a Representação neste ponto, cabendo à Origem trazer a exigência de técnico de segurança de trabalho de forma clara no Edital, porém, fora do rol de documentos de habilitação.

Sobre o item 2.5: Da não exigência de registro da empresa e do responsável técnico no CREA

Acerca desse ponto, 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, tendo em 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 artigo 1º da Lei Federal nº 6.839/80 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).

É de se notar, assim, que a atividade envolvida na prestação dos serviços do edital não envolve serviços que demandem uma necessidade de profissional inscrito no CREA para execução de serviços de manutenção de áreas verdes.

Tais referências levam a considerar como **improcedente** a Representação nesse ponto.

Ante todo o exposto, uma vez atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade, **CONHEÇO** da Representação formulada pela empresa Beta Clean & Service Ltda., contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM1, promovido pela Autarquia Hospitalar Municipal - AHM, cujo objeto 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.

Quanto ao mérito, com fundamento nas análises efetuadas na instrução do presente processo, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a referida Representação, em razão da **procedência** dos questionamentos expressos nos itens 2.2 e 2.4 da exordial, acima reproduzidos, e **improcedentes** os itens 2.1, 2.3 e 2.5, acima destacados.

TC nº 7.849/2020:

A empresa Representante (peça 01) apontou como ilegais as seguintes exigências editalícias (doravante identificadas como itens 2.1, 2.2 e 2.3, em alusão à numeração adotada pela SFC em seu relatório de peça 09):

> 2.1. (...) exigência de registro da empresa e de responsável técnico junto ao COREN.
>
> 2.2. (...) exigência de Certificado de Licença válida de Funcionamento da Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecentes do Departamento da Polícia Federal.
>
> 2.3. (...) exigência de registro da empresa junto ao CRQ.

Diante disso, a empresa Representante requereu a suspensão, em caráter liminar, do procedimento licitatório e, subsequentemente, a correção do respectivo Edital.

Sobre o primeiro questionamento da Representação, de fato, consta do Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM (peça 5) o condicionante à qualificação técnica "*o Registro da empresa e do Responsável Técnico no COREN, conforme determinado pela Resolução COFEN 255/2001*".

E consta da instrução do presente processo que o Superior Tribunal de Justiça - 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).

No presente caso, o objeto licitado é a prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar, e não envolve serviços de enfermagem, de forma que a exigência de registro da empresa no Coren extrapola o critério da atividade preponderante, ante o que, é de se reconhecer possuir razão a Representante ao questionar tal exigência.

Quanto ao profissional de enfermagem, necessário para execução das atividades, cabe apresentar o registro no conselho competente, como definiu a Origem no Edital.

Com isso, é de se entender **parcialmente procedente** a Representação nesse ponto.

Sobre o segundo questionamento constante da Representação, o item 12.6.6 do Edital traz como requisito de qualificação técnica:

> **12.6.6** Certificado de Licença de Funcionamento **válida** autorizando a empresa a exercer atividade com produtos químicos, sujeito a controle e fiscalização, nos termos previstos na Lei 10.357 de 27/12/2001, emitida pela Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecente do Departamento da Polícia Federal (Grifos no original)

Quanto à necessidade de exigência no Edital da licença emitida pela Polícia Federal, a Lei Federal nº 10.357/2001, que instituiu tal licença, prevê no parágrafo 1º de seu

artigo 1º que o controle e fiscalização estabelecidos na norma se aplicam a substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica **que não estejam sob controle do órgão competente do Ministério da Saúde.**

No edital ora impugnado, existem diversas menções de que os produtos empregados nos serviços prestados devem seguir às normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde, como por exemplo, o item 10.1.2 do Termo de Referência, que trata da execução dos serviços, e dispõe: "*Os cuidados em relação ao uso de produtos químicos que devem ser observados são: (...) Adquirir somente produtos com registro no Ministério da Saúde*" (peça 5, fl. 88).

Nos autos do TC nº 001733/2009, consta o pronunciamento desta Corte no qual entende que "*a exigência é descabida porque a redação do parágrafo 1º da Lei 10.357/01 exclui da sujeição ao controle exercido pela Polícia Federal as substâncias sob controle do órgão competente do Ministério da Saúde".*

Informa, ainda a Auditoria desta Corte que a Portaria MJSP nº 240/2019, em vigor desde 01.09.19, a qual revogou a Portaria MJ 1274/03, incluiu produtos previstos no edital, tais como hipoclorito de sódio e álcool etílico (itens 9.9.5 e 9.9.7 do Termo de Referência, peça 5, fls. 60/61) na Lista VII do seu Anexo I, que trata de produtos que estão sujeitos ao controle da Lei Federal nº 10.357/2001 somente nos casos de exportação ou reexportação para Bolívia, Colômbia e Peru, o que não se aplica, portanto, ao objeto licitado.

Ante o apurado, é de se reconhecer como **procedente** a insurgência da Representação contra tal exigência.

Sobre o terceiro questionamento da Representação, conforme indicado acima, pertinente ao primeiro questionamento, o artigo 1º da Lei Federal 6.839/80 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 e, por sua vez, o STJ 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).

Assim, desde que observado o quanto abordado no **item 2.1**, acerca da impropriedade da exigência de registro no Coren, não há óbice à exigência de registro da empresa no Conselho Regional de Química - CRQ, uma vez que se restringirá ao registro no conselho da atividade preponderante.

Com isso, é de se entender **improcedent**e a Representação nesse aspecto.

Ante todo o exposto, uma vez atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade, **CONHEÇO** da Representação formulada pela empresa Qualitech

Terceirização Ltda., contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 538/2019/AHM1, promovido pela Autarquia Hospitalar Municipal - AHM, cujo objeto 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.

Quanto ao mérito, com fundamento nas análises efetuadas na instrução do presente processo, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a referida Representação, ante as seguintes entendimentos de razões acima expostas:

. item 2.1 da Representação: **procedência** do questionamento da exigência de registro da empresa ao COREN e **improcedente** o questionamento sobre o registro, neste mesmo órgão, do responsável técnico, tornando, assim, **parcialmente procedente** esse item;

. item 2.2 da Representação: **procedente**;

. item 2.3 da Representação: **improcedente.**

Expeça-se ofício dirigido à empresa Representante, dando-lhe ciência do teor da presente decisão.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/05/2024 11:15:16 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo