

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2025/03258	010755/2025	Não aplicável	14.08.25 a 22.08.25
Área responsável (auditada)			
Secretaria Municipal de Educação (SME)			
Objeto de fiscalização			
Edital do Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025. 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 (EMEFGMs) das Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS), Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT), 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.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$)		Montante fiscalizado (em R\$)	
R\$ 168.031.957,95		R\$ 168.031.957,95	
Objetivo(s) da fiscalização			
Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.			
Equipe técnica			
Tissy Zamith			20.334
William Cavalheiro de Souza			20.384
Francisco Scattolin Filho (Supervisor)			20.301

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Valor Total Anual Estimado	09
---	----

LISTA DE SIGLAS

CEI – Centro de Educação Infantil

CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CEU – Centro Educacional Unificado

CIEJA – Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos

CMCT – Centro Municipal de Capacitação e Treinamento

DRE BT – Diretoria Regional Butantã

DRE MP – Diretoria Regional São Miguel Paulista

DRE SA – Diretoria Regional Santo Amaro

EMEBS – Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEFM – Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

IFSP – Instituto Federal do Estado de São Paulo

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

SME – Secretaria Municipal de Educação

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. Destinatário(s) da fiscalização	5
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização.....	5
1.2.1. Prazo contratual e prorrogação	8
2. METODOLOGIA.....	8
2.1. Critérios adotados.....	8
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados	8
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	9
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	9
3.1. Inconsistência na pesquisa de preços e no orçamento referencial, que desconsideram a suspensão dos serviços e do pagamento no mês de dezembro para as Unidades Educacionais, exceto os CEUs.	9
3.2. Previsão contratual de acréscimo de até 10% da mão de obra para atendimento de serviços extras, sem correspondência na planilha de custos e formação de preços.	11
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	13
5. CONCLUSÃO.....	13

1. INTRODUÇÃO

1.1. Destinatário(s) da fiscalização

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, mobiliários, materiais educacionais, áreas internas e externas, das unidades pertencentes à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), sendo considerados, portanto, destinatários da presente auditoria: os alunos das unidades educacionais atendidas, assim como o respectivo corpo docente e funcionários; corpo de profissionais que trabalham nas unidades administrativas atendidas; Secretaria Municipal de Educação (SME); os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), no exercício da função judicante, responsáveis pelo julgamento do objeto da auditoria e pela emissão de determinações, recomendações e ciências que forem consideradas pertinentes

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

Trata-se de Relatório Preliminar, conforme o art. 2º da Resolução 18/2019, que tem como finalidade o exame do Edital do Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025 e dos demais elementos que instruem o Processo Eletrônico nº 6016.2025/0047335-0, no valor referencial de R\$ 168.031.957,95 (cento e sessenta e oito milhões, trinta e um mil, novecentos e cinquenta e sete reais, e noventa e cinco centavos), 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), Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT), 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.

Destaca-se que já houve análise de Edital anterior de mesmo objeto (Edital do Pregão Eletrônico nº 90034/SME, Processo Eletrônico nº 6016.2024/0026164-5, eTCM nº 015374/2024), tendo sido feitos dois apontamentos na ocasião.

- a) Primeiro apontamento: Divergência entre o Anexo II (peça 14 do TC 015374/2024, fl. 98) e Anexo VI (peça 14 do TC 015374/2024, fl. 231), sendo que o primeiro estipula que a limpeza de face interna de vidros sem exposição a risco deverá ocorrer semanalmente, enquanto o segundo determina que a frequência seja mensal.

Resultado: Foram apresentados esclarecimentos pela SME de que os Anexos tinham finalidades diferentes, sendo que o Anexo II se referia à frequência da realização dos serviços a serem realizados, e o Anexo VI estabelecia a produtividade mensal de cada ambiente, utilizada para calcular o número recomendado de funcionários. A SME se comprometeu a divulgar um comunicado aos licitantes quando da reabertura do pregão, de forma que a Coordenadoria entendeu pelo saneamento da divergência.

- b) Segundo apontamento: Redação dúbia quanto à vinculação dos licitantes à quantidade mínima de funcionários descrita no Anexo XV, pois o primeiro parâmetro para avaliação dos serviços prestados era denominado "Glosa RH", que "requer o atendimento do quantitativo de funcionários de acordo com a produtividade informada, bem como a quantidade mínima recomendada no Anexo XV" (subitem 9.4.1, 'a', Anexo II do edital).

Resultado: Após o recebimento do relatório preliminar, a Origem buscou esclarecer a metodologia utilizada para o cálculo da quantidade de funcionários, assim como prestou informações acerca do critério de quantidades mínima e máxima dos funcionários.

O edital do PE 90034/SME/2024, aberto em 26.08.24, foi suspenso em 23.08.24, de modo que não houve a adjudicação e a homologação do certame — que posteriormente foi revogado em 02.06.25 com fundamento no Artigo 71, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e no Artigo 2º, inciso V, do Decreto Municipal n.º 62.100/2022. Sem prejuízo, em acórdão proferido por esta

Egrégia Corte de Contas (peça 71 do TC 015374/2024) o Edital de Pregão Eletrônico nº 90034/SME/2024 foi julgado regular.

No que tange ao presente Edital de Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025, são partes integrantes (peça 03, fls. 2/3):

Anexo I: Minuta do Termo de Contrato

Anexo II: Termo de Referência - Especificações Técnicas e Condições de Prestação do Serviço

Anexo III: Descrição de cada tipo de Unidade Escolar

Anexo IV: Locais de Prestação de Serviço

Anexo V: Metragens dos Ambientes por Unidade Escolar

Anexo VI: Produtividades

Anexo VII: Modelo de Proposta de Preços

Anexo VII - A: Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços

Anexo VIII: Plano de Trabalho

Anexo IX: Termo de Responsabilidade pelo Conhecimento das Condições das UEs Atendidas e suas Dependências à Secretaria Municipal de Educação

Anexo X: Declaração Formal de Dispensa da Vistoria Técnica nas UEs

Anexo XI: Especificações do Sistema Informatizado de Fiscalização

Anexo XII: Quantitativo de Funcionários por Unidade Educacional Desconsiderando os Limpadores de Vidros com Exposição à Situação de Risco

Anexo XIII: Relação / Endereços / Contatos das DREs

Anexo XIV: Modelo de Declaração de Não Cadastramento e Inexistência de Débitos para com a Fazenda do Município de São Paulo

Anexo XV: Modelo de Declarações

Anexo XVI: Critérios para Análise Econômico-Financeira

O Edital foi **publicado em 13.08.25**, com **sessão de abertura** agendada para o dia **27.08.25**, às **09:30hs**.

1.2.1. Prazo contratual e prorrogação

O prazo de vigência contratual é de 12 (doze) meses consecutivos e ininterruptos, a partir da emissão da primeira Ordem de Início de Serviço podendo ser prorrogado por menor ou igual período, no limite de 10 (dez) anos nos termos e condições permitidos pela legislação vigente, desde que as partes se manifestem com antecedência de 90 (noventa) dias antes do término do prazo do contrato, conforme item 1.15 do Anexo II do Edital (peça 03, fl. 39).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

No presente acompanhamento, foram adotados os seguintes critérios:

- a) Lei Federal nº 14.133/21;
- b) Decreto Municipal nº 62.100/22; e,
- c) Lei Complementar nº 123/06.

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados

A fiscalização foi realizada, essencialmente, por meio de exame documental, considerando os documentos e informações disponíveis no processo da contratação (processo SEI nº 6016.2025/0047335-0) e outros relativos ao objeto da contratação.

Em cada uma das etapas realizadas – quanto à verificação de Fase Interna da Contratação, Conteúdo do Edital, Conteúdo do Termo de Referência, Edital, Minuta do Termo de Contrato e

Fase Externa da Contratação – as situações encontradas foram comparadas com os respectivos critérios adotados e o resultado foi registrado em Documentação de Auditoria.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

A principal limitação do trabalho decorre da disponibilidade temporal e da urgência da fiscalização diante da complexidade, da multidisciplinariedade e da relevância do objeto em tela, além da tecnicidade e da complexidade do objeto da contratação. Sob tal condição, coube à Auditoria identificar os elementos norteadores da contratação, com foco nos aspectos mais relevantes, sem prejuízo da observância aos manuais de fiscalização aplicáveis desta Corte de Contas, com vistas a preservar o interesse público e a regularidade da contratação.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Inconsistência na pesquisa de preços e no orçamento referencial, que desconsideram a suspensão dos serviços e do pagamento no mês de dezembro para as Unidades Educacionais, exceto os CEUs.

Situação encontrada:

Conforme disposto no item 1.9 do Anexo II do Edital (peça 03, fl. 37), durante o recesso escolar no mês de dezembro, previsto no Calendário Escolar Anual, os serviços de limpeza não serão prestados, devendo o pagamento ser proporcionalmente descontado, com exceção das unidades dos CEUs.

Entretanto, constatou-se que, de acordo com os Quadros Comparativos de Pesquisa de Preços (docs. SEI 130746183, 130746241, 130758283 e 130758497) e com o Encaminhamento (doc. SEI 130746318, peça 4), o cálculo do Preço Referencial considerou o período integral de 12 (doze) meses para todas as unidades escolares, inclusive aquelas em que há previsão de suspensão dos serviços e do pagamento no mês de dezembro.

Figura 1 - Valor Total Anual Estimado

Dados considerando os quantitativos dos lotes do novo licitatório				
Lotes	Nº Funcionários (D)	Valor médio Funcionário/mês (E)	Valor Mensal Estimado (F) = D x E	Valor Total Anual Estimado (G) = F*12
Lote 1- Butantã	679	R\$ 5.803,01	R\$ 3.940.243,79	R\$ 47.282.925,48
Lote 2- Santo Amaro	632	R\$ 5.803,01	R\$ 3.667.502,32	R\$ 44.010.027,84
Lote 3 - São Miguel Paulista	1.102	R\$ 5.803,01	R\$ 6.394.917,02	R\$ 76.739.004,24
TOTAL	2.413		R\$ 14.002.663,13	R\$ 168.031.957,56

Fonte: Processo SEI (doc. 130746318, peça 4) - Destaque nosso.

Verifica-se, portanto, inadequação na metodologia utilizada para a pesquisa de preços e na composição do orçamento referencial, uma vez que **não foi contemplada a exclusão do pagamento relativo ao mês de dezembro nas unidades escolares que não são CEUs**. Considerando que essa previsão impacta diretamente no valor estimado da contratação, é imprescindível que a pesquisa de preços e o cálculo do orçamento referencial reflitam as condições estabelecidas no edital.

Critério:

- Lei 14.133/21 – Art.º 6, inciso LVI

Evidências:

- Quadro Comparativo de Pesquisa de Preços (docs. SEI 130746183, 130746241, 130758283 e 130758497)
- Encaminhamento (doc. SEI 130746318, peça 4)
- Edital PE 90026/2025 (peça 03, fl. 37)

Causa: Pesquisa de preços e cálculo do orçamento referencial desconsiderando a suspensão dos serviços e do pagamento durante o recesso escolar no mês de dezembro.

Efeitos: Essa falha metodológica pode ocasionar a contratação com sobrepreço, conforme definido pelo artigo 6º, inciso LVI, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º - LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja

do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

A possibilidade de sobrepreço compromete os princípios da economicidade e legalidade que regem a administração pública e pode resultar em dispêndio maior do que o necessário, impactando negativamente o erário e reduzindo a competitividade da contratação.

3.2. Previsão contratual de acréscimo de até 10% da mão de obra para atendimento de serviços extras, sem correspondência na planilha de custos e formação de preços.

Situação Encontrada:

O Anexo II do edital prevê, em seu item 3.1 (peça 03, fl. 64), a obrigação de que a Contratada deve atender à solicitação da Contratante de alocação de novos funcionários em razão de inexecução total ou parcial do contrato de outro fornecedor de serviços de limpeza predial em qualquer de suas 13 (treze) Diretorias Regionais de Educação (DREs).

Adicionalmente, em seus subitens seguintes, estabelece comandos relativos a essa previsão, conforme segue:

3.1.1 Essa contratação demandará o aporte de até 10% (dez por cento) a maior de funcionários para a realização de serviços de limpeza, em outras UEs das DREs da Contratada, que distem até 15 (quinze) km da sede da DRE objetivada pelo contrato, para a realização de serviços, por até 30 (trinta) dias, consecutivos ou não.

3.1.2 Os serviços devem ser atendidos em até, no máximo, 24 (vinte e quatro) horas corridas a partir da solicitação da SME.

3.1.3 Os serviços especificados como extras serão pagos à Contratada na forma de DIÁRIAS, a serem estabelecidas em razão do metro quadrado limpo por dia, conforme descrito no Termo de Referência.

Todavia, constatou-se que tal cláusula não está refletida na Planilha de Custos e Formação de Preços disponibilizadas aos licitantes, **inexistindo previsão de quantitativos ou de recursos destinados a este tipo de atendimento**. Assim, ainda que o Termo de Referência estabeleça a obrigação do atendimento dos serviços extras, a ausência dos quantitativos, bem como da estimativa orçamentária inviabilizará o seu pagamento no momento de acionamento da cláusula.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021, dispõe em seu Art.º 18, inciso IV que a fase preparatória do processo de licitação deve compreender “o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação”.

Adicionalmente, o parágrafo único do mesmo artigo, e seus incisos IV e VI, estabelecem que:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido [...], e conterá os seguintes elementos:

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte [...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

Consoante a Nova Lei de Licitações, a Súmula do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 177 apresenta:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.
(Destaque nosso)

Verifica-se, portanto, que o item 3.1 do Termo de Referência (peça 03, fl. 64) estabelece obrigação contratual sem correspondente previsão na Planilha de Custos e Preços, que deveria fazer constar os valores a serem pagos à contratada, em forma de diárias — 30 (trinta) anuais — conforme os itens 3.1.1 e 3.1.3 do Termo de Referência. Tal omissão cria insegurança jurídica, na medida em que não há definição dos quantitativos e tampouco reserva orçamentária específica para o seu adimplemento. Além disso, a ausência dos quantitativos e valores impacta a composição do orçamento referencial. Essa lacuna compromete a transparência e exequibilidade da contratação, em afronta aos princípios da legalidade, do planejamento e da vinculação ao instrumento convocatório, previstos na Lei nº 14.133/2021.

Critério:

- Lei 14.133/21 – Art.º 18
- Súmula TCU nº 177

Evidências:

- Edital PE 90026/2025 (peça 03, fl. 64)
- Planilha de Custos e Formação de Preços_lote 1 BT (doc. SEI 129017051)
- Planilha de Custos e Formação de Preços_lote 2 SA (doc. SEI 129017055)
- Planilha de Custos e Formação de Preços_lote 3 MP (doc. SEI 129017184)

Causa: Ausência de previsão de estimativas de quantidades e preços unitários relativos aos serviços extras (item 3.1 do Anexo II do Edital), na pesquisa de preços, no orçamento referencial e na Planilha de Custos e Formação de Preços.

Efeitos: A ausência de estimativa dos quantitativos e seus respectivos preços unitários inviabiliza o pagamento dos serviços no caso de acionamento da cláusula, além de gerar inadequação do orçamento referencial, comprometendo o planejamento e a exequibilidade da contratação.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Para o referido trabalho, a etapa de Comentários de Gestor é suprida ao se dar ciência do presente Relatório Preliminar ao órgão/entidade de Origem.

5. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado conclui-se, em sede de Relatório Preliminar, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90026/SME/2025 visando 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), Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT), 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, **não reúne condições para prosseguimento**, sendo necessárias as seguintes adequações:

- Ajuste na pesquisa de preços, no orçamento referencial e nos demais documentos a eles relacionados, com a finalidade de refletir a suspensão dos serviços e do pagamento no mês de dezembro, em razão do recesso escolar nas unidades escolares, exceto nos CEUs (**subitem 3.1**).
- Ajuste na pesquisa de preços, no orçamento referencial, na Planilha de Custos e Formação de Preços e nos demais documentos a eles relacionados, com o objetivo de refletir a estimativa das quantidades e seus respectivos preços referentes aos serviços extras previstos no item 3.1 do Termo de Referência (**subitem 3.2**).

São Paulo, em 22.08.25

WILLIAM CAVALHEIRO DE SOUZA
Auditor de Controle Externo

TISSY ZAMITH
Auditora de Controle Externo

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo