

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço 2024/00146	e-TCM 000426/2024	Período de abrangência 30.03.21 a 30.01.24	Período da realização 15.01.24 a 15.02.24
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)			
Objeto de auditoria Credenciamento de restaurantes ou similares para prestar serviço de fornecimento de refeições.			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) Não se aplica		Montante fiscalizado (em R\$) Não se aplica	
Objetivo(s) da auditoria Apurar, no que se refere aos aspectos de controle externo sob a competência do TCM, a regularidade da formalização e execução dos contratos celebrados pela SMDHC que visam o credenciamento de restaurante e similares, para fornecimento de refeições à comunidade.			
Equipe técnica			
Sérgio Takashi Maciel Nakano – Auditor de Controle Externo			RF 20.294
Raíssa Branco Grizze – Supervisora de Controle Externo 7			RF 20.293
Luiz Gustavo de Oliveira Vieira – Coordenador de Controle Externo IV			RF 20.253

LISTA DE SIGLAS

CEP	–	Código de Endereçamento Postal
CGSIM	–	Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
CMVS	–	Cadastro Municipal de Vigilância em Saúde
CNPJ	–	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COSO	–	Comitê das Organizações Patrocinadoras
DF	–	Decreto Federal
DM	–	Decreto Municipal
DOC	–	Diário Oficial da Cidade
EPP	–	Empresa de Pequeno Porte
ISSAI	–	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
JUCESP	–	Junta Comercial do Estado de São Paulo
LC	–	Lei Complementar Federal
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
MEI	–	Microempreendedor individual
NBASP	–	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NLP	–	Nota de Liquidação e Pagamento
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informações
SOF	–	Sistema de Orçamento e Finanças da Prefeitura de São Paulo
SMDHC	–	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
TCMSP	–	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	–	Tribunal de Contas da União
UIE	–	Unidade de Informações Estratégicas do TCMSP
UTDS/NTI	–	Unidade Técnica de Desenvolvimento de Sistemas do Núcleo de Tecnologia da Informação do TCMSP

RESUMO

Trata-se de Inspeção realizada entre 15.01.24 a 15.02.24 para apuração das alegações presentes na Denúncia constante no TC de nº 010851/2023, encaminhada à Ouvidoria. A denúncia se refere a aspectos relacionados ao Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021.

O objetivo do presente trabalho, conforme Ordem de Serviço, é o de “Apurar, no que se refere aos aspectos de controle externo sob a competência do TCM, a regularidade da formalização e execução dos contratos celebrados pela SMDHC que visam o credenciamento de restaurante e similares, para fornecimento de refeições à comunidade” (Peça 2). O escopo da inspeção abarcou as alegações da referida Denúncia.

O período de abrangência da Inspeção foi de 30.03.21 a 30.01.24, decorrente da publicação do Despacho Autorizatório para abertura do Edital de Credenciamento nº. 001/SMDHC/2021.

Após as análises efetuadas pela Auditoria, foram identificados os achados que constam a seguir:

- A SMDHC vem firmando novos contratos mesmo após a revogação do DM nº 59.283/20, que declarou situação de emergência no Município de São Paulo decorrente do enfrentamento ao coronavírus, em desobediência ao item 5 do Edital e às Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do seu Anexo II, que estabelecem o término da situação de emergência de pandemia do Covid-19 como condição resolutive para novos cadastramentos;
- Há indícios de fornecedores que tenham ultrapassado o limite de fornecimentos de marmitas e/ou fornecimentos em sobreposição, necessitando de esclarecimentos por parte de SMDHC;
- Há diversos CNPJs de fornecedores que atuam no mesmo endereço e/ou possuem o mesmo nome. Não foram identificados controles de SMDHC para verificação se os limites de fornecimento de marmitas estão sendo obedecidos levando em consideração CNPJs diferentes, mas que fizessem parte do mesmo grupo econômico;
- O critério para a seleção de restaurantes consta no Edital, mas não de forma detalhada;

- Não há previsão de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência e a SMDHC não realiza tal controle;
- O fundamento utilizado (inexigibilidade) para a ausência de licitação utilizado está de acordo com o credenciamento, procedimento adotado no Edital ora analisado;
- A limitação de 180 dias imposta no art. 24, IV da LF nº 8.666/93 não se impõe para os casos de inexigibilidade, caso do Edital ora analisado;
- Considerando se tratar de Edital de Credenciamento, cujo objetivo é o de contratação do máximo possível de fornecedores, não se aplica o conceito da reserva de cota exclusiva para MEI e EPP.

Com base nos Achados de Auditoria, foram feitas propostas de encaminhamento, visando a melhoria dos procedimentos de controle realizados pela SMDHC e correção das irregularidades encontradas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Destinatários	8
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo	8
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho.....	9
2. METODOLOGIA	10
2.1. Critérios adotados	11
2.2. Métodos de coleta e de análise dos dados	11
2.3. Limitações do trabalho de auditoria.....	12
3. ACHADOS DE AUDITORIA	12
3.1. A SMDHC vem firmando novos contratos mesmo após a revogação do DM nº 59.283/20, que declarou situação de emergência no Município de São Paulo decorrente do enfrentamento ao coronavírus, em desobediência ao item 5 do Edital e às Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do seu Anexo II, que estabelecem o término da situação de emergência de pandemia do Covid-19 como condição resolutiva para novos cadastramentos	12
3.2. Há indícios de fornecedores que tenham ultrapassado o limite de fornecimentos de marmitas e/ou fornecimentos em sobreposição, necessitando de esclarecimentos por parte de SMDHC.....	14
3.3. Há diversos CNPJs de fornecedores que atuam no mesmo endereço e/ou possuem o mesmo nome. Não foram identificados controles de SMDHC para verificação se os limites de fornecimento de marmitas estão sendo obedecidos levando em consideração CNPJs diferentes, mas que fizessem parte do mesmo grupo econômico	17
3.4. O critério para a seleção de restaurantes consta no Edital, mas não de forma detalhada. 19	
3.5. Não há previsão de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência e a SMDHC não realiza tal controle	22
3.6. O fundamento utilizado (inexigibilidade) para a ausência de licitação utilizado está de acordo com o credenciamento, procedimento adotado no Edital ora analisado	24
3.7. A limitação de 180 dias imposta no art. 24, IV da LF nº 8.666/93 não se impõe para os casos de inexigibilidade, caso do Edital ora analisado	28

3.8. Considerando se tratar de Edital de Credenciamento, cujo objetivo é o de contratação do máximo possível de fornecedores, não se aplica o conceito da reserva de cota exclusiva para MEI e EPP	29
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	30
5. CONCLUSÃO	30
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	31
6.1. A SMDHC vem firmando novos contratos mesmo após a revogação do DM nº 59.283/20, que declarou situação de emergência no Município de São Paulo decorrente do enfrentamento ao coronavírus, em desobediência ao item 5 do Edital e às Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do eu Anexo II, que estabelecem o término da situação de emergência de pandemia do Covid-19 como condição resolutive para novos cadastramentos – subitem 3.1	31
6.2. Há indícios de fornecedores que tenham ultrapassado o limite de fornecimentos de marmitas e/ou fornecimentos em sobreposição, necessitando de esclarecimentos por parte de SMDHC – subitem 3.2	31
6.3. Há diversos CNPJs de fornecedores que atuam no mesmo endereço e/ou possuem o mesmo nome. Não foram identificados controles de SMDHC para verificação se os limites de fornecimento de marmitas estão sendo obedecidos levando em consideração CNPJs diferentes, mas que fizessem parte do mesmo grupo econômico – subitem 3.3	32
6.4. O critério para a seleção de restaurantes consta no Edital, mas não de forma detalhada – subitem 3.4	32
6.5. Não há previsão de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência e a SMDHC não realiza tal controle – subitem 3.5	32
6.6. O fundamento utilizado (inexigibilidade) para a ausência de licitação utilizado está de acordo com o credenciamento, procedimento adotado no Edital ora analisado – subitem 3.6	32
6.7. A limitação de 180 dias imposta no art. 24, IV da LF nº 8.666/93 não se impõe para os casos de inexigibilidade, caso do Edital ora analisado – subitem 3.7	32
6.8. Considerando se tratar de Edital de Credenciamento, cujo objetivo é o de contratação do máximo possível de fornecedores, não se aplica o conceito da reserva de cota exclusiva para MEI e EPP – subitem 3.8	33
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	33

7.1.	Propostas de determinações.....	33
7.2.	Propostas de recomendações.....	33
7.3.	Propostas de ciência	34

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Inspeção realizada para apuração das alegações presentes na Denúncia constante no TC nº 010851/2023, encaminhada à Ouvidoria.

A denúncia se refere a aspectos relacionados ao Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021, que teve sua primeira publicação realizada no DOC de 30.03.21, às p. 1 a 9 (Peça 8). O Processo SEI associado ao Edital é o de nº 6074.2021/0001549-1.

A determinação para a realização do trabalho consta do Despacho da Peça 29 do TC nº 010851/2023.

1.1. Destinatários

Considerando que a causa para a presente Inspeção é o de apurar alegações realizadas por meio de Denúncia encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal, o principal destinatário da presente fiscalização é o Controle Social.

Também se configuram destinatários o Conselheiro Relator, que preside a Instrução Processual, bem como o Pleno, responsável pelo julgamento, e a SMDHC, enquanto área auditada.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo

1.2.1. Objeto: Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021

A primeira versão publicada do Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021 (DOC de 30.03.21, às p. 1 a 9; Peça 8) se referia a procedimento para contratação de “fornecimento de refeições que atendam às necessidades diárias de refeição de até 20.000 (vinte mil) pessoas em situação de vulnerabilidade social, em *marmitex* com talher descartável [...]” (fl. 1, Peça 8).

Segundo o item 1.3 da primeira publicação do Edital, o objeto realizado é denominado de “Cozinha Cidadã - Comunidades” (fl. 1, Peça 8).

Posteriormente, foram realizadas novas publicações, contendo mais detalhamentos sobre o referido Edital e realizando novas convocações para credenciamento (exemplos às Peças 9 e 10).

Os primeiros fornecimentos se deram para o período de abril a julho de 2021 (conforme DOC de: 09.04.21, p. 34; 15.04.21, p. 38; e 20.04.21, p. 80).

Em análise do Processo Administrativo, verifica-se que os fornecimentos se dão de forma contínua, por meio de novas habilitações de empresas, bem como convocações das fornecedoras já habilitadas, renovando-se para períodos fixos, geralmente de 60 ou 90 dias, por meio de novos despachos de autorização (a exemplo do último despacho presente no Processo Administrativo, cuja vigência de fornecimento é de 08.11.23 a 05.02.24¹, Peça 12).

Cabe observar que o Edital ora analisado foi publicado sob a vigência da LF nº 8.666/1993.

Por fim, outras contratações similares, mas que não foram teor da Denúncia, foram encontradas, sendo a principal diferença entre elas o público-alvo da Política Pública:

- Edital de Credenciamento 001/SMDHC/2022 – “Projeto Rede Cozinha Cidadã PopRua” (6074.2020/0002019-1);
- Edital de Credenciamento 001/SMDHC/2023 – “Rede Cozinha Escola” (6074.2023/0001891-5).

1.2.2. Objetivo do trabalho e escopo

O objetivo do presente trabalho, conforme Ordem de Serviço é o de “Apurar, no que se refere aos aspectos de controle externo sob a competência do TCM, a regularidade da formalização e execução dos contratos celebrados pela SMDHC que visam o credenciamento de restaurante e similares, para fornecimento de refeições à comunidade” (Peça 2).

O escopo foi elaborado com base nas alegações da Denúncia e se refere aos procedimentos de fiscalização a fim de responder os questionamentos presentes no **item 2** deste Relatório.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

¹ Consulta em 15.01.24.

A presente fiscalização foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP naquilo em que é aplicável às Inspeções, conforme INF nº 014/SFC/2021. Esse manual é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

2. METODOLOGIA

Com base no instrumento da Matriz de Planejamento, elaborada pela equipe de fiscalização, foram determinados questionamentos a fim de apurar as alegações da Denúncia:

- **Questão 1.** A realização de contratação sem licitação do Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021 está devidamente justificada?
 - **Subquestão 1.1.** A não realização de licitação obedeceu à LF nº 8.666/93?
 - **Subquestão 1.2.** A prorrogação dos contratos obedeceu aos parâmetros legais?
- **Questão 2.** A escolha das empresas apresenta critérios básicos e ocorre de forma objetiva?
 - **Subquestão 2.1.** No caso de se enquadrar na LC 123/06, este obedece à reserva de cota exclusiva para ME e EPP?
- **Questão 3.** No caso de o Edital estabelecer limite de marmitas por restaurante, as contratações estão obedecendo aos limites impostos?
 - **Subquestão 3.1.** Há fornecedores recebendo mais do que o limite de valor correspondente a 200 marmitas diárias?
 - **Subquestão 3.2.** Há fornecedores diferentes atuando no mesmo endereço?
- **Questão 4.** Os restaurantes contratados possuem alvará/licença de funcionamento e autorização da Vigilância Sanitária (CMVS)?

Para responder essas questões, foram realizados os procedimentos detalhados no **subitem 2.2.**

2.1. Critérios adotados

Na presente inspeção foram adotados os seguintes critérios: LF nº 8.666/1993; Lei Complementar Federal nº 123/2006; Cláusulas do Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021; LM nº 16.402/2016; LM nº 13.725/2004; DM nº 50.079/2008; LM nº 15.031/2009; DM nº 51.044/2009; Resolução CGSIM Nº 59, de 12 de Agosto de 2020; e Acórdão nº 436/2020 – Plenário do TCU.

2.2. Métodos de coleta e de análise dos dados

Os procedimentos realizados tiveram por base o exame documental. Os documentos analisados foram extraídos do Processo Administrativo do Edital de Credenciamento (SEI nº 6074.2021/0001549-1) e dos processos de pagamento relacionados.

Algumas informações relativas à execução orçamentária, como por exemplo a lista de fornecedores que tiveram valores liquidados, foram extraídas do Sistema Átomo-Ábaco². Em decorrência de haver diferenciação normativa quanto a exigências de alvarás e licenças para o caso de o fornecedor se enquadrar na categoria de Microempreendedor Individual (MEI), foram extraídos relatórios do Simples Nacional³ para verificar se os fornecedores que fizeram parte da Amostra para a análise da Questão 4 (existência de alvará/licença de funcionamento) estavam compreendidos nesta condição.

A extração dos endereços de cada fornecedor do Edital para a verificação da Subquestão 3.2, foi possível com apoio de unidades de Tecnologia de Informação do TCMSP⁴, com base em pesquisa da base de dados da JUCESP e em busca no portal da Receita Federal⁵.

Também para a verificação da Subquestão 3.1, foram extraídas do Sistema SOF, em 30.01.23, todas as liquidações de despesas relacionadas ao Edital. Para cada caso em que foi identificado possível fornecimento de marmitas acima do limite estabelecido, foram extraídos detalhes dos fornecimentos nos Processos de Pagamento de cada caso.

² Sistema do TCMSP que extrai informações orçamentárias do Município de São Paulo.

³ <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/aplicacoes.aspx?id=21>.

⁴ UIE e UTDS/NTI.

⁵ https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp.

Por fim, maiores detalhes quanto ao funcionamento do programa “Cozinha Cidadã – Comunidades”, bem como demais documentos que não constavam no processo, mas julgados necessários para a execução da presente Inspeção, foram objeto de Requisição de Documentos em 16.01.24 (Peça 13), a qual foi respondida em 24.01.24 (Peça 17 e conforme expediente eTCM nº 625/2024).

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Para a análise da Questão 3, foi considerado apenas um endereço para cada CNPJ. Além disso, para algumas linhas de liquidação da base de dados do SOF, a informação quanto ao período de realização da despesa estava incorreta, o que necessitou a análise caso a caso.

A referida análise demandou a verificação de um grande volume de dados não estruturados, como por exemplo arquivos em formato “.pdf” não pesquisáveis, presentes em cada um dos processos de pagamento consultados.

Por fim, houve um corte temporal para a análise e, dessa forma, eventuais casos posteriores à data de corte quanto a eventual sobreposição no fornecimento de marmitas não constam dos Achados.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

A seguir, apresentam-se os Achados da Inspeção por **ordem de relevância**.

3.1. A SMDHC vem firmando novos contratos mesmo após a revogação do DM nº 59.283/20, que declarou situação de emergência no Município de São Paulo decorrente do enfrentamento ao coronavírus, em desobediência ao item 5 do Edital e às Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do seu Anexo II, que estabelecem o término da situação de emergência de pandemia do Covid-19 como condição resolutive para novos cadastramentos

Situação Encontrada

O Edital estabelece como condição resolutive o término da situação de emergência de pandemia do Covid-19:

- “Não obstante o prazo estipulado no subitem 8.4 deste edital, a vigência contratual no exercício subsequente ao da assinatura do contrato estará sujeita à condição resolutiva, consubstanciada ao término da situação de emergência, que trata o Decreto n.º 59.283/20” (item 5 do Edital, fl. 2, Peça 8).
- “O prazo poderá ser prorrogado, desde que seja mantida a situação de emergência que trata o Decreto Municipal nº 59.283/2020” (Cláusula 3.1.1 do Anexo II do Edital, fl. 2, Peça 8);
- “Não obstante o prazo estipulado no subitem 8.4 do edital, a vigência contratual estará sujeita à condição resolutiva, consubstanciada ao término da situação de emergência, que trata o Decreto n.º 59.283/20” (Cláusula 12.1 do Anexo II do Edital, fl. 2, Peça 8).

O DM nº 59.283/2020, que declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, foi revogado a partir da publicação do DM nº 62.394/2023, em 15.05.23.

O último despacho de contratação⁶ é datado de 23.10.23, com período de vigência entre 08.11.23 a 05.02.24 (Peça 12).

Verifica-se, dessa forma, que a SMDHC continua firmando novos contratos, em desobediência às cláusulas que estabelecem condição resolutiva no Edital.

b) Critério(s)

Item 5 do Edital.

Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do Anexo II do Edital.

c) Evidência(s)

Último despacho de autorização para contratação presente no processo administrativo (peça 12), datado de 23.10.23, após findo o prazo de vigência da situação de emergência no Município de São Paulo, decorrente da pandemia do COVID-19.

⁶ Verificado em 15.01.24.

d) Causa(s)

Inobservância dos procedimentos previstos no Edital.

e) Efeito(s)

Indeterminação do fim da vigência do Edital de credenciamento nº 01/SMDHC/2021.

3.2. Há indícios de fornecedores que tenham ultrapassado o limite de fornecimentos de marmitas e/ou fornecimentos em sobreposição, necessitando de esclarecimentos por parte de SMDHC

Situação Encontrada

Tanto na versão inicial do Edital de Credenciamento (Peça 8) quanto nas convocações posteriormente publicadas (exemplos: Peças 9 e 10) foi estabelecido o fornecimento de até 200 marmitas diárias por fornecedor, a valor de R\$ 10,00 (dez reais) por marmita (Anexo I do Edital, fl. 2, Peça 8):

Espera-se que cada restaurante forneça até 200 marmitas, o que representaria a contratação de 100 restaurantes para o fornecimento de marmitas. Distribuição seria realizada nas 35 comunidades listadas abaixo, estando a logística de transporte e distribuição das marmitas a cargo e responsabilidade dos contratados.

Considerando o valor único das marmitas do Rede Cozinha Cidadã - Comunidades **(R\$ 10,00)**, espera-se a injeção de R\$ 6.000.000,00/mês, auxiliando na saúde financeira de microempresários do setor alimentício. (grifo nosso)

Observando-se a autorização mais recente no processo⁷, verifica-se que permanece o valor unitário de R\$ 10,00 (dez reais) a marmita (Peça 17).

Em resposta à Requisição de documentos, a SMDHC confirmou que o limite é de 200 marmitas por fornecedor por dia (fl. 8, Peça 17):

O Edital (SEI 048755533) estabeleceu o limite de até 200 (duzentas) marmitas, por empresa fornecedora, por dia. Nesse sentido, veja-se: "Espera-se que cada restaurante forneça até 200 marmitas (...)". Ademais, verifica-se que são dois os fundamentos para o referido limite.

⁷ Análise em 15.01.24.

Primeiramente, a necessidade de manutenção da isonomia entre todas as empresas contratadas. Em outras palavras, é dizer que ao estabelecer o limite de 200 marmitas por fornecedor, o Edital (SEI 048755533) garantiu que nenhuma empresa entregasse mais refeições do que outra, dentro de um mesmo ciclo de contratação.

Por sua vez, o segundo fundamento para o limite de 200 marmitas por fornecedor, era a necessidade de diluir e capilarizar ao máximo o benefício daquela política pública, criada em período emergencial e posteriormente perenizada, por meio da Lei Mun. nº 17.819/2022. Nesse sentido, cabe referenciar a resposta ao questionamento "1 - Quais são os critérios para habilitação de uma empresa?", acima, bem como um dos "(...) OBJETIVOS PRINCIPAIS (...)" do Edital (SEI 048755533), que era "Fomentar a rede de comércio de alimentação da cidade de São Paulo (restaurantes e similares) e, também, toda a cadeia de abastecimento que fornece suprimentos a estes comércios, seja de produtores rurais e orgânicos, produtores de descartáveis, rede atacadista de distribuição de alimentos, dentre outros;".

Para verificar se os pagamentos obedeceram aos limites impostos, primeiramente, foi extraída no sistema Àbaco-Radar a lista de fornecedores que tiveram valores liquidados para fornecimento de marmitas por meio do Edital de Credenciamento nº. 01/SMDHC/2021. Após, a partir da análise de provável coincidência de grupo empresarial, por meio da evidência de endereços e/ou nome de empresa coincidentes, os fornecedores foram agrupados em grupos econômicos.

Neste sentido, ao todo, os 341 CNPJs diferentes que tiveram valores liquidados no Edital de Credenciamento representaram 266 fornecedores diferentes considerados como pertencentes ao mesmo grupo. Tal análise consta detalhada no **Achado 3.3**.

Além disso, em 30.01.24, foram extraídas do Sistema SOF as bases de dados contendo todas as linhas de liquidação de despesas relacionadas ao Edital ora analisado. Tais bases de dados contêm, para cada liquidação, o período de realização da despesa (competência), o que é útil para verificar se houve sobreposição de liquidações para o mesmo período.

Inicialmente, foram identificados 60 casos de fornecedores e/ou grupos que tiveram dias de realização com mais de uma liquidação, representando possível situação de sobreposição de fornecimentos. Para tais situações, foi necessário checar com maior detalhamento caso a caso.

A análise caso a caso demandou a verificação de grande volume de dados estruturados e não estruturados, como a consulta de Extratos de Empenho no Sistema SOF, Notas Fiscais,

Relatórios de Entrega e Notas de Liquidação e Pagamento (NLPs) constantes nos diversos Processos de Pagamento relacionados ao Edital.

Alguns dos casos analisados não representavam fornecimento acima do limite, apenas divisão do pagamento em duas Notas de Liquidação de Pagamento, mas respeitado o limite. Ainda, foi constatado casos em que o período de competência na NLP estava com data de início e/ou fim incorreta e, dessa forma, também não representavam fornecimentos acima do limite. Tais resultados foram excluídos da análise.

Para os casos que ainda estavam pendentes, além dos valores liquidados acima do limite, foi verificado se havia alguma evidência adicional de recebimentos acima do estabelecido. Foram consideradas como evidências: Relatórios de Entrega elaborados pelos fornecedores atestando quantidades de entrega superiores a 200 marmitas por dia; contratos do mesmo fornecedor ou grupo econômico com períodos de vigência sobrepostos.

Foram constatados 43 grupos/fornecedores com possível fornecimento acima do limite permitido, necessitando que a SMDHC apure se, de fato, ocorreu o fornecimento de modo irregular.

Os resultados dos possíveis fornecimentos acima do limite (levando em consideração a análise da base de dados do SOF), com a indicação do período de sobreposição e das evidências adicionais por fornecedor, constam na Peça 25.

b) Critério(s)

Limite de Fornecimento diário de 200 marmitas (Anexo I do Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021; Resposta de SMDHC: fl. 8, Peça 17).

c) Evidência(s)

Mais de uma liquidação para um mesmo grupo/fornecedor e cuja soma ultrapassa o limite de fornecimento (200 marmitas por dia x R\$ 10,00 por marmita x número de dias de realização da despesa).

Evidências adicionais: Mais de um contrato com o mesmo grupo/fornecedor com períodos de vigência sobrepostos e relatórios de entrega com fornecimento superior a 200 por dia, detalhados à Peça 25.

d) Causa(s)

Não identificadas.

e) Efeito(s)

Possível pagamento acima do valor estipulado em Edital.

3.3. Há diversos CNPJs de fornecedores que atuam no mesmo endereço e/ou possuem o mesmo nome. Não foram identificados controles de SMDHC para verificação se os limites de fornecimento de marmitas estão sendo obedecidos levando em consideração CNPJs diferentes, mas que fizessem parte do mesmo grupo econômico

Situação Encontrada

Para verificar se os pagamentos obedeceram aos limites impostos, bem como se há diferentes CNPJs atuando no mesmo endereço, em 18.01.24, foi extraída do sistema Ábaco-Radar a lista de fornecedores credenciados para fornecimento de marmitas por meio do Edital de Credenciamento n°. 01/SMDHC/2021 que tiveram valores liquidados para o Edital em comento.

Ao todo existem 345 fornecedores com nomes diferentes que constam com valores recebidos. Filtrando por CNPJ, o resultado é de 341 fornecedores.

Tal diferença se dá porque há alguns casos em que há mais de um CNPJ associado ao mesmo nome de fornecedor, bem como casos em que o mesmo CNPJ é utilizado, mas com pequenas mudanças no campo de nome do fornecedor.

Após solicitação de apoio às áreas do TCMSP (Unidade de Informações Estratégicas - UIE e Unidade Técnica de Desenvolvimento de Sistemas - UTDS/NTI), foi possível extrair os endereços dos fornecedores do Edital de Credenciamento por meio das bases da JUCESP e do Átomo-Radar.

Considerando que a referida base de dados consultada no sistema do Átomo-Radar trazia, para alguns casos, mais de um endereço para um determinado CNPJ, bem como não apresentava endereço para outros, para os casos em que havia essa dubiedade dos dados cadastrais, foi pesquisado o endereço da empresa no Portal da Receita Federal⁸. Quando tal dado não se encontrava no Portal da Receita Federal ou quando havia dúvidas em relação ao endereço, também foi feita pesquisa direta no portal da JUCESP⁹.

A fim de compatibilizar eventuais resultados que tivessem pequenas diferenças de nomenclatura, foram excluídos os logradouros (ex.: R; RUA; AV; AV.; AVENIDA, dentre outros).

Com os endereços de cada fornecedor, foi possível realizar a verificação de quais CNPJs atuavam no mesmo endereço. Em alguns casos, a base de dados consultada indicava endereço cujo nome não existia. Para estes casos, foi possível identificar o endereço com base no CEP reportado e no número do endereço. Além disso, alguns casos apresentaram erro de digitação no CEP. Nestes casos, verificou-se que o logradouro e o número eram similares a de outros CNPJs.

O resultado do cruzamento com todos os CNPJs identificados que atuam no mesmo endereço consta na Peça 23. Além disso, foi possível pesquisar todos os CNPJs que tinham o mesmo nome. O resultado final de todos os CNPJs que atuam no mesmo endereço e/ou que possuem o mesmo nome consta na Peça 24.

Tal situação representa maiores dificuldades de controle de cumprimento do limite de fornecimentos de marmitas, levando a possibilidade de pagamentos acima do limite permitido. Não foram identificados no Processo Administrativo do Edital controles de SMDHC para verificação se os limites de fornecimento de marmitas estão sendo obedecidos levando em consideração CNPJs diferentes, mas que fizessem parte do mesmo grupo econômico.

b) Critério(s)

Necessidade de controles preventivos e de detecção (Atividades de Controle. Coso I)

⁸ https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp. Acesso em: 30.01.24.

⁹ <https://www.jucesponline.sp.gov.br/resultadobusca.aspx>. Acesso em: 30.01.24.

Limite de fornecimento de marmitas (Anexo I do Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021).

c) Evidência(s)

CNPJs de fornecedores com mesmo endereço e CNPJs com mesmo nome do fornecedor (peças 23 e 24).

Ausência de análise do limite de fornecimento por grupo econômico no Processo Administrativo do Edital.

d) Causa(s)

Deficiência nos procedimentos de controle interno.

e) Efeito(s)

Maiores dificuldades de verificação de cumprimento do limite de fornecimentos de marmitas, levando a possibilidade de pagamentos acima do limite permitido.

3.4. O critério para a seleção de restaurantes consta no Edital, mas não de forma detalhada.

Situação Encontrada

Pela leitura do Edital de Credenciamento, foi possível verificar que os documentos para habilitação dos fornecedores são os relacionados no seu item 3 (fl. 1, Peça 8), informação esta confirmada pela SMDHC, em resposta à requisição feita pela Auditoria (fls. 4/5, Peça 17).

Observa-se das diversas atas presentes no Processo Administrativo (exemplos: Peças 18 a 22) que a decisão pela não habilitação de empresas por parte da Comissão Especial de Análise e Julgamento de SMDHC se deu pelo não envio ou não validade de um dos documentos presentes no item 3 do Edital por parte das empresas, confirmando o que foi apresentado por SMDHC.

Considerando ser um Edital de Credenciamento, presume-se que todas as habilitadas são contratadas a fornecer. Entretanto, observa-se das atas da Comissão Especial de Análise e Julgamento de SMDHC que há a seguinte informação (fl. 2, Peça 18):

Estar HABILITADO não significa que a empresa será automaticamente contratada. Em caso de contratação, a Comissão entrará em contato por correio eletrônico com os habilitados para solicitar o envio do termo de contrato assinado e informar a data, o local e a quantidade de marmitas.

Observa-se também que o Edital estabelece quanto ao critério de seleção de restaurantes (fl. 2, Peça 8):

O critério para a seleção dos restaurantes serão os seguintes

1. Restaurantes próximos à comunidade selecionada ou da própria comunidade selecionada
2. Restaurantes de outras comunidades próximas
3. Restaurantes de ordem em geral

Para maiores esclarecimentos, foi enviada Requisição de Informações e Documentos questionando a SMDHC o seguinte: “A SMDHC contrata todas as empresas habilitadas ou há uma seleção após a habilitação? No caso de haver seleção, qual é o critério adotado?” (fl. 1, Peça 13).

A SMDHC encaminhou resposta afirmando que (fls. 6/7, Peça 17):

Inicialmente, importa elucidar que todas as empresas que remetem os respectivos documentos de habilitação, para o *e-mail* smdhccpddh@prefeitura.sp.gov.br, têm a sua documentação devidamente analisada, sempre seguindo a ordem cronológica de recebimentos dos *e-mails*.

Ato contínuo, após detida análise da documentação de habilitação remetida, forma-se uma lista de empresas habilitadas, por meio da qual serão contratadas as empresas para o fornecimento de refeições prontas (doravante, "**marmitas**"), nas comunidades com alto índice de vulnerabilidade social.

Nesse sentido, cabe informar que o RCCC encontra-se organizado em "ciclos". Em outras palavras, é dizer que cada "ciclo" compreende as etapas de habilitação, credenciamento e contratação de empresas, para o fornecimento de uma quantidade fixa de marmitas, por um período predeterminado.

No caso do presente ciclo (nº 12), por exemplo, foram contratadas 63 (sessenta e três) empresas, para o fornecimento de exatamente 200 (duzentas) marmitas por dia por empresa, sempre de segunda-feira a domingo, ao custo fixo de R\$ 10,00 (dez reais) por marmita, para entrega em um ponto fixo, pelo período de 90 (noventa) dias. Nesse sentido, são os documentos "*Despacho Autorizatório (CICLO 12/BLOCO I) 46 Rest*". (SEI 092160376) e "*Despacho Autorizatório (CICLO 12/BLOCO II -17 Rest*". (SEI 092162361).

Verifica-se, portanto, que o atual número máximo de empresas contratadas para o fornecimento de marmitas, a cada ciclo do RCCC, é de 63. Considerando que o Edital (SEI 048755533) esteve aberto para novos credenciamentos, mesmo durante os períodos nos quais as marmitas já estavam sendo fornecidas, é compreensível que a quantidade de empresas habilitadas fosse superior àquelas que poderiam ser contratadas a cada ciclo, limitadas a 63 empresas.

Diante disso, o Núcleo responsável pela gestão do RCCC utilizou-se de critérios objetivos para selecionar, a cada ciclo, dentre as empresas devidamente habilitadas, aquelas que seriam contratadas para preencher as 63 posições de fornecimento de marmitas. Tais critérios são:

(1) A distância entre as empresas habilitadas e os pontos de entrega fixos (comunidades). A utilização de tal critério é de fundamental importância para o adequado funcionamento do RCCC. Isso, pois, mesmo com as rígidas regras de acondicionamento e transporte das marmitas, estabelecidas pelo Programa, o trajeto entre a empresa e a comunidade é capaz de afetar a qualidade da refeição a ser fornecida (misturando excessivamente os alimentos dentro das marmitas ou derramando-os, em razão da movimentação do veículo, ou ainda estragando/azedando-os, em decorrência do calor, por exemplo). Portanto, a distância entre as empresas habilitadas e os pontos de entrega fixos, foi um dos critérios de seleção para a contratação, no RCCC.

Tal não significa, entretanto, que uma empresa habilitada e que não tenha sido uma das 63 contratadas em determinado ciclo, em decorrência da sua distância até as comunidades beneficiárias do RCCC, não poderia mais ser contratada e perderia a sua habilitação. Pelo contrário, a empresa permanecia habilitada e constando de um cadastro de reserva, junto com as demais empresas habilitadas e não contratadas naquele ciclo (sempre seguindo a ordem cronológica de envio da documentação de habilitação, por *e-mail*), o qual era utilizado para contratação já no ciclo seguinte.

(2) A disponibilidade das empresas habilitadas e convocadas para o fornecimento das marmitas, em entregá-las nos pontos de entrega fixos, indicados pela gestão do RCCC. Isso, pois, quando da convocação para o fornecimento das marmitas, uma empresa poderia entender que não era possível executar adequadamente o contrato, considerando a distância entre o seu endereço e o da comunidade beneficiária para a qual ela foi alocada. Nesses casos, a empresa declinava da possibilidade de ser contratada naquele ciclo, e voltava para o cadastro de reserva, para contratação nos ciclos futuros.

Portanto, conclui-se que os critérios objetivos utilizados pela gestão do RCCC, para seleção das empresas habilitadas, com vistas ao preenchimento da 63 posições de fornecimento de marmitas em cada ciclo de contratação, além de garantir o adequado funcionamento do Programa, também coadunam-se com o que dispõe a legislação pátria relativa às contratações públicas.

Dessa forma, verifica-se que a SMDHC realiza a contratação por períodos, denominados ciclos, limitando a cada ciclo ao número máximo de 63 fornecedores. No caso de haver momento em que há mais de 63 fornecedores habilitados em determinado ciclo, há processo de escolha levando em consideração a distância entre os endereços das empresas habilitadas e os pontos de entrega.

Observa-se que o critério de escolha (menor distância entre os fornecedores de marmitas e a comunidade alvo da Política Pública) consta do Edital, mas não o número máximo de fornecedores por ciclo (63 fornecedores).

Para dar maior transparência, recomenda-se que, em contratações futuras, sejam publicadas as análises da distância dos fornecedores habilitados e a comunidade beneficiada, bem como a quantidade máxima de fornecedores a ser contratada, para que não haja dúvidas em relação ao processo de seleção dos fornecedores.

b) Critério(s)

Julgamento Objetivo: art. 3º da LF nº 8.666/1993

c) Evidência(s)

Item 3 do Edital (habilitação dos fornecedores).

Resposta encaminhada pela SMDHC, quanto a forma de contratação das empresas habilitadas (fls. 6/7, Peça 17).

d) Causa(s)

Previsão no Edital do método de escolha dos fornecedores de modo genérico.

e) Efeito(s)

Ausência de clareza a eventuais participantes quanto ao processo de escolha dos fornecedores, bem como se eventual habilitado será escolhido ou não.

3.5. Não há previsão de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência e a SMDHC não realiza tal controle

Situação Encontrada

No Edital e no respectivo Processo Administrativo, não foram encontradas informações relacionadas a Licença de Funcionamento e de Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) dos eventuais fornecedores.

Para a verificação da regularidade de tais documentos, foi definida como amostra todos os fornecedores que constavam: na última autorização de contratação antes da denúncia (Peça 11)

ou na contratação mais atualizada, considerando a data da extração dos dados desta fiscalização (15.01.24, Peça 12), a fim de verificar se a SMDHC checava tais documentos tanto à época da denúncia quanto se o faz atualmente.

Considerando que a legislação dispensa a obrigatoriedade de Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) para Microempreendedores individuais (MEIs)¹⁰, foram identificados quais fornecedores se enquadravam como MEI e quais não se enquadravam à época do fornecimento da amostra. Dessa forma, foi requisitado à SMDHC os documentos apenas para os fornecedores que não se enquadravam como MEI (conforme fls. 2/3, Peça 13).

A SMDHC respondeu conforme segue (fls. 8/9, Peça 17):

Não obstante, é imperioso sublinhar que, desde o período no qual a empresa foi contratada pelo RCCC, até o presente momento, a natureza jurídica daquele fornecedor então contratado como MEI pode ter sido alterada, por razões da sua própria alçada.

Ademais, tem-se que no âmbito do Edital (SEI 048755533) não havia a verificação dos documentos "Auto/Alvará de Licença de Funcionamento" e "Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS)", visto que tais documentos não constavam dos critérios de habilitação, constantes dos Itens 3.1 e seguintes do referido instrumento convocatório.

Outrossim, cabe ressaltar que integrava o Edital (SEI 048755533), e se configurava como condição para execução dos serviços contratados, o integral atendimento à Portaria SMS nº 2.619/2011, que "Aprova o Regulamento de Boas Práticas e de Controle de condições sanitárias e técnicas das atividades relacionadas à importação, exportação, extração, produção, manipulação, beneficiamento, acondicionamento, transporte, armazenamento, distribuição, embalagem e reembalagem, fracionamento, comercialização e uso de alimentos incluindo águas minerais, águas de fontes e bebidas -, aditivos e embalagens para alimentos". [...]

[...]

Por fim, cumpre destacar que ao longo do período de execução dos contratos decorrentes do RCCC, esta Pasta realizou diligências nas comunidades beneficiárias, para atestar a qualidade das marmitas fornecidas, considerando-se as condições de execução estabelecidas pela Portaria SMS nº 2.619/2011. Desse modo, e verificando-se a inadequação das refeições fornecidas, a SMDHC penalizava a empresa responsável (glosando seu pagamento) e, no caso de reincidência, rescindia o respectivo contrato.

¹⁰ Conforme: Anexo III da Resolução CGSIM Nº 59, de 12 de Agosto de 2020; Art. 1º da LM nº 15.031/2009; e Art. 1º do DM nº 51.044/2009.

Verifica-se, dessa forma, que não há previsão de mecanismo de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência e a SMDHC não realiza tal controle.

b) Critério(s)

- Licença/Alvará de funcionamento: Art. 136 da LM nº 16.402/2016.
- Autorização da Vigilância Sanitária: Art. 129, I da LM nº 13.725/2004; e Art. 7º, V do DM nº 50.079/2008.
- Dispensa de documentos para MEI: Anexo III da Resolução CGSIM Nº 59, de 12 de agosto de 2020; Art. 1º da LM nº 15.031/2009; e Art. 1º do DM nº 51.044/2009.

c) Evidência(s)

Resposta encaminhada por SMDHC acerca da conferência de existência de Auto/Alvará de Funcionamento e Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS), para empresas que não estão enquadradas como MEI (fls. 8/9, Peça 17).

d) Causa(s)

Ausência de previsão do mecanismo de verificação.

e) Efeito(s)

Possível existência de empresa fornecedora de marmitas à Administração Pública sem o alvará de funcionamento e a licença sanitária, quando aplicável.

3.6. O fundamento utilizado (inexigibilidade) para a ausência de licitação utilizado está de acordo com o credenciamento, procedimento adotado no Edital ora analisado

a) Situação Encontrada

O Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021 ocorreu sem a realização de licitação. O Despacho de Autorização apresenta o fundamento do art. 25 da LF nº 8.666/93 (Inexigibilidade) para a não realização (Peça 15):

I – À vista dos elementos trazidos ao presente processo, em especial do parecer exarado pela Assessoria Jurídica desta Secretaria Municipal, cujos fundamentos acolho e adoto como razão de decidir, com arrimo em especial nas normas contidas no Decreto Municipal nº 59.283/2020 e Lei Federal nº 8.666/93, na pesquisa de preço e no princípio da razoabilidade, com fulcro **no artigo 25, caput, da lei federal nº 8.666/93, AUTORIZO** a abertura do **EDITAL DE CREDENCIAMENTO – Edital nº 001/SMDHC/2021**, cujo objeto consiste no credenciamento de restaurantes ou similares, inscritos e situados em comunidades com altos índices de vulnerabilidade social da cidade de São Paulo, em suas proximidades ou em comunidades próximas ou, na falta destes, em qualquer localidade da cidade de São Paulo, para prestar serviço de fornecimento de refeições às populações das comunidades, com logística de entrega e distribuição em pontos fixos indicados pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, pelo valor único de 10,00 (dez reais) por unidade, nos termos e condições elencadas no edital. A íntegra do Edital consta disponível no site da SMDHC https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/ no espaço ora denominado “Editais”.

O Parecer Jurídico apresentou a justificativa para tal (fls. 1/2, Peça 14):

Constitui objeto da contratação o fornecimento de refeições que atendam as necessidades diárias de refeição de até **20.000 (vinte mil) pessoas em situação de vulnerabilidade social**, em *marmitex* com talher descartável, exclusivamente no horário do almoço e durante todos os dias da semana (de segunda a domingo), conforme item 1.2 do Edital, sendo que SMDHC, na condição de CONTRATANTE, subsidiará a importância máxima de R\$ 10,00 (dez reais) por refeição com entrega em ponto fixo, dentre aqueles elencados no rol constante do anexo do Edital, a ser escolhido pelo CONTRATADO no ato da contratação, impreterivelmente das 10h às 12h.

Ora, como se pode perceber, uma vez que a Administração já fixa previamente o valor ou o preço por refeição, encontra-se caracterizada a hipótese de inexigibilidade de licitação do art. 25 da Lei 8.666/93, já que um certame licitatório pressupõe a possibilidade de competição, segundo critérios objetivos, o que não ocorre na hipótese de fixação de um preço fixo por determinado serviço singularmente determinado, mas que pode ser prestado por mais de uma pessoa. Vale ressaltar que a figura do credenciamento, embora criada pela doutrina, encontra amparo legal na regra do caput do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos supra mencionada, além de ser admitida em várias decisões do E. Tribunal de Contas da União.

Marçal Justen Filho analisa a questão do credenciamento, da seguinte maneira:
[...]

Ora, no caso em tela, a situação embasadora da viabilidade técnico-jurídico de se utilizar o credenciamento encontra-se devidamente demonstrada: a impossibilidade de competição, diante da fixação de um preço único, pelo fornecimento das refeições, e a necessidade de a Administração suprir a demanda de alimentar a população em situação de vulnerabilidade social, o que não poderia ser suprida pela escolha de um único contratado, mas de vários deles, a fim de se atingir com mais capilaridade as necessidades de alimentação desta população, no contexto da pandemia de coronavírus.

Demonstrada a adequação do credenciamento em tela à hipótese de inexigibilidade de licitação tratada pelo art. 25 da Lei 8.666/93, bem como aos requisitos para sua realização, passamos a analisar concretamente os termos do Edital que se propõe publicar, bem como a instrução do expediente.

Quanto a isso, cumpre inicialmente ressaltar que, diante da ausência de norma jurídica positivada, cumpre trazer à baila a lição de Marcelo Rodrigues Perracini, que detalha a forma pela qual se estabelece o credenciamento:

[...]

O art. 25, *caput*¹¹ da LF nº 8.666/93, quando vigente, estabelecia que a inexigibilidade decorre de casos relacionados à inviabilidade de competição.

O Relatório do Acórdão nº 436/2020 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) cita diversas Jurisprudências do referido Tribunal que relacionam o credenciamento à inexigibilidade (fl. 11, Peça 16):

12. Na esteira dessa dicção há vários enunciados em nossa base de Jurisprudência Selecionada, entre os quais cito:

*O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos) . Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo **dispor da maior rede possível de prestadores de serviços**. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. ([Acórdão 3567/2014-TCU-Plenário](#), Revisor: Ministro Benjamin Zymler; grifei)*

*O credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como: i) **contratação de todos os que tiverem interesse** e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) **garantia de igualdade** de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) **demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma**. ([Acórdão 2504/2017-TCU-Primeira Câmara](#), Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman; grifei)*

A despeito da ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, nada impede que a instituição contratante lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração. Para tanto, deve-se demonstrar,

¹¹ “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

*fundamentalmente, a inviabilidade de competição, a justificativa do preço e a **igualdade de oportunidade** a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados. ([Acórdão 768/2013-TCU-Plenário](#), Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer; grifei)*

*O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se **oferecer a todos igual oportunidade** de se credenciar. ([Acórdão 1150/2013-TCU-Plenário](#), Relator: Ministro Aroldo Cedraz; grifei). (grifos no original)*

Verifica-se, dessa forma, que a jurisprudência do TCU entende que o credenciamento é modalidade de contratação em que se aplica a inexigibilidade, em decorrência de que se trata de procedimento para contratação do maior número possível de fornecedores desde que atendidos os requisitos definidos em Edital, inviabilizando a competição. Difere-se, portanto, da lógica de licitação, em que o procedimento é necessário nos casos em que a Administração Pública vai escolher quem contratar dentre os diversos fornecedores possíveis.

À luz das considerações anteriores, verifica-se que o fundamento utilizado para a não realização de licitação (inexigibilidade) e as justificativas apresentadas (inviabilidade de competição) para este Edital estão de acordo com a legislação.

b) Critério(s)

Art. 25 da LF nº 8.666/93.

Acórdão nº 436/2020 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU).

c) Evidência(s)

O despacho autorizatório (Peça 15) apresentou como fundamento a inexigibilidade de licitação.

O Relatório do Acórdão nº 436/2020 – Plenário do TCU (Peça 16) cita diversas Jurisprudências do referido Tribunal que relacionam o credenciamento à inexigibilidade.

d) Causa(s)

Não se aplica.

e) Efeito(s)

Não se aplica.

3.7. A limitação de 180 dias imposta no art. 24, IV da LF nº 8.666/93 não se impõe para os casos de inexigibilidade, caso do Edital ora analisado

Situação Encontrada

Houve uma versão inicial da Minuta que mencionava o art. 24, IV da LF nº 8.666/93 (Dispensa) como fundamento para a não realização da dispensa, mas houve correção por parte da Assessoria Jurídica para a utilização do art. 25 (Inexigibilidade). De acordo com o Parecer Jurídico (fls. 3/4, Peça 14):

É que, conforme a parte final do inciso IV do art. 24, as contratações realizadas com base na referida hipótese de dispensa de licitação restringe-se a somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. Ora, se a emergência/calamidade pública em decorrência da Covid-19 fora decretada há mais de 180 dias, não se poderia utilizar tal situação para se dispensar a licitação, com base na referido preceptivo legal, visto que o antes era emergente, já teria deixado de ter esse caráter, diante da manutenção da pandemia e dos seus efeitos adversos, o que importaria que o administrador realizasse uma licitação. Contudo, a situação que se analisa é outra: a de inviabilidade de competição diante da fixação de um preço único para o fornecimento das refeições pelo poder Público, o que por si só, inviabiliza a competição, amoldando o caso à inexigibilidade de licitação tratada pela cabeça do art. 25. Ademais, a manutenção da justificativa legal no art. 24, IV, além de imprópria, limitaria a validade do edital, numa interpretação muito forçada, a 180 dias, o que colidiria com a intenção de que e estender da presente data até o fim do período da emergência de enfrentamento da pandemia.

Considerando que o fundamento utilizado está adequado (conforme **subitem 3.13.6**), observa-se que a o prazo de 180 dias imposto no art. 24, IV da LF nº 8.666/93 não se aplica ao presente caso.

b) Critério(s)

Art. 25 da LF nº 8.666/93.

c) Evidência(s)

Parecer jurídico da SMDHC (Peça 14).

Achado do **subitem 3.6.**

d) Causa(s)

Não se aplica.

e) Efeito(s)

Não se aplica.

3.8. Considerando se tratar de Edital de Credenciamento, cujo objetivo é o de contratação do máximo possível de fornecedores, não se aplica o conceito da reserva de cota exclusiva para MEI e EPP

Situação Encontrada

Pela leitura do Edital, não foram encontradas regras relacionadas a cotas exclusivas para MEI e EPP.

Considerando se tratar de Edital de Credenciamento, cujo objetivo é o de contratação do máximo possível de fornecedores, não se aplica, portanto, o conceito da reserva de cota exclusiva para MEI e EPP.

Verifica-se que o art. 49, IV da Lei Complementar Federal nº 123/2006 estabelece que o tratamento diferenciado as MEIs e EPPs não se aplica quando se tratar de licitação inexigível, o que corresponde ao presente caso.

b) Critério(s)

Art. 49, IV da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

c) Evidência(s)

Despacho de Autorização (Inexigibilidade, Peça 15).

d) Causa(s)

Não se aplica.

e) Efeito(s)

Não se aplica.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Em consonância com a Resolução n.º 18/19, deste Tribunal de Contas, a etapa de Comentários do Gestor não é aplicável ao presente produto de fiscalização, de maneira que o Relatório é exarado em sua versão definitiva, cabendo a posterior apresentação de defesa por parte da ORIGEM e dos responsáveis e demais interessados.

5. CONCLUSÃO

Após a realização de Inspeção, com base nos procedimentos sintetizados neste Relatório e nos **Achados 3.1 a 3.8**, foi possível verificar que parte das alegações constantes no TC nº 010851/2023 é considerada como procedente.

Especificamente quanto ao **Achado 3.1**, verificou-se incompatibilidade entre a autorização de celebração de novos contratos e os dispositivos do Edital ora analisado, sendo feita a Proposta de encaminhamento **7.1.1**.

Quanto ao **Achado 3.2**, foram identificadas possíveis situações de fornecimentos acima do limite diário permitido com impacto a maior nas liquidações de despesas realizadas, sendo necessária a apuração caso a caso por parte da Secretaria responsável e respectiva aplicação das sanções cabíveis, se constatadas irregularidades, conforme as Propostas de encaminhamentos **7.1.2 e 7.1.3**.

Os **Achados 3.3, 3.4, e 3.5** se relacionam a pontos de risco ou fragilidades operacionais e, dessa forma, representam pontos de melhoria na gestão e controle das contratações do objeto analisado. As propostas de encaminhamentos para estes Achados constam, respectivamente, nos **subitens 7.2.1, 7.2.2 e 7.3.1**.

Os Achados **3.6, 3.7 e 3.8** não representam irregularidades ou fragilidades, sendo úteis, entretanto, pois respondem às questões formuladas (**item 2**) com base nas alegações da Denúncia.

Para dar a melhor compreensão dos Achados presentes nesta Inspeção, bem como para viabilizar o cumprimento das propostas de encaminhamentos, recomendamos que, ao se oficializar a Origem, sejam fornecidas cópias das Peças 24 (para compreensão do **Achado 3.3**) e 25 (para compreensão do **Achado 3.2** e devido cumprimento das Propostas de encaminhamentos **7.1.1** e **7.1.2**).

Por fim, embora não seja objeto da Denúncia presente no TC nº 010851/2023 e, conseqüentemente, não faça parte do escopo da presente Inspeção, considerando que os Editais de Credenciamento de nºs 001/SMDHC/2022 (Projeto Rede Cozinha Cidadã PopRua; SEI nº6074.2020/0002019-1) e 001/SMDHC/2023 (Rede Cozinha Escola; 6074.2023/0001891-5) guardam relação com e possuem objetos análogos ao Edital ora analisado, é recomendável como boa prática que a SMDHC verifique se os aspectos constantes nos Achados **3.1** a **3.5** também estão presentes nos referidos Editais, bem como avalie adotar as Propostas de encaminhamentos relacionadas, quando cabível.

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

6.1. A SMDHC vem firmando novos contratos mesmo após a revogação do DM nº 59.283/20, que declarou situação de emergência no Município de São Paulo decorrente do enfrentamento ao coronavírus, em desobediência ao item 5 do Edital e às Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do seu Anexo II, que estabelecem o término da situação de emergência de pandemia do Covid-19 como condição resolutive para novos cadastramentos – subitem 3.1

Não foi possível identificar o(s) agente(s) que deu(ram) causa à irregularidade, assim, consoante o disposto no art. 122 do Regimento Interno do TCMSP, o dirigente máximo da entidade municipal, Sra. SONIA FRANCINE GASPAR MARMO, Secretária de SMDHC, deverá ser intimada para indicar o(s) agente (s) que deu(ram) causa à irregularidade apontada.

A proposta de encaminhamento relativa a este achado consta do **subitem 7.1.1**.

6.2. Há indícios de fornecedores que tenham ultrapassado o limite de fornecimentos de marmitas e/ou fornecimentos em sobreposição, necessitando de esclarecimentos por parte de SMDHC – subitem 3.2

Não foi possível identificar o(s) agente(s) que deu(ram) causa à irregularidade, assim, consoante o disposto no art. 122 do Regimento Interno do TCMSP, o dirigente máximo da entidade

municipal, Sra. SONIA FRANCINE GASPAR MARMO, Secretária de SMDHC, deverá ser intimada para indicar o(s) agente (s) que deu(ram) causa à(s) irregularidade apontada.

Cabe destacar que, anteriormente à indicação dos agentes responsáveis deste Achado, a SMDHC deve apurar, caso a caso, se os possíveis fornecimentos acima do limite explicitados à Peça 25 constituem situações irregularidades. As propostas de encaminhamento relativas a este achado constam dos **subitens 7.1.2 e 7.1.3**.

6.3. Há diversos CNPJs de fornecedores que atuam no mesmo endereço e/ou possuem o mesmo nome. Não foram identificados controles de SMDHC para verificação se os limites de fornecimento de marmitas estão sendo obedecidos levando em consideração CNPJs diferentes, mas que fizessem parte do mesmo grupo econômico – subitem 3.3

Considerando-se que o referido achado não representa uma irregularidade, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização no presente caso. A proposta de encaminhamento relativa a este achado consta do **subitem 7.2.1** deste relatório.

6.4. O critério para a seleção de restaurantes consta no Edital, mas não de forma detalhada – subitem 3.4

Considerando-se que o referido achado não representa uma irregularidade, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização no presente caso. A proposta de encaminhamento relativa a este achado consta do **subitem 7.2.2** deste relatório.

6.5. Não há previsão de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência e a SMDHC não realiza tal controle – subitem 3.5

Considerando-se que o referido achado não representa uma irregularidade, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização no presente caso. A proposta de encaminhamento relativa a este achado consta do **subitem 7.3.1** deste relatório.

6.6. O fundamento utilizado (inexigibilidade) para a ausência de licitação utilizado está de acordo com o credenciamento, procedimento adotado no Edital ora analisado – subitem 3.6

6.7. A limitação de 180 dias imposta no art. 24, IV da LF nº 8.666/93 não se impõe para os casos de inexigibilidade, caso do Edital ora analisado – subitem 3.7

6.8. Considerando se tratar de Edital de Credenciamento, cujo objetivo é o de contratação do máximo possível de fornecedores, não se aplica o conceito da reserva de cota exclusiva para MEI e EPP – subitem 3.8

Considerando-se que os referidos achados não representam irregularidades, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização no presente caso. Não houve, para estes achados, propostas de encaminhamento.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

A seguir, apresentam-se as propostas de encaminhamentos elaboradas de acordo com a Resolução TCMSP nº 07/2022.

7.1. Propostas de determinações

Determinar à **SMDHC**, que adote, de forma imediata, as seguintes providências:

7.1.1. Se abster de firmar novos contratos no âmbito do Edital de Credenciamento nº 01/SMDHC/2021, de modo a cumprir o Item 5 e as Cláusulas 3.1.1 e 12.1 do Anexo II do Edital (**subitem 3.1**);

Determinar à **SMDHC**, que adote, no prazo de **180 dias**, as seguintes providências:

7.1.2. Apurar cada um dos casos relacionados à Peça 25 para verificar se eles, de fato, representam situações de pagamento de marmitas acima do permitido, para fins de obediência ao limite estabelecido no Anexo I do Edital (**subitem 3.2**);

7.1.3. Aplicar as devidas glosas ou sanções editalícias naqueles casos em que ocorreu fornecimento e pagamento acima do limite permitido, em cumprimento ao Anexo I e à Cláusula 11.1.6 do Anexo II do Edital (**subitem 3.2**);

7.2. Propostas de recomendações

Recomendar à **SMDHC**, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

7.2.1. Implantar sistema de cadastro de fornecedores de marmitas com informações de endereço, CNPJ, período de fornecimento de cada contrato e quantidade fornecida por

dia para fins de verificação de demais casos de fornecimento acima do limite permitido e mitigação de casos futuros (**subitem 3.3**);

7.2.2. Em eventuais contratações futuras, publicar as análises da distância dos fornecedores habilitados e a comunidade beneficiada, bem como a quantidade máxima de fornecedores a ser contratada, para que não haja dúvidas em relação ao processo de seleção dos fornecedores (**subitem 3.4**);

7.3. Propostas de ciência

7.3.1. Dar ciência à **SMDHC** sobre a não previsão de mecanismo de verificação da Licença de Funcionamento e da Autorização da Vigilância Sanitária (CMVS) daqueles fornecedores que possuem essa exigência, com vistas à adoção de providências internas para que, em futuros objetos semelhantes, conste em Editais a exigência de tais documentos na fase de assinatura do contrato ou de ateste de prestação do serviço, evitando pagamentos a fornecedores de alimentos que não possuam as referidas autorizações, conforme art. 136 da LM nº 16.402/2016; no art. 129, I da LM nº 13.725/2004; e no art. 7º, V do DM nº 50.079/2008. (**subitem 3.5**).

Em 15.02.24.

Em 20.02.24

SÉRGIO TAKASHI MACIEL NAKANO
Auditor de Controle Externo

RAÍSSA BRANCO GRIZZE
Supervisora de Controle Externo 7

RP. MMCF