ACO-UTR-593/2023

Processo - TC/001661/2021
Interessada - – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
Acompanhamento do edital do Pregão Eletrônico 02/SMDHC/2021
Objeto - Verificar a regularidade do edital de Pregão Eletrônico, cujo objeto é o registro de preços para contratação de empresa para o fornecimento de cestas de suprimento alimentar (popularmente denominada 'cesta básica') por mês, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por "coronavírus", quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

47ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SMDHC. Registro de preços. Fornecimento de cestas de suprimento alimentar. Cesta básica. 1. O Registro de Preços se apresenta vantajoso para demandas em que não é possível definir precisamente o quantitativo a ser utilizado, já que visa racionalizar os processos de contratação de compras públicas e de prestação dos serviços, amparado na economia de escala. Princípio do interesse público. Princípio da eficiência. Princípio da economicidade. REGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico 002/SMDHC/2021.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 27 de setembro 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 14/11/2023 15:38:19 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 16/11/2023 11:41:54 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

47ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 1.661/2021 - ACOMPANHAMENTO

Objeto: Verificar a regularidade do edital de Pregão Eletrônico 002/SMDHC/2021, cujo objeto é o registro de preços para contratação de empresa para o fornecimento de cestas de suprimento alimentar (popularmente denominada 'cesta básica') por mês, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por "coronavírus", quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito (CJG) (ET/MF)
Interessadas: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente TC do Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, deflagrado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC[1], do tipo menor preço por item, cujo objetivo é a formação de Registro de Preços para a contratação de empresa especializada no fornecimento de cestas básicas, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por "coronavírus", conforme as especificações técnicas e demais disposições do Anexo I do Edital.

A ação integra o programa Cidade Solidária, instituído por meio do Decreto Municipal nº 59.337/20, com propósito de viabilizar a cooperação entre o poder público municipal, o setor privado e o terceiro setor, para otimizar o esforço comum de buscar a segurança alimentar e de saudabilidade básica da população carente durante o estado de calamidade pública.

As cestas de suprimento alimentar devem ser compostas por 10 produtos: leite em pó integral para bebida, arroz, feijão, farinha de mandioca, açúcar, óleo de soja, sal, macarrão, polpa ou purê de tomate e sardinha em óleo comestível, com as quantidades e características especificadas no Termo de Referência do Edital (peça 11).

[1] **Responsáveis (peça 13):**
. Luiz Orsatti Filho - Chefe de Gabinete da SMDHC;
. Vera Cristina Soares de Mello - Presidente da Comissão Permanente de Licitação/SMDHC.

Tais informações foram prestadas pela **Subsecretaria de Fiscalização e Controle - SFC**, em seu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, à peça 14, no qual concluiu que o certame não reunia condições de prosseguimento em razão da existência das seguintes infringências:

> *"Do acompanhamento em sede de relatório preliminar do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021 deflagrado pela SMDHC, para formação de Registro de Preços para a contratação de empresa especializada no fornecimento de até 100.000 cestas básicas, por mês, concluímos que o edital não reúne condições de prosseguimento, tendo em vista relevância das seguintes infringências/impropriedades:*
>
> *4.1. A composição de itens da cesta e a quantidade de cestas básicas a serem adquiridas, por meio da ata de registro de preços, não estão devidamente justificadas no processo administrativo, em desacordo ao artigo 2º, inciso I, do DM nº 44.279/03. (subitem 3.3.1);*
>
> *4.2. Potencial duplicidade de objeto em relação ao PE nº 01/SMADS/2021, cujo acompanhamento está sendo realizado no TC 001782/2021, demandando justificativas acerca da abrangência de atuação de cada secretaria, sobre as distinções de população abrangida em cada uma das ações, bem como se houve avaliação da vantagem administrativa na formação de duas atas de registro de preços distintas com o mesmo objeto. (subitem 3.3.1);*
>
> *4.3. As propostas dos fornecedores J.K Cestas Alimentícias, CBS Cestas Básicas e Sorocaba Super Brilho Cestas Básicas para composição da pesquisa de preços apresentaram desconformidades em relação ao Termo de referência, em violação ao princípio da economicidade e ao da vinculação ao instrumento convocatório. (subitem 3.3.2);*
>
> *Demais infringência/impropriedades constatadas:*
>
> *4.4. Ausência de justificativa para restrição à participação de cooperativas no certame com fundamento no art. 1º, parágrafo 2º inciso VI do Decreto Municipal nº 52.091/2011 (subitem 3.3.3);*
>
> *4.5. Ausência, no processo administrativo, de justificativa para a adoção dos índices contábeis, contrariando o art. 31, §5º da LF 8.666/93. (subitem 3.3.4)."*

A **Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC**, à peça 24, encaminhou os esclarecimentos de suas áreas técnicas.

Foi, ainda, republicado um novo Edital com alterações, peça 28.

A **SFC**, peça 32, em seu Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, sintetizado à peça 33, concluiu que o Edital, mesmo com a republicação, não reúne condições de prosseguimento:

> *"Em sede de relatório conclusivo do acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, deflagrado pela SMDHC, para formação de Registro de Preços para a contratação de empresa especializada no fornecimento de até 100.000 cestas básicas, por mês,* ***concluímos que o novo edital, republicado no DOC de 16.02.21, com sessão agendada para 01.03.21, não reúne condições de prosseguimento, tendo em vista relevância das seguintes infringências/impropriedades:***
>
> *4.1. A composição de itens da cesta e a quantidade de cestas básicas a serem adquiridas, por meio da ata de registro de preços, não estão devidamente justificadas no processo administrativo, em desacordo ao artigo 2º, inciso I, do DM nº 44.279/03. (subitem 3.3.1);*
>
> *4.2. Potencial duplicidade de objeto em relação ao PE nº 01/SMADS/2021, cujo acompanhamento está sendo realizado no TC 001782/2021, demandando justificativas acerca da abrangência de atuação de cada secretaria, sobre as distinções de população abrangida em cada uma das ações, bem como se houve avaliação da vantagem administrativa na formação de duas atas de registro de preços distintas com o mesmo objeto. (subitem 3.3.1);*
>
> ***Importa informar que os elementos trazidos pela Origem e o conteúdo do novo Edital divulgado solucionaram os itens 4.3, 4.4 e 4.5 da conclusão inicial do Relatório Preliminar à peça 14 dos autos**."*

À peça 42, a Origem apresentou seus esclarecimentos, solicitando o afastamento das impropriedades indicadas pela SFC e o consequente prosseguimento regular do certame.

Após a análise da documentação acrescida, a **SFC**, peça 46, ratificou os apontamentos do Relatório Conclusivo, itens 4.1 e 4.2 após se contrapor às alegações da Origem, nos termos seguintes:

> *"**2. ANÁLISE***
>
> ***2.1. A composição de itens da cesta e a quantidade de cestas básicas a serem adquiridas, por meio da ata de registro de preços, não estão devidamente justificadas no processo administrativo, em desacordo ao artigo 2º, inciso I, do DM nº 44.279/03 (subitem 4.1 da Peça 32)***
>
> *Defesa da Origem (Peça 42 – fls. 01/02)*

> A quantidade de itens das Cestas Básicas e sua composição tem o condão de garantir o mínimo de subsistência alimentar aos munícipes em extremo grau de vulnerabilidade proveniente e ou agravado por conta da Pandemia do Covid-19, nos exatos termos do que propõe o Programa Cidade Solidária, conforme reza o artigo 1º do Decreto Municipal nº 59.337/2020:
> [...]
> Os itens que compões o edital ora guerreado, são exatamente os mesmos constantes em todos os diversos Termos de Referencias e Editais que originaram todas as contratações feitas por SMDU para o mesmo objetivo, no escopo do Programa Cidade Solidária (Grifo no original).
> [...]

Em seguida, a Origem explica a função dos nutrientes e seus respectivos grupos alimentares, anexando à guisa de justificativa uma cópia do Guia Alimentar da População Brasileira/2014, documento de aproximadamente 200 páginas.

Em relação à justificativa dos quantitativos, a Origem apresenta a seguinte justificativa:

> [...] a quantidade de cestas objetivada no presente certame se justifica pela análise da média até então entregue mensalmente à população vulnerável, que compreende os meses de maio à dezembro de 2020, o que representa a quantidade de aproximadamente 116.692 (cento e dezesseis mil, seiscentos e noventa e duas) cestas básicas [...] (Grifos no original).

Manifestação da Auditoria

Em relação à composição da cesta, a Origem não juntou ao processo a justificativa técnica e apenas remeteu ao próprio termo de referência do Edital e a licitações passadas, sem explicar o embasamento para o conteúdo da cesta e a quantidade definida para cada produto. Remeter a uma obra de educação nutricional sem os adequados referenciamento e correlação também não justifica o verificado no presente contexto.
Justificar a quantidade e o tipo do produto explicando quais são alguns indicadores nutricionais dos produtos não fornece parâmetro suficiente de análise que informe se os produtos são suficientes e adequados para o público alvo.

De fato, não há indicação de que os componentes da cesta básica tenham sido escolhidos e justificados por um especialista da área. Vale lembrar que a Resolução 600/2018 do Conselho Federal de Nutricionistas, Subárea "A" do Item IV do Anexo II, lista a competência destes profissionais:

> Competência. Compete ao nutricionista, no exercício de suas atribuições na área de Nutrição em Saúde Pública: organizar, coordenar, supervisionar e avaliar os

> serviços de nutrição; prestar assistência dietoterápica e promover a educação alimentar e nutricional a coletividades ou indivíduos, sadios ou enfermos, em instituições públicas ou privadas, e em consultório de nutrição e dietética; atuar no controle de qualidade de gêneros e produtos alimentícios; participar de inspeções sanitárias.

(...)

Assim, é fundamental que o processo de escolha dos produtos seja justificado por um profissional competente e realizado de maneira técnica, o que não foi apresentado pela Origem no presente processo.

(...)

Tendo em vista a falta de novos esclarecimentos por parte da Origem, ratificamos integralmente o apontamento.

2.2. Potencial duplicidade de objeto em relação ao PE nº 01/SMADS/2021, cujo acompanhamento está sendo realizado no TC 001782/2021, demandando justificativas acerca da abrangência de atuação de cada secretaria, sobre as distinções de população abrangida em cada uma das ações, bem como se houve avaliação da vantagem administrativa na formação de duas atas de registro de preços distintas com o mesmo objeto (subitem 4.2 da Peça 32)

Defesa da Origem (Peça 42 – fls. 03/04)

> Como cediço, dentre as políticas públicas do município de São Paulo em execução para enfrentamento à pandemia COVID-19, e seu agravamento, fora justamente a criação do Programa Cidade Solidária, instituído para prover ajuda humanitária às pessoas mais atingidas pela crise econômico-social durante o estado de calamidade pública, e atender todo e qualquer cidadão do município de São Paulo que esteja em grau elevado de vulnerabilidade decorrentes da pandemia, servindo assim como assistência aos direitos difusos e coletivos [...].
>
> [...]
>
> Por sua vez, SMADS, no Termo de Referência (Anexo I) constante do pregão eletrônico nº 09/SMADS/2021, justifica a sua contratação, dispondo em seu item 2, que a finalidade do procedimento licitatório para aquisição de cesta de suprimento alimentar (cesta básica) é a de atender as necessidades apontadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, do atendimento do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e às famílias vulneráveis afetadas em emergências como incêndios, desmoronamento, alagamentos, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por "coronavírus", entre outras, bem como para distribuição mensal realizada pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS (SEI 6024.2021/0000009-2), ou seja, destinar-se-á única e exclusivamente aos assistidos por seus equipamentos e programas.
>
> [...]

Por outro lado, caso não seja esse o entendimento desta E. Corte, como já mencionado anteriormente, necessário se faz observar o critério da anterioridade para o presente caso.

Aludido critério é aquele que se utiliza da cronologia nos casos em que se deflagra mais de um ato, com o mesmo objetivo, prevalecendo aquele que primeiro foi emanado em detrimento dos demais, o que no caso em tela, deve prevalecer, certo que, o Edital 002/SMDHC/2021 foi publicado em 16/02/2021 enquanto o Edital da SMADS (PE 09/SMADS/2021 – que substituiu o PE 01/SMADS/2021) foi publicado em 27/02/2021.

Após, a Origem traz um quadro comparativo dos dois certames.

Manifestação da Auditoria

Conforme os esclarecimentos prestados, nota-se que ambos os certames visam a atender públicos e situações a princípio distintas, contudo, diante das similaridades verificadas nos públicos alvo, pode haver sobreposição a depender da situação do beneficiário, não tendo havido uma correlação técnica entre o número/percentual de beneficiários e o quantitativo de cestas básicas licitado em cada certame, a fim de se demonstrar a destinação específica de cada um deles.

Além disso, remanesce a questão de inexistência de avaliação da vantagem administrativa em se licitar dois pregões distintos para formação de ARP cujo objeto é o mesmo.

Conforme mencionado no Relatório Conclusivo (Peça 32 - fl. 09), a SMADS foi contatada para integrar a estimativa de consumo da ARP da SMDHC sem manifestar interesse. De igual forma, como consta do relatório de Acompanhamento do Pregão Eletrônico 01/SMADS/2021 (posteriormente substituído pelo PE 09/SMADS/2021), a SMDHC também foi uma das Secretarias que não manifestaram interesse em aderir à ARP licitada pela SMADS (TC 001782/2021, Peça 13, fl. 9).

Quanto à questão da ordem cronológica da divulgação de cada Edital no DOC, citada pela Origem, cabe registrar que o apontamento de potencial duplicidade entre os objetos foi realizado em ambos os Acompanhamentos de Edital, tanto neste, quanto no realizado no TC 001782/2021 para o pregão da SMADS, desde as primeiras publicações de cada Edital, que ocorreram em 29.01.21 (SMDHC) e 02.02.21 (SMADS), portanto, com dois dias úteis de diferença.

Dessa forma, considerando que as fases internas das licitações já estavam em cursos antes dessas datas, e que restou demonstrado que tanto a SMADS quanto a SMDHC tinham ciência, antes da publicação dos editais no DOC, da realização dos dois certames,

ratificamos o apontamento de que existe potencial duplicidade entre os objetos dos pregões, cuja diferença das abrangências de atuação de cada Pasta não foi tecnicamente justificada, bem como de que não houve avaliação da vantagem administrativa da formação de duas ARPs distintas para um mesmo objeto.

3. CONCLUSÃO

De análise da documentação acrescida, ratificamos os apontamentos do Relatório Conclusivo (itens 4.1 e 4.2 da Peça 32).”

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE**, à peça 49, entendeu pela possibilidade de se declarar regular o Edital em razão das seguintes considerações:

“Em sede preliminar, cumpre destacar que o Pregão Eletrônico em análise ocorreu em 01.03.2021, com homologação publicada no DOC em 13.03.2021 e adjudicação à empresa Granterra Comércio de Alimentos Ltda., tendo sido o extrato da ARP publicado em 17.03.2021 e o do contrato em 19.03.2021, de acordo com as informações trazidas à peça 46 dos autos.
(...)
*Preliminarmente, registro que o presente certame tem por objeto “[...] **o registro de preços** para contratação de empresa especializada em fornecimento de cestas básicas, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por “coronavírus”[...]”. (grifo nosso)*

Nesse sentido, cumpre frisar que o registro de preços é um sistema, que visa racionalizar os processos de contratação de compras públicas e de prestação dos serviços.

Assim, o Sistema de Registro de Preços (SRP)– amparado na economia de escala – tem por finalidade garantir que a Administração celebre o contrato administrativo na exata medida e no momento de sua necessidade. Aliás, Flávio Amaral Garcia explica que as vantagens oferecidas pela contratação no SRP envolvem:

> [...] a supressão da multiplicidade de licitações, eliminando a burocracia e os custos, proporcionando maior rapidez da contratação e ampliação do prazo de validade das propostas. **Tudo isso sem necessidade de uma requisição rígida do objeto, que pode se pautar numa estimativa (e não definição precisa) de quantidades e qualidades, não sendo necessária a prévia dotação orçamentária**. (grifo nosso)

Nesse raciocínio, entende-se que, para demandas em que não é possível definir precisamente o quantitativo a ser utilizado, como é a o caso em tela, a metodologia do SRP se apresenta vantajosa, por concretizar o interesse público e os princípios da eficiência e economicidade.

Ainda sobre o tema, o mencionado autor[2], esclarece que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições, a teor do disposto no parágrafo 4º do artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93.

Feita esta breve explanação, sem adentrar na tecnicidade deste apontamento, entende-se que, ainda que não tenha sido realizada nos moldes técnicos referendados pela Especializada, a Origem apresentou, em sua resposta, a composição de itens e a quantidade de cestas básicas pretendidas nesta Ata de Registro de Preços, tendo sido utilizado como parâmetro às necessidades apontadas nas ações no Programa Cidade Solidária, instituído pelo Decreto Municipal nº 59.337/2020, e às famílias vulneráveis afetadas, em razão da pandemia ocasionada pelo coronavírus.

Inobstante não tenham sido apresentados "[...] dados estatísticos sobre o tamanho da população em situação de extrema vulnerabilidade vítimas da pandemia por coronavírus [...]" (peça 32), a Origem informou que a quantidade de cestas básicas a serem adquiridas, por meio da ata de registro de preços, teve por base "[...] da média, até então, entregue mensalmente à população vulnerável, que compreende os meses de maio à dezembro de 2020, o que representa a quantidade de aproximadamente 116.692 (cento e dezesseis mil, seiscentos e noventa e duas) cestas básicas [...].".

Nesse sentido, em que pese ter sido apontada a impossibilidade de "[...] verificação da necessidade inicial da Administração, que pode ser maior ou menor ao previsto no Edital [...]" (peça 32), sob a ótica legal, entende-se ser possível no Sistema de Registro de Preços que a Administração se paute numa estimativa e não em definição precisa de quantidades, como é o caso, por exemplo, da demanda da população em situação de extrema vulnerabilidade.

Ante o exposto, sem adentrar na tecnicidade do apontamento, entende-se que houve a apresentação dos parâmetros norteadores para a adoção dos itens e das quantidades de cestas básicas, sem prejuízo de que a Origem aprimore os procedimentos internos nos futuros certames[3], especialmente, em razão do apontado pela Auditoria.

---

[2] Garcia, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016. (fl. 172)

[3] Para fins registro, verifica-se que o **artigo 28 do Decreto Municipal nº 56.144/2015**, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços alterou a redação do artigo 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003, que trata dos parâmetros a serem, preferencialmente, adotados na pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços. A saber:

[...] **Art. 28.** O artigo 4º do Decreto nº 44.279, de 2003, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, preferencialmente de acordo com a seguinte ordem:

I - bancos de dados de preços praticados no mercado;

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

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

IV - contratações similares de outros entes públicos, em execução; ou

V - múltiplas consultas diretas ao mercado.

4.2. Potencial duplicidade de objeto em relação ao PE nº 01/SMADS/2021, cujo acompanhamento está sendo realizado no TC 001782/2021, demandando justificativas acerca da abrangência de atuação de cada secretaria, sobre as distinções de população abrangida em cada uma das ações, bem como se houve avaliação da vantagem administrativa na formação de duas atas de registro de preços distintas com o mesmo objeto:

(...)

Apesar dos esclarecimentos prestados pela Origem, a Auditoria considera persistir a questão de inexistência de avaliação da vantagem administrativa em se licitar dois pregões distintos para formação de ARP cujo objeto seria o mesmo.

(...)

Sem prejuízo do exame técnico, sob a ótica legal, a existência de Ata de Registro de Preços de SMADS com quantitativos inferiores aos previstos neste certame, por si só, não seria empecilho ao cabimento deste registro de preços, de acordo com as disposições contidas nos artigos 5º e 24 do Decreto Municipal nº 56.144/20154[4], que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Munícipio de São Paulo. A saber:

> **[...] Art. 5º O registro de preços para fornecimento de bens ou prestação de serviços que não se enquadrem no artigo 4º poderá ser efetuado pelo órgão diretamente interessado.**
>
> **§ 1º Quando dois ou mais órgãos tiverem interesse em registrar preços para fornecimento de materiais ou prestação de serviços, nos termos do "caput" deste artigo, poderão a seu critério estabelecer qual deles o registrará, com a possibilidade de utilização do registro pelos demais.**
>
> **Art. 24. A ata de registro de preços poderá ser utilizada por qualquer órgão do Poder Executivo do Município de São Paulo, inclusive autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município, desde que devidamente comprovada a vantagem.**
>
> § 1º O Órgão Gerenciador deverá ser previamente consultado e autorizar a utilização da ata de registro de preço por órgão ou entidade não participante ou as aquisições acima do quantitativo estimado para os órgãos e entidades participantes.
>
> § 2º No caso do § 1º deste artigo, caberá ao Detentor da Ata, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos inicialmente estimados e desde que não haja prejuízo ao atendimento das obrigações anteriormente assumidas.

[4] Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56144-de-01-de-junho-de-2015 . Acesso em 09 de Jun. 2021.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, no conjunto, a 100% do quantitativo registrado na ata de registro de preços em vigor. (grifo nosso)

*O presente apontamento aborda **potencial duplicidade** "[...] de objeto em relação ao PE nº 01/SMADS/2021, cujo acompanhamento está sendo realizado no TC 001782/2021, demandando justificativas acerca da abrangência de atuação de cada secretaria, sobre as distinções de população abrangida em cada uma das ações [...]", assim como questiona vantagem administrativa "[...] na formação de duas atas de registro de preços distintas com o mesmo objeto [...]."*

Contudo, embora a Auditoria tenha apontado a inexistência de avaliação da vantagem administrativa, da perspectiva jurídica, não seria possível afirmar que a similaridade dos públicos alvo da ARP da SMADS e da ARP da SMDHC ocasionou eventual prejuízo ao interesse público ou erário, pelas informações constantes dos autos.

Ao que parece, até o presente momento, estamos diante de uma escolha do administrador que, em consonância ao disposto no Decreto Municipal nº 56.144/2015, por razões de conveniência e oportunidade (discricionariedade), devidamente fundamentadas, adotou a sistemática do registro de preços no presente caso.

II. Conclusão

*Ante o exposto, haja vista o exame técnico à peça 32 dos autos, que considerou solucionados os apontamentos dos itens 4.3, 4.4 e 4.5 do Relatório Preliminar (peças 14) e, em virtude das ponderações jurídicas acima expostas quanto aos apontamentos considerados remanescentes do Relatório Conclusivo – itens 4.1 e 4.2 –, **neste momento processual, opina-se pela possibilidade de se declarar regular** o Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, sem prejuízo das recomendações que o Nobre Conselheiro Relator considerar pertinentes."*

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, peça 53, enalteceu o trabalho apresentado pela Equipe de Auditoria, considerando-o útil para o aprimoramento futuro da gestão, porém, na esteira da manifestação da AJCE, requereu o acolhimento dos atos em exame, para se considerar regular o Edital do Pregão Eletrônico.

A **Secretaria Geral – SG**, à peça 55, após se referir às análises e à conclusão da SFC, opinou:

"Acompanho tal entendimento, somado ao fato de que já se deu a homologação, adjudicação e contratação do objeto do Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, bem

como a ausência de notícias de prejuízo aos cofres públicos, dolo ou má-fé dos agentes públicos.

Por todo o exposto, s.m.j., opino pela possibilidade de declarar regular o Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, deflagrado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC."

É o Relatório.

VOTO

Processo nº 1.661/2021: análise do Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, deflagrado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC[5], do tipo menor preço por item, cujo objetivo é a formação de Registro de Preços para a contratação de empresa especializada no fornecimento de cestas básicas, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por "coronavírus", conforme as especificações técnicas e demais disposições do Anexo I do Edital.

O presente certame, de condições estabelecidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, promovido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, tem por objeto **o registro de preços** para contratação de empresa especializada em fornecimento de cestas básicas, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por "coronavírus."

O certame integra o programa Cidade Solidária, instituído por meio do Decreto Municipal nº 59.337/20, com o propósito de viabilizar a cooperação entre o poder público municipal, o setor privado e o terceiro setor, para otimizar o esforço comum de buscar a segurança alimentar e saúde básica da população carente durante o estado de calamidade pública.

Da análise inicial efetuada pela **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC,** do acompanhamento do referido Edital, remanesceram dois apontamentos, reiterados por esse órgão auditor, mesmo após a publicação de novo Edital. São eles:

4.1. A composição de itens da cesta e a quantidade de cestas básicas a serem adquiridas, por meio da ata de registro de preços, não estão devidamente justificadas no processo administrativo, em desacordo ao artigo 2º, inciso I, do DM nº 44.279/03;

[5] **Responsáveis (peça 13):**
. Luiz Orsatti Filho - Chefe de Gabinete da SMDHC;
. Vera Cristina Soares de Mello - Presidente da Comissão Permanente de Licitação/SMDHC.

4.2. Potencial duplicidade de objeto em relação ao PE nº 01/SMADS/2021, cujo acompanhamento está sendo realizado no TC 001782/2021, demandando justificativas acerca da abrangência de atuação de cada secretaria, sobre as distinções de população abrangida em cada uma das ações, bem como se houve avaliação da vantagem administrativa na formação de duas atas de registro de preços distintas com o mesmo objeto.

Sobre tais apontamentos, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE**, acompanhada pela **Secretaria Geral – SG**, apresentou percepção das questões que retiram desses itens a carga de irregularidade que a Auditora lhes reservou.

Acerca do primeiro item, após lembrar que o sistema de registro de preços visa racionalizar os processos de contratação de compras públicas e de prestação dos serviços, amparado na economia de escala, assinalou a AJCE que, para demandas em que não é possível definir precisamente o quantitativo a ser utilizado, como é o caso em questão, a metodologia do Sistema de Registro de Preços se apresenta vantajosa, por concretizar o interesse público e realizar os princípios da eficiência e economicidade.

A Origem apresentou nos autos a composição de itens e a quantidade de cestas básicas pretendidas nesta Ata de Registro de Preços, tendo sido utilizado como parâmetro às necessidades apontadas nas ações no Programa Cidade Solidária, instituído pelo Decreto Municipal nº 59.337/2020, e às famílias vulneráveis afetadas, em razão da pandemia ocasionada pelo coronavírus.

Ainda que não apresentados dados estatísticos sobre o tamanho da população em situação de extrema vulnerabilidade, a Origem informou que a quantidade de cestas básicas a serem adquiridas, por meio da ata de registro de preços, teve por base "(...) *da média, até então, entregue mensalmente à população vulnerável, que compreende os meses de maio à dezembro de 2020, o que representa a quantidade de aproximadamente 116.692 (cento e dezesseis mil, seiscentos e noventa e duas) cestas básicas* (...).".

E, como destacado pela AJCE:

"Nesse sentido, em que pese ter sido apontada a impossibilidade de "[...] verificação da necessidade inicial da Administração, que pode ser maior ou menor ao previsto no Edital [...]" (peça 32), sob a ótica legal, entende-se ser possível no Sistema de Registro de Preços que a Administração se paute numa estimativa e não em definição precisa de quantidades, como é o caso, por exemplo, da demanda da população em situação de extrema vulnerabilidade.

Ante o exposto, sem adentrar na tecnicidade do apontamento, entende-se que houve a apresentação dos parâmetros norteadores para a adoção dos itens e das quantidades

de cestas básicas, sem prejuízo de que a Origem aprimore os procedimentos internos nos futuros certames, especialmente, em razão do apontado pela Auditoria."

Sobre o segundo apontamento da Auditoria, no qual considera persistir a inexistência de avaliação da vantagem administrativa em se licitar dois pregões distintos para formação de ARP de igual objeto, observa AJCE que a existência de Ata de Registro de Preços de outra Secretaria, no caso, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, com quantitativos inferiores aos previstos neste certame, "(...) *por si só, não seria empecilho ao cabimento deste registro de preços, de acordo com as disposições contidas nos artigos 5º e 24 do Decreto Municipal nº 56.144/2015*[6]*, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Munícipio de São Paulo. A saber:*

> **[...] Art. 5º O registro de preços para fornecimento de bens ou prestação de serviços que não se enquadrem no artigo 4º poderá ser efetuado pelo órgão diretamente interessado.**
>
> **§ 1º Quando dois ou mais órgãos tiverem interesse em registrar preços para fornecimento de materiais ou prestação de serviços, nos termos do "caput" deste artigo, poderão a seu critério estabelecer qual deles o registrará, com a possibilidade de utilização do registro pelos demais.**
>
> **Art. 24. A ata de registro de preços poderá ser utilizada por qualquer órgão do Poder Executivo do Município de São Paulo, inclusive autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município, desde que devidamente comprovada a vantagem. "**

Assinala, por fim, a AJCE não ser possível "(...) afirmar que a *similaridade dos públicos alvo da ARP da SMADS e da ARP da SMDHC ocasionou eventual prejuízo ao interesse público ou erário, pelas informações constantes dos autos."*

Assim pondera por entender tratar-se tão somente de uma opção do Administrador Público, amparado nas disposições do DM nº 56.144/2015, em exercício de sua discricionariedade, devidamente fundamentadas, adotou a sistemática do registro de preços no presente caso.

Ante todo o exposto, em acolhimento das razões articuladas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, endossadas pela Secretaria Geral – SG, com o que entendo que o acompanhamento do certame se pautou na observância da legislação aplicável, consoante o acima exposto, **JULGO REGULAR** o acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/SMDHC/2021, promovido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, do tipo menor preço por item, cujo objetivo é a formação de

[6] Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56144-de-01-de-junho-de-2015 . Acesso em 09 de Jun. 2021.

Registro de Preços para a contratação de empresa especializada no fornecimento de cestas básicas, destinadas à população em situação de extrema vulnerabilidade, vítima de calamidade pública, em razão da pandemia por coronavírus, conforme as especificações técnicas e demais disposições do Anexo I do Edital.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 19/10/2023 14:43:54 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo