

Nota Técnica nº 034/2017/CGM-AUDI

Assunto: Análise prévia do edital de Pregão Eletrônico nº 010/PR-SM/2017 relativo à contratação de serviços de copeiragem, limpeza, asseio e conservação predial, bem como limpeza de caixa d'água e dedetização, desratização e desinsetização para a Prefeitura Regional de São Mateus e Conselho Tutelar São Rafael, constante no Processo SEI nº 6054.2017/0000107-9.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Objetivou-se, mediante auditoria decorrente da Ordem de Serviço nº 064/2017, analisar preventivamente o **Pregão Eletrônico nº 010/PR-SM/2017**, bem como o processo **SEI nº 6054.2017/0000107-9**, para verificar oportunidades de melhoria ao processo licitatório para uma contratação mais vantajosa à Administração Pública, tais como: fragmentação do objeto, transparência do processo, e atendimento às determinações legais vigentes.

INFORMAÇÃO

2. Mediante Pregão Eletrônico nº 010/PR-SM/2017, com data anteriormente prevista para abertura em 01/09/2017, a Prefeitura Regional de São Mateus visa realizar a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza no âmbito da Prefeitura Regional de São Mateus e no Conselho Regional de São Rafael, por um período de 12 meses.

3. Em 30 de Agosto de 2017, o processo de licitação foi suspenso por recomendação da Assessoria Jurídica da Unidade, a qual recomendou o acolhimento do recurso impetrado ao edital de Pregão Eletrônico nº 010/PR-SM/2017 por empresa licitante.

Possível restrição à competitividade por meio de contratação conjunta de objetos de naturezas distintas

4. O edital de Pregão Eletrônico nº 010/PR-SM/2017 apresenta no mesmo objeto serviços de naturezas distintas, tais como: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de copeiragem, limpeza, asseio e conservação predial, bem como limpeza de caixa d'água e dedetização, desratização e desinsetização semestral.

5. Ao analisar o objeto padrão, observa-se a junção de serviços distintos, que, por possuírem características e responsáveis técnicos diferentes prejudicam a competitividade do certame, uma vez

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

que existem poucas empresas que atuam concomitantemente em todos os ramos.

6. O princípio da competitividade está expresso no inciso I, § 1º do artigo 3º da Lei Federal 8.666/1993:

“§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;”

7. Adicionalmente, o Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre o assunto, através da Súmula 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

8. Inclusive, sugere-se que sejam contratados serviços de mesma natureza conjuntamente, separados por lotes. Como por exemplo: Ao invés de contratar uma empresa que realiza limpeza, asseio e conservação predial juntamente com outros serviços, busque-se contratar uma empresa especialista apenas em limpeza, asseio e conservação predial e que seja responsável por um lote maior (por exemplo: outras Prefeituras Regionais) e empresa distinta especialista em copeiragem, por exemplo, que também preste serviço para um lote maior.

9. A divisão do objeto do edital por item tem, dentre outros, o condão de aumentar a competitividade do certame, podendo ainda ensejar em redução das subcontratações pelas empresas vencedoras. Deve-se ter a ciência de que é necessária a imposição de limites às subcontratações, para que a subcontratação não se torne rotina, fazendo com que a Administração pague um preço superior ao de mercado e permitindo que o contratado funcione como mero intermediário do negócio.

10. Ao tomar-se como base o CADTERC – Estudo Técnico de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo, verifica-se estudo publicado especificamente para os Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial (Volume 3, atualizado em janeiro de 2017). O objeto do Estudo engloba a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, com a disponibilização de mão-de-obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, em locais determinados na relação de endereços. Contudo, os serviços de copeiragem, limpeza de caixa d’água, dedetização, desratização

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

e desinsetização não são englobados no referido Estudo Técnico.

11. Ademais, outros estudos publicados pelo CADTERC, relativos à prestação de serviços de limpeza, tais como Limpeza Escolar (Volume 15) e Limpeza Hospitalar (Volume 7), também não possuem como objeto de estudo os serviços de copeiragem, limpeza de caixa d'água, dedetização, desratização e desinsetização, consistindo em mais uma evidência de que não é recomendável a junção de tais serviços.

12. Outra questão seria quanto ao fornecimento de materiais de higiene pessoal por parte da contratada. Na *Cláusula 4 - Das Obrigações e Responsabilidades Genéricas* do edital, consta que a contratada deverá fornecer e distribuir, nos sanitários, papel higiênico, sabonete e papel toalha. Nos estudos publicados pelo CADTERC, por exemplo, esses produtos de higiene pessoal não são considerados na composição de custos para a prestação de serviços de limpeza, uma vez que são adquiridos diretamente pela unidade demandante, por meio de pregão ou ata de registro de preços.

13. No caso em voga, os produtos de higiene pessoal seriam adquiridos conjuntamente à prestação dos serviços. Assim, seria necessária avaliação pela Unidade quanto à possibilidade de compra desses produtos separadamente da prestação dos serviços, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993:

“§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

14. Recomendação 001: Recomenda-se avaliação, nos termos art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, quanto à divisibilidade do objeto em questão, sugerindo-se o parcelamento da seguinte forma:

- Limpeza, asseio e conservação predial,
- Copeiragem,
- Limpeza de caixa d'água,
- Dedetização, Desratização e Desinsetização

15. Recomendação 002: Recomenda-se à Unidade que contrate os materiais de higiene pessoal (papel higiênico, papel toalha e sabonete), separadamente da prestação dos serviços de limpeza, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, buscando alternativas, como por exemplo, adesão a atas de registro de preços. Procedendo desta forma, a responsabilidade da contratada seria apenas de reposição dos produtos de higiene, enquanto que a compra seria realizada pela própria Unidade.

16. Recomendação 003: Recomenda-se que, após a divisão do objeto, a pesquisa de mercado seja

refeita tomando-se como base o Decreto Municipal nº 56.818/2016, bem como referências especializadas na prestação de serviços de limpeza, como o CADTERC.

Ausência de estimativa do quantitativo, bem como de especificação dos materiais a serem fornecidos conjuntamente à prestação de serviços.

17. Em análise ao edital de licitação, não foi identificada referência à quantidade estimada mensal para cada um dos materiais descritos no memorial descritivo, cujo fornecimento deverá ser oferecido em conjunto com a prestação de serviços.

18. Destaca-se que na Lei nº 8.666/1993 define em seu art. 7º, § 4º:

*“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a **prestação de serviços** obedecerão ao disposto neste artigo (...)*

*§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, **no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.”*

(Grifo nosso)

19. No que refere aos produtos de higiene pessoal (papel higiênico, sabonete e papel toalha) constantes na *Cláusula 4 - Das Obrigações e Responsabilidades Genéricas* do edital, observou-se falta de transparência nas informações, uma vez que não há estimativo da quantidade mensal utilizada pela Unidade. Este levantamento, além de ser importante para auxílio na elaboração do orçamento estimado pela Unidade e pela contratada, poderia auxiliar posteriormente no controle da prestação dos serviços, bem como em possíveis aditamentos e alterações contratuais.

20. Somado a isso, observou-se falta de especificidade na descrição dos materiais descartáveis, pois no edital, pode-se encontrar expressões como: : “ (...) *sacos de lixo, etc.*”.

21. Do item 1 do Anexo I (Memorial descritivo) consta o seguinte texto:

“1 – SERVIÇOS DE COPEIRAGEM com fornecimento de mão-de-obra, panos de copa, panos de chão, saneantes domissanitários e materiais de consumo (descartáveis: papel toalha, guardanapos de papel, sacos de lixo, etc.).”

22. Assim, entende-se que a falta de estimativa mensal do consumo de materiais, assim como o emprego do termo “*etc.*” podem resultar em custos de fornecimento de materiais superiores à realidade, dada a incerteza formal por parte dos licitantes quanto aos tipos de materiais a serem

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

fornecidos, assim como em relação às quantidades, que podem variar em função de fatores por vezes desconhecidos das licitantes.

23. Recomendação 004: Recomenda-se à Unidade que realize a definição precisa dos itens materiais a serem fornecidos, bem como a estimativa mensal de consumo para cada um desses itens, de acordo com a descrição do serviço a ser prestado.

24. Recomendação 005: Caso o parcelamento do objeto para os produtos de higiene pessoal (papel higiênico, papel toalha e sabonete) não se apresente economicamente viável, é necessário que se garanta a devida transparência dos gastos dispendidos com tais produtos. Ou seja, recomenda-se o levantamento do estimativo de utilização mensal dos produtos de limpeza, bem como a realização de pesquisa de mercado, nos termos do Decreto Municipal nº 56.818/2016, com vistas a tornar o orçamento estimado mais próximo da realidade.

Possível fragilidade na pesquisa de preços realizada por abordagem direta ao mercado.

25. Foi verificado no processo SEI nº 6054.2017/0000107-9, DOC nº 3297954, a realização de pesquisa de preços junto a três fornecedores de mercado.

26. Foram coletados na pesquisa os valores totais mensais para o objeto previsto no edital. No entanto, o objeto contempla, além da prestação de serviços, o fornecimento de materiais cujos valores não são destacados na pesquisa de preços, o que prejudica a transparência e o próprio objetivo da pesquisa prévia.

27. Em função dos serviços e materiais constantes do objeto a ser contratado, serem de uso comum, o preço máximo poderia ser estabelecido a partir de referências no setor público, a exemplo do CADTERC, conforme previsto no Decreto Municipal nº 56.818 de 17 de fevereiro de 2016.

28. No processo também não foi encontrada pesquisa de preços com relação aos produtos de higiene pessoal referidos nos itens 12 e 13 desta Nota Técnica.

29. Recomendação 006: Recomenda-se avaliação quanto à possibilidade de utilização de valores de referência na Administração Pública, a exemplo do CADTERC, em substituição à pesquisa de preços com abordagem direta ao mercado, conforme Decreto Municipal nº 56.818 de 17 de fevereiro de 2016.

30. Recomendação 007: Recomenda-se que os valores de referência, nos termos do Decreto

Municipal nº 56.818/2016, sejam discriminados para cada material e cada serviço constantes do objeto.

Possível sobreposição parcial dos objetos copeiragem e limpeza, conservação e asseio no que tange a áreas de limpeza possivelmente comuns.

31. Analisando-se o edital foi verificado que o item “1.3.4”, reproduzido abaixo, aparentemente define a limpeza das dependências de copa e mini copas como sendo de responsabilidade do serviço de copeiragem:

“Limpeza e manutenção diária das dependências, instalações e máquinas, equipamentos, instrumentos e utensílios da copa e mini copas dos setores, mantendo-os em perfeitas condições de uso e higiene.”

32. Entretanto, aparentemente não resta claro no edital, de forma expressa, a exclusão das áreas supracitadas da prestação de serviços de limpeza, conservação e asseio, evitando, assim, possível sobreposição de atribuições. É importante garantir que, nas medições em metros quadrados das áreas de competência do objeto limpeza, conservação e asseio, não estejam incluídas áreas, cuja limpeza total das dependências faça parte do objeto copeiragem.

33. Recomendação 008: Recomenda-se adequar o texto do edital, de forma a deixar claro que a limpeza plena das dependências de copa e mini copas são de responsabilidade da copeiragem e que essas áreas estão excluídas do objeto limpeza, conservação e asseio privilegiando, de tal sorte, a transparência no procedimento licitatório. Ainda, se necessário for, corrigir a medição em metros quadrados.

CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, conclui-se que a análise prévia do edital de Pregão Eletrônico nº 010/PR-SM/2017 (Processo SEI nº 6054.2017/0000107-9) permitiu a identificação de possíveis fragilidades no certame, tais como: contratação de objetos de naturezas distintas, falhas na transparência das informações e fragilidade na pesquisa de preços. Tais aspectos podem ensejar restrições à competitividade do certame, bem como prejuízos monetários à Administração Municipal.

CONSIDERAÇÕES

35. Tendo em vista que o trabalho de auditoria foi concluído, sugere-se o encaminhamento dessa Nota Técnica para Prefeitura Regional de São Mateus e para a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais, para fins de ciência e para providências cabíveis acerca dos apontamentos realizados neste documento.

36. Recomenda-se o encaminhamento desta Nota Técnica ao Gabinete da Controladoria Geral do Município para fins de ciência.

À consideração superior.

São Paulo, 06 de setembro de 2017.