Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/014250/2020 (Tramita em conjunto com os processos TC/010002/2020 e TC/015864/2020)
Representante	-	Vereador Celso Giannazi (Câmara Municipal de São Paulo)
Representadas	-	Secretaria Municipal de Educação e Alelo S.A.
Objeto	-	Representação, de 11/12/2020, interposta em face do Contrato 03/SME/Codae/2020 (TA 01/2020), cujo objeto é a contratação emergencial para a prestação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de Cartão Eletrônico com Chip e/ou Tarja Magnética, que será utilizado para pagamento de gêneros alimentícios em hipermercados, supermercados, mercados, mercearias, padarias, comércio de laticínios e/ou frios, açougues, peixarias, hortimercado, armazéns e assemelhados para os bebês, crianças e estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais diretas e parceiras da rede municipal de ensino, já atendidos anteriormente nas fases I, II e III, bem como os demais estudantes matriculados e que manifestem expressamente interesse no recebimento do cartão, no período de enfrentamento da pandemia de Coronavirus – Covid-19

3.170ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. SME. Administração de benefício de auxílio alimentação por cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética. 1. Questão referente à suposta ocorrência de "vagas-fantasmas", relativas ao aumento do número de alunos de creches e pré-escolas beneficiadas, será objeto de processo de auditoria específico. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/010002/2020, TC/0014250/2020 e TC/015864/2020, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta pelo Vereador Celso Giannazi (Câmara Municipal de São Paulo), por preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte, bem como no § 1º do artigo 113 da Lei Federal 8.666/93, e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, ao representante, à Secretaria Municipal de Educação e à Alelo S.A., em cumprimento ao que determina o artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se, após, estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de setembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/010002/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Interessado: Vereador Celso Luis Giannazi
Objeto: Representação em face da contratação emergencial, para fins de administração, de benefício de auxílio alimentação por cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética, em vista da situação de emergência prevista no Decreto Municipal nº 59.283/2020 e seu aditamento.

Processo: **TC/014250/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Interessado: Vereador Celso Luis Giannazi
Objeto: Representação em face da prorrogação e acréscimo do valor inicial do Contrato Emergencial nº 03/SME/CODAE/2020, cujo objeto é a prestação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética, que será utilizado para pagamento de gêneros alimentícios em hipermercados, supermercados, mercados, mercearias, padarias, comércio de laticínios e/ou frios, açougues, peixarias, hortimercado, armazéns e assemelhados para os bebês, crianças e estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais diretas e parceiras da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, já atendidos anteriormente nas fases I, II e III, bem como os demais estudantes matriculados.

Processo: **TC/015864/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Interessado: Vereador Antônio Donato Madormo
Objeto: Representação em face da prorrogação e acréscimo do valor inicial do Contrato Emergencial nº 03/SME/CODAE/2020, cujo objeto é a prestação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética, que será utilizado para pagamento de gêneros alimentícios em hipermercados, supermercados, mercados, mercearias, padarias, comércio de laticínios e/ou frios, açougues, peixarias, hortimercado, armazéns e assemelhados para os bebês, crianças e estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais diretas e parceiras da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, já atendidos anteriormente nas fases I, II e III, bem como os demais estudantes matriculados e que manifestem expressamente interesse no recebimento do cartão, no período de enfrentamento da pandemia de Coronavírus, requerendo ainda que seja investigado se houve de fato aumento no número de matrículas de estudantes na faixa etária de Creche e Pré-escola

REPRESENTAÇÕES. ADMISSIBILIDADE. Requisitos legais preenchidos. **MÉRITO.** Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020. Empenho contemporâneo à despesa. Vantajosidade econômica da proposta da empresa contratada. **REPRESENTAÇÕES IMPROCEDENTES.**

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento englobado os TC/010002/2020, TC/014250/2020 e TC/015864/2020, consistentes em Representações apresentadas pelos Vereadores Celso Giannazi

e Antônio Donato, visto que todas versam sobre questionamentos acerca da contratação emergencial, para fins de administração, de benefício de auxílio alimentação por cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética, que será utilizado para pagamento de gêneros alimentícios em favor de bebês, crianças e estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais diretas e parceiras da Rede Municipal de Ensino de São Paulo.

Começo relatando o TC/010002/2020, em que o Representante questionou, em síntese, os seguintes pontos: (i) restrição do público-alvo, para recebimento do cartão-merenda, aos alunos integrantes da rede municipal com registro ativo no Programa Bolsa Família (PBF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); (ii) realização de despesa sem prévio empenho no âmbito do Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020.

Em sua manifestação preliminar, a Coordenadoria II asseverou, em relação ao item (i), que os públicos-alvo da assistência social e da educação são diversos e que não foi encontrada justificativa da Secretaria Municipal de Educação para restringir o programa de alimentação escolar, durante a pandemia, aos alunos que se encontram cadastrados nos programas sociais governamentais, considerando que todos os estudantes matriculados na Rede Pública de Ensino têm acesso à merenda escolar em situações de normalidade. Não obstante, salientou que já havia informações de que a Origem universalizaria o acesso ao cartão para todos os estudantes matriculados nas Escolas Municipais.

Quanto ao item (ii), a Auditoria concluiu ser este improcedente, pois a Origem efetuou o empenho de R$ 72.988.924,21, para cobrir a despesa do segundo contrato emergencial (Contrato 03/SME/CODAE/2020), em 04.08.2020, já que a despesa só se daria a partir da lavratura do novo contrato, não havendo, portanto, irregularidade neste particular.

Ato contínuo, foi determinada a intimação da Origem para fins de manifestação sobre o Relatório Preliminar. Não obstante, a Secretaria Municipal de Educação deixou transcorrer *in albis* o prazo, de forma que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou, então, relatório conclusivo no sentido da improcedência da Representação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou requerendo a decretação da total improcedência da Representação, já que nenhuma irregularidade foi apontada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle em seus Relatórios Preliminar e Conclusivo.

Encerrando a instrução do processo TC/010002/2020, a Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento da Representação, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade e, no mérito, pugnou pela sua improcedência.

Passo a relator o TC/014250/2020, no qual figura como Representante o Vereador Celso Luis Giannazi, que questionou a prorrogação, com acréscimos, do Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020, então vigente para concessão do cartão-merenda, destinada a beneficiar novos estudantes na faixa etária de creche e pré-escola, posto que haveria denúncias de que esse contingente aumentado de estudantes seria fraudulento ("vagas fantasmas").

Em Relatório Preliminar, a Coordenadoria II entendeu ser improcedente a Representação devido às seguintes constatações:

*"**3.1.** Em 04.08.2020 foi assinado novo contrato emergencial nº 03/SME/CODAE/2020, com ALELO S.A. – CNPJ 04.740.876/0001-25, tendo vigência de 30 dias, no valor de R$ 72.988.924,21. O contrato já teve quatro aditamentos, conforme informações detalhadas no quadro 1 do item 2.1. Todos os estudantes da RME passariam a ter acesso ao benefício, desde que fizessem o requerimento eletrônico (através do link disponibilizado no site eletrônico da SME).*

***3.2.** A nota de empenho do referido contrato foi emitida em 04.08.2020 (NE 64.942/2020), portanto na mesma data da assinatura do contrato, não havendo infringência ao art. 60, LF 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.*

***3.3**. A Ordem de Início foi emitida em 06.08.2020. Foi informado pelo representante que o crédito do benefício ocorreu em 12.08.2020. De modo que o crédito do benefício foi feito tempestivamente, considerando o prazo contratual de sete dias úteis após a emissão da Ordem de Início".*

Especificamente em relação ao acréscimo no valor contratual pelo aumento de vagas, a Especializada pugnou pela realização de uma auditoria específica para apuração, visto que na estreita via processual da Representação não seria possível colher elementos suficientes para análise do ponto suscitado ("vagas fantasmas").

Esta Relatoria determinou que fosse instaurado processo específico, como proposto pela Auditoria e, seguindo a instrução processual, determinou a intimação da Origem para manifestação preliminar, nos termos da Resolução TCM 18/2019.

Não obstante, a Secretaria Municipal de Educação deixou transcorrer *in albis* o prazo, de forma que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou, então, relatório conclusivo no sentido da improcedência da Representação.

Novamente intimada, desta feita para apresentação de defesa, a Origem prestou esclarecimentos no sentido de informar o seguinte: (i) a partir de outubro e novembro/2020, todos os alunos na Rede Municipal matriculados passaram a ter acesso ao benefício cartão-merenda; (ii) os quantitativos usados no Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020 foram extraídos dos sistemas de dados da Pasta, tendo como parâmetro o número total de alunos matriculados em agosto de 2020; (iii) em função da pandemia foram efetivadas matrículas pelo sistema, sem comparecimento de responsável nas unidades escolares, havendo atendimento remoto e contato para recebimento de material pedagógico impresso, cartão alimentação e demais benefícios.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Equipe Auditora ratificou e reiterou a conclusão de seu Relatório pela improcedência da Representação, bem como pela necessidade de apuração em separado sobre a hipótese de existência de "vagas-fantasmas".

A Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou requerendo a

decretação da total improcedência da Representação, nos termos da manifestação precedente da Equipe Auditora.

Encerrando a instrução processual do TC/014250/2020, a Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento da Representação, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade. Quanto ao mérito, acompanhou integralmente o entendimento da Auditoria quanto à improcedência da Representação, visto se tratar de matéria de ordem fática. Salientou, ademais, que já havia sido determinada a realização de Auditoria específica para apurar a existência de "vagas-fantasmas" conforme constante da peça 11.

O último processo a ser relatado é o TC/015864/2020, consistente em Representação apresentada pelo Vereador Antônio Donato, que solicitou que fosse verificado se a proposta apresentada pela empresa Alelo S/A para o Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020 foi a mais vantajosa para a Municipalidade.

À respeito, a Coordenadoria II apresentou Relatório Preliminar em que constatou que a proposta apresentada pela referida empresa foi de R$ 72.988.924,2, resultando num montante ligeiramente inferior ao oferecido pela empresa Ticket S/A. Além disso, a Especializada considerou que a empresa Alelo S/A já havia emitido a maior parte dos cartões necessários, por ter sido contratada pelo Contrato Emergencial 01/SME/CODAE/2020, de modo que nova produção de cartões, com consequência na distribuição poderia causar reflexos na dinâmica de pagamento de benefícios. Concluiu, assim, que a empresa Alelo S/A realmente apresentou a proposta mais vantajosa para a Municipalidade.

Seguindo a instrução processual, foi determinada a intimação da Origem para manifestação preliminar. No entanto, como a Secretaria Municipal de Educação deixou escoar o prazo, sem apresentar esclarecimento, esta Relatoria converteu o Relatório Preliminar em Conclusivo, nos termos do art. 2.º, § 2º, da Resolução TCM 18/2019 e novamente determinou a intimação da Origem, desta feita para apresentação de defesa.

A Administração afirmou que realizou negociação junto a Empresa Alelo S.A, documento SEI nº 031522277, a fim de verificar se havia interesse em reduzir a proposta apresentada, considerando que esta era a detentora do atual contrato. Por sua vez, a empresa Alelo aceitou reduzir o valor de sua proposta apresentada inicialmente e assim, a Pasta concluiu que ela passou a ser a empresa a apresentar proposta de maior vantajosidade à Municipalidade, conforme consta em documento SEI nº 031522806, e procedeu à formalização do Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria II ratificou e reiterou as conclusões do Relatório Preliminar.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a seu turno, pugnou pela improcedência da Representação, face às constatações do Relatório da Especializada.

Por derradeiro, a Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, acompanhou a conclusão exarada pela Especializada, no sentido de

que, pelos elementos constantes dos autos a proposta da empresa vencedora e contratada foi a mais vantajosa para o Município de São Paulo.

É o relatório.

V O T O

Conheço das Representações interpostas pelos Nobres Vereadores Celso Giannazi e Antônio Donato, posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como no § 1º, do artigo 113 da Lei Federal 8.666/93.

Quanto ao mérito, as Representações versaram sobre as medidas realizadas pela Secretaria Municipal de Educação para garantir a alimentação escolar aos alunos da Rede Municipal de Ensino no contexto da pandemia da COVID-19, por meio de benefício disponibilizado no chamado "cartão-merenda", em especial no tocante (i) à extensão do público-alvo do benefício disponibilizado por meio do cartão; e (ii) à regularidade de aspectos do Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020.

Em relação ao público-alvo do "cartão-merenda", a questão foi colocada inicialmente quanto à restrição do benefício somente aos alunos integrantes da rede municipal de ensino que tivessem registro ativo no Programa Bolsa Família (PBF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

De fato, como inicialmente apontado pela Auditoria desta Corte de Contas, não havia justificativa da Secretaria Municipal de Educação para o recorte de atendimento parcial dos alunos da rede pública, visto que o programa de alimentação escolar tem como destinatários todos os alunos, de forma universal. Não obstante, como registrado na instrução das Representações e nas manifestações dos Órgãos Técnicos, a Origem ampliou o benefício de forma a viabilizar que a distribuição dos cartões do benefício atingisse a totalidade dos alunos. Portanto, superada esta questão.

Sobre a regularidade do Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020, restou demonstrado que o empenhamento foi realizado contemporaneamente à formalização do ajuste, não havendo, portanto, caracterização de despesa sem prévio empenho, em observância ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Também restou verificado que a proposta da empresa Alelo S/A, previamente ao Contrato Emergencial 03/SME/CODAE/2020, foi a mais vantajosa economicamente dentre as apresentadas, pelo menor valor, e, também, pelo fato de que a empresa havia sido fornecedora do contrato anterior (Contrato Emergencial 01/SME/CODAE/2020), o que permitia a utilização dos cartões já existentes e distribuídos, facilitando a logística de pagamento do benefício, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.

Por derradeiro, merece atenção a questão suscitada no âmbito da Representação constante do TC/014250/2020, qual seja, a suposta ocorrência de "vagas-fantasmas", relativas ao aumento do número de alunos de creches e pré-escolas beneficiadas. Este ponto será objeto de processo de auditoria específico, de acordo com a proposta da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, já acolhida por esta Relatoria, conforme consta do despacho contido na peça 11 dos referidos autos.

Diante do exposto, nos termos das manifestações dos Órgãos Técnicos, que também incorporo ao presente voto como razões de decidir, **CONHEÇO DAS REPRESENTAÇÕES**, para, no mérito, **JULGÁ-LAS IMPROCEDENTES.**

INTIMEM-SE a Origem e os Representantes deste julgamento, também encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

Após, cumpridas as formalidades de praxe, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 1º de setembro de 2021.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro