ACO-UTR-453/2025

Processo - TC/010738/2021
Contratante - Secretaria Municipal de Educação/Diretoria Regional de Educação – DRE) Itaquera
Contratada - Appa Serviços Temporários e Efetivos Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 140/SME/2019
Objeto - Verificar se o contrato, 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 – Lote 06, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

65ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SME. CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS. 1. Os líderes dos serviços de conservação devem estar presentes durante todo o horário de funcionamento das Unidades Educacionais. 2. A Contratada deve repor o material de higiene pessoal, fornecer saboneteiras em quantidades suficientes, materiais de limpeza básicos e equipamentos. 3. A Contratada deve implantar o Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis. IRREGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, 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, considerando o contexto eminente fático dos apontamentos identificados e com amparo no apurado pela Auditoria, ladeada pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, cujas manifestações ficam incorporadas ao presente, em julgar irregular a execução contratual, relativamente ao período abrangido pela fiscalização.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, EDUARDO TUMA e JOÃO ANTONIO, em não expedir determinações à Origem, uma vez que o ajuste, conforme consta no SEI 102975734, recebeu despacho de autorização para rescisão a partir de 01/06/2024, publicado no DOC de 10/05/2024.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, converteu em determinações à Secretaria Municipal de Educação as recomendações de "a" até "g" da Secretaria de Controle Externo.

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

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

São Paulo, 21 de maio de 2025.

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

/cv

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES (18)
Data: 29/07/2025 11:47:44 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/07/2025 16:22:17 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 010.738/2021

Egrégio Plenário

Em julgamento o acompanhamento de execução do Contrato nº 140/SME/2019, celebrado com a empresa APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA. para a execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Unidades Educacionais (UEs) da SME, Lote 6, Diretoria Regional de Educação (DRE) Itaquera (Peça 12).

No Relatório Preliminar da Auditoria, concluiu-se pela existência das seguintes irregularidades (fls. 26/27 da Peça 52): (i) ausência de líder no Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos Itaquera (item 4.1); (ii) ausência de líderes durante todo o horário de funcionamento das Unidades Educacionais (item 4.1); (iii) não reposição de material de higiene pessoal pela Contratada (item 4.2); (iv) não fornecimento de saboneteiras em quantidades suficientes pela Contratada (item 4.3); (v) não fornecimento de materiais de limpeza básicos pela Contratada (item 4.4); (vi) não fornecimento de equipamentos pela Contratada (item 4.5); (vii) não implantação do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis pela Contratada (item 4.6). Ao final, elaborou 7 recomendações, descritas nos itens 5.1 a 5.7 (fls. 27/28 da Peça 52).

Devidamente oficiada (Peças 54/58), a Secretaria Municipal de Educação deixou transcorrer "in albis" o prazo para manifestação (Peça 59), de tal modo a converter-se o Relatório Preliminar em Conclusivo (Peça 60).

Após, referida Pasta apresentou esclarecimentos extemporaneamente (Peça 61), os quais foram considerados prejudicados em razão da certificação do seu transcurso em branco (Peça 62).

Em seguida, a Assessoria Jurídica (peças 63 e 64) acompanhou a Auditoria e sugeriu a intimação dos responsáveis indicados na Peça 52, da Contratada e da Origem, para conhecimento e manifestação.

Acatada essa solicitação (Peça 65), foi oficiada a Secretaria Municipal de Educação, e intimados os responsáveis indicados pela Auditoria e o representante legal da Contratada, apresentando esclarecimentos a Pasta e a empresa (Peças 76 e 80/81), nos seguintes termos sumariados pela Secretaria Geral (peça 94):

"Com relação à ausência de líder no CIEJA Itaquera e à ausência de líderes durante todo o horário de funcionamento das UEs (item 4.1):

a) Quanto à ausência de líder no CIEJA Itaquera:

A Secretaria Municipal de Educação informou que já havia solicitado à Contratada a presença de líder no CIEJA Itaquera e que adotaria as providências necessárias para a aplicação da penalidade cabível (fls. 07 da Peça 81).

A Contratada, por sua vez, alegou que a obrigatoriedade de líder era para as unidades escolares (UE), que são de maior porte e necessitam de maior número de funcionários disponíveis, e não para os centros educacionais (CIEJA), como é o caso do CIEJA Itaquera, que já possui a quantidade de funcionários requerida no Edital (mínimo de 2 colaboradores por localidade) (fls. 02 da Peça 76).

b) Quanto à ausência de líderes durante todo o horário de funcionamento das Unidades Educacionais (UE):

A Contratada informou que: (i) os líderes das unidades escolares costumam iniciar sua jornada de trabalho em horário anterior ao de abertura das unidades, a fim de garantir o bom preparo do ambiente escolar, e permanecem a disposição durante todo o período necessário, deixando o ambiente de trabalho somente após o término das atividades escolares; (ii) o horário do líder escolar não pode ser exatamente o mesmo do horário de funcionamento da unidade, uma vez que isso implicaria em jornadas de trabalho de mais de dez horas, o que poderia resultar em problemas na seara trabalhista para a Contratante e a Contratada (fls. 02 da Peça 76).

Com relação à não reposição de material de higiene pessoal (sabonete líquido, papel higiênico e papel toalha) e ao não fornecimento de saboneteiras em quantidades suficientes pela Contratada (itens 4.2 e 4.3):

A Secretaria Municipal de Educação informou que: (i) adotaria as providências necessárias para a aplicação da penalidade cabível pela não reposição de material de higiene pessoal; (ii) a Contratada seria notificada para realizar o devido fornecimento de saboneteiras (fls. 07 da Peça 81). Já a Contratada informou que: (i) ambos apontamentos representariam equívocos pontuais; (ii) após ciência dessas faltas, os materiais de higiene pessoal haviam sido repostos e as saboneteiras, devidamente instaladas (Peça 76).

Com relação ao não fornecimento de todos os materiais de limpeza básicos e de equipamentos (Itens 4.4 e 4.5):

A Secretaria Municipal de Educação informou que: (i) de acordo com os fiscais do Contrato, tais materiais e equipamentos não fizeram falta na execução dos serviços; (ii) os próximos contratos seriam revistos para excluí-los (fls. 08 da Peça 81). Já a Contratada apenas informou que ambos apontamentos representariam equívocos pontuais (Peça 76).

Com relação à não implantação do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis (item 4.6):

A Secretaria Municipal de Educação informou que orientaria os fiscais quanto ao cumprimento dessa obrigação contratual (fls. 08 da Peça 81). Já a Contratada esclareceu que, durante os anos de 2020/2021, as aulas estavam suspensas, e que, para o ano de 2022, ela já havia adotado as providências necessárias para a implantação desse serviço em suas unidades (Peça 76).

Com relação às recomendações feitas nos itens 5.1 a 5.7 (fls. 27/28 da Peça 52):

A Secretaria Municipal de Educação informou que repassou aos fiscais as orientações da Auditoria (fls. 05 da Peça 81) e que um grupo de trabalho havia sido constituído, por meio da Portaria nº 4.709/2021, de 21.07.2021, para acompanhamento da execução e fiscalização dos serviços de limpeza nas unidades educacionais (fls. 21 da Peça 81).”

As manifestações foram analisadas pela Auditoria, que manteve sua conclusão inicial (Peça 86).

A Assessoria Jurídica opinou pelo não acolhimento da execução contratual, na esteira da conclusão da Auditoria (Peças 88/89).

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que o processo deveria ser julgado prejudicado, uma vez que a Origem, ciente dos problemas existentes, teria adotado as medidas saneadoras ao longo da execução; e, subsidiariamente, requereu: (i) o acolhimento da execução contratual, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário e considerando a ausência de dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes públicos responsáveis; (ii) a aceitação dos efeitos financeiros do contrato, em nome do princípio da segurança jurídica (Peça 92).

A Assessoria da Secretaria Geral (peças 93 e 94) acompanhou a Auditoria, destacando que todas as irregularidades apontadas pela Auditoria foram confirmadas pela Origem e pela Contratada, tornando-se inviável que esse processo não seja julgado prejudicado, nem a execução contratual possa ser acolhida.

Ademais, trouxe as seguintes observações:

"c) Observações quanto ao item 4.1: Por fim, entendo imperioso verificar se a Administração pagou pela existência de líder no CIEJA Itaquera e pela presença de líderes durante todo o horário de funcionamento das UEs. Caso tenha pagado, tais valores devem ser ressarcidos aos cofres públicos. Observo, ademais, que, se as exigências aqui tratadas não fossem necessárias para a boa execução dos serviços, o Contrato deveria ter sido aditado para excluí-las, o que não ocorreu à época. Aliás, a própria Origem ratificou o apontamento relativo à CIEJA Itaquera e ainda informou que adotaria as providências necessárias para a aplicação da multa cabível (fls. 03 da Peça 86).

...

As ocorrências de todas as irregularidades apontadas pela Auditoria foram confirmadas pela Origem e pela Contratada. Observo, ademais, que o fato de a Origem ter providenciado a aplicação das multas devidas com relação a algumas delas não tem o condão de infirmá-las,

valendo destacar, ainda, a injustificada falta de implantação do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis e a deficiente fiscalização do Contrato pela Administração."

Ainda, registrou que conforme consulta realizada no Sistema Átomo, o Contrato nº 140/SME/2019 ainda se encontra vigente, pois foi prorrogado em 27.04.2022 por mais 30 meses, contados a partir de 11.05.2022 (DOC de 21.005.2022). Nesse sentido, ao ratificar os apontamentos 4.4 e 4.5, sugeriu *"... se não seria o caso de se aditar o Contrato nº 140/SME/2019, ainda vigente, para excluir o fornecimento de tais materiais e equipamentos. Além disso, entendo imperioso verificar se a Administração pagou por esses materiais e equipamentos não entregues pela Contratada. Caso tenha pagado, tais valores devem ser ressarcidos aos cofres públicos."*

E concluiu *"... que o processo não pode ser julgado prejudicado, nem a execução contratual pode ser acolhida"*, e tampouco os efeitos financeiros podem ser aceitos ou a ausência de prejuízo ao Erário, *in contrario sensu "... caso seja efetivamente constatado que: (i) a Administração não pagou pela existência de líder no CIEJA Itaquera e pela presença de líderes durante todo o horário de funcionamento das UEs (item 4.1); (ii) a Administração não pagou por materiais de higiene pessoal (sabonete líquido, papel higiênico e papel toalha) não fornecidos pela Contratada (item 4.2); (iii) a Contratada instalou as saboneteiras faltantes (item 4.3); (iv) a Administração não pagou pelo fornecimento de materiais e equipamentos não entregues e reputados desnecessários para a boa execução do Contrato (itens 4.4 e 4.5); (v) a não implantação do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis não gerou qualquer prejuízo monetário."*

In fine, a Secretária-Geral opinou pela irregularidade da execução do Contrato nº 140/SME/2019, relativamente ao período abrangido pela fiscalização

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento, Acompanhamento da Execução do Contrato nº 140/SME/2019, celebrado com a empresa APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA., para a execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Unidades Educacionais (UEs) da Secretaria Municipal de Educação, Lote 6, Diretoria Regional de Educação (DRE) Itaquera1.

2. No Relatório Preliminar (peça 52), convertido em Conclusivo (peça 60), ante a inação da Pasta quando devidamente oficiada a se manifestar (peças 54 a 59), foram apontadas as seguintes irregularidades: (i) ausência de líder no Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos Itaquera (item 4.1); (ii) ausência de líderes durante todo o horário de funcionamento das Unidades Educacionais (item 4.1); (iii) não reposição de material de higiene pessoal pela Contratada (item 4.2); (iv) não fornecimento de saboneteiras em quantidades suficientes pela Contratada (item 4.3); (v) não fornecimento de materiais de limpeza básicos pela Contratada (item 4.4); (vi) não fornecimento de equipamentos pela Contratada (item 4.5); (vii) não implantação do Plano de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis pela Contratada (item 4.6).

3. Foram feitas, ainda, as seguintes recomendações: (viii) oriente para que todas as UEs adotem procedimento para garantir o cumprimento dos horários de entrada e saída e/ou reposição dos funcionários faltantes (item 5.1); (ix) oriente para que todas as UEs adotem procedimento para garantir o cumprimento dos subitens 7.1.25 e 10.9 do TR, com a apresentação de todos os funcionários devidamente identificados por meio de crachás (item 5.2); (x) analise a especificidade de cada UE no sentido de avaliar a necessidade e as especificações dos materiais e equipamentos que devem ser fornecidos, pois a ausência de necessidade dos materiais e equipamentos ou a troca de suas especificações é um indício de que o edital

não está bem adequado à realidade ou que pode ser aperfeiçoado para melhor atender o usuário e, possivelmente, com redução de custo (item 5.3); (xi) oriente todas as unidades a estabelecer procedimento para registro e conferência dos serviços realizados, na periodicidade estipulada (item 5.4); (xii) analise a especificidade de cada UE no sentido de avaliar se a quantidade de funcionários disponibilizada pela Contratada é suficiente para a execução dos serviços (item 5.5); (xiii) passe a exigir o comprovante de que todos os empregados vinculados ao contrato recebem seus pagamentos em agência bancária localizada no Município ou na região Metropolitana onde serão prestados os serviços, nos termos do art. 1º, § 1º, VIII, da Portaria Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 170, de 31 de agosto de 2020 (item 5.6); (xiv) atente para as exigências da Portaria Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 170, de 31 de agosto de 2020, na conferência da documentação relacionada com a liquidação e pagamento (item 5.7).

4. Após garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório, as manifestações oferecidas pela Pasta e pela Contratada não infirmaram as irregularidades, de tal sorte que a Auditoria ratificou sua análise anterior (peça 86), sendo acompanhada pela Assessoria Jurídica (peças 88 e 89) pelo não acolhimento da presente execução do contratual, bem como pela Secretaria Geral (peças 94 e 95).

5. Considerando o contexto eminente fático dos apontamentos identificados, com amparo no apurado pela Auditoria, ladeada pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, cujas manifestações ficam incorporadas ao presente e adotadas como razão de decidir, julgo irregular a execução do contrato nº 140/SME/2019, relativamente ao período abrangido pela fiscalização.

6. Ressalto que referido ajuste, conforme consta no SEI 102975734, recebeu despacho de autorização para rescisão, a partir de 01.06.2024, publicado no DOC de 10.05.2024, razão pela qual deixo de fazer determinações.

Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os presentes autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.04.29 17:58:37 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN

65ª SONP

Item 11) TCM nº 10.738/2021

Relator: Conselheiro Domingos Dissei

Objeto: Análise da Execução contratual referente à contratação da empresa Appa Serviços Temporários e Efetivos Ltda. para execução de serviços de conservação e limpeza nas instalações prediais, áreas internas e externas de Unidades Educacionais (UEs) da Secretaria Municipal de Educação (SME), Lote 06, DRE Itaquera.

DECLARAÇÃO DE VOTO

As constatações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle não deixa dúvidas de que a Secretaria Municipal de Educação não fiscaliza o Contrato como deveria, o que é confirmado nos esclarecimentos prestados nos autos.

A SME, em sua resposta, para todos os itens apontados, informa que serão corrigidos e que serão tomadas as providências de aplicação de penalidades previstas em contrato.

Ora, no caso, me parece que a Secretaria só age se houver a detecção, por parte do Tribunal, de alguma irregularidade, fazendo crer que a fiscalização, de fato, acaba sendo desta Corte!

Face às irregularidades constatadas pela Auditoria, as quais não foram esclarecidas pelos responsáveis, NÃO ACOLHO a execução contratual em tela, no período e valores auditados.

Quanto à sugestão de emissão de recomendações proposta pela SCE, converto-as em determinação, assim:

Determino à SME que:

a) Oriente para que todas as UEs adotem procedimento para garantir o cumprimento dos horários de entrada e saída e/ou reposição dos funcionários faltantes (subitem 3.5.3 do relatório);

b) Oriente para que todas as UEs adotem procedimento para garantir o cumprimento dos subitens 7.1.25 e 10.9 do TR, com a apresentação de todos os funcionários devidamente identificados por meio de crachás (subitem 3.5.4 do relatório);

c) Analise a especificidade de cada UE no sentido de avaliar a necessidade e as especificações dos materiais e equipamentos que devem ser fornecidos, pois a ausência de necessidade dos materiais e equipamentos ou a troca de suas especificações é um indício de que o edital não

está bem adequado à realidade ou que pode ser aperfeiçoado para melhor atender o usuário e, possivelmente, com redução de custo (subitens 3.5.5 e 3.5.6 do relatório);

d) Oriente todas as unidades a estabelecer procedimento para registro e conferência dos serviços realizados, na periodicidade estipulada (subitem 3.5.9.a do relatório);

e) Analise a especificidade de cada UE no sentido de avaliar se a quantidade de funcionários disponibilizada pela Contratada é suficiente para a execução dos serviços (subitem 3.5.9.b do relatório);

f) Passe a exigir o comprovante de que todos os empregados vinculados ao contrato recebem seus pagamentos em agência bancária localizada no Município ou na região Metropolitana onde serão prestados os serviços, nos termos do art. 1º, § 1º, VIII, da Portaria Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 170, de 31 de agosto de 2020 (subitem 3.6.1 do relatório); e

g) Se atente às exigências da Portaria Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 170, de 31 de agosto de 2020, na conferência da documentação

relacionada com a liquidação e pagamento (subitem 3.6.1 do relatório).

Afora isso, é preciso examinar a questão das responsabilidades dos indicados como responsáveis pela SCE.

Levando-se em conta as características e abrangência dos atos sob análise, cuja condução exige profissionais especializados por parte da Administração, não se afigura como razoável cometer ao Titular da Pasta da Educação e à Coordenadora da COSERV/SME a responsabilidade pelas irregularidades apontadas, notadamente em face da constituição de Comissão com a especial incumbência de fiscalizar a execução do pactuado (Peças nºs 16, 18 e 19).

Aliás, tanto a LINDB [1], como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos [2], impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que respondam na exata medida de suas competências, e não por

---

[1] "Art. 22. 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.§ 1º 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."

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

[2] "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)." (Grifei).

atribuições que teoricamente teriam-lhes sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não são por eles executadas.

Fica afastada, assim, a responsabilização do Secretário Municipal da Educação e da Coordenadora de Contratos de Serviços e Fornecimento da referida Pasta, deixando, portanto, de aplicar-lhes qualquer sanção.

É como voto.

TCM, 19 de maio de 2025

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.05.19 17:25:01 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor