



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



**(MÉRITO)**

**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 16/04/2014 – SECÇÃO ESTADUAL**  
**EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL**  
**SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS**

- Processos:** 1005.989.14-0 e 1013.989.14-0
- Representantes:** - Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda., Procurador: Luiz Renato Meier  
- Comatic Comércio e Serviços Ltda., Procurador: Akira Sato
- Representada:** Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
- Reitor:** Prof. José Tadeu Jorge  
**Procuradora:** Fernanda Lavras Costallat Silvado
- Assunto:** Representações contra o edital do Pregão Eletrônico nº 181/2014 (Processo nº 01-P-03742/2013), que objetiva a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial com fornecimento de mão-de-obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, conforme descrito no Anexo I.

**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador da Fazenda do Estado e Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,**

Examinam-se nestes processos as Representações formuladas pelas empresas Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda. (Processo 1005.989.14-0) e Comatic Comércio e Serviços Ltda. (Processo 1013.989.14-0), contra o edital de Pregão Eletrônico nº 181/2014 (Processo nº 01-P-03742/2013), da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, que objetiva a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial com fornecimento de mão-de-obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, conforme descrito no Anexo I.

Conforme documentação que instrui as iniciais, a abertura do certame em questão estava marcada para as 09h30 do dia 28/02/14.

Em resumo, as representantes criticam os seguintes aspectos do ato convocatório:

**I - Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda.**

A representante sustenta que os serviços licitados foram distribuídos de forma incorreta, consoante previsão dos subitens 2.4 e 2.4.1:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



*2.4. Para a execução dos serviços deverá ser considerada a jornada de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, distribuída, conforme a necessidade da Universidade, no intervalo compreendido entre:*

- a) segunda a sexta-feira - 6h00 e 22h00;*
- b) sábado - 6h00 e 12h00.*

*2.4.1. Para tanto, respeitada a jornada de trabalho indicada no item acima, estima-se que:*

- a) 60% dos serviços serão prestados de segunda a sexta-feira a partir das 6h00;*
- b) 40% dos serviços serão prestados de segunda a sexta-feira a partir das 13h30;*

Afirma que a referida sistemática, com execução de serviços em dois turnos (60% no período da manhã e 40% no período da tarde) constitui um problema no que se refere aos sábados, vez que nesse dia a previsão é de realização das atividades das 06hs. às 12hs.

Nessa perspectiva, assevera ser impossível, do ponto de vista prático, realizar o mesmo volume de atividade da semana, em apenas 04 quatro horas aos sábados, de modo que o edital extrapola os preceitos da contratação, baseada no caderno de terceirização do Governo do Estado de São Paulo – CADTERC, onde a produtividade de um funcionário é concretizada com base em um turno inteiro de trabalho.

Com efeito, segundo a representante, da forma em que se encontra, o edital favorece a atual prestadora dos serviços, que terá vantagens sobre as demais proponentes, gerando reflexos também na medição dos serviços, imputando danos à Universidade contratante.

Visando amparar sua argumentação, cita posições doutrinárias no tocante aos preceitos que regem a Administração Pública, em especial o princípio da igualdade decorrente do artigo 3º da Lei nº 8666/93.

## **II - Comatic Comércio e Serviços Ltda.**

A representante também questiona a forma de distribuição dos serviços prevista nos subitens 2.4 e 2.4.1, enfatizando que, embora as atividades serão realizadas em periodicidade diária, semanal e mensal, a medição avaliatória ocorrerá exclusivamente em periodicidade mensal, uma única vez ao mês, consoante previsão do edital, metodologia que entende ser ineficaz para atividades executadas diariamente.

Argumenta que tal critério impede a mensuração da qualidade dos serviços executados, dado o lapso temporal excessivo, de forma que o correto seria estabelecer um cronograma ao longo do mês, com prazos de periodicidade executória.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Também contesta a utilização de orçamento defasado na licitação, conforme previsão da alínea b.1<sup>1</sup> do item 4, relacionado a formulação eletrônica de proposta, a qual determina que os preços ofertados tenham por base o mês de janeiro/2013, que é a data base do último acordo/convenção/dissídio coletivo de trabalho, servindo como preço de referência.

Não obstante, a licitação em questão está marcada para 28 de Fevereiro de 2014, sendo certo que a atividade de limpeza e conservação, já possui, desde Janeiro de 2014, uma nova realidade de custos, tendo em vista a database da categoria que estabeleceu o reajuste de salários e benefícios, afora a criação de novo benefício social para a referida categoria profissional, apresentando os seguintes fatores, obtidos na pagina eletrônica [www.seacsp.com.br](http://www.seacsp.com.br):

- *Reajuste para o salário base de 8,61%;*
- *Acompanhando os salários, a cesta básica foi reajustada em 8,61%, ficando o valor mensal em R\$ 81,33.*
- *O Vale-refeição, como já negociado na convenção de 2013, sofreu reajuste de 30% ficando o valor facial em R\$ 9,10.*
- *O PPR - Programa de Participação no Resultado, teve seu valor reajustado nos moldes do piso salarial estadual, sofrendo aumento de 8,61%, ficando o valor anual em R\$ 205,00.*
- *O benefício de Assistência Social Familiar Sindical também foi reajustado em 8,61%, ficando o recolhimento mensal por empregado em R\$ 7,40.*
- *A criação do benefício social denominado BENEFICIO NATALIDADE, que consiste no fornecimento pelo sindicato laboral de 01 (um) enxoval para cada filhó nascido, a partir de 01 de Fevereiro de 2014, no valor de R\$ 570,00 (Quinhentos e Setenta Reais), em que terão direito ao recebimento o pai ou a mãe empregados no setor.*
- *Para custear este benefício às empresas terão uma despesa mensal para todos os empregados no valor de R\$ 2,98 (Dois Reais e Noventa e Oito Centavos), por pessoa, valor este que deverá ser recolhido aos cofres do sindicato laboral, não havendo qualquer participação financeira do empregado no custeio deste benefício”.*

E bem assim, de uma forma geral, os fatores destacados importam num impacto financeiro de 10,79%.

Embora a licitação esteja sendo regida pelo CADTERC – Caderno Técnico do Governo do Estado de São Paulo de 2013 é fato que o procedimento está desatualizado sob o ponto de vista da previsão orçamentária, gerando a celebração de um ajuste deficitário desde seu nascimento ou, em outras palavras, os preços apresentados serão inexecutáveis, pois não espelham a realidade atualizada de custeio dos serviços que serão contratados.

---

<sup>1</sup> b.1. A base para a formulação dos preços ofertados deverá ser o mês de janeiro/2013, considerando-se que o referido mês foi a data base do último acordo/convenção/dissídio coletivo de trabalho, servindo como preço referência;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Argumenta que as consequências da referida desatualização traz ao processo um subjetivismo, que contraria o §1º do artigo 44 da Lei nº 8.666/93.

As representantes finalizam seus petítórios requerendo a suspensão do procedimento, com posterior determinação de correção do instrumento.

Examinando os termos das impugnações propostas, a eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes visualiza disposições editalícias que, ao menos em tese, contrariam a norma de regência, em especial, pela utilização de orçamento com data base de janeiro/2013, ou seja, com mais de 12 meses da abertura do procedimento.

Observou que ocorrências da espécie contrariam a jurisprudência desta Corte, sobretudo considerando que a alínea 'b.1' do item 4 do instrumento, estabelece que as propostas devam ser elaboradas com base nesse referencial.

Nesse sentido, reportou-se a decisões proferidas no processo 58.989.13-8, de relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, julgado pelo Tribunal Pleno na Sessão de 03/04/13 e processos 60.989.13-4 e 76.989.13-6, de minha relatoria, julgados pelo Tribunal Pleno na Sessão de 27/02/13, confirmada em grau de embargos de declaração, apreciados na Sessão de 03/04/13.

Por esses motivos, considerando que o certame tinha abertura marcada para as 09h30 do dia 28/02/14, com fundamento no parágrafo único do artigo 221 de nosso Regimento Interno, expediu ofício à autoridade responsável pelo certame, requisitando cópia completa do edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, facultando, no mesmo prazo, o oferecimento de justificativas sobre os pontos de impropriedade suscitados pelas representantes.

Determinou, ainda, a suspensão da licitação até apreciação final da matéria.

Em Sessão de 12/03/2014, este Plenário referendou os atos preliminares praticados no sentido da requisição de documentos e justificativas e de determinação de suspensão do Certame, ocasião em que recebeu as matérias como Exames Prévios de Edital.

Após sua regular notificação, a Unicamp compareceu aos autos com esclarecimentos e documentos requisitados.

Afirmou que a jornada de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas semanais estabelecida no Edital é adequada para atendimento da área onde os serviços serão prestados e que tais quantidades serão distribuídas conforme as necessidades diferenciadas de horários das unidades e órgãos da Unicamp.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Desse modo, sustenta que os percentuais de 60% (sessenta por cento) e 40% (quarenta por cento) constituem meras estimativas, assinalando à futura contratada o volume de mão-de-obra que deverá disponibilizar à Universidade em cada período.

Informa também que os serviços de limpeza que serão contratados atenderão 87 (oitenta e sete) diferentes locais da Universidade, conforme o detalhamento por áreas por unidade/órgão disponibilizado no Anexo I do Edital.

Sustenta que não se trata de distribuição do período com execução integral das áreas contratadas, ou seja, com limpeza de 100% das áreas em cada período. Ao contrário, no período da manhã (a partir das 6h) deverão ser limpas proporcionalmente 60% (sessenta por cento) da área contratada e no período da tarde (a partir das 13h30) deverão ser limpas proporcionalmente 40% da área contratada.

Acrescenta que o Edital não exige limpeza integral das áreas contratadas no sábado, vez que no Subitem 1.2 do Anexo II, do Edital constam, detalhadamente, as atividades e respectivas frequências, classificadas como diária, semanal e quinzenal.

Noticia, ainda, que, na elaboração das especificações técnicas da licitação em exame, adotou as diretrizes dos Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados – CADTERC, de modo a fornecer, a todos os licitantes igualmente, os elementos necessários para a compreensão da dinâmica da contratação pretendida, bem como para a elaboração de propostas, não prosperando a alegação de que a atual contratada seria beneficiada por conhecer as especificidades do serviço.

Esclareceu não haver interesse por parte da Universidade em estabelecer um período único de trabalho, tampouco na implantação de turnos de trabalho para a limpeza integral das áreas, vez que essas condições não atendem às suas necessidades.

Quanto à medição dos serviços, reproduziu a previsão constante do Anexo V (Formulário de Avaliação da Qualidade dos Serviços), Subitem 2.7, que estipula a forma pela qual será realizada tal avaliação e informou que dada unidade/órgão da Universidade realizará acompanhamento diário do serviço prestado, seguindo os critérios de pontuação e os itens do formulário de avaliação da qualidade dos serviços indicados no Subitem 2.4 do Anexo V do Edital. Assim, mensalmente haverá o fechamento das medições e a consolidação da avaliação. Tal metodologia, segundo a Representada, foi elaborada de acordo com o CADTERC – Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados – 2013, Subitem 3.8, fls. 101.

Por fim, acerca do orçamento estimado da contratação, informou que o planejamento inicial da Universidade era realizar a publicação do Certame em dezembro de 2013, motivo pelo qual o Edital foi elaborado com base nos custos estipulados pelo CADTERC em janeiro de 2013.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Porém, por força de tratativas administrativas, o Edital acabou sendo lançado à praça somente em fevereiro de 2014, sem ter sido atualizado à luz dos custos divulgados em janeiro de 2014.

Diante disso, comprometeu-se a promover a devida alteração do ato convocatório, assim como do Termo de Referência, caso seja necessário, cumprindo, inclusive, as disposições do artigo 21, §4º, da Lei nº. 8.666/93.

Requeru, ao final, a improcedência das Representações, e seu arquivamento, e que o ato convocatório, com as alterações relativas ao orçamento estimado, seja considerado regular, autorizando-se o prosseguimento do Certame.

Instada a se manifestar, a Chefia da Assessoria Técnica opinou pela improcedência da Representação interposta pela empresa Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda. (1005.989.14-0) e pela procedência parcial da Representação apresentada pela empresa Comatic Comércio e Serviços Ltda. (1013.989.14-0).

Ressaltou o órgão técnico que o Edital merece reparo apenas no que diz respeito à exigência estabelecida no Subitem 4.2, alínea b.1, referente ao envio das propostas, em função da defasagem do orçamento estimado, que adotou como referência o mês de janeiro de 2013, em descompasso com a jurisprudência deste Tribunal, como já reconheceu a Autarquia.

Sobre a “distribuição e medição” dos serviços, consignada nos subitens 2.4 e 2.4.1 do ato convocatório, não identificou fator restritivo à competitividade.

A Procuradoria da Fazenda do Estado, por sua vez, propôs a improcedência das Representações.

O Ministério Público de Contas se manifestou pela improcedência da Representação interposta pela empresa Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda. (1005.989.14-0) e pela procedência parcial da Representação apresentada pela empresa Comatic Comércio e Serviços Ltda. (1013.989.14-0).

No mesmo sentido se posicionou a Secretaria-Diretoria Geral.

É o relatório.

GC.CCM-24



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



**(MÉRITO)**

**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 16/04/2014 – SECÇÃO ESTADUAL**  
**EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL**

- Processos:** 1005.989.14-0 e 1013.989.14-0
- Representantes:**
- Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda., Procurador: Luiz Renato Meier
  - Comatic Comércio e Serviços Ltda., Procurador: Akira Sato
- Representada:** Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
- Reitor:** Prof. José Tadeu Jorge
- Procuradora:** Fernanda Lavras Costallat Silvado
- Assunto:** Representações contra o edital do Pregão Eletrônico nº 181/2014 (Processo nº 01-P-03742/2013), que objetiva a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial com fornecimento de mão-de-obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, conforme descrito no Anexo I.

**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador da Fazenda do Estado e Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,**

Por meio do Pregão Eletrônico acima identificado, a Unicamp pretende contratar empresa para a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, com fornecimento de mão-de-obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos.

Discutem-se nas Representações em exame a utilização de orçamento defasado bem como as regras previstas para a distribuição, avaliação e medição dos serviços.

Início pelo aspecto que restou incontroverso, diante do exposto reconhecimento da procedência da Representação por parte da Unicamp, relativo à adoção, como orçamento estimado, dos valores constantes do CADTERC, relativos a janeiro de 2013, por estarem defasados em mais de um ano.

De fato, como registrado quando do exame preliminar da matéria, ocorrências da espécie contrariam a jurisprudência desta Corte, sobretudo considerando que a alínea 'b.1' do item 4 do instrumento, estabelece que as propostas devam ser elaboradas com base nesse referencial, de forma que a contratação já se iniciará com valor defasado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Situações como esta têm sido objeto de atenção por este Tribunal, como se depreende das decisões proferidas no processo 58.989.13-8, de relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, julgado pelo Tribunal Pleno na Sessão de 03/04/13, e nos processos 60.989.13-4 e 76.989.13-6, de relatoria da eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, julgados pelo Tribunal Pleno na Sessão de 27/02/13, esta última confirmada em grau de recurso de Embargos de Declaração, apreciados na Sessão de 03/04/13.

Já no que se refere às críticas dirigidas à distribuição dos serviços, avaliação e medição, observo que, à unanimidade, os órgãos técnicos consideraram improcedentes as Representações.

Quanto à distribuição dos serviços de limpeza, preocupa-se a Representante com a previsão de que deverão ser prestados, aos sábados, apenas no período da manhã, das 6h às 12h, tempo que considera insuficiente para atendimento de 100% da área, tomando em conta a previsão de que, de segunda a sexta-feira, a mesma quantidade será executada ao longo de todo o dia, ou seja, 60% no período da manhã, e os outros 40% no período da tarde.

A esse respeito, o Edital contém a seguinte redação:

**“(…) 2.4. Para a execução dos serviços deverá ser considerada a jornada de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, distribuída, conforme a necessidade da Universidade, no intervalo compreendido entre:**

- a) segunda a sexta-feira – 6h00 e 22h00;**
- b) sábado – 06h00 e 12h00.**

2.4.1. Para tanto, respeitada a jornada de trabalho indicada no item acima, **estima-se que:**

- a) 60% dos serviços serão prestados de segunda a sexta-feira a partir das 6h00;**
- b) 40% dos serviços serão prestados de segunda a sexta-feira a partir das 13h30;**

**2.5. A quantidade total dos serviços previstos no item 2.2 está distribuída por tipo de área, conforme quadro contido no Anexo I.**

2.5.1. Para as áreas cuja frequência de limpeza são, respectivamente, uma, duas ou três vezes por semana, as licitantes deverão dimensionar a execução dos serviços visando otimizar ao máximo a utilização de funcionários, em vista do menor impacto nos custos da contratação.

**2.5.2. Efetuando-se o cálculo da quantidade de metros quadrados x frequência x produtividade considerada pela empresa, obtém-se a quantidade de funcionários necessários à execução dos serviços.**

2.5.3. A título de exemplificação, demonstra-se abaixo o cálculo efetuado nos itens 2, 2<sup>a</sup>, 2c e 2d, considerando a produtividade sugerida no Caderno de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo - Volume 3 (CADTERC):



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Item	Quantidade m2 (A)	Frequência Mensal (44 horas semanais)	Produtividade funcionário/m2 (B)	Fator (*) proporcional relativo à frequência (C)	Total funcionários (A X B X C)
2 (diária)	110.000	191,4 horas	1/600 (0,00167)	1	183,70
2a (3 x semana)	46.000	104,4 horas	1/600 (0,00167)	0,55	42,25
2b (2 x semana)	27.000	69,6 horas	1/600 (0,00167)	0,36	16,23
2c (1 x semana)	30.000	34,8 horas	1/600 (0,00167)	0,18	9,01
2d (2 X p/ dia)	4,000	382,8 horas	1/600 (0,00167)	2	13,36
TOTAL					264,55

(\*) Obs: Cálculo para obtenção do fator proporcional relativo à frequência:  
- Período integral = 191,4 horas/mês  
- 3 vezes por semana = 104,4 horas/mês  
- O fator proporcional de 104,4 horas sobre 191,4 horas é igual a 0,55  
(104,4 / 191,4 = 0,55)

Segundo a Unicamp, “(...) os percentuais de 60% (sessenta por cento) e 40% (quarenta por cento) constituem meras estimativas, assinalando à futura contratada o volume de mão-de-obra que ela deverá disponibilizar (...) tampouco o edital está a exigir a limpeza integral de 100% das áreas contratadas no sábado, uma vez que no subitem 1.2 do Anexo II do Edital constam, detalhadamente, as atividades e respectivas frequências, classificadas como diária, semanal, quinzenal, etc.(...)”.

A partir dessa previsão editalícia e dos esclarecimentos prestados, pode-se inferir que caberá à contratada dimensionar o número de funcionários para a prestação dos serviços, tomando por base a área a ser atendida, a frequência do serviço de limpeza em cada área (diária, uma, duas ou três vezes por semana, ou, ainda, duas vezes a dia), a jornada de 44 horas semanais e o fator proporcional relativo à frequência.

Pode-se concluir, assim, haver margem para que a própria contratada organize a dinâmica com que realizará os serviços, podendo, considerando a jornada reduzida de trabalho aos sábados, direcionar para essas datas os serviços que, por força das dimensões ou da complexidade, encaixem-se nesse período.

Quanto aos critérios de avaliação e medição, como bem observou o Sr. Secretário-Diretor Geral, “(...) não procede também a insurgência referente à mensuração da qualidade dos serviços executados, dado que o lapso temporal segue as particularizações descritas no item 3.8 do Adendo 2 do CADTERC, que estabelece o acompanhamento diário do serviço prestado e, ao final do mês de apuração, o encaminhamento do fechamento das medições o Gestor do Contrato.(...)”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Desse modo, não identifico manifesta ilegalidade ou obstáculo à formulação de propostas que justifiquem determinar-se a retificação do ato convocatório nesses pontos.

Diante do exposto, acompanhando a Assessoria Técnica, o Ministério Público de Contas e a Secretaria-Diretoria Geral, meu voto considera improcedente a Representação interposta pela empresa Guima Consecos Construção, Serviços e Comércio Ltda. (Processo nº. 1005.989.14-0) e parcialmente procedente a Representação apresentada pela empresa Comatic Comércio e Serviços Ltda. (Processo nº. 1013.989.14-0), devendo a Unicamp promover a atualização do orçamento estimado da contratação como expressamente se comprometeu.

Após proceder à retificação do instrumento os responsáveis pelo certame deverão atentar para o disposto no §4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, com a sua republicação e reabertura de prazo para formulação de propostas.

Expeçam-se os ofícios necessários, encaminhando os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Diretoria competente da Casa para as devidas anotações, arquivando-se em seguida.