

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/00698

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital do pregão eletrônico nº 06/SME/2021.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal de Educação - SME.

2.4. Período de Realização

22.02.21 a 26.02.21

2.5. Período de Abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe Técnica

Leonardo André de Oliveira	TC 20308
----------------------------	----------

Raquel de Freitas Montoya Oliveira	TC 20167
------------------------------------	----------

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Eletrônico nº 6016.2021/0000384-5.
- Análise do edital e demais documentos à luz dos dispositivos legais pertinentes e dos normativos internos que estabelecem os procedimentos para análise do referido instrumento.

2.8. Siglas

CADTERC	Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados
CEI	Centro de Educação Infantil
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
COAD	Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura
DIOB	Divisão de Obras
DRE	Diretoria Regional de Educação
UE	Unidade Educacional
FIA	Fundação Instituto de Administração
PA	Processo Administrativo
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
RME	Rede Municipal de Educação
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TR	Termo de Referência

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de procedimento de fiscalização do tipo Acompanhamento de Edital, previsto no Regimento Interno deste Tribunal, que tem como

finalidade o exame do edital do pregão eletrônico nº 06/SME/2021 e dos demais elementos que instruem o Processo Eletrônico nº 6016.2021/0000384-5.

O edital ora analisado tem a abertura agendada para o dia 02.03.2021 às 14:00 (peça 47 – fl. 01) e foi publicado no DOC em 18.02.2021 (peça 48 – fl. 10). O valor estimado da contratação é de **R\$ 39.202.595,76** por 12 meses (multiplicação do valor mensal estimado – peça 42, fl. 1 – por 12 meses, diferente daquele previsto no cálculo para a reserva de recursos - peça 27 – fl. 01 - qual seja, R\$ 41.332.332,69.). O critério de julgamento é o menor preço mensal por lote, de acordo com o preâmbulo e a cláusula 8.1 do edital (peça 47 – fls. 01 e 09). Em 25.02.21 a sessão foi adiada para o dia 03.02.2021, com publicação em jornal de grande circulação e no DOC (peça 54 – fls. 87 e 90).

Em atendimento ao Memorando GAB-MF Nº 11/21 (peça 50 – fl. 01) a verificação contemplará, entre outros: (I) a memória de cálculo que definiu a produtividade dos profissionais e a equipe mínima necessária por escolas; e (II) se as especificações do Edital consideram as exigências fixadas dos Protocolos Sanitários relacionados à pandemia do coronavírus – COVID 19.

Com base nas cópias documentais e nas informações juntadas neste TC, apresentamos a análise dos principais aspectos do procedimento licitatório.

3.2. Do Objeto

O edital de pregão eletrônico nº 06/SME/2021 tem por objeto a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's) da Secretaria Municipal de Educação, cujas características e especificações técnicas encontram-se descritas no Anexo I do edital (peça 47 – fl. 03). A licitação está dividida em nove lotes, conforme item 1.2 do Edital.

Quadro 01 – Divisão dos lotes

Lote	DRE	Total de UEs	Metragem Total (m ²)
1	Campo Limpo/Butantã/Santo Amaro	27	65.054,61
2	Freguesia do Ó	28	117.349,42
3	Jaçanã-Tremembé	25	84.894,47
4	Ipiranga	30	98.413,26
5	Capela do Socorro	21	68.408,68
6	São Mateus/Itaquera	30	59.159,66
7	São Miguel Paulista	16	53.757,08
8	Guaianases	29	81.829,30
9	Penha	38	103.638,20

Fonte: item 1.2 do edital (peça 47 – fl. 03).

A especificação detalhada do objeto licitado está apresentada no Anexo VII do edital (peça 47 – fls. 55-67), em que estão apresentadas as metragens para todas as unidades educacionais onde os serviços serão prestados (item 1.1 do Anexo I – peça 47 – fl. 20).

De acordo com o item 3 do Anexo I (peça 47 – fl. 20), os serviços licitados incluem (1) limpeza das áreas internas das UEs, (2) limpeza das áreas externas das UEs e (3) limpeza das áreas envidraçadas das UEs.

De acordo com o item 5.2 do Anexo I (peça 47 – fl. 21), a contratada deverá fornecer e repor, quando necessário, o material de higiene pessoal: sabonete líquido, papel higiênico e papel toalha. O item 6.1 do Anexo I (peça 47 – fl. 31) indica ainda que a contratada deverá fornecer saboneteiras para a colocação de sabonetes líquidos, em quantidades suficientes para cada banheiro das UEs atendidas. As saboneteiras deverão compor, na planilha de custos, o custo de material e equipamentos de limpeza (Anexo VIII).

De acordo com o item 6.2 do Anexo I (peça 47 – fl. 31), a contratada deverá fornecer material na quantidade suficiente para o adequado funcionamento das UEs durante todo o período de prestação de serviços, baseando-se na

estimativa do Anexo VII. Na realidade a estimativa de quantitativo de material encontra-se no Anexo X e não no Anexo VII.

O Anexo X apresenta o quantitativo estimado de gasto com materiais de higiene pessoal por UE para 1 (um) mês para a fins de formação de preço. As especificações dos materiais de higiene pessoal estão apontadas nos subitens 6.2.2.1, 6.2.2.2 e 6.2.2.3 (peça 47, fl. 31).

No que diz respeito ao prazo da contratação, o item 3.1 do Anexo III, estabelece que o prazo de vigência deste contrato será de 12 (doze) meses, contados a partir da Ordem de início de Serviço, prorrogáveis nos moldes previstos pela Lei nº 8.666/93 (peça 47 – fl. 37).

No entanto, em resposta ao questionamento da empresa Paineiras Limpeza e Serviço (peça 39 – fl. 31) a SME esclareceu que no período de recesso escolar, no mês de Dezembro, previsto no calendário escolar anual, o serviço não será prestado, descontando-se proporcionalmente do pagamento devido, conforme comunicado publicado.

3.3. Justificativa para a contratação

A SME disse que atualmente encontra-se em contratações por excepcionalidade (Pregão Eletrônico nº 52/SME/2014), encerrando-se em fevereiro de 2020, os processos SEI nº: 6016.2017/0000749-5; 6016.2017/0000753-3; 6016.2017/0000750-9; 6016.2017/0000757-6; 6016.2017/0000748-7; 6016.2017/0000747-9; 6016.2017/0000746-0; 6016.2017/0000752-5. Assim, as unidades presentes nesse antigo Pregão serão incluídas no modelo de contratação dos serviços de limpeza por metragem, conforme realizado anteriormente nos procedimentos licitatórios (SEIs nº 6016.2017/0039716-1, 6016.2017/0041813-4 e 6016.2017/0026025-5) – peça 5, fl. 1.

Explicou que o modelo utilizado para elaboração do Termo de Referência foi o mesmo utilizado e validado no processo 6016.2017/0026025-5, para as EMEIs. Dessa forma, justifica também o fracionamento das unidades do antigo Pregão por tipo de unidade (CEI/CEMEI, EMEI e EMEF), diante das peculiaridades das mesmas - que se encontram também nos processos 6016.2021/0000382-9 e 6016.2021/0000384-5.

3.3.1. Peculiaridade das EMEIs - produtividade

Salientou que, para fins de melhorias na prestação dos serviços, e em atendimento às recomendações tecidas pelos órgãos de controle, verificou-se a necessidade de alteração na metodologia dos procedimentos de licitação para contratação dos serviços de limpeza. Até então o método que se utilizava tinha por base o número de postos, alterado conforme processo licitatório em andamento, para o de metragem. Assim, utilizou-se, como parâmetro de produtividade para a licitação, as determinações constantes no volume 15 do CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – de 2020, material este produzido pelo Governo do Estado de São Paulo (peça 5, fl. 1).

Explicou que com vistas às mudanças do padrão de prestação dos serviços, de modo mais eficiente, contratou-se uma empresa especializada para produção de um CADTERC municipal para contemplar as características e as necessidades das unidades escolares municipais, bem como a sua produtividade. No entanto, até o momento, o CADTERC municipal não foi finalizado para ser aplicado neste processo licitatório. Assim, diante da necessidade urgente de contratação dos serviços de limpeza para as EMEIs, os parâmetros definidos no CADTERC estadual mostram-se os melhores para a realização de licitação por metragem, razão pela qual foi utilizado.

Para as EMEIs, em razão da necessidade de limpeza por mais vezes e durante um período maior, tendo em vista a realidade das atividades

pedagógicas desenvolvidas, o número de funcionários a ser adotado pela licitante deverá ser o proposto pelo CADTERC **acrescido de mais dois funcionários**, conforme já adotado em outro processo licitatório que contemplou as demais unidades escolares da SME (doc. SEI 6016.2017/0026025-5).

Discorreu que algumas adaptações se fizeram necessárias, em razão de o CADTERC não contemplar o fornecimento de materiais de higiene pessoal, que são itens que deverão ser fornecidos pela contratada, de acordo com o edital da SME. Essa adaptação enseja, portanto, a necessidade de também se realizar consulta de preço junto ao mercado (peça 5, fl. 2).

Os quantitativos relacionados aos uniformes de funcionários e materiais e ferramentas que serão empregados diretamente na prestação de serviço de limpeza foram elaborados, majoritariamente, com base na experiência que a Secretaria apresenta de licitações passadas.

Já o levantamento das metragens das unidades escolares foi construído com base nas plantas das unidades existentes na Secretaria, cujo levantamento contou com o auxílio técnico de profissionais especializados, cujo material encontra-se disponível na SME. A validação das metragens presentes neste processo pela área competente da Secretaria se encontra no processo 6016.2020/0085233-6.

Para a elaboração do CADTERC municipal a partir das especificidades das unidades escolares da cidade de São Paulo, a SME contratou uma empresa para a elaboração de um novo modelo de contratação para os serviços de limpeza (doc. SEI 6016.2020/0061457-5) que será finalizado nos próximos meses. Dessa forma, o período de vigência proposto neste procedimento licitatório de 12 meses foi definido para que as escolas, após o término dos contratos, integrem esse novo modelo de contratação.

A contratação dos serviços é de grande importância, pois as Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs representam, para a população de São Paulo, importantíssimos equipamentos que garantem às crianças da faixa etária de 4 a 5 anos vivenciar um cotidiano com ricas experiências, utilizando-se de diferentes materiais, espaços, trocas de experiências com os adultos e com outras crianças.

3.3.3. Características da educação infantil

Disse (peça 5 – fl. 02) que a Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica, com vistas à socialização, interação da criança com adultos, com outras crianças e com o mundo que a envolve. Os conteúdos iniciais da educação das crianças dessa faixa etária apresentam uma profunda relação com a vida cotidiana. São inicialmente: a autonomia em alimentar-se, lavar-se e vestir-se, bem como o controle do corpo, o brincar, o jogar, o explorar a si mesmo e ao entorno, o movimentar-se, o conviver com os demais e tantos outros conteúdos.

A prática nas EMEIs das atividades escolares envolvem recortes de papéis, pinturas e desenhos feitos com a utilização de tinta, lápis coloridos, giz de cera e canetinhas, confecções de objetos, colagens de materiais, produção de brinquedos, utilização de massa modelar, e brincadeiras realizadas em sala de aula, na brinquedoteca ou em outras partes da escola.

Diante da realidade das práticas pedagógicas utilizadas nas EMEIs, há a necessidade diária e constante de profissionais de limpeza para se garantir espaços limpos e adequados, diante das inúmeras atividades lúdicas e de produções realizadas pelas crianças. Os horários das crianças se alimentarem também são momentos considerados de aprendizagem, pois é uma rica oportunidade de a criança se alimentar de forma autônoma. Tal circunstância enseja limpeza em quantidade de vezes maior, porque a criança está em processo de desenvolver sua coordenação motora, o que resulta em alimentos que caem no chão ou mesmo na mesa. Além disto, o

horário de intervalo entre o término das refeições de uma turma e o início de outra turma é pequeno, momento este que se faz necessária à limpeza do ambiente de forma rápida, contudo eficaz.

Lembrou que há o Projeto “Self Service” nas EMEIs, que permite à criança se servir de forma autônoma, o que resulta também em queda de alimentos e de alguns utensílios ao chão, o qual é de grande importância para o desenvolvimento da criança.

Nas EMEIs há também o espaço da brinquedoteca, em que os brinquedos devem ter uma higienização frequente e adequada. Além disso há também brinquedos e livros que são guardados e utilizados dentro das salas de aula, que devem ser higienizados com o mesmo procedimento e frequência.

Em meio às atividades, as crianças das EMEIs também brincam no parque com areia e é possível verificar a quantidade expressiva de areia dentro no recinto escolar trazidas pelos pés ou roupas das crianças. Merecem, igualmente, bastante cuidado os banheiros, que recebem as crianças antes das refeições, da volta do parque, ou em outros momentos para a devida higiene pessoal, procedimentos estes que se repetem inúmeras vezes durante o horário escolar (peça 5, fl. 3).

Dessa forma, a contratação do referido serviço é essencial para a boa execução de todas as atividades pedagógicas desenvolvidas nas EMEIs, com vistas ao atendimento educacional dos alunos.

3.3.4. Outras justificativas

A SME esclareceu (peça 5 – fl. 04) que a decisão de se permitir ou vedar a participação de consórcios deve ser tomada com o objetivo de favorecer a disputa do certame. A vedação é medida que trabalha a favor da ampliação da competitividade no presente caso, pois observando os licitatórios anteriores, é possível constatar uma ampla gama de empresas que

oferecem o objeto da licitação. Outro aspecto relevante é o fato de que a execução do objeto contratado não envolve maiores complexidades de ordem técnica.

Trata-se de serviço comum, cuja técnica é dominada por significativo número de *players*, não sendo factível dizer ser esse um fator que exija a possibilidade de formação de consórcios como via de potencialização da competitividade.

Foram excluídos do objeto licitado serviços acessórios antes contratados em conjunto com a limpeza, como limpeza de caixas d'água, desinsetização e desratização e poda de árvores. Se a acessoriedade dos referidos serviços e a igualmente reduzida complexidade técnica envolvida na sua prestação já suscitarium dúvidas quanto à necessidade/conveniência de se facultar a participação de consórcios, com maior razão a sua exclusão conduz à vedação da participação. É que, nesse caso, estar-se-ia favorecendo a formação de consórcios por empresas que prestam o mesmo tipo de serviço ("consórcio homogêneo"), empresas essas que, em tese, poderiam competir entre si. Assim, a vedação de participação de consórcios no presente certame é medida que melhor atende ao objetivo de ampliar a competitividade.

3.4. Consulta Pública

O valor anual estimado da licitação é de **R\$ 39.202.595,76** (peça 27 – fl. 01), estando, portanto, o procedimento sujeito à realização de Consulta Pública (Decreto Municipal 48.042/06).

O art. 1º do Decreto Municipal 48.042/2006 dispõe que "os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, bem como as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista deverão formular consulta pública nas licitações que realizarem, quando os valores estimados do contrato superarem de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) ou,

independentemente dos valores de contrato, sempre que a relevância, pertinência e complexidade do objeto assim o recomendar.”

O parágrafo único do mesmo artigo dispensa a consulta pública, a critério da autoridade competente, desde que devidamente justificada no respectivo processo administrativo.

A consulta pública nº 003/SME/2021 foi publicada no DOC e em jornal de grande circulação em 06.01.2021 (peça 6 – fls. 30 e 32).

3.4.1. Questionamentos referentes à inexistência de protocolos de limpeza no Edital relacionados à pandemia (COVID-19)

Seis empresas fizeram questionamentos tempestivos e uma o fez intempestivo (peça 6 – fl. 57).

A resposta aos sete questionamentos foi publicada no DOC de 15.01.2021 (peça 6 – fl. 67).

Das 6 empresas que fizeram questionamentos tempestivos, 5 delas (Califórnia Serviços; Grupo Albatroz; Guima-Conseco Construção, Serviços e Comércio; Grupo GTP; e Cor-Line Sistemas de Serviços Ltda.) abordaram o tema referente à inexistência de protocolos de limpeza no Edital relacionados à pandemia (COVID-19).

A resposta da SME, de forma geral, foi:

A Secretaria Municipal de Educação elaborou em parceria com a Fundação Instituto de Administração um estudo sobre a retomada às aulas presenciais, a partir dos protocolos de saúde, que não apresentou necessidade de alteração da produtividade de limpeza das unidades educacionais. De acordo com o item 10.10. Termo de Referência, a empresa deverá fornecer aos seus funcionários EPIs que julgar necessário para a segurança dos mesmos. Demais insumos como máscaras, álcool em gel e outros serão fornecidos pela Secretaria para os estudantes e servidores da escola.

Ainda, foi adicionado ao Termo de Referência a estimativa de uso dos materiais de higiene, no Anexo VIII do mesmo. (peça 6 – fl. 67)

Consta do Parecer SME/AJ Nº 037890972 (peça 22- fls. 05-06):

Observe-se, apenas, que nos parece recomendável que haja avaliação sobre a interface entre os serviços contratados e os protocolos sanitários atualmente vigentes e eventualmente necessários para o combate da pandemia do coronavírus, não tendo sido possível avaliar considerando que a resposta da Administração ao questionamento faz menção a estudo não encartado ao processo. Com efeito, há potencial de impacto nos serviços de limpeza e higienização de ambientes, em termos de objeto contratual (frequência das higienizações, produtos utilizados etc), razão pela qual o ponto levantado em consulta pública merece especial atenção. Anoto, contudo, não ser de responsabilidade desta Assessoria Jurídica opinar sobre tais protocolos e interface. (peça 22, fls. 5/6)

A SME não se manifesta a respeito da recomendação e dá prosseguimento normal ao certame.

Em pesquisa no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), localizamos o Processo Administrativo (PA) nº 6016.2020/0110516-0 que, em seu bojo, contém o documento SEI nº 037331458 (peça 52), referente ao estudo sobre a retomada às aulas presenciais, a partir dos protocolos de saúde, que a SME elaborou em parceria com a Fundação Instituto de Administração (FIA), não encartado no processo licitatório.

Destacamos do referido estudo as seguintes passagens, que justificam a inexistência de protocolos de limpeza no Edital relacionados à pandemia (COVID-19):

A partir do estudo comparativo das atividades relacionadas nos atuais contratos de limpeza com aquelas atividades recomendadas pelos Protocolos de saúde em vigência, a FIA traçou as atividades que não estão contempladas nos atuais contratos, devendo ser objeto de aditivo. Porém, há que se observar que nem todas as atividades relacionadas cabem à empresa contratada, cabendo atividades sob responsabilidade da empresa fornecedora e atividades sob responsabilidade da equipe escolar (SME)." (peça 52, fl. 44, grifo no original)

...

"Além da identificação de atividades a serem incorporadas nos contratos terceirizados de limpeza escolar em atendimento aos protocolos e normas disciplinares para o retorno às atividades escolares presenciais de forma segura frente ao COVID-19, foi

objeto de estudo pela FIA a avaliação do potencial impacto de custo dessas novas exigências e atividades frente ao previsto nos contratos vigentes.

Para essa análise foi considerado como o parâmetro estabelecido a limpeza de todas as salas de aula e áreas das unidades escolares para atendimento a 35% do efetivo da escola, referente aos 3º, 6º e 9º anos, respeitando o distanciamento social de 1 metro.

Nesse cenário observou-se que o incremento das atividades a serem desempenhadas pela contratada não altera a produtividade, uma vez que tratam de tarefas rotineiras, que não demandam tempo adicional para a sua execução em complementação às atividades atualmente contratadas. Além deste fato, conforme já mencionado anteriormente neste relatório, nem todas as atividades adicionais relacionadas à biossegurança serão desempenhadas pelas empresas fornecedoras, sendo compartilhadas entre a equipe interna da escola e a equipe terceirizada.

...

Observa-se, assim, que todo o material de limpeza necessário para a limpeza de desinfecção preconizada em atendimento aos protocolos sanitários já se encontra compreendido nos contratos, excluindo-se desse conjunto as máscaras individuais. Diante da permanência do quadro de funcionários e da manutenção da produtividade, bem como da inexistência de novos produtos saneantes necessários, foi identificada neste momento, apenas a necessidade de reajuste dos valores contratados referentes à inclusão da máscara para todos os funcionários terceirizados." (peça 52, fls. 62/63)

Observa-se que o estudo empreendido pela FIA tomou como premissa a limpeza das salas de aula e áreas das unidades escolares (1) para atendimento a 35% do efetivo da escola, (2) referente aos 3º, 6º e 9º anos, respeitando o distanciamento social de 1 metro. Ocorre que a licitação em apreço não faz distinção entre a porcentagem de atendimento das crianças nas unidades escolares, de modo que pode ultrapassar o patamar de 35% considerado no estudo a depender da fase em que o Município encontrar-se. Além do mais, a licitação visa a limpeza nas EMEIs, que atendem crianças de 4 a 5 anos e 11 meses e que, portanto, não se encontram na faixa etária utilizada como referência para o estudo da FIA. Portanto o estudo empreendido pela FIA não pode servir de parâmetro para o objeto do edital em análise.

Soma-se ao apontamento o fato de o protocolo “Volta às Aulas Versão II” de janeiro de 2021 da própria SME (peça 56) estipular, nas folhas 23 a 26, protocolos de higiene e desinfecção que, conforme o próprio documento, serão fundamentais para garantir a saúde de todos os profissionais que atuam na Unidade e dos estudantes (peça 56 – fl. 23). Tais protocolos devem ser realizados e monitorados frequentemente para evitar possíveis contágios.

O protocolo especifica que (peça 56 – fl. 24):

Os brinquedos dos parquinhos deverão ser isolados para evitar aglomeração dos estudantes, além do contato com superfícies compartilhadas por todos, isso poderá ser feito cobrindo-os com plástico e colocando barreiras de acesso.

As seguintes etapas devem ser observadas na limpeza das superfícies:

- Limpar com pano de limpeza impregnado com detergente;
- Utilizar esponja/fibra de limpeza quando necessário;
- Enxaguar com água e outro pano de limpeza;
- Secar as superfícies;
- Desinfetar com um terceiro pano de limpeza impregnado com desinfetante ou álcool;
- Um pano que já tenha sido usado não deve ser imerso em um produto limpo;
- Panos de limpeza reutilizáveis só podem ser reutilizados após lavagem com água e sabão e bem secados;
- Não usar aspirador de pó, evitando o turbilhonamento do ar;
- Não realizar essas operações de limpeza e desinfecção na presença dos estudantes. Um tempo de espera de acordo com as prescrições dos produtos utilizados deve ser observado antes do acesso dos estudantes;
- Os produtos devem ser mantidos fora do alcance dos estudantes, em armários trancados com chave;

- Realizar a limpeza e desinfecção do piso nas trocas de turnos e sempre que necessário em todos os espaços utilizados ou de passagem; (recomendação para locais com crianças menores).

Chama a atenção, com relação à descrição da frequência da limpeza, a determinação para:

Limpar e desinfetar, várias vezes ao dia, as áreas utilizadas, superfícies e objetos frequentemente tocados (durante o dia, se as superfícies não estiverem visivelmente sujas, é suficiente a desinfecção direta sem limpeza prévia). Exemplos: sanitários, pias, torneiras, pontos de descarga, fechaduras, maçanetas, interruptores, puxadores de portas e janelas, botões de elevador, corrimões;

Há, inclusive, na folha 25 do documento orientações específicas para a limpeza para grupos dos CEIs e das EMEIs, dentre as quais:

- Os brinquedos poderão ser individualizados. Após o uso, deverão ser higienizados. Se não puderem ser higienizados, deverão estar guardados fora do alcance das crianças;
- Se algum material tiver que ser transferido de um bebê ou criança para outro, faça uma limpeza com desinfecção (usando um pano com álcool, por exemplo).

Diante do exposto, concluímos que a descrição das atividades de limpeza no edital não está em conformidade com o protocolo “Volta às Aulas Versão II” de janeiro de 2021 da própria SME, apesar do estudo da FIA e da afirmação da SME de que não há a necessidade de alteração da produtividade de limpeza das unidades educacionais.

3.5. Impugnação ao edital

O edital estabelece no subitem 3.10 (peça 47 – fl. 5) que qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou formular impugnações contra o ato convocatório, no prazo de até 03 (três) dias úteis anteriores à data marcada para a realização da sessão pública de abertura da licitação, sob pena de preclusão. Em seguida o subitem 3.10.1 estabelece que os esclarecimentos e as informações serão prestados pelo Pregoeiro, até 02 (dois) dias úteis contados da data de recebimento do pedido.

3.6. Vistoria

O item 2 do edital (peça 47 – fl. 03) faculta às licitantes a realização de vistoria técnica nos locais de prestação de serviços, de forma que as licitantes que assim entendam necessário, possam tomar pleno conhecimento de suas condições. Apesar de facultativa, recomenda a realização da vistoria.

Em seguida, no item 2.2 o edital consigna que nenhum licitante poderá escusar-se de atender às especificações do Termo de Referência ou de cumprir a proposta por ele apresentada alegando desconhecimento das condições das UEs pertencentes ao(s) lote(s) para o(s) qual(is) pretende concorrer. Nesse sentido, todos os licitantes deverão apresentar, como documento necessário à sua habilitação, o Termo de Responsabilidade (Anexo VI).

Os licitantes que optarem por realizar as vistorias poderão fazê-lo desde a publicação do edital até um dia útil antes da data marcada para a sessão pública, mediante prévio agendamento junto a cada UE. As vistorias serão acompanhadas pelo diretor da unidade ou funcionário por ele designado. Não será exigida a identificação da licitante interessada, podendo ser exigida pela direção da unidade educacional visitada, por questões de segurança, apenas a apresentação de documento de identidade (RG ou similares) da(s) pessoa(s) que realizar(em) a vistoria.

3.7. Requisitos de habilitação

As exigências de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, trabalhista e qualificação técnica estão previstas, respectivamente, nos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7 do edital (peça 47 – fls. 10-13).

A justificativa para a adoção dos índices referentes à qualificação econômico-financeira, conforme exigido no subitem 9.3.3, está acostada na peça 18 – fls. 02-03.

3.8. Estimativa de quantitativos e preço de referência

A SME, em sua justificativa (peça 5 – fl. 01), explicou que utilizou como parâmetro de produtividade para a licitação as determinações constantes no volume 15 do CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – de 2020, material produzido pelo Governo do Estado de São Paulo (peça 53).

O CADTERC possui como parâmetro básico a metragem das áreas onde os serviços de limpeza serão realizados. Dessa forma, a SME informou que o levantamento das metragens das unidades escolares foi construído com base nas plantas das unidades existentes na Secretaria, cujo levantamento contou com o auxílio técnico de profissionais especializados. Disse ainda que o material encontra-se disponível na SME. Explicou que a validação das metragens presentes neste processo pela área competente da Secretaria se encontra no processo 6016.2020/0085233-6 (peça 5 – fl. 01).

O CADTERC apresenta, para cada uma dessas áreas, o valor do metro quadrado (m²), tendo como base a produtividade da área e o número de turnos nos quais a referida área precisa de limpeza, conforme segue:

Quadro 2 – Valores referenciais de limpeza escolar para áreas internas com coeficiência de participação

2. RESUMO DA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS

2.1. Unidades Escolares com Funcionamento em até Dois Turnos

a) Áreas internas

Quadro 16: Valores referenciais de limpeza escolar para áreas internas com coeficiente de participação

Unidades Escolares com Funcionamento em até Dois Turnos				
Item	Coeficiente de Participação (1/m²) (1)		Valor Mensal (R\$/mês) (2)	Valor Total (R\$/m²) (3) = (1) x (2)
	Quantidade de Funcionários	Produtividade		
Sala de aula				
Faxineiro	1	750	R\$ 3.673,83	R\$ 4,90
Encarregado*	0,03	750	R\$ 4.529,08	R\$ 0,20
Total R\$/m²			R\$ 5,10	
Sanitários e vestiários				
Faxineiro	1	750	R\$ 3.673,83	R\$ 4,90
Encarregado*	0,03	750	R\$ 4.529,08	R\$ 0,20
Total R\$/m²			R\$ 5,10	
Sanitários de uso público ou coletivo de grande circulação**				
Agente de higienização	1	750	R\$ 4.547,14	R\$ 6,06
Encarregado*	0,03	750	R\$ 4.529,08	R\$ 0,20
Total R\$/m²			R\$ 6,26	
Salas de atividades complementares (informática, laboratórios, oficinas, salas de vídeo e grêmios)				
Faxineiro	1	1600	R\$ 3.673,83	R\$ 2,30
Encarregado*	0,03	1600	R\$ 4.529,08	R\$ 0,09
Total R\$/m²			R\$ 2,39	
Bibliotecas e salas de leitura				
Faxineiro	1	1.600	R\$ 3.673,83	R\$ 2,30
Encarregado*	0,03	1.600	R\$ 4.529,08	R\$ 0,09
Total R\$/m²			R\$ 2,39	
Áreas de circulação (corredores, escadas, rampas e elevadores)				
Faxineiro	1	2.500	R\$ 3.673,83	R\$ 1,47
Encarregado*	0,03	2.500	R\$ 4.529,08	R\$ 0,06
Total R\$/m²			R\$ 1,53	
Pátios cobertos, quadras cobertas e refeitórios				
Faxineiro	1	1.850	R\$ 3.673,83	R\$ 1,99
Encarregado*	0,03	1.850	R\$ 4.529,08	R\$ 0,08
Total R\$/m²			R\$ 2,07	
Administrativas (diretoria, vice-diretoria, secretaria, sala de coordenador e orientadores pedagógicos e sala dos professores)				
Faxineiro	1	750	R\$ 3.673,83	R\$ 4,90
Encarregado*	0,03	750	R\$ 4.529,08	R\$ 0,20
Total R\$/m²			R\$ 5,10	
Almoxarifados, depósitos e arquivos				
Faxineiro	1	1688	R\$ 3.673,83	R\$ 2,18
Encarregado*	0,03	1688	R\$ 4.529,08	R\$ 0,09
Total R\$/m²			R\$ 2,27	

*Considerando 1 (um) encarregado para 30 (trinta) profissionais.

**Cláusula do adicional de insalubridade do acordo coletivo da categoria SIEMACO/SEAC-SP – 2019/2020.

Fonte: Prestação de Serviços de Limpeza em Ambiente Escolar – Vol. 15 – Jan./2020.

Fonte: Peça 53 – fl. 52

Quadro 3 – Valores referenciais de limpeza escolar para áreas externas com coeficiência de participação

b) Áreas externas

Quadro 17: Valores referenciais de limpeza escolar para áreas externas, com coeficiente de participação

Unidades Escolares com Funcionamento em até Dois Turnos				
Item	Coeficiente de Participação (1/m²) (1)		Valor Mensal (R\$/mês) (2)	Valor Total (R\$/m²) (3) = (1) x (2)
	Quantidade de Funcionários	Produtividade		
Pátios descobertos, quadras, circulações externas e calçadas				
Varredor de áreas públicas privadas	1	3.750	R\$ 3.859,80	R\$ 1,03
Encarregado*	0,03	3.750	R\$ 4.529,08	R\$ 0,04
			Total R\$/m²	R\$ 1,07
Coleta de detritos em pátios e áreas verdes (em ha)*				
Varredor de áreas públicas privadas	1	125.000	R\$ 3.859,80	R\$ 0,0309
Encarregado*	0,03	125.000	R\$ 4.529,08	R\$ 0,0012
			Total R\$/m²	R\$ 0,0321
			Total R\$/ha	R\$ 321,00

*Considerando 1 (um) encarregado para 30 (trinta) profissionais.

**R\$/ha/mês – 1 hectare (ha) equivale a 10.000 m².

Fonte: Prestação de Serviços de Limpeza em Ambiente Escolar – Vol. 15 – Jan./2020.

Fonte: Peça 53 – fl. 53

Quadro 4 – Valores referenciais de limpeza escolar para vidros externos com coeficiência de participação

c) vidros externos

Quadro 18: Valores referenciais de limpeza escolar para vidros externos com coeficiente de participação

Item	Coeficiente de Participação (1/m²) (1)		Frequência/mês (h) (2)		Valor Hora (R\$/mês) (3)	Valor Total (R\$/m²) (4) = (1) x (2) x (3)
	Quantidade de Funcionários	Produtividade	Periodicidade	Horas		
Vidros externos – frequência mensal (sem exposição à situação de risco)						
Limpador de vidro – face interna	1,00	275	semanal	34,80	R\$ 20,87	R\$ 2,64
Encarregado de limpador de vidro – face interna*	0,03	275	semanal	34,80	R\$ 23,67	R\$ 0,10
Limpador de vidro – face externa	1,00	275	mensal	8,70	R\$ 20,87	R\$ 0,66
Encarregado de limpador de vidro – face externa*	0,03	275	mensal	8,70	R\$ 23,67	R\$ 0,02
Total R\$/m²					R\$ 3,42	
Vidros externos – frequência trimestral (com exposição à situação de risco)						
Limpador de vidro – face interna	1,00	275	semanal	34,80	R\$ 20,87	R\$ 2,64
Encarregado de limpador de vidro – face interna*	0,03	275	semanal	34,80	R\$ 23,67	R\$ 0,10
Limpador de vidro – face externa	1,00	138	trimestral	2,90	R\$ 25,32	R\$ 0,53
Líder de limpador de vidro – face externa**	0,25	138	trimestral	2,90	R\$ 25,25	R\$ 0,13
Total R\$/m²					R\$ 3,40	

*Considerando 1 (um) encarregado para 30 (trinta) profissionais.

**Considerando 1 (um) líder para 4 (quatro) profissionais.

Fonte: Prestação de Serviços de Limpeza em Ambiente Escolar – Vol. 15 – Jan./2020.

Fonte: Peça 53 – fl. 53

É importante considerar que para as EMEIs todas as áreas necessitam de limpeza em dois turnos (peça 47 – fl. 55).

A partir dos valores apresentados nas Tabelas anexas ao edital, foi possível chegar ao custo mensal dos serviços de limpeza que seria esperado levando em consideração a metodologia do CADTERC. Esse cálculo está apresentado na planilha estudo técnico readequado, que consiste em tabela formulada em Excel (peça 42). Nessa tabela consta o valor total mensal, qual seja, R\$ 3.266.882,98.

Observamos que da multiplicação deste valor por 12 meses chega-se a um total de **R\$ 39.202.595,76**, diferente daquele previsto no cálculo para a reserva de recursos (peça 27 – fl. 01), qual seja, R\$ 41.332.332,69.

Lembramos que em resposta ao questionamento da empresa Paineiras Limpeza e Serviço (peça 39 – fl. 31) a SME esclareceu que no período de recesso escolar no mês de Dezembro previsto no calendário escolar anual, o serviço não será prestado, descontando-se proporcionalmente do pagamento devido, conforme comunicado publicado.

A estimativa do preço é formada pelo cálculo do valor dos postos de trabalho somado do valor dos materiais de higiene pessoal.

3.8.1. Produtividade

Conforme o item 3.3 do Anexo I do edital (peça 47 – fl. 20), o CADTERC produzido pelo Estado de São Paulo, volume 15, versão 2020, foi utilizado como parâmetro para o cálculo da produtividade das áreas descritas no Anexo VII do Edital e das atividades descritas no item 5 do Anexo I (especificações dos serviços de limpeza e conservação). Todos os banheiros das unidades escolares são considerados coletivos.

Tendo em vista as características das unidades atendidas, as propostas apresentadas deverão observar como limite mínimo de funcionários por

unidade aquele decorrente da aplicação do critério de produtividade previsto no CADTERC acrescido de dois funcionários (CADTERC + 2) (peça 47 – fl. 20 – item 3.3.2 do edital).

De acordo com os subitens 3.3.2.1 a 3.3.2.3, a quantidade total de funcionários apontados pela licitante deverá ser fixa na unidade escolar.

Quando a aplicação do critério de produtividade do CADTERC resultar em número fracionado de funcionários, o resultado deverá ser arredondado para o número inteiro mais próximo antes do acréscimo dos dois funcionários previstos no subitem 3.3.2. Para fins do arredondamento, deverá ser adotada a seguinte regra: quando a parte fracionada do número for menor do que 0,5, o resultado deverá ser arredondado para o número inteiro imediatamente antecedente; quando a parte fracionada for igual ou maior do que 0,5, o resultado deverá ser arredondado para o número inteiro imediatamente subsequente.

Em resposta ao questionamento da empresa Qualitech Terceirização, publicada no DOC de 05.02.2021 (peça 39 – fl. 161) sobre se a licitante poderá utilizar a produtividade conforme sua realidade ou se deve ser mantido conforme CADTERC e edital (pergunta 11) a SME disse que poderá utilizar a produtividade conforme a sua realidade.

Questionada ainda se a licitante poderá utilizar o percentual de encargos conforme sua realidade ou se deve ser mantido conforme CADTERC e edital (pergunta 12) a SME disse que o licitante deverá utilizar o percentual que comprove sua realidade, não podendo ser contrário à Lei, a CLT, ao Edital e CADTERC, conforme o caso.

3.8.2. Estimativa de materiais de higiene pessoal

A estimativa dos materiais de higiene consta da tabela da peça 43. Conforme explicado pela SME (peça 21 – fl. 02), a estimativa de material de

higiene foi elaborada a partir de um estudo técnico realizado no processo licitatório anterior. Esclareceu que a explicação sobre o cálculo encontra-se na primeira aba do documento "Planilha Estudo - Preço de Referência" (doc. SEI 0378404460 – peça 09) e que não houve reclamações formais das unidades educacionais que tiveram a estimativa realizada pelo mesmo estudo de falta de materiais de higiene pessoal.

Entendemos que tanto o estudo relativo à área das unidades educacionais bem como o estudo do quantitativo dos materiais de higiene pessoal devem constar do processo administrativo, de modo a permitir o controle dos atos.

3.9. Pesquisa de Preços

Com o objetivo de apurar o valor estimado para a contratação, a SME, além da utilização do parâmetro do CADTERC, realizou pesquisa de mercado, mas como recebeu apenas 01 proposta comercial, não foi possível a composição da média de valores, permanecendo assim, como valores referenciais, os indicados nos bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública (peça 26 – fls. 35/36).

A SME também efetuou pesquisa de preços utilizando-se dos parâmetros da BEC para o fornecimento de sabonete líquido, papel toalha e papel higiênico (peça 16), chegando ao valor total de R\$ 310.799,01/mês para todos os lotes (peça 55).

O mesmo parâmetro II (CADTERC) foi utilizado para a pesquisa do serviço de limpeza.

O valor mensal e por 12 meses se utilizando do parâmetro da BEC/CADTERC consta do quadro 03, abaixo.

Quadro 05 – Quadro Resumo

Parâmetro II – BEC/CADTERC		
Lote	Valor Total Mensal	Valor Total para 12 Meses
1	350.724,29	4.208.691,48
2	424.432,19	5.093.186,28
3	352.659,20	4.231.910,36
4	400.714,34	4.808.572,11
5	313.965,48	3.767.585,73
6	292.104,87	3.505.258,40
7	216.660,88	2.599.930,62
8	394.268,94	4.731.227,32
9	521.352,79	6.256.233,44
	3.266.882,98	39.202.595,76

Fonte: peça 55

Dessa forma, o parâmetro da BEC/CADTERC foi utilizado como referência para a pesquisa de preço, não sendo possível a utilização da pesquisa de mercado devido à impossibilidade da composição de média de valores.

3.10. Recursos orçamentários

O valor total a ser empenhado, considerando o período de 01.02.2021 a 31.12.2021, conforme cálculo da SME, é de **R\$ 41.332.332,69** (peça 27, fl. 1).

Segundo a SME, já há reserva no valor de R\$ 15.179.239,03, restando reservar a diferença, ou seja, R\$ 26.153.093,66.

Assim, a SME emitiu as nota de reserva nº 2.161 no valor de R\$ 26.153.093,66 (peça 27– fl. 2) para o ano de 2021.

Destacamos, quanto ao valor de R\$ 41.332.332,69 reservados, que foi reservado o valor total de R\$ 26.153.093,66 para este pregão, conforme Nota de Reserva nº 2.161/2021 (peça 27, fl. 2) e a outra parte dos recursos necessários para a presente contratação para o exercício de 2021 (R\$ 15.179.239,03) estão reservados para suprir o aditamento de unidades escolares oriundas do pregão 52/2014 (peça 27, fls. 1 e 3).

Não localizamos nos autos algum documento comprovando que os recursos até então reservados para suprir o aditamento de unidades escolares

oriundas do pregão 52/2014 foram comprometidos com o pregão sob análise (R\$ 15.179.239,03).

3.11. Do reajuste de preços

O item 16.1 do edital estabelece que os preços serão reajustados após 1 (um) ano da data-limite para apresentação da proposta, nos termos do artigo 40, inciso XI da Lei nº 8.666/93 e artigo 1º do Decreto nº 48.971/07 (peça 47 – fl. 17).

3.12. Garantia

O edital exige no item 14 (peça 47 – fls. 16), quando da convocação da contratada para assinar o contrato, a prestação de garantia em qualquer das modalidades previstas no parágrafo 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93 no valor de 5% do valor do contrato.

3.13. Outras constatações

No Anexo VIII do Edital (peça 47 – fl. 68), que trata do Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, consta que a planilha está configurada para que os cálculos sejam realizados de forma automática a fim de evitar erros de cálculos e dar maior eficiência na análise das propostas. A mesma deve ser preenchida somente nas células em cor amarela e encaminhada em dois arquivos digitais de igual teor e forma, um com a extensão "XLSX" ou "XLS" e outro com a extensão "PDF" conforme previsto no Item 5.3.h do Edital.

Fizemos os testes e, apesar da informação de que os cálculos serão realizados de forma automática, foi possível constatar que nas abas auxiliar de limpeza até supervisor o cálculo do montante para compor o valor do custo do profissional não foi realizado automaticamente.

A planilha não foi anexada ao processo eletrônico pela incompatibilidade de seu formato (excel).

3.14. Outras verificações

- ✓ Aprovação prévia da Assessoria Jurídica – peça 22 – fls. 07.
- ✓ Despacho de autorização – peça 46 – fl. 01. A Portaria SME nº 5.318/2020 delega ao Coordenador V, Sr. Caio Vinicius da Rocha Fujita (peça 06 – fl. 02), entre outras competências, a de autorizar a abertura de licitações.
- ✓ Designação da Comissão Permanente de Licitação nº 01/SME/2020 - peça 19 – fl. 03.

3.15. Responsáveis

Fernando Padula Novaes - Secretário Municipal de Educação
Anna Paola Braga Santine - Presidente CPL 01/SME (peça 19 – fl. 03)
Caio Vinicius da Rocha Fujita – Coordenador V (peça 46 – fl. 01)

4. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado e considerando a relevância da prestação do serviço de limpeza nas escolas no contexto da atual situação de emergência em decorrência da pandemia de COVID 19, concluímos que o edital de pregão eletrônico nº 06/SME/2021 **reúne condições de prosseguimento**, no entanto, consignamos os seguintes apontamentos:

4.1. O estudo empreendido pela FIA tomou como premissa a limpeza das salas de aula e áreas das unidades escolares (1) para atendimento a 35% do efetivo da escola, (2) referente aos 3º, 6º e 9º anos, respeitando o distanciamento social de 1 metro. No entanto a licitação em apreço não faz distinção entre a porcentagem de atendimento das crianças nas unidades escolares, de modo que pode ultrapassar o patamar de 35% considerado no estudo a depender da fase em que o Município encontrar-se. Além do mais, a licitação visa à limpeza nas EMEIs, que atendem crianças de 4 a 5 anos e 11 meses e que, portanto, não se encontram na faixa etária utilizada como referência para o estudo da FIA. Dessa forma, o estudo da FIA não pode ser utilizado como referência uma vez que não tomou como base o objeto do edital em apreço (item 3.4.2 do relatório).

4.2. A descrição das atividades de limpeza no edital não está em conformidade com o protocolo “Volta às Aulas Versão II” de janeiro de 2021, apesar do estudo da FIA e da afirmação da SME de que não há a necessidade de alteração da produtividade de limpeza das unidades educacionais (item 3.4.2 do relatório).

4.3. O item 6.2 do Anexo I indica que a contratada deverá fornecer material na quantidade suficiente para o adequado funcionamento das UEs durante todo o período de prestação de serviços, baseando-se na estimativa do Anexo VII quando, na realidade, a estimativa de quantitativo de material encontra-se no Anexo X do edital, razão pela qual a informação deve ser retificada (item 3.2 do relatório).

4.4. Não há no SEI 6016.2021/0000384-5 a memória de cálculo utilizada para o levantamento das metragens das UEs (item 3.8 do relatório).

4.5. Não há no SEI 6016.2021/0000384-5 o estudo do quantitativo dos materiais de higiene pessoal a serem fornecidos pelas empresas contratadas (item 3.8 do relatório).

4.6. Não localizamos nos autos algum documento comprovando que os recursos até então reservados para suprir o aditamento de unidades escolares oriundas do pregão 52/2014 foram comprometidos com o pregão sob análise (R\$ 15.179.239,03) (item 3.10 do relatório).

4.7. No Anexo VIII do Edital (peça 47 – fl. 68), que trata do Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, consta que a planilha está configurada para que os cálculos sejam realizados de forma automática a fim de evitar erros de cálculos e dar maior eficiência na análise das propostas. A mesma deve ser preenchida somente nas células em cor amarela e encaminhada em dois arquivos digitais de igual teor e forma, um com a extensão "XLSX" ou "XLS" e outro com a extensão "PDF" conforme previsto no Item 5.3.h do Edital. Fizemos os testes e, apesar da informação

de que os cálculos serão realizados de forma automática, foi possível constatar que nas abas auxiliar de limpeza até supervisor o cálculo do montante para compor o valor do custo do profissional não foi realizado automaticamente (item 3.13 do relatório).

5. RECOMENDAÇÃO

Recomendamos que o edital preveja expressamente a necessidade de atendimento aos procedimentos de higiene e desinfecção estabelecidos no protocolo “Volta às Aulas – Versão II”, de janeiro de 2021, enquanto durar a situação de emergência em decorrência da pandemia de COVID 19 (item 3.4.2 do relatório).

A abertura da sessão eletrônica do pregão eletrônico nº 06/SME/2021 está designada para o dia **03.03.2021** às 14h.

Em 26.02.2021

LEONARDO ANDRÉ DE OLIVEIRA

Agente de Fiscalização

**RAQUEL DE FREITAS MONTOYA
OLIVEIRA**

Agente de Fiscalização

De acordo:

GILSON DE NOBREGA

Supervisor de Equipe de Fiscalização e Controle 4 - Substituto