ACO-UTR-29/2025

Processo	-	TC/003985/2021
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 08/SME/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas das unidades educacionais da Secretaria

60ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SME. CONSERVAÇÃO E LIMPEZA. 1. A opção por critérios objetivos e detalhados, embasados em caderno de compras de ente público não configura irregularidade. A contratação de serviços de limpeza por m², tendo como base o CADTERC de 2020, visa a padronização da mensuração dos custos, melhoria do histórico de preços/quantidades de funcionários alocados e melhoria da transparência dos serviços. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. PREJUDICADA. 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, pois foram preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, no mérito, em julgar improcedente a Representação quanto ao item 2.1, porque a metodologia de contratação de serviços de limpeza de número de postos de trabalho para a contratação por m^2 foi alterada; quanto aos itens 2.3 e 2.4, porque o representante não trouxe elemento concreto para demonstrar o risco iminente de insolvência empresarial e porque a precarização da mão de obra de profissionais de limpeza tornaria indispensável a notificação, por esta Egrégia Corte de Contas, 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.

ACORDAM, à unanimidade, em declarar prejudicado o item 2.2, visto que o contexto crítico na Cidade de São Paulo foi superado e os ajustes contratuais já foram formalizados/executados.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Representante e à Representada, nos termos do art. 58 do Regimento Interno deste Tribunal, assim como às demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos posteriormente, com as cautelas de praxe.

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

São Paulo, 21 de novembro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/gc

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 17/02/2025 16:51:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 18/02/2025 09:28:14 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC003985/2021**
Origem: 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 08/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 Unidades Educacionais (UEs) da Secretaria Municipal de Educação.

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS, ÁREAS INTERNAS E EXTERNAS DE UNIDADES EDUCACIONAIS (UES) DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

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. Recomendações relacionadas ao contexto de pandemia da Covid-19 que não são mais aplicáveis. Prejudicada a alegação.

3. Ausência de demonstração da ocorrência dos fatos trazidos na inicial da representação implica a improcedência das alegações.

Representação conhecida e inteiramente improcedente. Proposta de recomendação prejudicada.

R E L A T Ó R I O

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Representação proposta pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação no Estado de São Paulo (SEAC-SP) em face do Pregão Eletrônico nº 08/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 Unidades Educacionais (UEs) da Secretaria Municipal de Educação.

Em linhas gerais, a Representante se insurgiu em face dos seguintes pontos do edital (Peça 1):

(i) Ausência de critérios adequados para a contratação dos serviços de limpeza por m²:
   a. A SME não teria produzido nenhum estudo de adequação e realidade das metragens existentes nas unidades escolares;
   b. A SME não teria atentado a qualquer cuidado técnico na determinação da produtividade adequada à capacidade funcional dos profissionais de limpeza; e
   c. Nos contratos anteriores ao Pregão em comento, havia uma quantidade muito superior de profissionais de limpeza por unidade.

(ii) Ausência de elementos básicos para a aplicação integral do plano sanitário de retorno às aulas na execução dos

serviços de limpeza (apontamento doravante identificado como item 2.2, em alusão à numeração conferida pela SFC em seu relatório preliminar).

(iii) O risco iminente de insolvência empresarial, o que levaria a Administração Pública a responder subsidiariamente ou, até mesmo, solidariamente, pelas dívidas trabalhistas da Contratada (apontamento doravante identificado como item 2.3, em alusão à numeração conferida pela SFC em seu relatório preliminar).

(iv) A precarização da mão de obra dos profissionais de limpeza, o que tornaria indispensável a notificação, por esta Egrégia Corte de Contas, 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 (apontamento doravante identificado como **item 2.4**, em alusão à numeração conferida pela SFC em seu relatório preliminar).

Em seguida, a Auditoria concluiu, em Relatório Preliminar de Peça 12, pela procedência do já mencionado item 2.2 e pela improcedência dos já mencionados itens 2.1, 2.3 e 2.4. Recomendou, ainda, a previsão expressa no Edital da necessidade de atendimento dos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no protocolo “Volta às Aulas – Versão II”, de janeiro de 2021, enquanto durasse a pandemia de COVID 19.

O então Conselheiro Relator proferiu Decisão Monocrática (Peça 13) indeferindo a concessão da medida cautelar requerida pelo Representante bem como determinou: (i) no contrato decorrente do Pregão Eletrônico em comento, a previsão expressa do aceite do Contratado quanto ao atendimento dos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no protocolo em comento; (ii) a divulgação da rotina de limpeza das escolas em quadros afixados nas instalações prediais das Unidades Escolares; e (iii) a intimação do Representante e da SME para ciência e adoção das devidas providências.

À Peça 32 a SME apresentou os seguintes esclarecimentos:

(i) informou (peça 32 – fls. 03-04) que o estudo empreendido pela FIA, de fato, toma como premissa a limpeza das salas de aula e áreas das unidades escolares (a) para atendimento a 35% do efetivo da escola e (b) observando os 3º, 6º e 9º anos, que correspondem a unidades do tipo EMEFs.

(ii) Conforme o documento SEI (041246590) juntado aos autos, a instituição afirma também que todos os contratos da SME já contemplam a necessidade de limpeza e desinfecção dos ambientes mencionada nos protocolos, visto que são atividades rotineiras e que não demandam tempo adicional para a sua execução. O mesmo se verifica quanto aos materiais necessários. Em ambos os casos, a avaliação demonstra ainda serviços e materiais como

suficientes mesmo com o retorno 100% efetivo da escola (funcionários, docentes e alunos).

(iii) Explicou que todas as empresas contratadas no Pregão 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). O material complementará informações já disponíveis e visa facilitar o entendimento dos gestores das unidades quanto às reorganizações de rotinas de limpeza necessárias para o momento e demais elementos a serem observados na execução contratual. A difusão ocorrerá por comunicação interna, no site institucional da Secretaria e para as empresas que possuem contratos ativos com a SME.

(vii) 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.

(viii) Asseverou que está elaborando um guia explicativo para as unidades escolares para que o protocolo de higiene e desinfecção e as rotinas de limpeza que ele preconiza sejam atendidos pelos contratos firmados com as empresas vencedoras do licitatório.

(ix) Estas serão oficiadas processualmente quanto à obrigatoriedade de cumprimento dos protocolos enquanto perdurar a situação de emergência na cidade de São Paulo. Ainda, as unidades escolares serão instruídas a

fixarem nas instalações prediais as rotinas de limpeza das escolas. Nesse sentido, entendeu que restaria atendido o objetivo maior da determinação.

O Pregão Eletrônico 08/SME/2021 foi homologado e seu objeto adjudicado, conforme consta do DOC do dia 14/04/2021 (Peça 36).

Logo após, a SCE elaborou Relatório Conclusivo (Peça 37) opinando pela improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.4. Quanto ao item 2.2, apenas recomendou que as empresas vencedoras do certame fossem cientificadas da obrigatoriedade do cumprimento dos protocolos e que 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.

A SME informou aos autos que 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 bem como analisaria a viabilidade de celebração dos aditamentos, conforme sugestão da SFC (Peça 43).

A PFM (Peça 47) requereu o conhecimento da Representação e, no mérito, a improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.4. Com relação ao item 2.2, apenas registrou as recomendações feitas pela SFC e as providências até então adotadas pela SME.

Por fim, foi juntado Parecer da Secretaria Geral opinando pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela procedência do item 2.2 e pela improcedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.4 (Peças 49 e 50).

É o relatório.

V O T O

É o caso de **CONHECER** da Representação e, no mérito, julgá-la **IMPROCEDENTE**.

1. Inicialmente, **CONHEÇO** da Representação, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte.

2. Passo ao julgamento de mérito que surge a partir de Representação na qual a entidade que a formulou se insurge em face dos seguintes pontos do edital, cujas alegações foram consubstanciadas nos itens 2.1 a 2.4:

(i) 2.1 - Ausência de critérios adequados para a contratação dos serviços de limpeza por m2;

(ii) 2.2 – Ausência de elementos básicos para a aplicação integral do plano sanitário de retorno às aulas na execução dos serviços de limpeza;

(iii) 2.3 – O risco iminente de insolvência empresarial, o que levaria a Administração Pública a responder subsidiariamente ou, até mesmo, solidariamente, pelas dívidas trabalhistas da Contratada; e

(iv) 2.4 – A precarização da mão de obra dos profissionais de limpeza, o que tornaria indispensável a notificação, por esta Egrégia Corte de Contas, 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.

3. **No que tange ao item 2.1**, 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, cujos parâmetros de produtividade estão detalhados no Volume 15 do referido Estudo.

4. Dessa forma, passou-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. No anexo IX do edital (peça 4 – fls 68/107), há um quadro com a informação da metragem das unidades que compõem cada um dos lotes da licitação.

5. 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.

6. Ademais, 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.

7. 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/EU, considerada também a prática de mercado.

8. Tais fatores conduzem à conclusão de que o Certame apresenta critérios claros e consistentes para contratação de serviços de limpeza por metro quadrado, o que conduz à **IMPROCEDÊNCIA** da Representação quanto a este ponto.

9. Registre-se, por oportuno, que esse foi o entendimento desta Corte no julgamento do TC 3.984/2021, referente à Representação que questionava o Pregão Eletrônico nº 06/SME/2021, sobre a suposta ausência de critérios adequados para a contratação de serviços de limpeza por metro quadrado limpo, tema idêntico ao do presente processo. Naquela oportunidade, este Pleno decidiu pela adequação dos critérios adotados para a contratação dos serviços de limpeza por metro quadrado. Veja-se:

> 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.

> (TC/003984/2021, Relator Conselheiro Ricardo Torres, Sessão Ordinária Não Presencial n° 58).

10. O mesmo ocorreu no bojo do TC 323/2023, que também tratava da metodologia de limpeza por metro quadrado:

> ACOMPANHAMENTO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS. 1. Atendimento à reserva dos recursos necessários para a contratação objeto do presente pregão, após emissão de notas de reserva suficientes para suplementar o valor da contratação. 2. Adequada de justificativa quanto aos índices contábeis previstos no edital. 3. Quantidade mínima de funcionários recomendada considera as duas exceções à regra de produtividade que consta no Anexo VI, estipulando limites máximo e mínimo de pessoal por UE. 4. Composição dos valores referenciais por tipo de área e Unidade Escolar foi realizada a partir de pesquisas diretas junto ao mercado. REGULARIDADE DO EDITAL.
> (TC/323/2023, Relator Conselheiro Ricardo Torres, Sessão Ordinária Não Presencial n° 58).

11. **Quanto ao item 2.2,** entende a Auditoria que seria o caso de expedir RECOMENDAÇÃO à Origem para que as empresas vencedoras do certame fossem 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 (Item 2.1 deste relatório).

12. Ocorre, contudo, que o Pregão Eletrônico nº 08/SME/2021 já foi homologado e seu objeto adjudicado às empresas vencedoras[1], conforme publicação no Diário Oficial da Cidade em 14/04/2021, acostada à Peça 36. Ademais,

[1] Lotes 1, 2 e 8: Lume Serviços E Engenharia Ltda;
Lotes 3 e 4: Arcolimp Serviços Gerais Ltda;
Lote 5: Pluri Serviços Ltda;
Lote 6: Base Sistema Serviços De Administração E Comércio Ltda; e
Lote 7: Sector Serviços E Conservação Ltda.

o cenário de emergência sanitária decorrente da pandemia de COVID-19 já não existe mais, tendo sido revogado, em 12 de maio de 2023, o Decreto nº 59.283, que declarava a situação de emergência para o enfrentamento da pandemia. Esses fatores, em conjunto, tornam inócua a proposta de recomendação, uma vez que o contexto crítico na cidade de São Paulo foi superado e os ajustes contratuais já foram formalizados/executados durante o período pandêmico.

13. Sendo assim, entendo por **PREJUDICADA** a proposta de recomendação feita pela Auditoria a partir do item 2.2 aduzido pelo Representante.

14. **Com relação ao item 2.3**, o Representante aduz que, 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.

15. Como bem mencionado pelas Áreas Técnicas desta Corte (Peça 12, 49 e 50), o Representante não traz aos autos nenhum elemento concreto que possa embasar suas genéricas alegações, o que impede o acolhimento de sua alegação.

16. Por fim, **em relação ao item 2.4**, entende o Representante que a precarização da mão de obra de profissionais de limpeza tornaria indispensável a notificação, por esta Egrégia Corte de Contas, 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.

14. Observa-se que o Representante não logrou demonstrar a citada precarização da mão de obras dos profissionais de limpeza. Nesse passo, acompanho o entendimento da Auditoria no sentido do não acolhimento deste pleito.

Diante do exposto, **CONHEÇO** a Representação e, no mérito, na esteira do quanto apresentado pela Origem e opinado pelas Áreas Técnicas, julgo-lhe **IMPROCEDENTE** quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4 bem como **PREJUDICADO** o item 2.2, pelos fatos e motivos explicitados.

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

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

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 12/12/2024 13:03:52 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo