

Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator RICARDO TORRES

Ref.: Relatório **conclusivo** de representação em face de descumprimento de contrato por parte de empresas terceirizadas referente aos serviços de limpeza em escolas municipais.

SEI nº 6016.2019/0017157-4, 6016.2021/0034724-2, 6016.2021/0037093-7 e 6016.2021/0038809-7

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo referente à representação, registrada no e-TCM sob nº 7257/2022, interposta pela vereadora **SILVIA ANDREA FERRARO**, e, pelas covereadoras **DAFNE SENA COUTINHO RIBEIRO**, **CAROLINA IARA RAMOS DE OLIVEIRA**, **PAULA NUNES DOS SANTOS** e **NATALIA CHAVES OLIVEIRA**, que juntas formam sociedade de fato denominada **BANCADA FEMINISTA DO PSOL**, doravante denominada “representante”, em razão de possíveis descumprimentos de contratos de limpeza de Escolas Municipais de São Paulo (peça 01).

Por ordem do Conselheiro Relator, a Origem foi oficiada para manifestação, em caráter preliminar, acerca da representação apresentada (peça 11).

A Secretaria Municipal de Educação (SME) apresentou manifestação prévia (peças 23 a 25).

Sendo assim, procede-se à análise conclusiva da representação interposta, nos termos da Resolução TCM nº 18/19, conforme determinação do Exmo. Conselheiro Relator (peça 27).

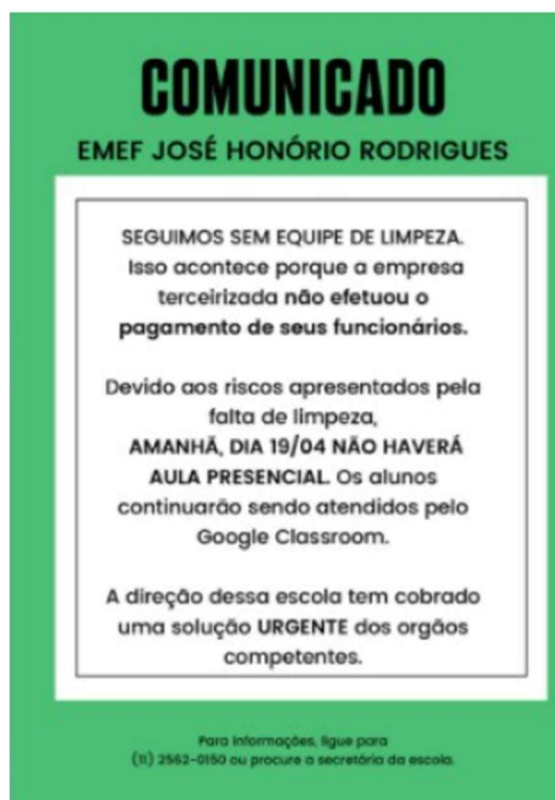
2. ANÁLISE

2.1. Do descumprimento do contrato de serviço de limpeza

Argumentos do Representante (peça 01 – fls. 02/04)

A representante informa que recebeu denúncias a respeito de descumprimentos de obrigações por terceirizadas contratadas para prestar serviços de limpeza em escolas municipais. Como exemplo do impacto dessas inadimplências, ela cita a unidade EMEF José Honório Rodrigues, cujas aulas presenciais precisaram ser suspensas, conforme imagem abaixo:

Figura 01 – Comunicado de suspensão da aula presencial



Fonte: Representação (peça 01 – fl. 03)

Em seguida, alega que tais infrações contratuais foram observadas, principalmente, em escolas de São Miguel Paulista, Guaianases e Itaquera, e adiciona que as denúncias de falhas na prestação de serviços de limpeza foram focadas nas seguintes unidades de ensino:

1. EMEF Dama entre Rios Verdes
2. EMEF José Honório Rodrigues
3. EMEF Marisa Moretti
4. EMEF Henrique Felipe da Costa
5. EMEF Antônia e Arthur Begbie
6. EMEF Izabel Aparecida Cristovão da Luz
7. EMEF Euzébio Rocha Filho

Por fim, a representante identifica as seguintes terceirizadas como prestadoras de serviços de conservação e limpeza nas unidades de ensino municipais elencadas anteriormente:

1. VL TERCEIRIZAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº: 08.439.717/0001-46;
2. SECTOR SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº: 09.128.618/0001-06, e;
3. VENEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS EIRELLI (EPP), pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº: 14.490.337/0001-39.

Manifestação prévia da Origem (peça 23 – fl. 05)

No item (iii), a Origem informa que os contratos firmados com a SECTOR e com a VENEZA não se encontram mais vigentes, de forma que apenas o Contrato nº 30/SME/2019 com a VL TERCEIRIZAÇÃO, atualmente denominada AEON FACILITY MANAGEMENT LTDA (peça 32 – fls. 03/08), se encontra em vigor.

Já no item (iv), referente à suspensão das aulas, confirma que houve problemas no serviço de limpeza na unidade EMEF José Honório Rodrigues, em razão de atrasos nos pagamentos aos funcionários. Mas ressalta que as aulas não foram suspensas, mas remanejadas para ambiente virtual, por meio do programa “Classroom”.

Análise da Coordenadoria

Em relação à AEON, no processo SEI nº 6016.2019/0093995-2 constam atestados¹ de infrações ao Contrato nº 30/SME/2019 ocorridas durante o mês de novembro de 2019. Nesses documentos são apontadas falhas na prestação de serviços diários, semanais e mensais; falha no fornecimento de materiais e equipamentos de limpeza; ausência de funcionários; dentre outros. Por tais infrações, a SME impôs a penalidade de multa² à AEON, no valor de R\$ 30.035,15 (trinta mil, trinta e cinco reais e quinze centavos).

Figura 02 – Cálculo da multa

ITEM DE PENALIDADE	%	UNIDADE ESCOLAR	VALOR TOTAL		Nº Ocorrências	Vir. Multa
5.1.6 - Por descumprimento de cláusula contratual	1%	ALVARENGA	R\$	110.976,46	1	R\$ 1.109,76
		ARICANDUVA	R\$	83.943,55	10	R\$ 8.394,36
		INACIO MONTEIRO	R\$	85.547,44	2	R\$ 1.710,95
		AGUA AZUL	R\$	86.118,47	7	R\$ 6.028,29
		PAZ	R\$	84.855,76	3	R\$ 2.545,67
		BUTANTÁ	R\$	114.385,68	3	R\$ 3.431,57
ITEM DE PENALIDADE	%	UNIDADE ESCOLAR	FUNCIONARIO	SALARIO	Nº Ocorrências	Vir. Multa
5.1.5.1 - FALTAS SEM COBERTURA	15%	ALVARENGA	ELLEN AP.	R\$ 4.209,40	5	R\$ 3.157,05
			MARLI BRACELL	R\$ 4.209,40	1	R\$ 631,41
		ARICANDUVA	DOUGLAS CANDIDO	R\$ 4.003,52	1	R\$ 600,53
		INACIO MONTEIRO	ROSANA LAYSLA	R\$ 4.042,58	1	R\$ 606,39
			ELISANGELA PEREIRA	R\$ 4.042,58	1	R\$ 606,39
		JAMBEIRO	MARLUCIA ANTONIA	R\$ 4.042,58	1	R\$ 606,39
			MARIA DE LOURDES	R\$ 4.042,58	1	R\$ 606,39
		TOTAL DAS MULTAS			R\$	30.035,15

Fonte: documento SEI nº 099672148.

Por sua vez, no processo SEI nº 6016.2022/0062905-3, foi encontrado o Ofício nº 1242/SME/COSERV-DIGECON/2022³, por meio do qual a SME solicitou esclarecimentos quanto à alegação de não pagamento de salário e vale-refeição aos funcionários. Em manifestação⁴ ao ofício, a AEON (VL TERCEIRIZAÇÃO à época) admitiu atrasos nos pagamentos de janeiro a junho de 2022, justificando-os como consequência da pandemia, que teria gerado

¹ Processo SEI nº 6016.2019/0093995-2 - documentos nº 024134805, 024141526, 024220825, 024238148.

² Processo SEI nº 6016.2019/0093995-2 - documentos nº 100355975.

³ Processo SEI nº 6016.2022/0062905-3 - documento nº 069519909.

⁴ Processo SEI nº 6016.2022/0062905-3 - documento nº 069520086.

descompassos no fluxo de caixa. Em seguida, a empresa comprovou a quitação⁵ dos valores em atraso, e o processo SEI foi encerrado.

Por fim, o processo SEI nº 6016.2019/0017157-4 contém uma comunicação⁶, datada de 09.05.24, pela qual o Núcleo de Certificação e Contratos (NCC) pediu intervenção motivada por atraso no pagamento de colaboradores da AEON. Em 10.05.24, a SME emitiu o Ofício nº 979/SME/COSERV/DIGECON/2024⁷ à AEON, notificando-a e solicitando esclarecimentos. Considerando que a apuração ainda está em andamento, cabe à SME monitorar a resposta da contratada e providenciar as medidas necessárias caso a irregularidade seja confirmada.

No que tange à SECTOR e ao Contrato nº 82/SME/2021, o processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 contém múltiplas indicações de irregularidades nas prestações de serviços⁸. Foram constatadas falhas no abastecimento de material de higiene e de limpeza, necessidade de readequação dos uniformes de funcionários, falta de profissionais em razão de não pagamento de salário e benefícios, dentre outros. Cabe ressaltar que a empresa foi devidamente notificada⁹ em diversas ocasiões pela SME, mas não há qualquer indicação de que as providências foram tomadas para regularizar a situação.

Por meio da análise da documentação do processo SEI, é possível verificar que a SECTOR descumpriu o contrato firmado e incorreu nos seguintes dispositivos da Lei nº 8.666/93:

Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; (...)

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser: I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior; (...)

⁵ Processo SEI nº 6016.2022/0062905-3 – documento nº 069520086, 069520177, 069520320, 069520388, 069520461, 069520564, 069520640, 069520729.

⁶ Processo SEI nº 6016.2019/0017157-4 – documento nº 103146590.

⁷ Processo SEI nº 6016.2019/0017157-4 – documento nº 103146713.

⁸ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 053314699, 061828072, 061830582, 063991012.

⁹ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 063991063, 064153231, 064292645, 064411807, 064913704, 065411040, 066489801, 066688315, 066690018, etc.

Em vista das violações constatadas, foi instaurado procedimento de rescisão unilateral via Ofício nº 998 SME/COSERV-DIGECON/2022¹⁰. Cabe informar que a SECTOR interpôs recurso administrativo¹¹, mas seu provimento foi negado¹² pelo Secretário Municipal da Educação, prezando pela manutenção do despacho que determinou a rescisão.

Posteriormente, a SECTOR retomou temporariamente a prestação dos serviços via tutela cautelar antecipada proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹³. Porém, a Prefeitura obteve sucesso via agravo de instrumento com efeito suspensivo¹⁴, e a rescisão do Contrato nº 82/SME/2021 foi reafirmada via Ofício nº 1213 SME/COSERV-DIGECON/2022¹⁵. Assim, foram encerradas as atividades da empresa nas unidades de ensino.

Considerando o evidente descumprimento contratual pela SECTOR, foram abertos 8 (oito) processos SEI para pagamentos de multas¹⁶: 6016.2022/0051153-2; 6016.2022/0061940-6; 6016.2022/0080355-0; 6016.2021/0084714-8; 6016.2021/0093602-7; 6016.2021/0107585-8; 6016.2021/0115185-6; e 6016.2021/0128698-0.

Portanto, nota-se que a Administração Pública já tomou as medidas necessárias em relação à SECTOR, impondo as penalidades aplicáveis, encerrando unilateralmente a contratação e buscando os meios administrativos e judiciais para manter a rescisão.

Por sua vez, a empresa VENEZA firmou dois contratos relacionados a serviços de limpeza com a SME, sendo que ambos tiveram apontamentos. O Contrato nº 87/SME/2021, constante do processo SEI nº 6016.2021/0037093-7, foi questionado via Ofício nº 436/SME/COSERV/DIGECON/2022¹⁷ a respeito de irregularidade no pagamento de funcionários de unidades de ensino do Itaquera e São Miguel. Já o Contrato nº 96/SME/2021, referente ao processo SEI nº 6016.2021/0038809-7, foi questionado via Ofício nº 166 SME/COSERV/DIGECON/2023¹⁸ a respeito de não conformidades na prestação dos serviços de

¹⁰ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 066909007.

¹¹ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 067911648.

¹² Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 068000266.

¹³ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 068205533.

¹⁴ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 068665384 e 068665641.

¹⁵ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 068660458.

¹⁶ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 085518409.

¹⁷ Processo SEI nº 6016.2021/0037093-7 – documento nº 061296276.

¹⁸ Processo SEI nº 6016.2021/0038809-7 – documento nº 078103056.

limpeza atestadas por um verificador independente (peça 31). Ambos os questionamentos ainda se encontram em andamento, e a SME está no processo de tomar as medidas pra resolução dos casos. Além disso, cabe destacar que nenhum dos contratos citados foi renovado¹⁹, sendo encerrados conforme as respectivas datas de vencimento.

Diante de todo o exposto, não há controvérsia quanto ao descumprimento parcial dos contratos pelas empresas AEON, SECTOR e VENEZA, sendo procedente a alegação da representante. No entanto, a SME já atuou corretivamente ao notificar as contratadas, ao buscar esclarecimentos e documentos comprobatórios de regularização, e ao aplicar as penalidades contratuais quando cabíveis.

2.2. Da existência de ações trabalhistas e inidoneidade

Argumentos do Representante (peça 01 – fl. 04/06)

A representante alega que as empresas são inidôneas, visto que, ao emitir Certidões de Ações Trabalhistas no sítio eletrônico do respectivo Tribunal Regional do Trabalho, observou a presença de ações trabalhistas:

- a. VL TERCEIRIZAÇÃO LTDA, possui 21 ações trabalhistas em tramitação;
- b. SECTOR SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA possui 255 ações trabalhistas em tramitação;
- c. VENEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS EIRELLI (EPP) possui 39 ações trabalhistas em tramitação;

Considerando os dados encontrados, a representante alega violação ao art. 27 da Lei nº 8.666/93. Em complemento, destaca que a obrigação de regularidade trabalhista mediante prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho tem como finalidade impedir que o Poder Público firme contratos com empresas reconhecidamente inidôneas.

¹⁹ Processo SEI nº 6016.2021/0037093-7 – documento nº 081628980. Processo SEI nº 6016.2021/0038809-7 – documento nº 081624677.

Manifestação prévia da Origem (peça 23 – fls. 02/05)

Quanto aos encargos trabalhistas do Contrato nº 30/SME/2019 com a AEON (anteriormente denominada VL TERCEIRIZAÇÃO), a Origem informa que foi providenciada resposta ao questionamento advindo do sindicato SIEMACO, em processo SEI nº 6016.2022/0062905-3. Relata que foram apresentados os pagamentos do vale alimentação.

Em relação à empresa SECTOR, esta foi denunciada por descumprimento de obrigações trabalhistas no processo SEI nº 6016.2022/0069474-2, o que resultou na rescisão unilateral do contrato, conforme despacho exarado em 27.07.22.

Por sua vez, existe reclamação trabalhista referente à VENEZA, processo SEI nº 6016.2023/0050454-6, advinda da incompatibilidade de serviços prestados pelos funcionários e os declarados/pagos pela empresa. Informa que os comprovantes de pagamentos mensais foram apresentados, mas o contrato não foi prorrogado.

Em seguida, enumera os processos SEI referentes aos Termos de Contrato:

Figura 02 – Relação de Contratos, Terceirizadas e Processos SEI

TERMO DE CONTRATO	EMPRESA	SEI
30/SME/2019	AEON FACILITIES LTDA	100708994
82/SME/2021	SECTOR SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA	100709273
87/SME/2021	VENEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS EIRELI (EPP)	100709502
96/SME/2021	VENEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS EIRELI (EPP)	100728213

Fonte: Manifestação da Origem (peças 23/25 – fl. 03)

Por fim, anexa os comprovantes de regularidade trabalhista fornecidos pelas empresas à época da assinatura dos contratos. Anexa também os documentos comprobatórios dos casos relatados acima, assim como os comprovantes de pagamento pela AEON, a justificativa para rescisão unilateral do contrato com a SECTOR e comprovante de pagamento pela VENEZA, destacando

que, dos instrumentos questionados na representação, apenas o Contrato nº 30/SME/2019 se encontra vigente.

Análise da Coordenadoria

Primeiramente, conforme disposto na Lei nº 8.666/93, a regularidade trabalhista está relacionada à adimplência de débitos trabalhistas, e não à mera existência de ações judiciais desta natureza:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: (...) IV – regularidade fiscal e trabalhista;

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (...) V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência). (grifo nosso)

Nesse sentido, no que tange à prova de inexistência de débitos trabalhistas inadimplidos, como requisito de habilitação, as empresas citadas forneceram a seguinte documentação:

- a) AEON apresentou Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas nº 170010170/2019²⁰, datada de 28.03.19, ao tempo da assinatura do Contrato 30/SME/2019;
- b) SECTOR apresentou Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas nº 12579765/2021²¹, datada de 14.04.21, ao tempo da assinatura do Contrato 82/SME/2021; e,
- c) VENEZA apresentou Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas nº 13394471/2021²², datada de 23.04.21, ao tempo da assinatura do Contrato 87/SME/2021.

Com o propósito de verificar se as empresas mantiveram a condição de regularidade trabalhista, consultamos a Justiça do Trabalho e emitimos novas certidões, obtendo os seguintes resultados:

²⁰ Processo SEI nº 6016.2019/0017157-4, documento nº 016067422 (fl. 05)

²¹ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2, documento nº 042918366 (fl. 25)

²² Processo SEI nº 6016.2021/0037093-7, documento nº 043306685 (fl. 12)

- a) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas em relação à AEON FACILITY MANAGEMENT LTDA (peça 33);
- b) Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em relação à SECTOR SERVICOS E CONSERVACAO LTDA (peça 34), constando 134 processos; e,
- c) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas em relação à VENEZA SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA (peça 35).

A Certidão emitida é Positiva de Débitos Trabalhistas em relação à SECTOR, refletindo que a empresa descumpre ordens de pagamentos de múltiplos processos judiciais, o que a torna incompatível com a Lei de Licitações aplicável. Outrossim, devido a uma série de infrações contratuais pela SECTOR, o Contrato nº 82/SME/2021 foi rescindido unilateralmente em 12.07.22, via Ofício nº 998 SME/COSERV-DIGECON/2022²³ e subsequente despacho pelo então Secretário da SME.

Já em relação às empresas AEON e VENEZA, não foram constatados débitos trabalhistas. Assim, nesse aspecto, ambas estão em consonância com os ditames legais de regularidade trabalhista.

Portanto, não houve contratação com empresa inidônea, visto que a existência de ações trabalhistas, por si só, não pode ser utilizada como argumento de inidoneidade por não se enquadrar nas hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93 (marco legal aplicável aos presentes contratos):

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...) IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (...)

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

²³ Processo SEI nº 6016.2021/0034724-2 – documento nº 066909007.

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados. (grifo nosso)

O contrato com a empresa SECTOR, cuja Certidão é positiva para Débitos Trabalhistas²⁴, já fora rescindido unilateralmente pela Administração (conforme delineado acima).

Diante de todo o exposto, entende-se pela improcedência da alegação.

3. CONCLUSÃO

Após análise conclusiva da representação formulada pela vereadora SILVIA ANDREA FERRARO; e, pelas covereadoras DAFNE SENA COUTINHO RIBEIRO, CAROLINA IARA RAMOS DE OLIVEIRA, PAULA NUNES DOS SANTOS e NATALIA CHAVES OLIVEIRA, que juntas formam mandato coletivo de vereadoras, sociedade de fato denominada BANCADA FEMINISTA DO PSOL, em razão de descumprimentos de contratos de limpeza de escolas municipais de São Paulo, conclui-se pela sua **procedência parcial**.

Procedente em relação ao subitem 2.1 do Relatório.

Improcedente em relação ao subitem 2.2 do Relatório.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Após análise conclusiva da representação em relação às contratadas AEON FACILITY MANAGEMENT LTDA, SECTOR SERVICOS E CONSERVACAO LTDA e VENEZA SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA, conclui-se pela sua procedência no que se refere ao fato de que houve falhas na prestação de serviços de limpeza em unidades de ensino.

Entretanto, as medidas necessárias já foram tomadas pela Administração, que notificou as contratadas, aplicou as multas cabíveis, e rescindiu unilateralmente um dos contratos. Desta

²⁴ Certidão expedida em 13.05.2024 (peça 34).

forma, as ocorrências constatadas já foram devidamente atendidas e estão em processo de regularização. Sendo assim, não há, por ora, nada mais a ser providenciado.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, 10.06.24

TISSY ZAMITH
Auditora de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisor de Controle Externo 6

FREDY HENRIQUE MILLER
Coordenador de Controle Externo II

De acordo:

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Subsecretária Adjunta de Controle Externo