ACO-UTR-394/2026

Processo	-	TC/011139/2025
Representante	-	Rodrigo Moreno
Representada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital do Pregão Eletrônico 90.026/SME/2025, 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, dos Centros Municipais de Educação Infantil – CEMEIs, das Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, das Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs, dos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos – CIEJAS, dos Centros Educacionais Unificados – CEUs, das Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs, das Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos – EMEBS, dos Centros Municipais de Capacitação e Treinamento – CMCT, do Instituto Federal do Estado de São Paulo – IFSP, das Diretorias Regionais: Butantã DRE-BT, Santo Amaro – DRE-SA e São Miguel Paulista – DRE-MP, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais de higiene e limpeza e equipamentos

79ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SME. SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA. ESTIMATIVA DE MATERIAIS. SERVIÇOS CONTINUADOS. DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. PLANILHA DE CUSTOS. PARCELAMENTO EM LOTES. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. ÍNDICE DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS. GLOSA. PENALIDADES. RECESSO ESCOLAR. GESTÃO DE RISCOS. 1. A ausência de estimativa pormenorizada de materiais, insumos e equipamentos em contratação de serviços continuados cujo núcleo econômico se concentra na mão de obra, não configura irregularidade, desde que o edital disponibilize planilhas eletrônicas por lote, detalhe custos de pessoal e o termo de referência discipline obrigações de fornecimento, reposição e padrões mínimos, com estimativa global baseada em séries históricas. 2. O parcelamento do objeto em lotes é admissível quando motivado em estudo técnico preliminar, com fundamentação em critérios de competitividade, mitigação de dependência de poucos fornecedores, otimização logística e ganhos de eficiência. 3. A previsão de glosas e descontos contratuais deve se apoiar em critérios mensuráveis e limites de incidência, sendo suficiente a adoção de índice de medição de resultados com fórmulas, parâmetros objetivos e hipóteses de aplicação definidas, sem prejuízo de que avaliações residuais de qualidade se subordinem às especificações técnicas mínimas do termo de referência e ao dever de motivação. 4. Inexiste omissão editalícia quanto à execução durante recesso escolar quando o termo de referência estabelece, expressamente, a não prestação dos serviços no período e o desconto proporcional do pagamento, ressalvadas exceções previamente previstas. 5. O regime sancionatório deve ter suas condutas descritas no termo de referência e na minuta contratual, assim como a gradação e os parâmetros de aplicação. 6. A contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra exige motivação e gestão de riscos, atendidas quando o estudo técnico preliminar explicita a necessidade, a complexidade, o escopo e a matriz de riscos do ajuste. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, pois foram preenchidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do art. 58 do RITCMSP, e após as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e a Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS.

São Paulo, 20 de maio de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/js

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 22/07/2026 09:25:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 03/08/2026 13:44:05 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

79ª Sessão Não Presencial, de 05 a 20 de maio de 2026

Item 6 - Pleno

TC/011139/2025 - Rodrigo Moreno - Secretaria Municipal de Educação - Representação interposta em face do edital do Pregão Eletrônico 90.026/SME/2025, 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 Centos de Educação Infantil -CEIs, dos Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEIs, das Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs, das Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEFs, dos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos - CIEJAS, dos Centos Educacionais Unificados -CEUs, das Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio - EMEFMs, das Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos - EMEBS, dos Centros Municipais de Capacitação e Treinamento - CMCT, do Instituto Federal do Estado de São Paulo - IFSP, das Diretorias Regionais: Butantã DRE-BT, Santo Amaro – DRE-SA e São Miguel Paulista - DRE-MP, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais de higiene e limpeza e equipamentos.

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. CONSERVAÇÃO E LIMPEZA. SERVIÇOS CONTINUADOS. DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. PLANILHA DE CUSTOS. PARCELAMENTO EM LOTES. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. ÍNDICE DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS. GLOSA. PENALIDADES. RECESSO ESCOLAR. GESTÃO DE RISCOS. 1. Não se configura irregularidade a ausência de estimativa pormenorizada de materiais, insumos e equipamentos em contratação de serviços continuados cujo núcleo econômico se concentra na mão de obra, quando o edital disponibiliza planilhas eletrônicas por lote, detalha custos de pessoal e o termo de referência disciplina obrigações de fornecimento, reposição e padrões mínimos, com estimativa global baseada em séries históricas. **2.** O parcelamento do objeto em lotes é admissível quando motivado em estudo técnico preliminar, com fundamentação em critérios de competitividade, mitigação de dependência de poucos fornecedores, otimização logística e ganhos de eficiência,

afastada a alegação de ausência de justificativa técnica. **3.** A previsão de glosas e descontos contratuais deve se apoiar em critérios mensuráveis e limites de incidência, sendo suficiente a adoção de índice de medição de resultados com fórmulas, parâmetros objetivos e hipóteses de aplicação definidas, sem prejuízo de que avaliações residuais de qualidade se subordinem às especificações técnicas mínimas do termo de referência e ao dever de motivação. **4.** Inexiste omissão editalícia quanto à execução durante recesso escolar quando o termo de referência estabelece, expressamente, a não prestação dos serviços no período e o desconto proporcional do pagamento, ressalvadas exceções previamente previstas. **5.** Não procede alegação de penalidades genéricas quando o regime sancionatório, previsto no termo de referência e na minuta contratual, descreve condutas sancionáveis, gradação e parâmetros de aplicação, com hipóteses objetivas vinculadas a indicadores de desempenho, percentuais de ocorrência e marcos temporais, preservados o contraditório e a ampla defesa. **6.** A contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra exige motivação e gestão de riscos, atendidas quando o estudo técnico preliminar explicita a necessidade, a complexidade, o escopo e a matriz de riscos do ajuste, sendo insuficiente, em sede de controle externo, impugnação genérica desacompanhada de indícios mínimos.
CONHECIDA. **IMPROCEDENTE**

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação em face do edital do Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025, 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), dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs), das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), das Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), dos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAS), dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), das Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio (EMEFMs), das Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS), do Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT), do Instituto

Federal do Estado de São Paulo (IFSP) das Diretorias Regionais Butantã (DRE BT), Santo Amaro (DRE SA) e São Miguel Paulista (DRE MP) pertencentes à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), visando a obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais de higiene e limpeza e equipamentos (peças 1 a 3).

2. O Representante alegou, em síntese, que o certame não reunia condições de regular prosseguimento, ao argumento de que o edital conteria falhas graves, com potencial afronta aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade e eficiência, além de risco de contratação antieconômica e de execução inadequada do objeto.

3. Sustentou que o edital não apresentou, de forma adequada, a composição dos custos relativos a materiais, insumos e equipamentos, limitando-se a previsões genéricas de fornecimento, sem detalhamento técnico mínimo, o que teria comprometido a transparência do certame e a formulação de propostas consistentes, ao impor aos licitantes estimativas próprias, com potencial violação ao princípio da isonomia e risco de controvérsias na execução contratual. Alegou, ainda, que tal omissão contrariou o disposto no § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21 e destacou precedente do Tribunal de Contas da União que exige planilha orçamentária suficiente para assegurar transparência e comparabilidade das propostas, concluindo pela necessidade de correção do edital antes do prosseguimento do certame.

4. Citou que, embora o objeto da licitação tenha sido dividido em lotes correspondentes às Diretorias Regionais de Educação do Butantã, Santo Amaro e São Miguel Paulista, não teria sido apresentado estudo técnico apto a justificar tal opção. Sustentou que a divisão em lotes, embora juridicamente admissível, deveria estar fundamentada em critérios de economicidade, logística ou conveniência administrativa, nos termos do art. 11 da Lei Federal nº 14.133/21, sob pena de afronta aos princípios da eficiência e da competitividade, podendo restringir a participação de empresas de menor porte, invocando, para tanto, precedentes do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas.

5. Prosseguindo, consignou que o edital, ao prever glosas, descontos e penalidades, não teria estabelecido parâmetros objetivos de mensuração nem indicadores de desempenho claramente definidos, conferindo excessiva discricionariedade à Administração na avaliação da execução contratual. Sustentou que a utilização de critérios genéricos e subjetivos afrontaria a vinculação ao instrumento convocatório, comprometendo a segurança jurídica, em afronta ao inciso II do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, invocando precedente do Tribunal de Contas da União que reconheceu a ilegalidade de editais que preveem penalidades sem indicadores objetivos, por possibilitarem atuação arbitrária da fiscalização e colocarem o contratado em situação de vulnerabilidade.

6. Continuando, defendeu a ilegalidade do edital por não conter previsão acerca da execução dos serviços durante os períodos de férias e recesso escolar, o que teria gerado

incerteza quanto à manutenção ou eventual suspensão das atividades contratadas. Declarou que tal omissão acarretaria insegurança jurídica e risco de desequilíbrio econômico-financeiro, em afronta aos princípios da transparência e da eficiência previstos nos artigos 5º e 11 da Lei Federal nº 14.133/21, destacando, ainda, que as diferenças de natureza entre as unidades escolares e seus respectivos calendários influenciariam diretamente na execução do objeto e na adequada formulação das propostas.

7. Asseverou que o edital previu penalidades de forma genérica, sem a devida vinculação a hipóteses objetivas de descumprimento contratual, em desconformidade com o artigo 156 da Lei Federal nº 14.133/21, que exige a observância da proporcionalidade e a correlação das sanções a condutas específicas. Alegou que tal previsão comprometeria a segurança jurídica e invocou precedente desta Corte de Contas, no TC/007114/2016-0, que anulou edital por idêntica irregularidade, concluindo pela flagrante ilegalidade da cláusula e pela necessidade de sua correção.

8. O Representante também argumentou que a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra exigiria justificativa técnica robusta, consubstanciada em estudo técnico preliminar, nos termos do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, sob pena de nulidade do certame. Esclareceu que a ausência ou insuficiência dessa motivação comprometeria os princípios da legalidade, publicidade, eficiência e economicidade, ao não demonstrar, de forma clara, a real necessidade da contratação, o adequado dimensionamento da mão de obra, a descrição objetiva das atividades, a qualificação exigida, a periodicidade dos serviços e a compatibilidade do perfil das empresas com o objeto licitado.

9. Por último, acrescentou que a Administração deveria ter realizado análise de riscos, nos moldes do artigo 18, inciso X, e do artigo 22 da Lei nº 14.133/21, contemplando aspectos como falhas na execução, passivos trabalhistas, riscos à saúde e à segurança, bem como a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, além de demonstrar a vantajosidade econômica da solução adotada e a conformidade com a legislação trabalhista, sanitária e ambiental. Concluiu que a ausência de justificativa técnica adequada no Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025 configuraria irregularidade grave, apta a comprometer a validade do certame e a justificar a suspensão liminar, diante do risco de irreversibilidade das falhas apontadas.

10. Em sede preliminar, a Auditoria considerou improcedentes as insurgências do Representante quanto aos pontos suscitados no procedimento licitatório, como a seguir detalhado (peça 10).

11. Com relação à alegação acerca da planilha orçamentária incompleta e insegura, a Auditoria verificou que o edital esteve acompanhado de ampla documentação técnica, com a publicação dos Anexos I a XV, incluindo minuta contratual, Termo de Referência, descrições das unidades, locais de execução, metragens, produtividades, proposta de

preços, modelo de planilha de custos, critérios econômico-financeiros e demais declarações. Constatou-se, ainda, que o Anexo VII-A previu a disponibilização das planilhas em formato Excel e que os arquivos correspondentes aos três lotes foram efetivamente disponibilizados juntamente com o edital.

12. Da análise das planilhas de composição de custos, apurou-se que não houve estimativa pormenorizada de materiais, insumos e equipamentos. Contudo, tal ausência não caracterizou planilha orçamentária incompleta ou insegura, pois a natureza do ajuste envolveu essencialmente a prestação de serviços mediante disponibilização de mão de obra, e não o fornecimento autônomo de bens. Nesse particular, os custos de pessoal estiveram descritos de forma suficiente, com detalhamento analítico compatível com as exigências usuais apreciadas por esta Corte.

13. Quanto aos insumos e equipamentos, observou-se que o Termo de Referência disciplinou as obrigações da contratada quanto ao fornecimento, reposição e padrões mínimos (inclusive sanitários e técnicos), além de registrar estimativa global baseada em séries históricas, fixando a participação do "material de higiene pessoal, domissanitários e equipamentos" em 17,5% do custo da mão de obra rateada por funcionário. Entendeu-se que a definição de marcas, consumo médio e periodicidade de reposição constituiu variável operacional própria de cada licitante, ligada à sua metodologia e eficiência, não se impondo como exigência prévia de detalhamento pela Administração. Assim, no ponto, a Representação foi considerada improcedente.

14. Em relação à divisão em lotes sem justificativa técnica, a Auditoria registrou que o Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 128151686) consignou expressamente que os lotes agruparam unidades escolares por Diretoria Regional de Educação, visando incrementar a competitividade, mitigar a dependência de poucos fornecedores, otimizar a logística pela proximidade territorial e reduzir custos por maior eficiência.

15. Diante desse quadro, verificou-se que a Secretaria apresentou motivação suficiente e coerente com os parâmetros legais para o parcelamento, afastando a alegada ausência de justificativa técnica. Por esse motivo, opinou pela improcedência desse ponto da Representação. Quanto à divisão do objeto em lotes, constatou-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentou motivação suficiente, lastreada em critérios de competitividade, eficiência logística e mitigação de riscos, afastando a alegada ausência de justificativa técnica.

16. Quanto aos critérios de glosa e fiscalização apontados como subjetivos, a Auditoria ressaltou que o Termo de Referência (subitem 18 – Glosas) disciplinou a matéria com base no Índice de Medição de Resultados (IMR), apurado mensalmente pela fiscalização, definindo critérios, hipóteses de incidência e limites de desconto. O IMR contemplou (i) o Critério 01 – "Glosa RH", relativo ao cumprimento do quantitativo de empregados por unidade escolar, com cálculo diário da glosa a partir do custo informado na proposta e parâmetros objetivos (inclusive gatilhos de multa por percentuais de ausência e consequências por

reincidência), e (ii) o Critério 02 – Nível de satisfação, voltado à avaliação de qualidade e desempenho, com glosa proporcional ao número de ocorrências e teto de desconto por unidade, além de regras de ponderação por níveis de serviço e penalidades vinculadas ao não atingimento de pontuação mínima e à recorrência em percentual de unidades do lote.

17. Quanto ao Critério 01, concluiu-se que a aferição não comportou subjetividade relevante, pois se vinculou a quantitativos e fórmulas explicitadas. Já no Critério 02, embora se tenha reconhecido possibilidade residual de juízo valorativo em itens relacionados à "qualidade esperada" e à qualidade de materiais/insumos, constatou-se que tais avaliações deveriam ser interpretadas à luz das especificações técnicas mínimas previamente estabelecidas no próprio Termo de Referência (produtos de higiene, materiais de limpeza e saneantes), o que reduziu o espaço para arbitrariedade, em linha com a racionalidade decisória exigida nas deliberações desta Corte.

18. Assim, afastou-se a assertiva de inexistência de indicadores mensuráveis, pois o edital instituiu parâmetros de avaliação e medição por meio do no Índice de Medição de Resultados, reproduzindo-os nas cláusulas de glosas e admitindo ajustes apenas sob condições delimitadas (justificativa técnica, respeito aos limites legais e preservação do objeto). Por essas razões, opinou pela improcedência das argumentações do Representante quanto à suposta ausência de critérios objetivos para glosas e penalidades.

19. No tocante à ausência de previsão para períodos de recesso escolar, a Auditoria constatou previsão expressa no subitem 1.9 do Termo de Referência, segundo a qual, no recesso escolar de dezembro, previsto no Calendário Escolar Anual, os serviços não seriam prestados e o pagamento seria proporcionalmente descontado, excetuadas as unidades dos CEUs. Assim, sob o enfoque estrito da suposta ausência de regra editalícia, concluiu-se pela sua improcedência.

20. Ressalvou-se, todavia, que, no acompanhamento de edital (TC/0010755/2025), a Auditoria examinou a mesma matéria por outro prisma — risco de sobrepreço no orçamento estimado — ao apontar possível inadequação na metodologia de pesquisa de preços, na medida em que o preço referencial teria considerado 12 meses integrais para todas as unidades, sem excluir o mês de dezembro nas escolas não CEUs, apesar da suspensão contratual e do desconto previstos. Ainda assim, como a representação limitou-se a sustentar inexistência de previsão para o recesso, entendeu-se que, nesse aspecto específico, o pleito era improcedente, diante da regra expressa do subitem 1.9.

21. Sobre as penalidades genéricas e desproporcionais, ao examinar a documentação do processo licitatório, a Auditoria apontou que as sanções foram disciplinadas no subitem 17.1 do Termo de Referência e na cláusula 10.1 da minuta contratual, a qual remeteu expressamente ao item 17 e respectivos subitens do TR. Constatou, ainda, que o regramento explicitou a configuração de falha na execução contratual por meio de graduação

e pontuação (com depuração em 12 meses e suspensão dos pontos em caso de recurso), bem como descreveu condutas sancionáveis e respectivas consequências pecuniárias.

22. Observou que o Termo de Referência contemplou hipóteses concretas e mensuráveis de incidência de multas, notadamente na Tabela 3 do subitem 17.1.2.3 (com múltiplas ocorrências tipificadas), além de previsões adicionais vinculadas a situações objetivas, como percentuais de ausência de funcionários, descumprimento de procedimentos operacionais (p. ex., inserção/aceitação de plano de trabalho), não atingimento de pontuação mínima no Índice de Medição de Resultados e ocorrência em percentual de unidades do lote, bem como inadimplemento de obrigações trabalhistas e regras de comunicação de desinteresse em prorrogar o ajuste, todas com critérios, percentuais e marcos temporais definidos.

23. Por outro lado, registrou que certas previsões de caráter mais amplo (como multas por inexecução total ou parcial, rescisão por culpa e descumprimento de obrigações não especificadas em itens anteriores) não descaracterizaram a objetividade do regime sancionatório, pois atenderam à necessidade de contemplar situações não exaustivamente previsíveis na dinâmica contratual, sem afastar o dever de motivação e o respeito ao contraditório e à ampla defesa. Assim, à vista do conjunto normativo do Termo de Referência e da minuta, concluiu pela improcedência da Representação quanto à suposta genericidade das penalidades.

24. Por fim, a despeito da necessidade de justificativa técnica na contratação de mão de obra continuada, a Auditoria constatou que constou do Estudo Técnico Preliminar, no qual a Secretaria fundamentou a necessidade e a complexidade do serviço de limpeza na Rede Municipal, destacando, entre outros aspectos, o caráter crítico e imprescindível do serviço, a dimensão e dispersão das unidades, a frequência e diversidade das rotinas de higienização, a variação de horários de funcionamento, a necessidade de alocação adequada de equipes, o fornecimento e gestão de insumos e materiais de higiene e a adoção de ferramenta informatizada para monitoramento e fiscalização, além de mencionar medidas de mitigação de impacto ambiental e a busca por maior estabilidade operacional com vínculos de prazo mais longo, sem comprometer a gestão de riscos por dependência excessiva de poucos fornecedores.

25. O Estudo Técnico Preliminar também delimitou a necessidade a ser atendida — assegurar a execução contínua e com resultados esperados dos serviços nas unidades vinculadas às DREs Butantã, Santo Amaro e São Miguel — e mapeou riscos capazes de afetar a continuidade ou a qualidade da execução, com previsão de gestão desses riscos por matriz própria. Assim, a motivação administrativa esteve explicitada e coerente com o objeto, não se confirmando a premissa de inexistência de justificativa técnica.

26. Além disso, consignou-se que, em sede de controle externo, não bastava a mera discordância abstrata: competia ao Representante apontar inconsistências concretas e

trazer, ao menos, indícios de ilegalidade, em atenção ao requisito do art. 55, inciso III, aplicável às Representações no âmbito desta Corte, que exige a instrução com elementos mínimos de prova ou indícios do fato narrado. Diante da ausência de impugnação pontual à motivação do Estudo Técnico Preliminar e do caráter meramente assertivo da alegação, concluiu pela improcedência da representação também neste tópico.

27. Após ter sido intimada para apresentar manifestação prévia, a Secretaria Municipal de Educação informou ciência das conclusões do Relatório Preliminar, reiterando as conclusões do órgão especializado desta Corte (peça 21).

28. A Auditoria analisou as manifestações da Secretaria e manteve em sede de Relatório Conclusivo que todos os pontos da Representação eram improcedentes (peça 33).

29. A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral acompanharam as conclusões da Auditoria, pugnando pelo julgamento de improcedência da Representação (peças 42 e 45).

30. Por sua vez, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito, acompanhou a Auditoria, pela improcedência da Representação (peça 45).

31. É o Relatório.

VOTO

1. Submete-se a julgamento o processo **TC/011139/2025**, que trata de Representação contra edital do Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025, destinado à contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de conservação e limpeza, com disponibilização de mão de obra e fornecimento de materiais/insumos e equipamentos, no âmbito das unidades educacionais vinculadas às Diretorias Regionais de Educação - DREs Butantã, Santo Amaro e São Miguel Paulista, da Secretaria Municipal de Educação – SME.

2. Inicialmente, verifica-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade, devendo a Representação ser conhecida. No mérito, acompanho as conclusões da Auditoria e da Secretaria Geral, para julgá-la improcedente.

3. Conforme detalhado na instrução, a irresignação do Representante contra exigências e condições postas no edital foi integralmente afastada em sede de análise preliminar, conforme bem registrado no relatório elaborado pela Auditoria.

4. Quanto à alegação de planilha orçamentária incompleta, ficou evidenciado que o edital foi instruído com documentação técnica suficiente, inclusive com planilhas eletrônicas

disponibilizadas por lote. Embora não tenha havido estimativa pormenorizada de todos os materiais/insumos/equipamentos, a instrução demonstrou que o núcleo econômico do ajuste se concentrou na mão de obra, com custos de pessoal detalhados, e que o Termo de Referência disciplinou obrigações de fornecimento, reposição e padrões mínimos, consignando estimativa global baseada em séries históricas. Assim, não se configurou irregularidade apta a comprometer a competitividade ou a transparência do certame.

5. No tocante ao parcelamento do objeto em lotes, verificou-se que o Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 128151686) registrou motivação para o agrupamento por Diretoria Regional de Educação, com vistas a ampliar a competitividade, mitigar dependência de poucos fornecedores, otimizar a logística territorial e reduzir custos por ganhos de eficiência, afastando-se a alegada ausência de justificativa técnica. Desta feita, a tese de ilegalidade por ausência de motivação não prospera.

6. Sobre a alegada subjetividade dos critérios de glosa e de fiscalização, o Termo de Referência disciplinou a matéria com base no Índice de Medição de Resultados - IMR, com critérios, hipóteses de incidência e limites de desconto, contemplando parâmetros objetivos no critério de quantitativo de pessoal e regras de avaliação e penalidades vinculadas ao desempenho no critério de satisfação. Verificou-se que eventual juízo valorativo residual deveria observar as especificações técnicas mínimas previstas no próprio Termo de Referência, restando demonstrando não subsistirem os riscos apontados pelo Representante.

7. No que se referiu a alegação de ausência de previsão para períodos de recesso escolar, apurou-se previsão expressa no subitem 1.9 do Termo de Referência, estabelecendo que, no recesso de dezembro, os serviços não seriam prestados e o pagamento seria proporcionalmente descontado, excetuadas as unidades dos CEUs, afastando, portanto, a suposta omissão apontada na Representação.

8. Sobre a alegação de existência de penalidades genéricas e desproporcionais, constatou-se que o regime sancionatório foi disciplinado no Termo de Referência e na minuta contratual, com tipificação de condutas, gradação e parâmetros de aplicação, além de hipóteses objetivas adicionais (percentuais de ausência, Índice de Medição de Resultados – IMR e obrigações trabalhistas), razão pela qual, entendo ser improcedente o alegado sobre o tema pelo Representante.

9. Por fim, acerca da necessidade de justificativa técnica e de análise de riscos na contratação de serviços de mão de obra continuada apontada pelo Representante é improcedente, uma vez que o Estudo Técnico Preliminar – ETP expôs a necessidade e a complexidade do serviço, delimitou o escopo a ser atendido e mapeou riscos, devendo ser considerado que a Representação não trouxe impugnação pontual acompanhada de indícios mínimos, nos termos do art. 55, III, aplicável no âmbito desta Corte a respeito de sua irresignação.

10. Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da Representação, por preenchidos os seus requisitos de admissibilidade e, no **MÉRITO**, conforme razões expostas neste voto, **JULGO-A IMPROCEDENTE**.

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

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Date: 05/04/2026
14:46:26 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo