ACO-UTR-1313/2024

Processo	-	TC/003984/2021
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 do Pregão Eletrônico 06/SME/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, e das áreas internas e externas das Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs

58ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SME. Serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, e das áreas internas e externas. 1. A opção por critérios objetivos e detalhados, embasados em caderno de compras de ente público não configura irregularidade. 2. O atendimento espontâneo a apontamentos do controle externo por parte do órgão ou entidade responsável implica perda de objeto da representação. Perda parcial do objeto. CONHECIDA. PREJUDICADA quanto ao apontamento 2.2. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Representação interposta, pois foram preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte, notadamente no que diz respeito à comprovação documental dos fatos alegados (art. 55, inciso III), bem como a prova de existência legal da Entidade Representante (art. 55, § 2º).

ACORDAM, à unanimidade, na esteira da manifestação técnica da Secretaria Geral (Peças 50 e 51), em declará-la prejudicada, pela perda superveniente do objeto, em relação ao apontamento **2.2**, e, no mérito, em julgá-la improcedente quanto aos apontamentos **2.1**, **2.3** e **2.4**.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal de Educação, para ciência.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento do disposto no art. 58 do RITCMSP e das demais cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 18 de setembro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/affo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 13/11/2024 17:55:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 21/11/2024 11:12:36 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 3.984/2021**
Interessados: Secretaria Municipal de Educação
Objeto: Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo - SEAC-SP em face do pregão eletrônico nº 06/SME/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) da Secretaria Municipal de Educação, cujas características e especificações técnicas encontram-se descritas no Anexo I do edital. A licitação está dividida em nove lotes, conforme item 1.2 do Edital.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS. ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL (EMEIS). 1. A opção por critérios objetivos e detalhados, embasados em caderno de compras de ente público não configura irregularidade. Alegação de critérios inadequados não procede. 2. O atendimento espontâneo a apontamentos do controle externo por parte do órgão ou entidade responsável implica perda de objeto da representação. CONHECIDA a Representação, extinta por PERDA DO OBJETO quanto ao apontamento 2.2. e julgada IMPROCEDENTE quanto aos demais.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo - SEAC-SP (peça 01), em face do pregão eletrônico nº 06/SME/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) da Secretaria Municipal de Educação, cujas características e especificações técnicas encontram-se descritas no Anexo I do edital (peça 04 – fl. 03). A licitação está dividida em nove lotes, conforme item 1.2 do Edital.

No que diz respeito à instrução processual, à Peça 1 consta a minuta da Representação, na qual a peticionária suscita, em apertada síntese, que:

(i) Não há critérios adequados para contratação dos serviços de limpeza por metro quadrado limpo, afirmando que, do modo como está sendo dimensionada a licitação, é impossível obter contratos com qualidade operacional e resultado de higienização ambiental qualitativa, sendo que tais incongruências têm origem nos pregões eletrônicos 10/2018, 27/2018 e 37/2018;

(ii) A Secretaria Municipal de Educação não produziu nenhum estudo de adequação e realidade das metragens existentes nas unidades escolares;

(iii) A Secretaria Municipal de Educação não efetivou nenhum cuidado técnico em determinar produtividade adequada à capacidade funcional dos profissionais de limpeza;

(iv) A licitação pretendida não contempla na execução dos serviços de limpeza nenhum dos elementos básicos para aplicação integral do plano sanitário de retorno às aulas, o que pode ser comprovado pela quantidade de vezes em que o edital teve o adiamento da sua data da sessão pública licitatória, sempre por razões de modificação da estrutura operacional;

(v) Com o colapso operacional de reflexo econômico imediato das empresas nestes futuros contratos, a insolvência empresarial é um risco iminente, levando este risco à Administração Pública contratante que responde subsidiariamente e, até mesmo, solidariamente; e

(vi) Em razão da precarização da mão-de-obra de profissionais envolvidos nessa licitação, em virtude dos elementos operacionais e técnicos instados, torna-se indispensável que esta Corte notifique o sindicato laboral da categoria de asseio e conservação, para que este ingresse no processo administrativo para manifestar-se sobre as condições técnico-operacionais absurdas a que serão submetidos os empregados.

Em face de tais alegações, foi elaborado Relatório Preliminar pela Coordenadoria II (Peça 13) opinando (i) pela **improcedência** da Representação quanto aos apontamentos 2.1, 2.3 e 2.4, (ii) pela **procedência** do apontamento 2.2 e (iii) pela recomendação de que o edital previsse 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, da forma a seguir exposta:

(i) 2.1 – Da ausência de critérios adequados para contratação de serviços de limpeza por metro quadrado limpo, é improcedente pois:

a. A SME alterou a metodologia de contratação de serviços de limpeza de número de postos de trabalho para a contratação por m², tendo como base o CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – de 2020, material produzido pelo Governo do Estado de São Paulo;
b. Os parâmetros de produtividade para a licitação foram as determinações constantes no volume 15 do CADTERC (item 3.3 do edital – peça 4 – fl. 20).
c. Para as EMEIs, em razão da necessidade de limpeza por mais vezes e durante um período maior, tendo em vista a realidade das atividades pedagógicas desenvolvidas, o número de funcionários a ser adotado pela licitante deverá ser o proposto pelo CADTERC

acrescido de mais dois funcionários, conforme já adotado em outro processo licitatório que contemplou as demais unidades escolares da SME (item 3.3.2 do edital).

d. Assim, diante da alteração da metodologia de contratação, o número de postos de trabalho passou a ser objetivamente estimado em todas as unidades, não mais sendo possível a alteração do número de postos por qualquer outro fator que não o da área da unidade escolar. Se porventura em certames anteriores o número de profissionais de limpeza era maior, uma vez estimado em razão do número de postos de trabalho, atualmente isso não é mais possível, já que o critério é o mesmo para todas as unidades.
e. O representante alega que a Secretaria Municipal da Educação limitou-se em criar uma estimativa falsa da metragem de cada local, mas não informou qual seria a estimativa adequada em seu entender.
f. Ademais, no item 1.2 do edital (peça 4 – fl. 03) há um quadro com a informação da metragem total das unidades que compõem cada um dos lotes da licitação bem como a informação do número de unidades escolares que a compõem. Além do mais, o Anexo VII do Edital fornece a metragem de todas as unidades escolares.

(ii) 2.2 - Da invalidação das regras do plano sanitário de retomada das aulas, é procedente uma vez que:

a. A SME produziu o documento denominado “Protocolo Volta às Aulas” – versão II, de janeiro de 2021 (peça 10).
b. Em pesquisa no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), localizou-se o Processo Administrativo (PA) nº 6016.2020/0110516-0 que, em seu bojo, contém o documento SEI nº 037331458 (Peça 11), referente ao estudo sobre a retomada às aulas presenciais, a partir dos protocolos de saúde, que a SME elaborou em parceria com a Fundação Instituto de Administração (FIA), não encartado no processo licitatório.
c. Observa-se que o estudo empreendido pela FIA tomou como premissa a limpeza das salas de aula e áreas das unidades escolares (1) para atendimento a 35% do efetivo da escola, (2) referente aos 3º, 6º e 9º anos, respeitando o distanciamento social de 1 metro. Ocorre que a licitação em apreço não faz distinção entre a porcentagem de atendimento das crianças nas unidades escolares, de modo que pode ultrapassar o patamar de 35% considerado no estudo a depender da fase em que o Município encontrar-se.
d. Além do mais, a licitação visa a limpeza nas EMEIs, que atendem crianças de 4 a 5 anos e 11 meses e que, portanto, não se encontram na faixa etária utilizada

como referência para o estudo da FIA. Portanto o estudo empreendido pela FIA não pode servir de parâmetro para o objeto do edital em análise.

e. Soma-se ao apontamento o fato de o protocolo "Volta às Aulas Versão II" de janeiro de 2021 da própria SME (peça 10) estipular, nas folhas 23 a 26, protocolos de higiene e desinfecção que, conforme o próprio documento, serão fundamentais para garantir a saúde de todos os profissionais que atuam na Unidade e dos estudantes (peça 10 – fl. 23). Tais protocolos devem ser realizados e monitorados frequentemente para evitar possíveis contágios.

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

(iii) **2.3** - Danos de Longo Prazo:

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

b. Diante dos fatos, é **improcedente** a alegação da representante.

(iv) **2.4** - Da indispensável inclusão do sindicato laboral nesta ação administrativa, por parte desta corte, pelos danos que sofrerão os funcionários de limpeza:

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

b. O Representante instou a atuação do controle externo por intermédio da interposição de Representação junto a esta Corte de Contas, a qual, a partir de então exercerá seu mister com independência. Diante do exposto o pedido do representante não deve ser acolhido, sendo improcedente seu argumento.

Munido do Relatório Técnico supramencionado, o então Conselheiro Relator proferiu Despacho (Peça 14) indeferindo a medida cautelar pleiteada (de suspensão do Edital) e que assim determinou:

> Não obstante, a fim de assegurar o cumprimento das regras sanitárias impostas em razão da pandemia de COVID 19, bem como do "Protocolo Volta às Aulas – versão II, de janeiro de 2021, DETERMINO 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. Adicionalmente, determino 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.

À Peça 33, a Secretaria Municipal da Educação apresentou esclarecimentos, pelo que a equipe técnica da coordenadoria II elaborou Relatório Conclusivo mantendo a improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.4 e convertendo a apontamento 2.2 em recomendação (Peça 38).

Novamente intimada, a Municipalidade apensou nova Manifestação, demonstrando ter cumprido com a recomendação sugerida pela Auditoria (Peça 44). A Procuradoria Fazenda Municipal requereu a decretação da total improcedência da denúncia ofertada, com o ulterior arquivamento dos autos (Peça 48).

Por fim, foi juntado parecer da Secretaria Geral (Peças 50 e 51) opinando pelo conhecimento da Representação, uma vez que preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade e, no mérito, pela perda de objeto quanto ao item 2.2, vez que houve o atendimento da recomendação sugerida pelos órgãos técnicos e pela improcedência da Representação quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4.

É o relatório.

V O T O

1. Inicialmente, **CONHEÇO** da Representação, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte, notadamente no que diz respeito à comprovação documental dos fatos alegados (art. 55, III) bem como a prova de existência legal da Entidade Representante (art. 55, §2º).

2. Passo ao julgamento de mérito, que surge a partir de Representação aduzindo supostas irregularidades no bojo do Pregão Eletrônico nº 06/SME/2021, consubstanciadas nos itens 2.1 a 2.4, da forma a seguir exposta:

(i) **2.1** - Da ausência de critérios adequados para contratação de serviços de limpeza por metro quadrado limpo;
(ii) **2.2** - Da invalidação das regras do plano sanitário de retomada das aulas;
(iii) **2.3** – Da existência de possíveis danos de longo prazo; e
(iv) **2.4** - Da indispensável inclusão do sindicato laboral nesta ação administrativa, pelos danos que podem sofrer os funcionários de limpeza.

3. **Em relação à primeira alegação**, constata-se que a SME alterou a metodologia de contratação de serviços de limpeza de número de postos de trabalho para a contratação por m². Essa mudança foi embasada no CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – de 2020, elaborado pelo Governo do

Estado de São Paulo, cujos parâmetros de produtividade estão detalhados no Volume 15 do referido Estudo.

4. 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**, tendo passado a se a estimar objetivamente o número de postos de trabalho em todas as unidades, não sendo mais possível alterá-lo por qualquer motivo que não seja a área da unidade escolar.

5. Ademais, o item 1.2 do edital apresenta quadro detalhado com a metragem total das unidades em cada lote da licitação, juntamente com o número de unidades escolares que compõem cada lote, sendo que o Anexo VII fornece a metragem de todas as unidades escolares.

6. Tais fatores demonstram que, ao contrário do alegado pela Representante, o Certame apresenta robustos critérios para contratação de serviços de limpeza por metro quadrado, o que conduz à **IMPROCEDÊNCIA** da Representação quanto a este ponto.

7. **Com relação ao item 2.2**, as Áreas Técnicas desta Corte elaboraram Relatório Conclusivo (Peça 38) sugerindo que fosse expedida Recomendação para que as empresas vencedoras do Certame fossem oficiadas não só para a ciência da obrigatoriedade do cumprimento dos protocolos, mas que também firmassem termo aditivo anuindo com a referida obrigação, considerando a continuidade da situação de emergência na cidade de São Paulo e o iminente retorno às aulas.

8. Ocorre que tão logo a Municipalidade tomou ciência do Relatório Técnico desta Corte, informou nos autos que, seguindo a Recomendação supramencionada, promoveu o envio do Protocolo de Volta às Aulas a todas as empresas com contratos vigentes com o poder público (SEI 045083122). Ademais, foi enviado Oficio solicitando a confirmação de que todos os funcionários seriam adequadamente cientificados e orientados para o integral atendimento do protocolo de retorno às aulas (Peça 44).

9. Tais fatores conduzem à **PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO** referente ao item 2.2, tendo em vista que as providências solicitadas na Exordial foram integral e tempestivamente cumpridas pela Origem.

10. **No que concerne ao item 2.3 e 2.4**, compactuo com a posição da Especializada (Peças 13 e 38) de que a Representante realiza questionamentos que não possuem materialidade e concretude a ponto de macular o Certame ora em análise.

Diante do exposto, e na esteira da manifestação técnica da Secretaria Geral (Peças 50 e 51), voto pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação quanto aos apontamentos 2.1, 2.3 e 2.4 e pela **PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO** em relação ao apontamento 2.2.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Educação, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

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

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 27/09/2024 16:48:56 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo