

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2023/03073

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital do Pregão Eletrônico nº 24/SME/2023, referente à contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, mobiliários, materiais educacionais, áreas internas e externas dos CEIs, dos CEMEIs, das EMEIs, das EMEFs, dos CIEJAs, das EMEFMs, das EMEBS e dos CEUs pertencentes às DREs Campo Limpo (DRE CL), Capela do Socorro (DRE CS) e Ipiranga (DRE IP) da Secretaria Municipal de Educação (SME), conforme especificações constantes do Anexo II do Edital.

Processo Eletrônico SEI nº 6016.2023/0074415-6.

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

16.11.23 a 30.11.23

2.5. Período de Abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe Técnica

Raquel de Freitas Montoya Oliveira

TC 20167

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Eletrônico nº 6016.2023/0074415-6.
- 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	Caderno de Estudos Técnicos Especializados em Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo
CEIs	Centros de Educação Infantil
CEMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
CEUs	Centros Educacionais Unificados
CIEJAs	Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos
CMCTs	Centros Municipais de Capacitação e Treinamento
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
DRE	Diretoria Regional de Ensino
DRE CL	Diretoria Regional de Educação de Campo Limpo
DRE CS	Diretoria Regional de Educação de Capela do Socorro
DRE IP	Diretoria Regional de Educação de Ipiranga
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEBS	Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos
EMEIs	Escolas Municipais de Educação Infantil
EMEFs	Escolas Municipais de Ensino Fundamental
EMEFMs	Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio

FIA	Fundação Instituto de Administração
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
RME	Rede Municipal de Ensino
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SME	Secretaria Municipal de Educação
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
UE	Unidade Educacional

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 24/SME/2023 e dos demais elementos que instruem o Processo Eletrônico nº 6016.2023/0074415-6, 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 CEIs, dos CEMEIs, das EMEIs, das EMEFs, dos CIEJAs, das EMEFMs, das EMEBS e dos CEUs pertencentes às DREs Campo Limpo (DRE CL), Capela do Socorro (DRE CS) e Ipiranga (DRE IP) da Secretaria Municipal de Educação (SME), conforme especificações constantes do Anexo II do Edital.

São partes integrantes do Edital (Peça 24, fl. 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 VII - B - Modelo de planilha de custos e formação de preços

ANEXO VII - C - Modelo de planilha de composição de custos

ANEXO VIII: Declaração de não cadastramento e inexistência de débitos para com a Fazenda do Município de São Paulo

ANEXO IX: Modelo Referencial de Declarações

ANEXO X: Critérios para Análise Econômico-Financeira

ANEXO XI: Plano de Trabalho

ANEXO XII: Termo de Responsabilidade pelo Conhecimento das Condições das UEs Atendidas e suas dependências à Secretaria Municipal de Educação

ANEXO XIII: Declaração Formal de Dispensa da Visita Técnica nas UEs

ANEXO XIV: Especificação do Sistema Informatizado

ANEXO XV: Quantitativo de Funcionários por Unidade Educacional desconsiderando os Limpadores de Vidro com Exposição à Situação de Risco

ANEXO XVI: Relação das DREs e respectivas Unidades Educacionais

O Edital analisado foi publicado no Diário Oficial da Cidade (DOC) em 27.09.23, pág. 140 (peça 19, fls. 11) e teve a abertura inicialmente agendada para o dia **16.10.23 às 09h30**.

Entretanto, em 06.10.23, foi publicado **o adiamento da sessão pública para o dia 25.10.23 às 09h30**, em razão de retificações realizadas no edital (peça 25, fls. 01/02).

Em 16.11.23 foi realizada Mesa Técnica no plenário desta Egrégia Corte de Conas e, em 27.11.23, foi publicada no DOC a **reabertura da sessão pública para o dia 12.12.2023, às 09h30** (peça 48).

O valor total estimado da contratação é de R\$ 180.860.829,04 (peça 12, fl. 932). O critério de julgamento é o menor preço global do lote, conforme subitem 6.1 do Edital (peça 24, fl. 08).

Com base nos documentos e nas informações juntadas no Processo Eletrônico nº 6016.2023/0074415-6, apresentamos a análise dos principais aspectos do procedimento licitatório.

Em atendimento à determinação da peça 43, passamos a nos manifestar em sede de Relatório Conclusivo, nos termos do art. 2.º, §2.º da Resolução TCM 18/2019. Informamos, por fim, que houve alteração da conclusão do relatório preliminar de peça 28.

3.2. Do Objeto

O Edital de Pregão Eletrônico nº 24/SME/2023 tem por objeto a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, mobiliários, materiais educacionais, áreas internas e externas dos CEIs, dos CEMEIs, das EMEIs, das EMEFs, dos CIEJAs, das EMEFMs, das EMEBS e dos CEUs pertencentes às DREs **Campo Limpo** (DRE CL), **Capela do Socorro** (DRE CS) e **Ipiranga** (DRE IP) da Secretaria Municipal de Educação (SME), conforme especificações constantes do Anexo II do Edital..

O quadro 01 contempla os lotes abrangidos na presente licitação, ao passo que os quadros 02 a 05 apresentam as metragens totais envolvidas, por tipo de unidade escolar.

Quadro 01 – Lotes contemplados no Pregão 24/SME/2023.

Lote	DRE
1	Campo Limpo
2	Capela do Socorro
3	Ipiranga

Fonte: Edital (peça 24, fl. 59).

O Anexo V, assim como o Anexo II, apresenta as metragens de todas as unidades educacionais contempladas no edital, conforme quadros 02 a 05:

Quadro 02 – Metragem Lote 01 DRE Campo Limpo

Lote 1 – DRE Campo Limpo

Tipo de UE	Quantidade UEs	Metragem Total (m ²)
CEI	47	95.531,93
EMEI	55	144.822,13
CEMEI	10	42.138,53
EMEF	65	390.913,47
EMEFM	0	0,00
CIEJA	1	2.123,00
CEU	7	204.706,00
EMEBS	0	0,00

Fonte: Anexo II do Edital (peça 24, fl. 60)

Quadro 03 – Metragem Lote 2 DRE Capela do Socorro

Lote 2 – DRE Capela do Socorro

Tipo de UE	Quantidade UEs	Metragem Total (m ²)
CEI	29	75.588,78
EMEI	41	129.789,02
CEMEI	3	10.765,36
EMEF	38	214.617,30
EMEFM	0	0,00
CIEJA	1	663,76
CEU	5	77.977,24
EMEBS	0	0,00

Fonte: Anexo II do Edital (peça 24, fl. 60)

Quadro 04 – Metragem Lote 3 DRE Ipiranga

Tipo de UE	Quantidade UEs	Metragem Total (m ²)
CEI	22	44.365,94
EMEI	51	142.207,07
CEMEI	2	8.810,00
EMEF	36	186.631,85
EMEFM	0	0,00
CIEJA	2	3.681,56
CEU	3	95.281,62
EMEBS	1	12.919,00

Fonte: Anexo II do Edital (peça 24, fl. 61)

3.2.1. Descrição dos serviços a serem contratados

Os serviços serão realizados nas Unidades Educacionais (UEs) elencadas no anexo IV do Edital. As Unidades Educacionais terão ordens de início de serviço emitidas de forma escalonada, a critério da Administração.

Os serviços serão realizados nas UEs de segunda-feira a sexta-feira, com exceção dos CEUs, onde os serviços de limpeza deverão ser prestados 07 (sete) dias na semana, respeitando as jornadas previstas na Convenção Coletiva e na CLT (peça 24, fl. 59).

É dever da contratada prestar os serviços de limpeza nas Unidades Educacionais em todos os sábados, domingos e feriados que forem necessários, de acordo com as atividades e/ou eventos previstos no Calendário Escolar de cada Unidade Educacional (inclusive eleições), devido à eventualidade de reposição de atividades em sábados, domingos ou feriados (em caso de greves), ou conforme solicitado previamente pela contratante. Os serviços de limpeza prestados nos CEUs devem ocorrer de segunda-feira a domingo, conforme horário de funcionamento de cada Centro Educacional Unificado. (item 4.1.3 do Anexo II – peça 24 – fl. 103).

Não constituem objeto do Termo de Referência de limpeza escolar os serviços de: controle integrado de pragas (desinsetização, desratização e descupinização), jardinagem, plantio e poda/corte de grama, coleta externa de resíduos e limpeza de caixas d'água, pois são prestados

por empresas especializadas e com licenças/alvarás específicos de funcionamento. (subitem 2.7 do Anexo II do Edital – peça 24, fl. 63/64).

De acordo com o item 2.5 do Anexo II, os tipos de ambientes previstos são:

- Áreas Internas – Salas de Aula, Salas de Atividades Complementares, Sanitários e Vestiários, Áreas de Circulação, Pátios Cobertos, Quadras Cobertas, Refeitórios, Áreas Administrativas, Almoxarifados, Depósitos e Arquivos, Teatros e Auditórios.
- Áreas Externas – Pátios Descobertos, Quadras, Circulações Externas e Calçadas e Áreas Verdes.
- Área Externas – Vidros Externos (com e sem exposição a risco).
- Vidros externos com exposição à situação de risco são aqueles existentes em áreas nas quais seja necessária, para a execução dos serviços de limpeza, a utilização de balancins manuais ou mecânicos, ou, ainda, de andaimes. Fica proibida, por medida de segurança, a utilização de cordas para a execução de serviços de limpeza externa de vidros.

Apesar da frequência das atividades de limpeza dos vidros sem exposição à situação de risco não serem diárias, os limpadores de vidro sem exposição à situação de risco devem compor o quadro diário de funcionários nas UEs, devendo realizar as demais atividades de limpeza apresentadas no item 2.14 do Anexo II (peça 24 – fls. 64/87), além das atividades de limpeza dos vidros. Estes funcionários devem receber adicional por acúmulo de função equivalente a 20% (vinte por cento) do respectivo salário contratual, consoante Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria Profissional (SEAC–SP e SIEMACO–SP 2022/2023).

Todos os sanitários e vestiários presentes nas UEs são considerados de uso coletivo por serem utilizados por mais de 25 pessoas. Dessa forma, para limpeza, higienização e coleta de lixo destes, é necessária a figura do agente de higienização¹.

As áreas a serem consideradas para cada tipo de serviço correspondem às quantidades obtidas da projeção horizontal de cada ambiente — isto é, áreas de planta baixa. Porém, cabe ressaltar,

¹ Respeitando todos os benefícios e adicionais conforme Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria – SEAC-SP e SIEMACO-SP 2022/2023.

deve ser realizada a limpeza e a higienização em todos os componentes dos ambientes (paredes, teto, portas, janelas e demais itens), conforme apresentado no item 2.14.

Os vidros são compostos de face interna e face externa. Porém, na quantificação da limpeza da área dos vidros, deverá ser considerada a metragem somente de uma das faces.

Foi definida como unidade de medida para contratação desses serviços o metro quadrado por mês (m²/mês).

A contratada deverá fornecer e repor, sempre que necessário, todo o material de higiene pessoal: sabonete líquido, papel higiênico e papel toalha, e seus respectivos suportes instalados, além de sacos de lixo, lixeiras (nos locais apropriados) e Contêineres, quando a UE realizar Coleta Seletiva de Resíduos (subitem 2.12 do Anexo II – peça 24 – fl. 63).

Cópia da licença/alvará para realização de atividades com produtos químicos controlados para fins comerciais, em nome do licitante e emitida pela Divisão de Produtos Controlados e Registros Diversos – Departamento de Capturas e Delegacias Especializadas (DECADE), da Polícia Civil do Estado de São Paulo, ou por quem o faça as vezes — com validade na data de apresentação, deverá ser exigida somente no ato da contratação. Sua apresentação, portanto, deverá ser efetuada após a homologação e antes da formalização do respectivo instrumento contratual.

3.2.2. Prazo contratual e prorrogação

O prazo de vigência do contrato 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.

Dentre outras exigências, a prorrogação somente será formalizada caso os preços mantenham-se vantajosos para o Contratante e consistentes com o mercado, conforme pesquisa a ser realizada à época. Eventual prorrogação de prazo será formalizada por meio de Termo de Aditamento, respeitadas as condições prescritas na Lei Federal nº 14.133/21.

De acordo com o subitem 3.1.1 do Anexo I, caso a Contratada não tenha interesse na prorrogação do ajuste deverá comunicar este fato por escrito à Contratante, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias da data de término do prazo contratual, sob pena de incidência de penalidade contratual (peça 24 – fl. 34).

O Anexo I prevê, ainda, a estipulação de multa, havendo comunicação de desinteresse da contratada em prorrogar o contrato após o prazo de 90 dias (subitem 10.8.1 – peça 24 – fl. 49), no valor de:

- a) 5% (cinco por cento) do valor do contrato, se ocorrida a comunicação entre o 60º e o 89º dia antes do término do contrato;
- b) 10% (dez por cento) do valor do contrato, se ocorrida a comunicação entre o 20º e o 59º dia antes do vencimento do contrato;
- c) 15% (quinze por cento) do valor do contrato, se ocorrida a comunicação a partir do 19º dia antes do vencimento do contrato até o seu termo.

3.3. Critério de Julgamento

Para julgamento e classificação das propostas será adotado o critério do **menor preço global do lote (12 meses)**, observados os requisitos, as especificações técnicas e os parâmetros definidos no Edital e em seus anexos quanto ao objeto. (peça 24, fl. 11).

3.4. Justificativa para a Contratação

Conforme peça 10 – fl. 01, a SME afirma que, com a finalidade de adequar a contratação dos serviços de limpeza por metro quadrado à necessidade específica da Rede Municipal de Educação, assim como melhorar a qualidade dos serviços prestados, contratou a Fundação Instituto de Administração (FIA) para a prestação de serviços de assessoria técnica e consultoria para desenvolvimento de um novo modelo e instrumentos de contratação e gestão de serviços terceirizados de limpeza para as suas unidades jurisdicionadas.

O contrato firmado com a FIA também objetivou o estudo e construção do novo modelo de limpeza Escolar, visando a assessoria e elaboração de Manual de Contratação de Limpeza,

buscando uma proposta de produtividade adequada para as especificidades das unidades escolares da SME, com número de funcionários apropriado para cada equipamento Educacional do Município de São Paulo.

A premissa para tal análise parte da necessidade de reorganização e melhoria em excelência da limpeza das unidades educacionais da Rede Municipal de Educação de São Paulo, considerando que os serviços de conservação e limpeza possuem natureza essencial e continuada, não podendo sofrer interrupções, sendo de fundamental importância para a manutenção das atividades desenvolvidas rotineiramente nas unidades escolares, proporcionando adequadas condições de salubridade e higiene.

Nesta concepção, surgiu o estudo que culminou em um novo modelo de contratação e sistema operacional, visando não só o alinhamento da produtividade por equipamento educacional, mas também a eficácia da realização e fiscalização dos serviços.

Desta feita, afirma a SME que, após revisar, adequar e corrigir a produtividade proposta, sempre com foco nas especificidades das unidades escolares da Pasta e visando o melhor atendimento das mesmas, o estudo culminou no processo licitatório 6016.2022/0131038-7, sendo este configurado como um projeto piloto das DREs Butantã, Santo Amaro e São Miguel, homologado em 24.03.23.

3.4.1. Estudo técnico preliminar

A SME justificou que mapeou os problemas vivenciados nas contratações pretéritas e disse que, durante a execução dos atuais contratos, foi constatado que o modelo de contratação de serviços de limpeza escolar não atendia plenamente às necessidades das diferentes unidades escolares. Além disso, tais contratações gerariam conflitos nas propostas de preço, devido à falta de clareza nas regras de contratação; e as atividades realizadas também não satisfaziam à real necessidade do serviço (peça 09, fl. 07).

No que diz respeito à fiscalização do contrato, o modelo não atendia à necessidade de avaliar a qualidade do serviço. A maioria dos instrumentais construídos para verificar o cumprimento de

cláusulas contratuais não estava alinhada, havendo divergência entre a forma de contratação (área limpa) e a forma de fiscalização do serviço (mão de obra e insumos).

Relatou que durante a execução do serviço houve diminuição na mão de obra alocada, o que impactou a limpeza dos locais. Também foram identificados conflitos entre as unidades escolares e as empresas sobre o que é obrigação de a contratada realizar, deixando ambientes e lugares específicos sem a limpeza adequada.

Diante desses problemas, constatou a necessidade da contratação de um novo modelo de limpeza escolar, com clareza nas regras de contratação e na fiscalização do serviço, além de garantir a execução adequada das atividades de limpeza em todas as áreas.

Quanto à forma de licitação e contratação, disse que em função da complexidade da contratação pretendida, busca serviços terceirizados com dedicação exclusiva da mão de obra às escolas e fornecimento de insumos para a prestação dos serviços, objetivando, também, desonerar a administração da microgestão da operação dos serviços. A SME pretende focar nos resultados que devem ser obtidos (peça 09, fl. 07).

Destacou, ainda, a necessidade de medidas de mitigação do impacto ambiental que as atividades das escolas podem representar. Deseja contratações que estabeleçam vínculos de prazo longo entre as partes, para evitar trocas anuais das equipes que trabalham nas escolas, que normalmente acarretam processos de adaptação e de aprendizado das empresas, que podem ser longos.

Aduziu que a SME não pode ficar excessivamente dependente de seus fornecedores, pois há o risco de que eventuais problemas na execução dos serviços causem repercussão em número muito grande de escolas. Dessa forma, pretende a contratação de um conjunto de empresas para equilibrar a excessiva dependência de poucos fornecedores e a pulverização em centenas de contratos. Entende que a contratação de todas as escolas vinculadas a uma DRE é a forma mais adequada, na medida em que o número total de contratos ficará limitada a 13 em toda a SME.

Neste novo modelo adotado, a SME afirma (peça 09, fl. 11) que realizou estudo utilizando como base a mesma metodologia do Estudo Técnico de Serviços Terceirizados (CadTerc), volume 15, versão 2022, publicado pelo Governo do Estado de São Paulo.

Nessa metodologia, o critério para o cálculo dos custos das prestações dos serviços é o **metro quadrado limpo**, em substituição ao método por **postos de trabalho**, gerando benefícios tais como: maior eficiência e eficácia na realização dos serviços – uma vez que o objeto a ser avaliado passa a ser a limpeza dos ambientes, e não o número de funcionários terceirizados alocados; a padronização da mensuração dos custos; melhoria do histórico de preços/quantidades de funcionários alocados; e melhoria da transparência dos serviços.

Optou por excluir serviços cujos objetos poderiam ser fracionados, tais como: conservação de áreas verdes, tratamento de piscinas, desinsetização, descupinização e limpeza de caixas d'água, de modo que o novo modelo inclui unicamente limpeza de áreas internas e externas e limpeza de áreas envidraçadas das UEs.

3.4.2. Instrumento de medição de resultados (IMR)

Para aprimorar a avaliação da qualidade dos serviços prestados, uma importante mudança foi a introdução do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que especifica parâmetros objetivos e relevantes a serem monitorados, como indicado a seguir (peça 09 – fls. 15/18):

Critério 01 - Atendimento do quantitativo de funcionários em cada unidade escolar, denominado "Glosa RH": a fim de assegurar a prestação satisfatória dos serviços de limpeza, a metodologia adotada requer o atendimento do quantitativo de funcionários de acordo com a produtividade informada, bem como a quantidade mínima recomendada. A empresa contratada deve cumprir o quadro de funcionários informado em sua proposta de preço, a fim de para garantir o funcionamento adequado dos serviços de limpeza.

Critério 02 - Nível de satisfação: tem o objetivo de avaliar a qualidade e o desempenho das atividades realizadas e abrange os seguintes parâmetros de avaliação [...]

Os 4 (quatro) parâmetros a serem avaliados pelo instrumento da medição de resultados constam de tabela reproduzida às fls. 16/17 da peça 09.

Para avaliação geral de cada Unidade Educacional, cada Nível de Serviço possui um peso de avaliação específico, e caso ocorra algum descumprimento relacionado a um determinado Nível de Serviço, será aplicado um desconto na pontuação correspondente, proporcional ao peso atribuído.

Foram definidos mecanismos e fatores de desconto para situações em que não se verifique a conformidade com os níveis de qualidade pactuados. Dentre tais mecanismos, destaca-se o emprego da **glosa**, que consiste em reter valores nos pagamentos efetuados à empresa caso ela não cumpra com os níveis de qualidade esperados e contratados (peça 24 – fl. 17).

De acordo com a SME, **a figura da glosa irá coexistir com as sanções administrativas**, sem que haja dupla penalização pelo mesmo fato gerador.

Com o objetivo de aprimorar o controle de qualidade dos serviços, será adotada uma ferramenta informatizada para acompanhamento e fiscalização da execução deles, acessível por meio de um aplicativo que deverá ser utilizado pelos fiscais das unidades escolares, pelos funcionários da limpeza (os quais receberão smartphones fornecidos pelo prestador de serviços), pelas DREs e pela SME.

A utilização do aplicativo possibilitará uma fiscalização mais eficiente e detalhada da execução dos serviços, o que permitirá fiscalizar, monitorar e avaliar de forma mais precisa o desempenho das atividades prestadas.

As principais dimensões a serem avaliadas serão: o atendimento à especificação técnica do serviço; o cumprimento das normas e procedimentos previstos na contratação; a conformidade com prazos e rotinas; a correção de não conformidades; o cumprimento de cronogramas; e o atendimento às obrigações tributárias, legais e trabalhistas. As funcionalidades previstas incluem o registro e cálculo da nota de avaliação do fornecedor (peça 09 – fl. 23).

A SME entende que esta nova forma de avaliação é benéfica para ambas as partes, pois por meio do acompanhamento em tempo real da execução dos serviços a contratada pode corrigir e aprimorar a prestação deles – e, caso isso não ocorra em tempo hábil, não ocorrerá oneração

aos cofres públicos uma vez que será devido pela contratante apenas o valor pactuado em contrato, de acordo com a nota dos serviços prestados.

3.4.3. Vigência do contrato

O contrato terá vigência de 12 (doze) meses consecutivos e ininterruptos, contados a partir da emissão das ordens de serviço, podendo ser prorrogado por um período igual ou menor, dentro dos limites de 10 (dez) anos permitidos pela legislação vigente, desde que as partes se manifestem com antecedência de 90 (noventa) dias antes do término do prazo do contrato.

O pagamento será mensal, visando um controle mês a mês da medição e avaliação do serviço contratado (peça 09 – fl. 17 e peça 24 – fl. 40).

3.4.4. Estimativa do valor da contratação

A figura 1 retrata o valor de referência por lote da contratação, conforme exposto, também, à fl. 932 da peça 12.

Figura 1 – estimativa do valor da contratação

Tabela 7 – Estimativa do valor da contratação por Lote

LOTE	DRE	Estimativa da Contratação (R\$)
1	Campo Limpo	84.552.719,97
2	Capela do Socorro	49.904.716,66
3	Ipiranga	46.403.392,41

Fonte: peça 09 – fl. 22

3.4.5. Resultados esperados

A SME tem como objetivo principal a melhoria dos serviços terceirizados, buscando otimizar os resultados de efetividade e desenvolvimento sustentável (peça 09 – fl. 23).

Busca-se garantir, também, economicidade e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

Com isso, espera-se uma maior eficiência na contratação e gestão desses serviços, o que pode levar a benefícios tanto para a Administração quanto para a sociedade em geral.

Em decorrência da utilização do instrumento de medição de resultados, a SME espera o monitoramento da qualidade dos serviços prestados, a avaliação do fornecedor com registro do histórico, a fonte de informações para promover ajustes e melhorias na execução dos serviços e o subsídio para aplicação de penalidades previstas em contratos.

3.4.6. Produtividade²

Para cálculo dos valores mensais do m² para cada tipo de ambiente e unidade escolar, deverão ser utilizadas as produtividades (m²/mês) a seguir:

Figura 2 – Referências para o cálculo da produtividade

PRODUTIVIDADES				
AMBIENTES	CEI	EMEI	EMEF	CEU
ÁREAS INTERNAS – SALAS DE AULAS	150	180	500	1125
ÁREAS INTERNAS – SANITÁRIOS E VESTIÁRIOS	120	144	400	400
ÁREAS INTERNAS – SALAS DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES	160	192	480	1500
ÁREAS INTERNAS – BIBLIOTECA	160	192	480	1500
ÁREAS INTERNAS – PÁTIOS COBERTOS, QUADRAS COBERTAS, REFEITÓRIO	250	350	750	2875
ÁREAS INTERNAS – PÁTIOS COBERTOS E REFEITÓRIOS - 3 turnos	350	400	850	3125
ÁREAS INTERNAS - ÁREAS DE CIRCULAÇÃO (CORREDORES, ESCADAS, RAMPAS E ELEVADORES)	300	360	800	3000
ÁREAS INTERNAS – ÁREAS ADMINISTRATIVAS	120	144	400	900
ÁREAS INTERNAS – ALMOXARIFADOS, DEPÓSITOS E ARQUIVOS	169	203	506	2000
ÁREAS EXTERNAS – PATIOS, QUADRAS, CIRCULAÇÕES EXTERNAS E CALÇADAS	900	1200	2300	4500
ÁREAS EXTERNAS - COLETA DE DETRITOS EM PÁTIOS E ÁREAS VERDES - FREQUÊNCIA DIÁRIA	12500	15000	37500	100000
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA TRIMESTRAL (COM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO - Face Interna)	200	240	280	280
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA TRIMESTRAL (COM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO - Face Externa)	100	120	140	140
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA MENSAL (SEM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO – Face Interna)	200	240	280	280
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA MENSAL (SEM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO – Face Externa)	200	240	280	280

Fonte: peça 09 – fl. 135 (apêndice 4)

- ² - Para as áreas das CEIs e CEMEIs deverão ser utilizadas as produtividades da coluna “CEI”.
- Para as áreas das EMEIs deverão ser utilizadas as produtividades da coluna “EMEI”;
 - Para as áreas das EMEFs, EMEFMs, CIEJAs e EMEBS deverão ser utilizadas as produtividades da coluna “EMEF”;
 - Para as áreas de gestão e atendimento às comunidades dos CEUs deverão ser utilizadas as produtividades da coluna “CEU”;
 - Para as áreas referentes às CEIs, CEMEIs, EMEIs e EMEFs dos CEUs deverão ser utilizadas suas respectivas produtividades (CEI, EMEI e EMEF)

A SME entendeu que a opção pela produtividade balanceada seria a opção que melhor pareceria se adequar à realidade de todos os tipos de unidades que contemplam a Rede Municipal de ensino.

O valor unitário (R\$/m²) de cada tipo de ambiente, por Unidade Escolar classificada neste trabalho, é função direta da produtividade por m² dos profissionais envolvidos na execução dos serviços.

As produtividades presentes no estudo e atribuídas a cada atividade foram obtidas por meio de estudo técnico quantitativo, no qual buscou-se estar em conformidade com as especificidades de cada ambiente/unidade escolar — além de se considerar a prática de mercado.

3.4.7. Análise da justificativa apresentada pela SME

A justificativa assevera que foi feita a contratação da Fundação Instituto de Administração (FIA) visando a assessoria e elaboração de **Manual de Contratação de Limpeza**, através do Termo de Contrato nº 277/SME/2020 (processo eletrônico nº SEI 6016.2020/0061457-5), cujo valor foi de R\$ 391.980,00 (peça 22 – fl. 01).

Relatamos na análise preliminar que, em que pese a contratação, não há nos autos do SEI 6016.2023/0074415-6, que encerra a contratação em análise, a forma como o estudo concluiu a respeito da produtividade indicada no Apêndice 4 do Estudo Técnico Preliminar (peça 09 – fl. 135). Também não há a informação sobre se as produtividades indicadas são o resultado do trabalho diário de um funcionário ao mês, de forma a auxiliar os licitantes quando da precificação do serviço.

Após o recebimento do relatório preliminar, a Origem disse à peça 40 que, considerando a necessidade legal em se modelar um serviço que permita sua aferição por unidade de medida estabelecida (m² limpo), composto por todos os itens³ de custo indispensáveis para sua devida execução, buscou-se, para a definição do novo modelo, as melhores práticas de mercado,

³ (como a mão de obra e seus benefícios, equipamentos de proteção individual e/ ou coletivos e demais insumos utilizados no processo)

chegando-se ao modelo adotado pelos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados - Cadterc, do Governo do Estado de São Paulo.

Explicou que essa solução está em vigor há mais de 20 anos nas escolas estaduais. Nesse contexto, foi adotada a metodologia do Cadterc - abordagem que se fundamenta na avaliação específica da área a ser limpa para cada tipo de ambiente, visando aprimorar os serviços prestados.

Disse que a FIA desenvolveu amplo estudo para o desenvolvimento do "Cálculo de Produtividade Real Contratada", como se verifica do documento juntado (SEI nº 092423924 – peça 41), que foi realizado por tipos de Unidades escolares da SME.

As etapas, rotinas, procedimentos e atividades de limpeza foram revisadas e acrescentadas peculiaridades⁴ aos serviços a serem prestados nos diversos tipos de unidades escolares. Estas e outras características da contratação diferem das estabelecidas daquelas encontradas no CADTERC e demandam outras atividades que consomem o tempo de serviço dos profissionais da limpeza da contratada.

Disse que metodologia utiliza as dimensões das áreas de cada ambiente e a produtividade associada a esses espaços.

A produtividade avalia o grau de complexidade do serviço por metro quadrado. Portanto, se um serviço for mais desafiador, o coeficiente de produtividade para esse ambiente será menor, refletindo o custo apropriado para a execução do trabalho.

Uma vez que o objeto do contrato é a área a ser limpa e a precificação se dá por metro quadrado de cada tipo de ambiente, é necessário também quantificar o número de funcionários para a

⁴ a) Limpeza de desinfecção antes da entrada e depois da saída da equipe e dos estudantes, como grades, mesas de refeitório, carteiras, puxadores de porta e corrimões
b) Desinfecção de materiais e objetos manipulados pelos estudantes e funcionários;
c) Efetuar a reposição a qualquer tempo e sempre que se fizer necessário o material de higiene (papel higiênico, sabonete líquido e papel toalha);
d) Efetuar a substituição de peças de suporte de papel higiênico, sabonete líquido e papel toalha quando se fizer necessário;
e) Operar o sistema visando à fiscalização de cada ambiente a ser limpo, com incremento do QRCode, na entrada no ambiente e na saída, após a limpeza do ambiente;
f) Atender as solicitações repassadas pelos fiscais da Administração aos supervisores da empresa (através do aplicativo de celular), para realizarem os serviços que se fizerem necessários na forma estabelecida no contrato etc.

realização dos serviços. Nesse sentido, o coeficiente de produtividade desempenha um papel fundamental ao determinar a quantidade necessária de funcionários.

O método utiliza a seguinte fórmula para calcular o quantitativo de funcionários:

$$A = \frac{B}{C}$$

Onde:

A = Quantidade de funcionários

B = Área a ser limpa

C = Produtividade específica da área

A variável "Produtividade específica da área" (representada por "C" na fórmula) tem como finalidade mensurar a necessidade de funcionários em conformidade com as dimensões da área em questão. Portanto, o cálculo da quantidade de funcionários considera tanto o tamanho da área como o nível de complexidade da tarefa de limpeza, quantificado pelo coeficiente "C" presente na fórmula.

Devido à adaptação do modelo a partir da metodologia Cadterc, fez-se os ajustes de produtividade necessários e inerentes à realidade da SME, considerando-se (peça 40, fl. 2):

- o perfil do público atendido (alunos - crianças e adolescentes -, professores, diretores e demais funcionários da unidade), avaliando suas características e especificidades, quais sejam:
- tipos de Unidades Escolares (CEIs, CEM EIs, EM EIs, EMEFs, EMEFMs, CIEJA, EMEBs e CEUs);
- os ambientes que as constituem;
- rotinas específicas de limpeza relacionadas cada tipo e a cada ambiente previsto para as unidades municipais e produtividades específicas relacionadas às rotinas a serem executadas considerando-se as especificidades das escolas municipais;
- análise dos contratos anteriores a fim de compreender a real necessidade de adaptação; e
- vivência, experiências e ponderações das UEs.

A fim de se garantir melhor acuracidade aos cálculos, procedeu-se também a um levantamento das áreas das unidades escolares, de modo a compreender as exigências específicas de cada unidade escolar.

Com base nas áreas levantadas e na definição dos tipos de ambientes, foram conduzidas diversas simulações para definir a quantidade necessária de funcionários. Essas simulações passaram por uma análise minuciosa, que também incorporou uma comparação com o modelo anterior.

Assim, após uma extensa pesquisa que englobou revisões das áreas levantadas e análises das produtividades necessárias para atender às demandas reais, foi possível chegar à etapa de modelagem. Nesse estágio, a Fundação passou a apoiar o processo de implementação e operação do novo modelo de limpeza escolar junto à SME.

Isso culminou, em um primeiro momento, na adoção do modelo proposto como uma solução piloto para as DREs Butantã, Santo Amaro e São Miguel Paulista, o que permitiu adequações da produtividade para o processo em análise.

O resultado final está estampado no Anexo VI do edital (peça 46, fls. 331/332), o qual reproduzimos abaixo:

ANEXO VI - PRODUTIVIDADES

Para cálculo dos valores mensais do m² de cada tipo de ambiente e unidade escolar, deverão ser utilizadas as produtividades (m²/mês) a seguir:

PRODUTIVIDADES				
AMBIENTES	CEI	EMEI	EMEF	CEU
ÁREAS INTERNAS – SALAS DE AULAS	150	180	500	1125
ÁREAS INTERNAS – SANITÁRIOS E VESTIÁRIOS	120	144	400	400
ÁREAS INTERNAS – SALAS DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E TEATRO	160	192	480	1500
ÁREAS INTERNAS – BIBLIOTECA	160	192	480	1500
ÁREAS INTERNAS – PÁTIOS COBERTOS, QUADRAS COBERTAS, REFEITÓRIO	250	350	750	2875
ÁREAS INTERNAS – PÁTIOS COBERTOS E REFEITÓRIOS - 3 turnos	350	400	850	3125
ÁREAS INTERNAS - ÁREAS DE CIRCULAÇÃO (CORREDORES, ESCADAS, RAMPAS E ELEVADORES)	300	360	800	3000
ÁREAS INTERNAS – ÁREAS ADMINISTRATIVAS	120	144	400	900
ÁREAS INTERNAS – ALMOXARIFADOS, DEPÓSITOS E ARQUIVOS	169	203	506	2000
ÁREAS EXTERNAS – PÁTIOS, QUADRAS, CIRCULAÇÕES EXTERNAS E CALÇADAS	900	1200	2300	4500
ÁREAS EXTERNAS - COLETA DE DETRITOS EM PÁTIOS E ÁREAS VERDES - FREQUÊNCIA DIÁRIA	12500	15000	37500	100000

PRODUTIVIDADES				
AMBIENTES	CEI	EMEI	EMEF	CEU
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA TRIMESTRAL (COM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO - Face Interna)	200	240	280	280
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA TRIMESTRAL (COM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO - Face Externa)	100	120	140	140
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA MENSAL (SEM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO – Face Interna)	200	240	280	280
VIDROS EXTERNOS – FREQUÊNCIA MENSAL (SEM EXPOSIÇÃO A SITUAÇÃO DE RISCO – Face Externa)	200	240	280	280

Tendo em vista as considerações da SME que culminaram no cálculo da produtividade de cada área, o qual refletirá na estipulação dos preços, concluímos que o apontamento pode ser relevado.

Relatamos ainda na análise preliminar que o Edital indica no Anexo XV (peça 24 – fls. 371/392) as quantidades mínimas de agentes de higienização e de total de funcionários recomendada.

Ocorre que não consta nos autos dos SEIs nº 6016.2020/0061457-5 (contratação da FIA), 6016.2022/0131038-7 (projeto piloto das DREs Butantã, Santo Amaro e São Miguel) ou 6016.2023/0074415-6 (certame em análise) qualquer documento ou informação que permita a identificação dos cálculos da quantidade mínima de funcionários, a partir da tabela de produtividade referencial elaborada pela FIA, fator esse determinante para a formação de propostas e que influencia diretamente no grau de competitividade do certame.

Após o recebimento do relatório preliminar, a Origem ofereceu defesa e disse que foi juntado ao processo memória de cálculo conforme documento SEI nº 092276342 demonstrando os quantitativos de funcionários resultantes da metodologia para cada unidade escolar.

Explicou que a metodologia foi realizada da seguinte forma: a partir do estabelecimento do modelo, incluindo as produtividades por tipo de ambiente a ser limpo e por tipo de UE, chega-se à quantidade de funcionários necessários com o seguinte cálculo:

$$A = \frac{B}{C}$$

Onde,

A = Quantidade de funcionários

B = Área a ser limpa

C = Produtividade específica da área

Para o elemento 'área a ser limpa' (B, na fórmula), foram consideradas as áreas de cada ambiente de cada UE, levantadas e fornecidas pelas próprias unidades. Essas áreas foram separadas nos diversos ambientes escolares, pois cada um deles possui 'produtividade específica da área' (C, na fórmula).

Isto posto, verificou-se que para algumas poucas Unidades, o número de funcionários não atendia às necessidades pretendidas, quais sejam:

(1) Unidades Educacionais em que foi mantido o número mínimo de postos conforme o contrato atual existente;

A quantidade mínima de funcionários por UE quando o quantitativo, após aplicação do cálculo das produtividades, resultou em valor inferior de funcionários em relação ao contrato vigente da EU. Após a aplicação das produtividades nas UEs observou-se que, para algumas unidades, o contingente a ser disponibilizado seria inferior àqueles dos contratos vigentes.

Nesse caso, visando estabelecer um critério de quantidade mínima de pessoal, optou-se por fixar o quantitativo atual, considerando a necessidade de manutenção do quantitativo atual de pessoal por UE, que se revelou necessária para o cumprimento das rotinas de limpeza específicas a serem realizadas nessas UEs, por tipo de ambiente a ser limpo, e sua respectiva frequência, de modo a não prejudicar a qualidade dos serviços ora desenvolvidos, que vêm se demonstrando como adequados.

(2) Unidades Educacionais em que a Administração adotou um **número máximo** de funcionários por Unidade Educacional fixado em:

- 10 (dez) quando a UE possui 2 (dois) turnos;
- 12 (doze) quando a UE possui 3 (três) turnos;
- 16 (dezesesseis) para o CEU Gestão.

Nos casos em que a quantidade de funcionários por UE, após aplicação das produtividades, resultou em valores calculados significativamente acima dos números atualmente considerados, a Administração optou por considerar o quantitativo máximo de funcionários em 10 (para UEs

com 2 turnos), 12 (para UEs com 3 turnos) ou 16 (para os CEUs Gestão) funcionários, tendo sido verificado que essa quantidade não afetaria a qualidade dos serviços nem seria prejudicial à adequada execução das rotinas necessárias.

Assim, a segunda coluna considera essas duas exceções à regra de produtividade (Anexo VI), estipulando limites máximo e mínimo de pessoal por UE, como apresentado nas 'Notas' das tabelas de cada Lote.

Nesse sentido, como trata-se de 'recomendação', qualquer quantidade inferior a essa estará sujeita à análise de exequibilidade pela Administração.

O Edital determina que, com a finalidade de permitir que os licitantes compreendam o método, conforme destacado na seção 3.2.5 do Termo de Referência, Anexo II, a produtividade a ser empregada para a execução dos serviços contratados deve ser baseada nas informações contidas no Anexo VI, que inclui as produtividades mensais recomendadas, e nos quantitativos de funcionários por Unidade Educacional, conforme apresentado no Anexo XV.

As produtividades estão detalhadas no Edital, no Anexo VI, onde é especificado que "Para cálculo dos valores mensais do m² de cada tipo de ambiente e unidade escolar, deverão ser utilizadas as produtividades (m² /mês) a seguir".

No modelo de proposta, Anexo VII - B - Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços que auxilia aos licitantes quanto à precificação, todos os valores são apresentados por mês, conforme item 2 da Aba Instruções para Preenchimento: "Nas abas referentes aos funcionários, preencher todas as células pintadas em laranja (somente essas) com os valores gastos mensalmente para todos os tipos de funcionários, levando em consideração uma jornada de trabalho de 44 horas semanais (5 dias por semana). As demais células não devem ser preenchidas". Esses valores serão utilizados para o cálculo do valor do metro quadrado mensal. O Edital também fornece informações sobre a frequência de execução das atividades, auxiliando os licitantes na projeção dos serviços diários, semanais, mensais ou trimestrais, os quais podem ser encontrados na seção 2.14 do Termo de Referência, Anexo II do Edital.

Considerando as explicações da SME no que se refere aos meios de cálculo da quantidade mínima de funcionários entendemos que o apontamento pode ser relevado.

Relatamos também na análise preliminar que não consta do processo administrativo o levantamento da metragem das unidades escolares que compõem os quatro lotes objeto do certame, nem o levantamento da quantidade a ser fornecida de todo o material de higiene pessoal: sabonete líquido, papel higiênico e papel toalha, e seus respectivos suportes instalados, além de sacos de lixo, lixeiras (nos locais apropriados) e contêineres, quando a UE realizar coleta seletiva de resíduos.

Após o recebimento do relatório preliminar, a Origem disse que a respeito do levantamento das metragens das unidades educacionais, estão juntados no processo o e-mail em documento SEI nº 092277235, com as informações **recolhidas junto às Diretorias Regionais de Educação - DREs**, cujo compilado é aquele apresentado no Anexo V do Edital. Além disso, as UEs preencheram planilha via GOOGLE FORMS visando a retificação das metragens, e o complemento da informação foi inserido no documento SEI nº 092269802 com as metragens compiladas de todas as DREs. Estas metragens acabaram sendo incorporadas nas planilhas que compõe o edital e TR.

Ademais, a Origem explicou o raciocínio a fim de incorporar os custos relacionados a Material de Higiene Pessoal, Equipamentos, Material de Limpeza e Celular, concluindo ser necessário adicionar um acréscimo de 17,5% mensal ao custo e à precificação do contrato para mão de obra (peça 40 – fls. 04/08).

Após a realização da Mesa Técnica em 16.11.23 a Origem ainda explicou que foi acrescentado o Item 4 na pasta Instruções para os Licitantes da Planilha Proposta Comercial, com o seguinte teor (peça 45, fl. 2):

"4. O valor total mensal referente a "Material de Higiene pessoal, domissanitários e equipamentos" deve ser rateado pelos funcionários. Baseada em séries históricas, a SME chegou que a participação do "Material de higiene pessoal, domissanitários e equipamentos" equivale ao valor percentual de 17,5% do custo da mão de obra rateada por funcionário;"

Ademais, esclareceu (peça 45, fl. 3) que no Edital foi:

1. Excluído o anexo VII-C e todas as suas referências (esse Anexo está na mesma planilha do Anexo VII B),
2. Colocada a frase do anexo VII-C no anexo VII-B; "O modelo especificado deverá ser preenchido para cada função: auxiliar de limpeza, líderes/ encarregados, limpador de vidro e agente de higienização, considerando um funcionário."
3. Acrescentado o item 3.5.6.4: "Baseada em séries históricas, a SME chegou que a participação do "Material de higiene pessoal, domissanitários e equipamentos" equivale ao valor percentual de 17,5% do custo da mão de obra rateada por funcionário;"

Informou, ao final, que a revisão realizada não implica alteração dos valores referentes ao estudo realizado, conforme planilha indicada em documento SEI n.093985459.

Tendo em vista as considerações da SME de que as metragens indicadas pelas unidades educacionais foram compiladas no Anexo V do edital, demonstrando a chancela da Secretaria aos dados recebidos bem como considerando a retificação do Edital instruindo os licitantes para o correto cálculo dos custos relacionados a Material de Higiene Pessoal, Equipamentos, Material de Limpeza e Celular, concluímos que o apontamento pode ser relevado.

3.5. Consulta Pública

Em função do valor total estimado da licitação – inicialmente de R\$ 180.860.829,04 (peça 12, fl. 932) o procedimento está sujeito à realização de Consulta Pública (Lei Federal nº 14.133/21 art. 21⁵ e Decreto Municipal nº 62.100/2022 art. 23⁶).

⁵ Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados. Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

⁶ Art. 23. Deverá ser realizada consulta pública:

I - sempre que os valores estimados da contratação superarem o montante de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais);

II - independentemente do valor estimado da contratação, sempre que a relevância, a pertinência ou a complexidade do objeto assim o recomendarem; ou

III - para qualquer valor, quando a legislação específica a exigir.

§ 1º A consulta pública poderá ser dispensada a critério da autoridade competente, desde que devidamente justificada no respectivo processo administrativo.

§ 2º Não se aplica o disposto no "caput" deste artigo às licitações na modalidade leilão.

A consulta pública nº 09/SME/2023 foi publicada no DOC em 31.07.23; e em jornal de grande circulação e no DOC em 01.08.23 (peça 07, fls. 611 e 610 respectivamente).

Conforme peça 7 – fl. 614, a Consulta Pública 09/SME/2023 consta no Processo Eletrônico SEI nº 6016.2023/0074415-6 - documento SEI nº 087313873, e contemplou a elaboração dos Editais das DREs Campo Limpo, Capela do Socorro e Ipiranga.

Conforme o documento nº 087657293 do SEI 6016.2023/0074415-6 **não houve** questionamentos (peça 23 – fl. 01).

3.6. Visita técnica

O Edital recomenda a realização de visita técnica nas edificações das unidades elencadas no ANEXO IV do Edital (peça 24 – fl. 112).

O item 12.4 do Anexo II do Edital foi retificado em 10.10.23 deixando de exigir a identificação da licitante interessada em realizar a visita técnica, regularizando situação pretérita que exigia essa identificação (peça 26).

3.7. Requisitos de habilitação

As exigências de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, trabalhista e qualificação técnica estão previstas no item 11 do Edital (peça 24 – fls. 13/19).

3.7.1. Qualificação técnica

Para comprovar a qualificação técnica, os licitantes deverão apresentar atestado(s) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprovem, pelo menos, 30% (trinta por cento) da metragem do lote pretendido pela empresa, tendo como parâmetro as metragens apresentadas no Anexo V do Edital.

Caso a licitante apresente proposta para mais de um lote, os seus atestados devem corresponder a pelo menos 30% (trinta por cento) do somatório das metragens dos lotes disputados (peça 24 – fls. 15/16).

Este percentual de 30% exigido no presente certame é amplamente utilizado pela Administração como parâmetro mínimo de fornecimento anterior, sendo considerado razoável pela jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Embora o edital publicado em 27.09.23 não tenha mencionado o período mínimo para que os licitantes comprovassem a execução do serviço anterior, tampouco que o período deveria ser ininterrupto, o edital retificado em 05.10.23 estabelece referido prazo, nos seguintes termos (peça 24, fl. 16):

11.5.4 Qualificação técnica:

(...)

f) Dado o caráter continuado e o lapso temporal envolvido na prestação de serviços cuja contratação se pretende realizar, apenas serão aceitos atestados que comprovem a execução dos serviços por período igual ou superior a 6 (seis) meses ininterruptos;

Por fim, em relação ao licitante ter conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação (art. 67, inc. VI da Lei Federal nº 14.133/21), o Anexo XII estabelece que a empresa participante deve apresentar termo de responsabilidade pelo conhecimento das condições das Unidades Escolares atendidas e suas dependências à secretaria municipal de educação (peça 24 – fl. 363).

3.7.2. Qualificação econômico-financeira

No que tange à qualificação econômico-financeira, a justificativa para a adoção dos índices que constam no Edital foi realizada à peça 14, fl. 03/05.

3.8. Pesquisa de Preços

A SME destacou à fl. 930 da peça 12 que a pesquisa de mercado observou o disposto no art. 27 do Decreto Municipal nº 62.100/2022, conforme segue:

Art. 27. A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá na utilização, de forma combinada ou não, dos seguintes critérios:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - pesquisa publicada em mídia especializada, listas de instituições privadas renomadas na formação de preços, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

III - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;

IV - contratações similares de entes públicos, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; ou

V - múltiplas consultas diretas ao mercado com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que haja justificativa para escolha dos fornecedores, com prazo máximo de 6 (seis) meses da divulgação do edital.

Esclareceu que devido às especificidades do serviço em tela não obteve sucesso na pesquisa para os critérios I, II e IV (peça 12, fls. 930/931).

Para o critério III, informou à fl. 931 da peça 12 que o valor referencial indicado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) foi realizado de acordo com o processo licitatório doc. SEI nº 6016.2022/0131038-7.

Afirmou que, considerando tratar-se de uma instituição renomada, o valor referencial foi utilizado para a composição da análise utilizando as propostas de preços que constam no documento SEI nº 085156726. Ocorre que este documento não trata de preços, e sim da justificativa externada pela SME para a contratação em apreço.

Além do mais, o SEI nº 6016.2022/0131038-7 trata dos lotes São Miguel Paulista, Santo Amaro e Butantã, com valor referencial que segue:

Figura 3 – Pesquisa de mercado em processo SEI 6016.2022/0131038-7

Processo SEI nº 6016.2022/0131038-7 Tipo de Processo: Licitatório			
Objeto: Contratação de empresa, por meio de procedimento licitatório, para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de todas as Unidades Educacionais das Diretorias Regionais Butantã, São Miguel Paulista e Santo Amaro pertencente à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.			
Pesquisa realizada com base no Decreto Municipal nº 56.818/2016 que dispõe sobre pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.			
PARÂMETRO I			
LOTES	DRE	FIA	
		VALOR MENSAL	VALOR TOTAL DO CONTRATO PARA 12 MESES
Lote 1	São Miguel Paulista (MP) - Proposta 1	R\$ 4.474.860,14	R\$ 53.698.321,73
	Previsão de serviço para agosto de 2023 (MP) - Proposta 2	R\$ 954.771,01	R\$ 11.457.252,12
Lote 2	Santo Amaro (S.A)	R\$ 2.976.992,49	R\$ 35.723.909,00
Lote 3	Butantã (BT)	R\$ 2.699.127,11	R\$ 32.389.525,38
		VALOR GLOBAL	R\$ 133.269.008,23
			Valor Referencial

Fonte: documento SEI nº 076827129, processo administrativo 6016.2022/0131038-7

No entanto, no certame em apreço o valor referencial indicado pela FIA é o seguinte:

Figura 4 – Pesquisa de mercado utilizada no certame.

Processo SEI nº 6016.2023/0074415-6			
Objeto: Contratação de empresa por meio de procedimento licitatório, para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, áreas internas e externas de todas as Unidades Educacionais das Diretorias Regionais Campo Limpo, Capela do Socorro e Ipiranga pertencentes à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.			
Tipo de Processo: Licitatório			
Pesquisa realizada com base no Decreto Municipal nº 62.100/2022 que dispõe sobre pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.			
CRITÉRIO III			
LOTES	DRE	FIA	
		VALOR MENSAL	VALOR TOTAL DO CONTRATO PARA 12 MESES
Lote 1	Campo Limpo	R\$ 7.046.060,00	R\$ 84.552.719,97
Lote 2	Capela do Socorro	R\$ 4.158.726,39	R\$ 49.904.716,66
Lote 3	Ipiranga	R\$ 3.866.949,37	R\$ 46.403.392,41
		VALOR GLOBAL	R\$ 180.860.829,04
			Menor Valor

Fonte: peça 12 – fl. 928

Dessa forma, relatamos na análise preliminar que não há, nos autos, referências indicando como chegou-se ao valor, de modo que a pesquisa de mercado não restou justificada.

Após o recebimento do relatório preliminar, a Origem explicou (peça 40, fls. 8/12) que, embora a metodologia aplicada seja a do Cadterc, a estrutura e o funcionamento das UEs do município de São Paulo possuem peculiaridades não consideradas no caderno do Estado, cuja abrangência está voltada ao Ensino Fundamental, Médio, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e a cursos de Educação Profissional.

Dessa forma, para a elaboração dos preços de referência para o metro quadrado de cada ambiente escolar, em especial com relação aos tipos de ambientes e à produtividade da mão de obra envolvida, utilizou-se como base o estudo baseado no modelo do Cadterc, considerando as seguintes adaptações:

- Ambientes para cada tipo de Unidade Escolar (CEIS, EM EIs, EMEFs, CEUs) do município;
- Rotinas específicas de limpeza relacionadas a cada tipo e a cada ambiente previsto para as unidades municipais;
- Produtividades específicas relacionadas às rotinas a serem executadas considerando-se as especificidades das escolas municipais.
- Pesquisa de mercado referente aos custos dos materiais e equipamentos de limpeza;
- Levantamento de custos de materiais de higiene pessoal e contêineres, itens esses não previstos no Cadterc.

O valor de referência para a contratação foi determinado considerando os custos por metro quadrado de cada ambiente, os quais foram multiplicados pela área correspondente.

A soma desses resultados para todos os ambientes é o valor de referência para cada unidade escolar. Assim, o valor do lote é a somatória dos valores obtidos para cada Unidade escolar pertencente àquela DRE.

Dado que o modelo construído foi o mesmo utilizado pelo Cadterc, para a composição dos custos envolvidos no objeto do Edital, foi utilizada a metodologia do CADTERC (Volume 15 - Limpeza Escolar) adaptada para a Secretaria Municipal da Educação, dessa forma considerando-se todos os custos referentes à mão de obra e benefícios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato da categoria, BDI (despesas indiretas, lucro e despesas fiscais), encargos sociais e insumos diversos, aqui considerados todos os itens de composição dos custos previstos pra a realização dos serviços: EPIs, equipamentos e materiais de limpeza, uniformes, aparelhos tecnológicos, acrescidos dos materiais de higiene pessoal e contêineres.

A metodologia estabelece os seguintes cargos para execução da limpeza escolar: Auxiliar de Limpeza, Agente de Higienização (Uso Coletivo e Uso Público), Líder/Encarregado, Limpador de Vidro sem Risco, Limpador de Vidro com Risco, e Líder/Encarregado do Limpador de Vidro com Risco.

A Origem demonstrou, na tabela da peça 40, fl. 9, os custos considerados e disse que esses critérios e referências técnicas estão apresentados divididos em custos diretos de mão de obra, custos de materiais de higiene, limpeza e equipamentos, encargos sociais e trabalhistas e Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

Explicou que o valor unitário (R\$/m²) de cada tipo de ambiente e por Unidade Escolar é função direta da produtividade por metro quadrado dos profissionais envolvidos na execução dos serviços.

Disse, ainda, que as produtividades presentes nesse Edital e atribuídas a cada atividade foram obtidas por meio de estudo técnico quantitativo, no qual buscou-se estar em conformidade com as especificidades de cada ambiente/ UE, além de considerada a prática de mercado. Esses valores foram incorporados ao modelo de custos, resultando nos valores referenciais por metro quadrado para cada ambiente das UEs.

A partir desses valores, quando multiplicados pelas respectivas áreas, chegou-se ao orçamento da referida unidade e, por conseguinte, ao valor do orçamento de cada lote. Para tanto, no processo eletrônico nº 6016.2023/0074415-6, em documento SEI nº 085156726, estão dispostos os links para os custos unitários que formam os valores referenciais.

Nesse sentido, ratificou a pesquisa inicial constante em documento SEI nº 088319435, tendo em vista que os valores de referência indicados no Critério III, balizados no estudo elaborado pela Fundação Instituto De Administração - FIA, demonstram maior vantajosidade bem como atendem todas as especificações dos serviços solicitados para a contratação aqui pretendida.

Considerando as explicações da SME, bem como tendo em vista as planilhas com a Memória de Cálculo (Preços Referenciais) elaboradas pela FIA⁷ no documento SEI nº 088319435, entendemos que o apontamento pode ser relevado.

O critério V, também utilizado para a pesquisa de mercado, resultou em valor superior ao critério III e foi descartado (peça 12 – fl. 929).

3.9. Cláusulas contratuais

O subitem 5.1 do Anexo I do edital estabelece obrigação para a contratada que extrapola o objeto do contrato, conforme segue (peça 24 – fl. 36):

5.1. 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 em qualquer de suas 13 (treze) DREs.

5.1.1 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.

Em sentido semelhante, temos o previsto ao longo do item 16 do Anexo II (peça 24 – fls. 115/118), que detalha a prestação dos serviços “extras”.

Da mesma forma, o subitem 6.1, alínea L, do Anexo I, diz respeito às obrigações do contratante (peça 24 – fls. 38/39):

⁷ MEMÓRIA DE CÁLCULO - DRE G; MEMÓRIA DE CÁLCULO - DRE IQ; MEMÓRIA DE CÁLCULO - DRE PE; MEMÓRIA DE CÁLCULO DRE SM

16.1 A CONTRATANTE se compromete a executar todas as obrigações contidas no Termo de Referência - Anexo II do Edital, cabendo-lhe especialmente:

[...]

l) Informar à Contratada, quando da solicitação da alocação de novos funcionários em razão de inexecução do contrato de outro fornecedor de serviços de limpeza em qualquer de suas 13 (treze) DREs, as UEs em que o serviço deverá ser prestado e por quanto tempo.

Assim, relatamos na análise preliminar que, considerando que as obrigações estipuladas extrapolam o objeto do contrato, elas devem ser retificadas para serem retiradas da previsão contratual.

Após o recebimento do relatório preliminar a Origem disse (peça 40, fls. 12/13) que os referidos subitens estabelecem uma forma de alteração do contrato, mediante o aditamento de serviços, estando conforme os artigos 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021.

Explicou que o artigo 124 da Lei 14.133/21 trata da possibilidade de alteração contratual através do acréscimo de serviços, o que se dá de forma unilateral pela Administração, tendo seu limite estabelecido no artigo 125 da referida lei, que estabelece a possibilidade de acréscimo até 25% do valor atualizado inicial do contrato.

Alegou que, no presente caso, a citada cláusula apenas pré-estabelece a possibilidade desse acréscimo, no caso de ocorrência de situação de "inexecução total ou parcial do contrato de outro fornecedor de serviço de limpeza, em qualquer umas de suas 13 (treze) DREs".

Disse que o subitem 5.1.1 do Anexo I do edital apenas vem esclarecer a forma como esse aditamento contratual será executado, ou seja:

- Os serviços deverão ser atendidos em 24 (vinte e quatro) horas corridas a partir da solicitação da SME;
- Os serviços serão pagos com a apuração da "Diária" a ser estabelecida em razão do metro quadrado limpo por dia, cujas fórmulas são desenvolvidas, por tipo de Unidade Escolar, no item 16 e seus subitens do Termo de Referência (Anexo II do edital):

- A contratada deverá aportar até 10% a maior de funcionários para aditamento do acréscimo de contratação;
- O critério de escolha da contratada pela Administração será estabelecido pela distância de até 15 KM da sede da DRE da contratação e a sede da DRE objetivada pelo acréscimo contratual;
- Os serviços adicionais poderão ser realizados por até 30 dias, consecutivos ou não;
- O acréscimo contratual será realizado por termo de aditamento contratual.

Justifica tal cláusula como uma antecipação de informação à contratada de que a Administração poderá solicitar o acréscimo dos serviços em 24 (vinte e quatro) horas a partir da solicitação da SME, para efeito de não causar surpresa à contratada.

Argumentou que a prestação de serviços de educação é um direito protegido pelo artigo 205 da Magna Carta e que tal direito não pode ser obstaculizado pelo desabastecimento do serviço - falta de limpeza no ambiente escolar - que impeça a realização de aulas por inadequação das condições higiênicas do local.

Dessa forma, em sendo realizado o desabastecimento do serviço de limpeza, impõe-se a adoção de medidas urgentes a serem tomadas pela Administração.

Explicou que visando garantir o direito à educação é que tais itens contratuais foram estabelecidos, eis que a urgência no atendimento do serviço é primordial para assegurar o direito. Tal informação no contrato dá conhecimento à contratada, desde o início de sua contratação, que tais serviços poderão ser exigidos unilateralmente pela Administração caso ocorra a situação preconizada no contrato, devendo essa estar preparada para assumir o eventual acréscimo contratual no prazo estabelecido contratualmente.

Disse que o quantitativo de funcionários é do balizamento da contratada para poder dar atendimento imediato aos serviços acrescidos, observando-se que tais funcionários deverão ser distribuídos nas Unidades Educacionais que vierem a ser estabelecidas, na forma de metragem quadradas a ser limpa, observando-se que, por ser uma medida para tratar de uma situação

urgente e excepcional, não serão limpos todos os ambientes, mas aqueles estabelecidos no item 16.2 do Termo de Referência (Anexo II do edital).

Finalizou destacando que os subitens "5.1" e "5.1.1", e "6.1", letra "I" do contrato (Anexo I do edital), tratam de estabelecer uma probabilidade de alteração contratual, mediante o acréscimo de serviços que, devido à urgência no atendimento, já se encontra regulado no contrato, para o fim de justificar a ação da Administração e prevenir a contratada quanto à urgência de sua implementação.

Considerando as explicações da SME bem como tendo em vista os parâmetros estabelecidos para a eventual assunção futura do serviço a ser acrescido, entendemos que o apontamento pode ser relevado.

3.10. Recursos Orçamentários

Do quadro abaixo, verifica-se que o valor a ser suplementado para dois meses de execução contratual este ano é de R\$ 15.812.443,91.

Figura 5 – Quadro com os valores necessários para a contratação em comento

LICITATÓRIOS SEI 6016.2023/0074415-6								
DREs	4360 - CEI	2876 - CEMEI	4362 - EMEI	2826 - EMEF	2823 - CIEJA	2827 - EMEB	4364 - CEU	TOTAL MENSAL
CL	1.306.942,69	608.240,23	1.719.780,36	2.758.589,13	28.603,14		623.904,45	7.046.060,00
CS	632.538,83	144.917,63	1.255.213,49	1.101.535,23	5.815,46		1.018.705,75	4.158.726,39
IP	448.201,72	68.216,84	1.376.473,37	1.190.490,74	32.496,75	81.185,33	669.884,63	3.866.949,37
MENSAL	2.387.683,24	821.374,69	4.351.467,22	5.050.615,10	66.915,34	81.185,33	2.312.494,83	15.071.735,75
NECESSIDADE 02 MESES	4.775.366,48	1.642.749,39	8.702.934,43	10.101.230,20	133.830,68	162.370,67	4.624.989,66	30.143.471,51

CONTRATOS VIGENTES - RESERVADO/EMPENHADO DE NOV A DEZ/2023								
03 DREs	4360 - CEI	2876 - CEMEI	4362 - EMEI	2826 - EMEF	2823 - CIEJA	2827 - EMEB	4364 - CEU	TOTAL MENSAL
MENSAL	1.140.751,29	360.807,69	1.907.160,39	2.042.494,57	43.017,65	12.027,23	1.659.254,98	7.165.513,80
02 MESES	2.281.502,58	721.615,38	3.814.320,78	4.084.989,14	86.035,30	24.054,46	3.318.509,96	14.331.027,60

DIFERENÇA À COMPLEMENTAR								
03 DREs	4360 - CEI	2876 - CEMEI	4362 - EMEI	2826 - EMEF	2823 - CIEJA	2827 - EMEB	4364 - CEU	TOTAL MENSAL
MENSAL	1.246.931,95	460.567,00	2.444.306,83	3.008.120,53	23.897,69	69.158,10	653.239,85	7.906.221,95
02 MESES	2.493.863,90	921.134,01	4.888.613,65	6.016.241,06	47.795,38	138.316,21	1.306.479,70	15.812.443,91
RESERVAS Nºs	60.208 / 60.213	60.216	60.218	60.220 / 63.048	60.227	60.228 / 63.050	60.233	

Fonte: peça 13, fl. 21.

Assim, foram necessárias 10 reservas adicionais para suplementarem as dotações necessárias a fim de suportar a futura contratação do objeto deste certame, a seguir discriminadas, com a indicação da dotação orçamentária onerada identificada à peça 13, fl. 24.

Quadro 6 – Reserva orçamentária realizada

Nota de reserva número	Peça 13 – fl.	Valor – R\$
60.208/2023	05	385.971,45
60.213/2023	06	2.107.892,45
60.216/2023	07	921.134,01
60.218/2023	08	4.888.613,65
60.220/2023	09	580.380,40
63.048/2023	22	5.435.860,66
60.227/2023	11	47.795,38
60.228/2023	22	17.810,93
63.050/2023	23	120.505,28
60.233/2023	14	1.306.479,70
Total		15.812.443,91

Fonte: elaborado pela Auditoria

Consignamos, apenas, que não consta no edital, no item 4.3 (peça 24, fl. 35) a indicação destas dotações orçamentárias utilizadas e das reservas efetuadas, conforme transcrito a seguir:

Para fazer frente às despesas do Contrato, foi emitida a nota de empenho nº, no valor de R\$(.....), onerando a dotação orçamentária nº do orçamento vigente, respeitado o princípio da anualidade orçamentária, devendo as despesas do exercício subsequente onerar as dotações do orçamento próprio.

Por fim, o subitem 14.3 do edital estabelece que o orçamento estimado possui caráter sigiloso, nos seguintes termos (peça 24, fl. 114):

14.3 O custo estimado da contratação possui caráter sigiloso e será tornado público apenas e imediatamente após o julgamento das propostas.

Contudo, relatamos na análise preliminar que não encontramos no processo administrativo a justificativa para a Administração ter estabelecido o caráter sigiloso do orçamento estimado para a contratação, infringindo a Lei Federal nº 14.133/2021, art. 24, in verbis:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e

das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso: (...) (grifamos)

Após o recebimento do relatório preliminar, a Origem disse que, considerando o disposto no artigo 32 do Decreto 62.100/2022⁸, e preconizando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade e do interesse público contidos na referida Lei, optou por manter o valor sigiloso.

Considerando as explicações da SME bem como tendo em vista a permissão normativa, entendemos que o apontamento pode ser relevado.

3.11. Outras Verificações

- Estudo Técnico Preliminar – consta da peça 06
- Parecer da Assessoria Jurídica – consta da peça 17.
- Despacho de autorização – consta da peça 18.
- O art. 2º, I, da Portaria SME nº 5.318/2020 delega à Coordenadora I, Sra. Fabiana Maia Siqueira Morone, entre outras competências, a de autorizar a abertura de licitações.
- Designação da Comissão Permanente de Licitação nº 04/SME – consta da peça 14, fl. 15.

3.12. Manifestação prévia da Origem

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar foi encaminhado à Secretaria Municipal de Educação.

A manifestação prévia apresentada foi levada em consideração na elaboração deste Relatório Conclusivo e encontra-se juntada como peça(s) 39 a 42 deste processo.

⁸ "A publicidade do orçamento da Administração permanecerá restrita até a abertura da fase recursal, observado o disposto no artigo 24 da Lei Federal nº 14.133, de 2021".

4. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado concluímos, em sede de relatório conclusivo, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 24/SME/2023 para a contratação de empresa para execução de serviços de conservação e limpeza de instalações prediais, mobiliários, materiais educacionais, áreas internas e externas dos CEIs, dos CEMEIs, das EMEIs, das EMEFs, dos CIEJAs, das EMEFMs, das EMEBS e dos CEUs pertencentes às DREs Campo Limpo (DRE CL), Capela do Socorro (DRE CS) e Ipiranga (DRE IP) da Secretaria Municipal de Educação (SME) **reúne condições de prosseguimento.**

Em 29.11.23.

RAQUEL DE FREITAS MONTOYA OLIVEIRA
Auditora de Controle Externo

De acordo.

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo 4