@NUMERO_ATO

Processo	-	TC/003982/2021
Representante	-	Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo – Seac-SP
Representada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Representação interposta em face do edital de Pregão Eletrônico 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

74ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SME. CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS. CEIS E CEMEIS. 1. Alegações não comprovadas. Pandemia. LINDB. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente DOMINGOS DISSEI, após determinação na 3.369ª S.O., para que lhe fossem conclusos a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO e ROBERTO BRAGUIM, com voto anteriormente proferido, na 3.366ª S.O., pelos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e EDUARDO TUMA – Revisor *ad hoc*.

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, uma vez que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos arts. 55 e seguintes no Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor *ad hoc,* com declaração de voto apresentada, e

ROBERTO BRAGUIM, votando o Conselheiro Presidente DOMINGOS DISSEI para efeito de desempate, nos termos do art. 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgá-la totalmente improcedente, com amparo nas manifestações dos órgãos preopinantes e do parecer do Secretário Geral.

Vencidos, no mérito, os Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO, que julgaram a inicial parcialmente procedente com recomendação à Origem.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio dos votos e deste Acórdão ao representante e ao Secretário Municipal de Educação, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe.

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

São Paulo, 19 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente, com voto
RICARDO TORRES – Relator
EDUARDO TUMA – Conselheiro Revisor *ad hoc*, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do RITCMSP

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 10/04/2026 15:46:05 -03:00
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 13/04/2026 12:23:02 -03:00
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 15/04/2026 11:56:21 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/003982/2021**
Origem: Secretaria da Educação
Objeto: *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 – SME (*SEI nº 6016.2021/0000382-9*).

REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. SME.
1. Robustez dos critérios de limpeza por metro quadrado. 2. Padronização da mensuração dos custos, melhoria do histórico de preços/quantidades de funcionários alocados e melhoria da transparência dos serviços. 3. Parcial procedência. 4. Recomendação.

R E L A T Ó R I O

Egrégio Plenário,

Versam estes autos sobre Representação (Peça 01) apresentada 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* atribuídos à gestão da *Secretaria Municipal de Educação – SME*.

Depreende-se que a Representante, no bojo da Exordial, além dos pleitos finalísticos de admissibilidade e suspensão imediata do Certame, vez que as disposições editalícias, no entender da Peticionante, estariam maculadas de falhas que inquinariam a validade jurídica do Certame pelas razões seguintes:

> **2.1.** Falta de critérios adequados para a contratação de serviços por Metro Quadrado – M², relativamente à parametrização dimensional e volumétrica do quantitativo ínsito ao objeto de limpeza;
> **2.2.** Ausência de elementos básicos para a aplicação integral do plano sanitário de retorno às aulas na execução dos serviços de limpeza;
> **2.3.** Iminência do risco de insolvência da pessoa jurídica afigurada como parte contratada, ocasionando o potencial risco de responsabilização subsidiária da Administração Pública Municipal ou, em determinados casos como aqueles que envolvem débitos de

natureza trabalhista, até mesmo responsabilização solidária da Municipalidade junto à Contratada;

2.4. Precarização da mão-de-obra dos profissionais de limpeza, ultimando-se imperiosa a notificação do SEAC/SP por parte do TCM/SP, oportunizando-lhe a apresentação de manifestação a respeito das condições técnico-operacionais a que seriam submetidos os empregados assujeitados ao poder diretivo da Contratada.

Remetidos os autos ao crivo fiscalizatório da Coordenadoria II (Peça 13), manifestou-se a Especializada, em sede de Relatório Preliminar, pela parcial procedência da Representação:

I. **<u>Improcedência</u> do Item 2.1:** Alteração da metodologia paramétrica de Contratação de serviços de limpeza por M², tendo como base o CADTERC de 2020 – produzido pelo Governo de São Paulo – especificamente quanto aos elementos gerais de produtividade constantes em seu Volume 15 e reproduzidas no item 1.4.3 do Instrumento Convocatório (Peça 4 – fls. 19). Ademais, verifica-se no item 1.2 do Edital (Peça 4 – fls. 03) a existência de um quadro informativo acerca da metragem total das unidades que integram cada um dos Lotes licitados, bem como exibe o numerário de Unidades Escolares abrangidas pela integralidade do objeto em questão, inclusive com detalhamento de metragem relativo a todos os Estabelecimentos de Ensino afigurados como destinatários dos serviços de limpeza.

II. **<u>Procedência</u> do Item 2.2:** Descrição do objeto licitado em desconformidade com o "Protocolo Volta às Aulas Versão II" datado de janeiro de 2021 e originado de elaboração pela própria Origem – despiciendo o teor de Estudo Técnico formulado pela FIA e da alegada desnecessidade de alteração paramétrica de produtividade por parte da SME. Portanto, considerando o contexto de emergência pandêmica que à época vigorada em decorrência da COVID-19, ultimar-se-ia imperiosa a conformação e a integração entre os procedimentos de higiene e desinfecção inerente ao aludido Protocolo e o objeto do Pregão *sub examine*, cujo engendramento teria sido olvidado pela Unidade Gestora;

III. **<u>Improcedência</u> do Item 2.3:** Ausentes quaisquer elementos concretos de iminente risco de insolvência por parte da Contratada, que seria condicionante imprescindível para aventar riscos de responsabilização subsidiária ou solidária da Municipalidade por atos imputáveis à ingerência da Contratada, não há se falar em ponto falho ínsito aos termos do Instrumento Convocatório;

IV. **<u>Improcedência</u> do Item 2.4:** Ausência de demonstração pela Peticionante da indispensabilidade referente à notificação do Sindicato Laboral, seja pela via de argumentação jurídica, seja pela via de demonstração fática referente à precarização da mão-de-obra dos profissionais de limpeza.

V. **Recomendação sugerida:** Previsão editalícia expressa quanto à necessidade de atendimento aos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no "Protocolo Volta às Aulas – Versa

II", enquanto perdurar a emergência sanitária ocasionada pela Pandemia do *COVID-19*.

Em sede de cognição sumária, voltada ao exame do pedido cautelar forlumado pela Representante, o Relator (Peça 14) exarou Despacho com o seguinte teor:

I. Indeferimento da Medida Cautelar pugnada pela Representante;
II. Determinação de previsão expressa no Edital em que conste o aceite da Contratada quanto ao atendimento dos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no "Protocolo Volta às Aulas Versão II";
III. Determinação à SME que divulgue rotina de limpeza das Unidades Escolares em quadros afixados nas instalações em suas dependências prediais;
IV. Intimação da Representante e da SME para ciência e adoção das devidas providências (Peça 14).

Regularmente oportunizada a sua manifestação nos autos, manifestou-se a Origem (Peça 32) com a prestação dos seguintes esclarecimentos:

I. O Estudo empreendido pela FIA tem como premissa a limpeza das dependências prediais de Unidades Escolares: abrangendo atendimento de 35% do quantitativo escolar, com observância dos períodos referentes aos 3º, 6º e 9º anos, que correspondem às EMEFs.
II. Observa-se nos autos do *Processo SEI nº 6016.2021/0000382-9* (Doc. 041246590), relativamente às contratações de serviços de limpeza e desinfecção predial realizados nas

Unidades Escolares geridas pela SME, a alegação de que os quesitos tecnicamente pertinentes ao "*Protocolo Volta às Aulas Versão II*" e outros congêneres se encontram incorporados na totalidade dos instrumentos contratuais da Pasta, configurando tais serviços atividades de caráter roteiro cuja operacionalização e uso dos materiais e instrumentos necessários para tanto não resultariam em tempo adicional àquele ordinariamente estimado para a execução dos serviços em questão. É dizer, alega-se que o retorno das aulas em regime presencial não acarretaria incompatibilidades com o os parâmetros de encargos ordinariamente estimados para a execução dos ajustes de limpeza, de modo que a dosimetria originária de serviços e materiais já seriam suficientes para suportar, em proporções totais, o retorno dos discentes às Unidades Escolares a partir do encerramento do regime remoto;

III. Explicou que todas as empresas contratadas no Pregão Eletrônico nº 05/SME/2021 serão oficiadas e receberão orientações quanto à implementação dos protocolos de saúde e a obrigatoriedade de seu cumprimento quando do início da execução.

IV. Informou que a metodologia de contratação para a unidades do tipo CEI/CEMEI, objeto da Representação, se difere da contratação para as unidades do tipo EMEFs. Optou para as unidades escolares do tipo CEI/CEMEI o modelo híbrido, ou seja, a contratação será realizada por metro quadrado limpo a partir do parâmetro Cadterc com a solicitação de inclusão de mais dois funcionários, já prevendo necessidade de atendimento diferenciado

pelas especificidades características da Educação Infantil.

V. Dessa forma, analisando a afirmação da FIA de que não há necessidade da alteração da produtividade de limpeza das unidades educacionais, o Edital previu as mesmas atividades e frequência dos licitatórios anteriores, que foram validados em licitações anteriores pelo Tribunal de Contas do Município.

VI. Ainda, no âmbito da gestão de contratos, informou que está sendo desenvolvido um guia orientativo para as unidades escolares de como deve ocorrer o planejamento e fiscalização das atividades de limpeza para a implementação do contido no Protocolo Sanitário em sua edição mais recente (Versão Março/2021).

Após a análise da defesa e esclarecimentos apresentados pela Origem (Peça 32), a Auditoria elaborou Relatório Conclusivo de Peça 38 opinando pela manutenção da improcedência acerca dos pontos 2.1, 2.3 e 2.4 e, quando ao apontamento 2.2, convertendo-o em recomendação "*à SME para que as empresas vencedoras do certame sejam não só oficiadas para a ciência da obrigatoriedade do cumprimento dos protocolos, mas que também firmem termo aditivo anuindo à obrigatoriedade em face continuidade da situação de emergência na cidade de São Paulo e diante do cenário de volta às aulas*".

Conforme publicação encartada no Diário Oficial da Cidade – DOC (fls. 80) no dia 17/04/2021, ultimou-se homologado e

adjudicado (Doc. SEI nº 042270716) o objeto do Pregão Eletrônico nº 05/SME/2021[1], declaradas vencedoras as empresas abaixo listadas:

I. **Lote 1 (DRE/Campo Limpo):** Lume Serviços e Engenharia LTDA (CNPJ nº 14.599.466/0001-60), no valor de R$ 4.271.310,24 (quatro milhões, duzentos e setenta e um mil e trezentos e dez reais e vinte e quatro centavos);
II. **Lote 2 (DRE/Freguesia do Ó):** Lume Serviços e Engenharia LTDA (CNPJ nº 14.599.466/0001-60), R$ 3.050.060,04 (três milhões, cinquenta mil e sessenta reais e quatro centavos);
III. **Lote 3 (DRE/Ipiranga):** Especialy Terceirazação EIRELI (CNPJ nº 20.522.050/0001-46), no valor de R$ 2.385.171,12 (dois milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, cento e setenta e um reais e doze centavos)**;**
IV. **Lote 4 (DRE/Capela do Socorro):** Interativa Facilities LTDA (CNPJ nº 05.058.935/0001-42), no valor de R$ 3.389.308,56 (Três milhões, trezentos e oitenta e nove mil trezentos e oito reais e cinquenta e seis centavos);
V. **Lote 5 (DRE/Itaquera):** Veneza Serviços Empresariais EIRELI (CNPJ nº 14.490.337/0001-39), no valor de R$ 3.719.871,12 (três milhões, setecentos e dezenove mil, oitocentos e setenta e um reais e doze centavos);
VI. **Lote 6 (DRE/Penha):** Base Sistema Serviços de Administração e Comércio LTDA (CNPJ nº 02.183.750/0001-71), no valor de R$ 4.163.068,56

[1] **Doc. SEI nº 040653775:** As contratações resultantes resultaram na oneração das dotações orçamentárias 16.10.12.365.3010.4.360.3.3.90.39.00.00 e 16.10.12.365.3010.2.876.3.3.90.39.00.00, indicadas nas Notas de Reserva nºs 17.659/2021 e 17.660/2021.

(quatro milhões ,cento e sessenta e três mil, sessenta e oito reais e cinquenta e seis centavos).

Percorridas as etapas de contraditório e ampla defesa da Origem quanto ao teor do Relatório Preliminar de Auditoria (Peça 13), a *Coordenadoria II* regularmente procedeu à elaboração do Relatório Conclusivo (Peça 38), com as considerações abaixo:

I. O Apontamento **2.2**, inicialmente considerando como Procedente pela Especializada (Peça 13), passou a figurar como **Recomendação** à SME em sede de Relatório Conclusivo (Peça 38), no sentido de que as empresas vencedoras do Certame, além de oficiadas para ciência e obrigatoriedade do cumprimento de Protocolos, também celebrem junto à Unidade Contratante Termos Aditivos anuindo à obrigatoriedade em face da vigência de situação emergencial de saúde pública na municipalidade à época dos fatos, somada à retomada das volta às aulas no regime presencial
II. Os Apontamentos **2.1, 2.3** e **2.4**, vez que inalteradas as conclusões da Auditoria em sede de Relatório Preliminar (Peça 13), permanecem tidos como **improcedentes**.

Oficiada para apresentar manifestação, a Origem (Peça 44) prestou esclarecimentos e assim informou:

I. Providenciaria as notificações das empresas acerca da obrigatoriedade do cumprimento dos protocolos e da divulgação da rotina de limpeza em quadros das instalações prediais das Unidades Escolares;

II. Analisaria a viabilidade da celebração de aditamento, consoante sugerido em sede de Relatório Preliminar pela *Coordenadoria II* (Peça 13).

Imbuída da atribuição de defender os interesses da municipalidade no feito, manifestou-se nos autos a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (Peça 48), requerendo que a Representação fosse conhecida e, quanto ao mérito, julgada totalmente improcedente.

Finalizada a instrução processual, foram remetidos os autos à D. Secretaria Geral desta E. Corte (Peça 51), que opinou pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito, pela sua parcial procedência, ultimando-se procedente o Apontamento 2.2 – sem prejuízo da recomendação sugerida pela *Coordenadoria II*.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER da Representação e, no mérito, julgá-la PARCIALMENTE PROCECENTE.

1. Preliminarmente, cabe **CONHECER** da Representação, vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos arts. 55[2] e seguintes no Regimento Interno desta E. Corte.

2. Passo ao exame de mérito.

3. Relativamente ao **Apontamento 2.1**, é o caso de considerá-lo **improcedente**, vez que a Origem adotou como base para os parâmetros de produtividade previstos no Estudo da FIA, consonante os Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados - CADTERC, especificamente no que tange à incorporação das Determinações constantes no *Volume 15 do CADTERC – item 1.4.3* (Peça 04 – fls. 19). Outrossim, cumpre salientar que na ocasião do julgamento referente ao *TC/000323/2023*[3], emergiu Precedente

[2] **Art. 55.** A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço. § 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. § 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade

[3] **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.
(...)
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.

firmado por este E. Plenário em sentido favorável à adequação da metodologia de limpeza de instalações prediais, de mobiliários e de materiais educacionais pelo parâmetro do Metro Quadrado – M² como "*unidade de execução de serviço*".

4. No que tange ao **Apontamento 2.2**, consoante pontuado pela *Coordenadoria II* em sede de Relatório Conclusivo (Peça 38), em que pese a sua ***procedência*** ante às pretéritas circunstâncias - contemporâneas ao Certame - inerentes à retomada das aulas presenciais à época da Pandemia ocasionada pelo *COVID-19*, entendo que não mais subsiste a emergência sanitária que motivaria eventuais alterações via aditamentos nas minutas contratuais que decorreram dos 6 (seis) Lotes abrangidos pelo Instrumento Convocatório, afigura-se suficiente a emissão de Recomendação à Origem para que verifique e aprimore a convergência e a gestão coordenada entre os seus Certames e seus Programas.

5. No que diz respeito ao **Apontamento 2.3**, é o caso de considerá-lo **improcedente**, vez que a Representante não trouxe elementos concretos que embasariam o alegado risco futuro de insolvência das empresas contratadas correlacionados com eventuais

---

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 itens8 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 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).

disposições editalícias que vulnerariam a Origem no que tangem, exemplificativamente, à sua hipotética e prospectiva corresponsabilização por encargos laborais[4] junto à Contratada caso esta descumpra a legislação trabalhista vigente.

6. Finalmente, é **improcedente** o Apontamento **2.4**, em razão da ausência de demonstração pela Representante da indispensabilidade referente à notificação do Sindicato Laboral, seja pela via de argumentação jurídica, seja pela via de demonstração fática referente à precarização da mão-de-obra dos profissionais de limpeza, em conformidade com entendimento convergente manifestado pela Auditoria

Diante do exposto e com amparo nos posicionamentos das Áreas Técnicas deste Tribunal, **CONHEÇO** da Representação para, no mérito, julgá-la **PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

RECOMENDO que a Secretaria Municipal de Educação – SME, nas especificações técnicas de seus certames, observe os pontos de concatenação que sejam pertinentes às suas Políticas Públicas e Protocolos Circunstanciais, a fim de integrar os seus instrumentos e diretrizes gerais para precaver dissonâncias entre objetos e assegurar o constante aprimoramento de sua gestão.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário de Educação, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

[4] Depreende-se da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho que somente ocorrerá responsabilização trabalhista da Administração Pública por débitos trabalhistas imputáveis às empresas contratadas quando incorrer em conduta culposa, como se vê em casos de falha fiscalizatória de contratos ou falhas no cumprimento de suas obrigações como Parte Contratante, hipótese em que a responsabilização seria subsidiária àquela do ente privado.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 23/05/2025 17:59:04 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Sessão Ordinária nº 3.366ª, de 21 de maio de 2025.

TC/003982/2021 – Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo SEAC-SP - Secretaria Municipal de Educação - Representação interposta em face do edital de Pregão Eletrônico 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 e dos Centros Municipais de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (FHMC)

Relator: Conselheiro Presidente Ricardo Torres

EMENTA: Representação – Sindicato - Edital de Pregão Eletrônico 05/SME/2021 - Ausência de critérios adequados - Da invalidação das regras sanitárias – Alegações não comprovadas – Pandemia – Coronavírus – LINDB - Improcedência.

VOTO

01. Trata-se de Representação interposta pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP) em face do edital de Pregão Eletrônico 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 e dos Centros Municipais de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (FHMC).

02. A Representação questiona a legalidade, a viabilidade técnica e os impactos econômicos e sanitários do Edital do Pregão Eletrônico nº 05/SME/2021, destinado à contratação de empresas para execução de serviços de limpeza e conservação nos Centros de Educação Infantil (CEIs) e Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) da Secretaria Municipal de Educação.

03. A linha mestra da discordância do representante tem início no inconformismo de que a licitação em análise pretende contratar serviços de limpeza e conservação dentro da regra geral de metro quadrado limpo, o que entende não observar o equilíbrio entre a técnica e o fato.

04. O sindicato argumenta que o edital apresenta falhas estruturais graves, principalmente relacionadas à ausência de estudos técnicos adequados das metragens das unidades escolares e à definição genérica e desproporcional de critérios para contratação de serviços, baseando-se apenas em metragem quadrada limpa. Tal abordagem, segundo o documento, desconsidera a realidade prática das escolas, como presença de mobiliário,

frequência de uso dos espaços, peculiaridades estruturais e a necessidade de reforço na higienização durante o período de pandemia. Além disso, critica a redução da força de trabalho prevista — apenas três funcionários por unidade — sem justificativas técnicas e sem comparação com contratos anteriores, os quais tinham número superior de profissionais.

05. O Representante destacou que a licitação se valeu de parâmetros de pregões realizados em 2018 (pregões 10/2018, 27/2018 e 37/2018), momento no qual não havia qualquer perspectiva de pandemia, desconsiderando completamente as novas exigências sanitárias do Plano de Retomada das Aulas elaborado pelo Governo do Estado de São Paulo. Entre os pontos ignorados no edital estão a necessidade de limpeza mais frequente de ambientes críticos como salas de aula e banheiros, e o consumo ampliado de materiais de higiene pessoal — que foi calculado apenas com base no número de alunos, com a exclusão do número de professores, funcionários e visitantes. Confira (peça 01, fls. 10):

> 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, com isto definir 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.

06. No médio e longo prazo, a Representação alerta que a execução contratual, nos termos questionados, levará à insolvência das empresas contratadas, gerando colapso operacional e risco à continuidade dos serviços, além de responsabilizar subsidiariamente a Administração Pública conforme previsto na Súmula 331 do TST.

07. A precarização das condições de trabalho dos profissionais de limpeza também é um ponto levantado, sendo requisitada a inclusão do sindicato laboral no processo administrativo para manifestação sobre as condições operacionais impostas (peça 10, fls. 12 e 13).

08. Diante dessas inconsistências, o SEAC-SP requer a imediata suspensão do certame licitatório (medida cautelar), agendado para 03 de março de 2021, e solicita a revisão ampla do edital. Solicita, portanto, a realização de estudos reais das metragens, adequações ao plano sanitário de retorno às aulas, revisão dos critérios de produtividade por metro quadrado limpo, e reformulação da previsão contratual que pode durar até 60 meses, considerando a lenta evolução da vacinação e a provável continuidade das exigências sanitárias por tempo prolongado.

09. Após análise da Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP), a Auditoria, em seu relatório preliminar (peça 13), concluiu pela procedência do apontamento 2.2, e pela improcedência

dos apontamentos 2.1, 2.3 e 2.4. A numeração e redação dos itens foram assim organizadas:

> *2.1. Da ausência de critérios adequados para contratação de serviços de limpeza por metro quadrado limpo.*
> *2.2. Da invalidação das regras do plano sanitário de retomada das aulas.*
> *2.3. Danos em longo prazo.*
> *2.4. Da indispensável inclusão do sindicato laboral nesta ação administrativa, por parte desta corte, pelos danos que sofrerão os funcionários de limpeza.*

010. Em despacho à peça 14, o Conselheiro Relator indeferiu a medida cautelar pleiteada e determinou que o contrato que vier a ser assinado preveja, expressamente, o aceite do Contratado quanto à necessidade de atendimento aos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no denominado protocolo "Volta às Aulas – Versão II, de janeiro de 2021, enquanto durar a situação de emergência em decorrência da pandemia de COVID-19.

011. Ademais, determinou que a Secretaria Municipal de Educação divulgue a rotina de limpeza das escolas em quadros afixados nas instalações prediais das Unidades Escolares enquanto perdurar a pandemia de COVID-19, em atendimento ao protocolo de retorno às aulas.

012. Em resposta (peça 32), a Secretaria Municipal da Educação (SME) afirmou que o edital do Pregão Eletrônico nº 05/SME/2021 foi elaborado com base em estudo técnico da FIA, a qual considerou protocolos sanitários federais, estaduais e municipais, contratos vigentes e um levantamento comparativo de práticas internacionais de limpeza escolar, validando-se as atividades rotineiras de higienização sem necessidade de acréscimo de produtividade.

013. Para as unidades de Educação Infantil (CEIs/CEMEIs), a SME adotou modelo híbrido de contratação por metro quadrado limpo segundo parâmetro Cadterc, incluindo dois funcionários adicionais por unidade, o que, segundo o estudo, atende às especificidades desse segmento sem exceder o escopo previsto em licitações anteriores.

014. Quanto ao cumprimento dos protocolos de limpeza e desinfecção do "Volta às Aulas – Versão II" (março/2021), a SME informa que será elaborado um guia orientativo para gestores escolares e empresas contratadas, detalhando as rotinas de limpeza e fiscalização necessárias, assegurando a aplicação integral das medidas enquanto perdurar a emergência sanitária.

015. Em relação aos insumos, a FIA concluiu que os materiais de limpeza já previstos nos contratos cobrem integralmente as necessidades de desinfecção, restando apenas incluir máscaras para todos os funcionários terceirizados, representando acréscimo estimado em R$ 1,76 por profissional/mês, com vida útil de seis meses.

016. Por fim, a SME trouxe recomendações adicionais extraídas do Relatório 03 da FIA, tais como treinamentos de equipes, educação dos alunos sobre higiene, disponibilização de espaços para isolamento de sintomáticos e intensificação da fiscalização contratual, concluindo que as previsões do edital e as ações complementares em curso são suficientes para garantir segurança e eficiência na retomada das aulas presenciais (peça 32, fls. 5 e 6).

017. O Relatório Conclusivo (peça 38) da Auditoria manteve a improcedência dos apontamentos 2.1, 2.3 e 2.4. Quanto ao item 2.2., transformou-o em Recomendação à SME para que as empresas vencedoras do certame sejam não só oficiadas para ciência da obrigatoriedade do cumprimento dos protocolos, mas também para que firmem termo aditivo anuindo à obrigatoriedade em face da continuidade da situação de emergência na cidade de São Paulo e diante do cenário de volta às aulas.

018. Devidamente intimada, a SME (peça 44) se comprometeu a avaliar e cumprir as recomendações da Auditoria.

019. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 48) acompanhou as conclusões da Auditoria quanto à improcedência da Representação e a sugestão de recomendação.

020. A Assessora da Secretaria Geral (peça 50), considerou improcedentes os itens 2.1, 2.3 e 2.4, e procedente o item 2.2.; ao passo que o Secretário Geral (peça 51) opinou pelo conhecimento e improcedência da Representação.

021. É o relatório.

VOTO

022. Trata-se de Representação (peça 01) interposta pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP) em face do edital de Pregão Eletrônico 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 e dos Centros Municipais de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (FHMC).

023. *Ab initio*, conheço da Representação, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 55 do RITCMSP.

024. Conforme a sistematização realizada pela Auditoria desde seu Relatório Preliminar (peça 13), extrai-se que o Representante se insurgiu contra os quatro principais pontos do Edital.

025. Acompanho as manifestações técnicas precedentes, no sentido da improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.4 e, especificamente quanto ao item 2.2, que se tornou o ponto central para o deslinde da presente Representação, entendo por sua superação, cenário que me conduz ao julgamento de improcedência total da presente, acompanhando, nesse aspecto, o parecer do então Secretário Geral, que à peça 51, concluiu em igual sentido.

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

026. O Representante insurge-se em face da metodologia de contratação dos serviços de limpeza, qual seja, por metro quadrado. Alega que, pela forma como foi construída

essa licitação, é impossível obter contratos com qualidade operacional e resultado de higienização ambiental qualitativa.

027. De fato, a SME alterou a metodologia de contratação de serviços de limpeza de número de postos de trabalho para a contratação por m², mas não o fez sem critério, e sim pautada no 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).

028. Já o item 1.4.3.3 do Anexo I do edital prevê que 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). Portanto, o número de postos de trabalho passou a ser objetivamente estimado em todas as unidades.

029. Pelas informações prestadas, julgo improcedente este apontamento.

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

030. Em sua representação, o Sindicato alegou que o edital não incorporava critérios técnicos compatíveis com o contexto pandêmico da COVID-19, para além de não realizar estudos atualizados de metragem das escolas, manter padrões antigos de produtividade por funcionário (oriundos de licitações de 2018), e não considerar, na integralidade, o plano sanitário do Estado de São Paulo, sobretudo quanto à frequência de limpeza e à quantidade de materiais de higiene, que teria sido estimada apenas com base no número de alunos, excluindo professores e funcionários.

031. Ao analisar as alegações, a Auditoria posicionou-se pela procedência do apontamento 2.2, especificamente quanto à obrigatoriedade de que edital contemplasse 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 (Peça 13).

032. Em sua defesa, a Origem afirmou estar o edital baseado em estudo técnico conduzido pela Fundação Instituto de Administração (FIA), a qual considerou tanto o atendimento a 35% da ocupação escolar, quanto à rotina de limpeza exigida por protocolos sanitários. Segundo a SME, as atividades de limpeza previstas já faziam parte das obrigações contratuais anteriores, sem necessidade de tempo adicional, e os insumos estavam contemplados, exceto as máscaras, cuja aquisição demandaria ajuste contratual. A contratação para CEIs e CEMEIs seguiu modelo híbrido com base em metro quadrado limpo, com previsão de dois funcionários adicionais por unidade, considerando as especificidades da Educação Infantil. Ainda, no âmbito da gestão de contratos, informou que estava a desenvolver um guia orientativo para as unidades escolares de como deve ocorrer o planejamento e fiscalização das atividades de limpeza para a implementação do contido no Protocolo Sanitário em sua edição mais recente (Versão Março/2021).

033. Sobre a determinação acerca da obrigatoriedade de atendimento aos protocolos de saúde em contrato, disse que o documento determina que os contratos prevejam expressamente a necessidade do atendimento aos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no protocolo "Volta às Aulas - Versão II", enquanto durar a situação de emergência em decorrência da pandemia de COVID 19.

034. Após a análise da defesa e esclarecimentos apresentados pela Origem, no Relatório Conclusivo de peça 38, a SCE converteu o apontamento 2.2 em recomendação, "à SME para que as empresas vencedoras do certame sejam não só oficiadas para a ciência da obrigatoriedade do cumprimento dos protocolos, mas que também firmassem termo aditivo anuindo à obrigatoriedade em face continuidade da situação de emergência na cidade de São Paulo e diante do cenário de volta às aulas" (Peça 38).

035. Destaco, inicialmente, que com o fim da situação de emergência na Cidade de São Paulo, a alvitrada proposta de recomendação mostra-se prejudicada.

036. Contudo, para além da citada conclusão, impende ressaltar que o ajuste foi celebrado durante o período de situação emergencial da pandemia do Covid-19, que se iniciou no dia 16 de março de 2020, nos termos do artigo 1º do Decreto Municipal nº 59.283/2020.

037. Como é notório, a pandemia de COVID-19 trouxe uma realidade aos gestores públicos em que eram demandadas decisões sensíveis em curto espaço de tempo, com diversos exemplos neste momento que se enquadrariam na situação. Aliás, o artigo 22, *caput*, da LINDB abarcou muito bem o período pandêmico vivenciado à época, na medida em que determinava que na "*interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*." Conjuntamente, o §1º do mesmo artigo dispõe que "*em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente*."

038. Ensina, no tema, o professor Erik Federico Gramstup que a referida norma "*atenta ao que se convencionou chamar de primado da realidade: as circunstâncias concretas de cada gestor público devem ser consideradas na interpretação das normas aplicáveis. Norma dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas*."[1]

039. Assim, não há como deixar de admitir que diante dos inúmeros desafios impostos aos gestores na tomada de decisão, impõe-se, neste momento, ao julgar o objeto destes autos, levar em conta todos "**os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**".

040. O intuito do artigo 22 da LINDB é evitar que sejam impostas ao gestor ações de difícil cumprimento, devendo-se levar em conta na decisão a situação do gestor e considerar a realidade, não sendo suficiente a alegação imprecisa que a ele cabe dar efetividade às políticas públicas.

---

[1] Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2021. Pág. 366

041. Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo no Decreto nº 59.283/2020 e a LINDB devem guiar o entendimento do Colegiado neste momento.

042. O gestor, durante a pandemia da COVID-19, enfrentava vários dilemas, obstáculos e situações que demandaram a tomada de decisões em pouco tempo, sendo certo que tais decisões foram tomadas no sentido de preservar vidas e a saúde. É o caso dos autos.

043. O citado artigo da LINDB previu que a conduta eivada de erro grosseiro ou dolo é que poderá ser responsabilizada, com a finalidade de evitar a chamada paralisia decisória na Administração Pública (o fenômeno também costuma ser denominado de "apagão das canetas").

044. Adicionalmente, seguindo o mesmo raciocínio, o artigo 24, *caput*, da LINDB, determina que "*a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado* ***levará em conta as orientações gerais da época****, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*"

045. Levando-se em conta as "orientações gerais" vigentes durante o período de pandemia e crise sanitária, como as regras da Lei Federal nº 13.979/2020, o julgamento, neste momento, merece especial atenção quanto aos atos dos gestores praticados durante o contexto de pandemia.

046. Destaco que a Lei Federal nº 13.655/2018, que adicionou a redação dos artigos 20 a 29 da LINDB, foi elaborada, sobretudo, com o objetivo de trazer um impacto cultural às relações de direito público, influenciando os parâmetros interpretativos e sua aplicação pelos órgãos de controle.

047. Este posicionamento de relativização em razão da pandemia também foi adotado pela Justiça Comum, como pode ser visto pela Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a qual recomendou aos magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuassem na pandemia da COVID-19 de forma a fortalecer o sistema brasileiro de saúde e a preservar a vida com observância da isonomia e dos preceitos veiculados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

048. Por essas razões, entendo que o apontamento 2.2 constante do Relatório preliminar, posteriormente convertido em recomendação pela Auditoria no Relatório Conclusivo, não deve subsistir, cenário que me conduz à manifestação pela improcedência do reclamo, sem a realização da recomendação então proposta, em face do tempo decorrido e da finalização da situação de emergência que lhe conferia substrato.

2.3. Danos em médio prazo.

049. O Representante alerta que, no médio prazo, os contratos entrariam em insolvência operacional com forte impacto econômico, causada por ato direto do próprio contratante, o qual, na sequência, seria compelido a responder subsidiariamente ou, até

mesmo, solidariamente, pelas dívidas trabalhistas da Contratada nos termos da súmula 331 do TST.

050. O alerta do representante não se pautou em qualquer dado técnico ou estudo pormenorizado colacionado aos autos; limitou-se a "prever" o colapso sem amparo em elementos concretos.

051. A Representação é improcedente quanto a esse ponto.

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

052. O Representante externou que a licitação em voga ocasionaria uma precarização da mão de obra de profissionais de limpeza, razão pela qual seria indispensável a notificação do sindicato laboral da categoria de asseio e conservação para manifestação a respeito das condições técnico-operacionais a que seriam submetidos os empregados da Contratada.

053. Contudo, o Representante não logrou demonstrar a citada precarização da mão de obra dos profissionais de limpeza, nem mesmo a eventual diminuição da qualidade do trabalho a ser desempenhado.

054. Improcedente, pois, este apontamento.

055. Ante o exposto, **CONHEÇO** da Representação (Peça 01) 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, eis que preenchidos os requisitos regimentais, e **JULGO-A IMPROCEDENTE** quanto ao mérito, com amparo nas manifestações dos órgãos preopinantes e do parecer do Senhor Secretário Geral.

056. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

057. É como voto, Senhor Presidente.

EDUARDO TUMA

CONSELHEIRO

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 26/05/2025
13:19:09 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Egrégio Plenário,

1. Trata-se de Representação interposta pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP) em face do edital de Pregão Eletrônico 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 e dos Centros Municipais de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (FHMC).

2. Na 3.366ª Sessão Ordinária (21.05.2025), o Relator, Conselheiro Ricardo Torres, conheceu da representação e, no mérito, com amparo nos posicionamentos das Áreas Técnicas deste Tribunal, julgou-a parcialmente procedente, recomendando que a Secretaria Municipal de Educação – SME, nas especificações técnicas de seus certames, observe os pontos de concatenação que sejam pertinentes às suas Políticas Públicas e Protocolos Circunstanciais, a fim de integrar os seus instrumentos e diretrizes gerais para precaver dissonâncias entre objetos e assegurar o constante aprimoramento de sua gestão, determinando, ainda, o encaminhamento de ofício à Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Educação.

3. O Revisor *ad hoc*, Conselheiro Eduardo Tuma, votou conhecendo da representação e, no mérito, julgou-a improcedente, com amparo nas manifestações dos órgãos preopinantes e do parecer do Senhor Secretário Geral.

4. Na sequência, Conselheiro João Antônio solicitou vista dos autos, o que foi deferido.

5. Na 3.369ª Sessão Ordinária (11.06.2025), Conselheiro João Antônio, devolvendo o processo, acompanhou, na íntegra, o voto do Conselheiro Relator Ricardo Torres.

6. Na mesma Sessão, o Conselheiro Roberto Braguim acompanhou, na íntegra, o voto do Conselheiro Revisor.

7. Agora, o Conselheiro Presidente Domingos Dissei deve desempatar.

VOTO DESEMPATE

Acompanhando o voto do Conselheiro Revisor *Ad Hoc*, conheço da Representação, e, no mérito, com base na manifestação da Secretaria de Controle Externo e do Secretário-Geral, julgo-a improcedente.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2026.01.30 11:37:20 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN