



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

**NOTA TÉCNICA - OS N° 103/2020/CGM-AUDI**

Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Educação (SME)
Período de Realização:	14/09/2020 a 09/11/2020

**Assunto:** Análise da contratação emergencial de gêneros alimentícios *in natura* com a respectiva solução logística para atendimento ao Programa de Alimentação Escolar – Contrato n° 15/SME/CODAE/2019.

**Palavras-chave:** Secretaria Municipal de Educação, contratação emergencial, contratação direta, gêneros alimentícios, alimentação escolar, contrato administrativo, dispensa de licitação.

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

---

A presente Nota Técnica apresenta as conclusões do trabalho de auditoria de conformidade realizado em atendimento à **Ordem de Serviço n° 103/2020/CGM-AUDI**, originada de demanda interna desta Coordenadoria de Auditoria Geral, que teve como **objetivo** analisar a regularidade do Contrato Emergencial n° 15/SME/CODAE/2019 (Processo SEI 6016.2019/0050159-0), firmado entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a empresa Agro Comercial Porto LTDA (CNPJ 10.558.126/0001-30), especificamente quanto aos seguintes aspectos:

1. Caracterização da situação emergencial que justificou a dispensa de licitação;
2. Adequação da justificativa da escolha do fornecedor contratado; e
3. Adequação da justificativa do preço contratado.

## **INFORMAÇÃO**

---

Em 28/08/2019, a Secretaria Municipal de Educação firmou, mediante dispensa de licitação, o Contrato Emergencial n° 15/SME/CODAE/2019 (doc. SEI n° 020810619) junto à empresa Agro Comercial Porto LTDA (CNPJ 10.558.126/0001-30), para o fornecimento de alimentos *in natura* com a respectiva solução logística para entrega nas unidades atendidas pela Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE), da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP, para os Agrupamentos I, II, III e IV.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

A vigência do referido contrato iniciou-se em 02/09/2019, com prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo o valor global do contrato de R\$ 15.445.517,43 (quinze milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e dezessete reais e quarenta e três centavos).

A Cláusula Sexta do instrumento contratual traz o detalhamento do preço contratado:

**6 CLÁUSULA SEXTA - DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO**

6.1 O valor estimado do presente Contrato é de R\$ 15.445.517,43 (quinze milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e dezessete reais e quarenta e três centavos), para o período de 180 (cento e oitenta) dias.

6.2 Para efeito de determinação do valor estimado da contratação foi considerado a média de preço do Boletim Diário da CEAGESP dos últimos 12 meses, considerando-se o percentual de acréscimo ou decréscimo obtido na pesquisa de preços, conforme item 6.5.

**Figura I – Excerto da Cláusula Sexta do instrumento contratual (doc. SEI nº 020810619 – pág. 10)**

Em consulta ao Despacho Autorizatório da contratação (doc. SEI nº 020316744), verifica-se que a dispensa de licitação foi fundamentada no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), o qual dispõe que:

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços 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;*

Com relação aos requisitos para as contratações firmadas através de dispensa de licitação, o art. 26, parágrafo único, da mesma Lei Federal nº 8.666/93 assim estabelece:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço. (grifos nossos)*

Dessa forma, o objetivo da auditoria foi verificar o cumprimento, no processo de contratação em apreço, dos três requisitos legais supramencionados. Na sequência, são apresentados os resultados das análises para cada um deles.

### **Da caracterização da situação emergencial**

Em exame do processo de contratação, verifica-se que a SME registrou, no Encaminhamento SME/CODAE/DILOG N° 019989586, a seguinte justificativa para a contratação emergencial:

*A contratação pela via emergencial justifica-se, tendo em vista a iminente finalização dos contratos:*

*05-SME-CODAE-2019 – Milano n° 05/SME/CODAE/2019 – em 23/08/2019;*

*06-SME-CODAE-2019 - Castor n° 06/SME/CODAE/2019- em 01/09/2019;*

*07-SME-CODAE-2019- Pro Ativa n° 07/SME-CODAE/2019- em 01/09/2019;*

*Os contratos acima relacionados estão firmados também em caráter emergencial, em decorrência da não conclusão do Pregão 39/SME/2017. Digno de nota, fatores alheios à vontade da Administração impediram o desfecho do Pregão. Outros entraves foram enfrentados pela SME/CODAE, como por exemplo: a protocolização de 09 (nove) impugnações e questionamentos do E.TCM, culminando na alteração do cronograma anteriormente estabelecido para finalização do certame. Analisando as impugnações e questionamentos, o corpo técnico da CODAE, detectou pontos merecedores de reflexão e esclarecimentos (constantes nos documentos n°s 9264980, 9267043, 9267122, 9267342, 9267417, 9267417 9267591, 9267657e 9267706 do processo SEI n° 6016.2018/0037084-2.*

*Os pontos destacados pelo TCM foram importantes para readequação do Termo de Referência.*

*Destacamos que os contratos que estão prestes a se extinguir são responsáveis pelo fornecimento de gêneros alimentícios às unidades atendidas pelo modelo de gestão mista e direta das 597 unidades educacionais que hoje atendem cerca de 265,676 alunos. Isso porque, com a publicação da Instrução*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

*Normativa SME nº 7 de 11 de Abril de 2019 e SME nº 8 de 11 de Abril de 2019, as entidades parceiras passaram a adquirir desde 01/05/2019, os gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis a fim de complementar a alimentação das crianças, não mais sendo contempladas no contrato de fornecimento de gêneros in natura com a devida solução logística. A interrupção do fornecimento dos gêneros alimentícios e serviços de logística a ele acoplados no contrato em vigor terão por consequência imediata deixar sem merenda o referido público alvo.*

*Digno de nota, a licitação continua sendo processada através do processo SEI 6016.2017/0015361-0. Com a divisão dos lotes e pelo agrupamento das unidades a serem atendidas considerando a proximidade geográfica das suas subprefeituras, busca-se aumentar a competitividade, consequentemente alcançar a melhor proposta (pela economia de escala), em observância aos artigos 3º e 5º da Lei 8666/93. Com o agrupamento proposto, consideramos haver potencial benefício à eficiência na execução do contrato, seja pela logística integrada empregada, seja na mitigação de riscos e dificuldades no atendimento da pluralidade de unidades escolares, favorecendo o gerenciamento contratual.*

(...)

*Pois bem, diante da complexidade e vultosidade desse tipo de contratação, não foi possível ainda a conclusão do Pregão 39/SME/2017, o que nos leva a inferir que esta levará considerável tempo, até mesmo porque devemos conjecturar as diversas variáveis possíveis, como por exemplo questionamentos, impugnações e/ou representações, que por si só podem comprometer a finalização do Pregão.*

Ademais, o Encaminhamento SME/CODAE - Gabinete Nº 020219292 também trouxe elementos acerca da justificativa e da caracterização da situação emergencial:

***I – DA JUSTIFICATIVA***

*Inicialmente, é de suma importância registrar que esta Coordenadoria autuou o processo SEI nº 6016.2017/0015361-0 (meados de abril/2017) visando a abertura de licitação para contratação dessa natureza. A princípio, houve a opção de adequação ao modelo de contratação via Ata de Registro de Preços (DOC 30/05/2017 pag 83). Ocorre que, diante das dificuldades encontradas no decorrer do processo de Ata de Registro de Preços, bem como os apontamentos realizados na Consulta Pública (12/SME/2017) e as orientações da Assessoria Jurídica da Pasta, optou-se então, pela não utilização do modelo Sistema de Registro de Preço, retomando assim, o padrão anteriormente adotado, ou seja, uso da modalidade Pregão Eletrônico.*

*Pois bem, vencida esta etapa, dada a complexidade do objeto e a vultosidade deste tipo de licitação, existiu a necessidade de revisões técnicas no Termo de Referência especialmente no que se refere às penalidades, atualização da legislação normativa dos produtos hortifrutigranjeiros, atualização da estimativa do quantitativo de produtos em razão do aumento da demanda escolar, ajuste da lista de*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

*alimentos in natura para melhor adequação ao Programa de Alimentação Escolar – PAE, formação do preço e inclusão da obrigatoriedade de equipamento de pesagem nos veículos de entregas, o que demandou considerável tempo.*

*O Edital nº 39/SME/2017 foi publicado no D.O.C do dia 07/11/2017 com data prevista para licitação em 22/11/2017.*

*Outros entraves foram enfrentados pela SME/CODAE, como por exemplo: a protocolização de 09 (nove) impugnações e questionamentos do TCM, culminando na alteração do cronograma anteriormente estabelecido para finalização do certame. Analisando as impugnações e questionamentos, o corpo técnico da CODAE, detectou pontos merecedores de reflexão e esclarecimentos, motivando a suspensão do certame (DOC 17/11/2017 pag 69).*

*Diante destas ocorrências, restou claro que não haveria tempo hábil para a finalização do certame e, conseqüentemente, a contratação de empresa especializada no fornecimento de alimentos in natura, com a respectiva solução logística para entrega nas unidades atendidas pela CODAE, razão pela qual foi autuado processo de contratação emergencial.*

*Ademais, é importante destacar que com a publicação da Instrução Normativa SME nº 7 de 11 de Abril de 2019 e SME nº 8 de 11 de Abril de 2019, as entidades parceiras passaram a adquirir desde 01/05/2019, os gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis a fim de complementar a alimentação das crianças, não mais sendo contempladas no contrato de fornecimento de gêneros in natura com a devida solução logística, o que motivou a alteração dos agrupamentos anteriormente previstos.*

## **II – DA CARACTERIZAÇÃO DA EMERGÊNCIA**

*A alimentação tem natureza essencial, consagrada no Artigo 6º da Constituição Federal como direito social individual e coletivo. Por sua essencialidade, bem como no presente caso, a alimentação escolar deve ser prestada de forma contínua, pois não pode sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízos irreparáveis à Administração Pública. Serviços de forma continuada pressupõem sua perenidade e necessidade na sua prestação.*

*“serviço continuado é o que não se pode interromper, faz-se sucessivamente sem solução de continuidade...é o que exige continuidade” (C. P. C. M.)*

*A potencialidade do dano é iminente e presentes estão os pressupostos de urgência e emergência. Pela representação desse tipo de contratação para o Município de São Paulo, verifica-se que a urgência é concreta e efetiva e o risco de interrupção deste serviço essencial, causaria prejuízos irrecuperáveis ao interesse público.*

*Desta feita, com o objetivo de eliminar risco de danos e prejuízos à Municipalidade, é que se justifica contratação emergencial, vez que pelos motivos expostos, não resta alternativa à Administração para*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

*garantir a continuidade dos serviços prestados nas Unidades Educacionais, de imediato e sem prejuízo à normalidade.*

*Tal necessidade encontra amparo legal conforme disposto no art.24, inc IV, Lei 8666/93:*

(...)

*Atendidos os pressupostos para legitimação da dispensa licitatória, a situação emergencial está justificada face à mencionada impossibilidade de assunção imediata dos serviços pela Administração Pública, restando a assinatura de contrato emergencial como alternativa única e inadiável frente aos riscos do não atendimento a RME.*

Pelo exposto, verifica-se que a situação emergencial está devidamente caracterizada no processo, sendo que fatores alheios à vontade da administração impediram o regular andamento do Pregão nº 39/SME/2017 (notadamente diversas impugnações/questionamentos do Tribunal de Contas do Município e a necessidade de readequações ao termo de referência). Por isso, para evitar a descontinuidade dos serviços e garantir o fornecimento da alimentação escolar às crianças das regiões abrangidas pela licitação, a SME procedeu à contratação emergencial mediante dispensa de licitação.

### **Da razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço**

Quanto ao critério utilizado para escolha do fornecedor, em consulta às propostas de preços anexadas ao processo e ao Encaminhamento SME/COAD/DILIC/NUPEM Nº 020167989, abaixo transcrito, observa-se que a SME realizou múltiplas consultas de preços junto a fornecedores do mercado:

*De acordo com os encaminhamentos doc. SEI nº 019992658, elaborou-se pesquisa de mercado referente à Contratação Emergencial de empresa especializada para fornecimento de gêneros in natura com a devida solução logística para entrega nas unidades atendidas pela Coordenadoria de Alimentação Escolar nos lotes I, II III e IV.*

*A pesquisa de mercado observou o disposto no Decreto Municipal nº 56.818/2016, de acordo com os parâmetros estabelecidos: I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso; II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública; III - contratações similares de entes públicos, em execução; IV - múltiplas consultas diretas ao mercado.*

*Informamos que a pesquisa de preços foi realizada no parâmetro IV, pesquisa junto aos fornecedores diretos:*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

*Proposta Comercial - Agro Porto (020167002);*

*Proposta Comercial - AGN (020167082);*

*Proposta Comercial - Milano (020167168);*

*Proposta Comercial - Pró Ativa (020167279);*

*Proposta Comercial - Castor (020167351);*

*Proposta Comercial - Tropical (020167397);*

*Proposta Comercial - Confruty (020167450);*

*Proposta Comercial - Pontual (020167505);*

*Proposta Comercial - JJ Comercial (020167598).*

*Cabe dizer que todos os fornecedores consultados receberam o Termo de Referência e Modelo de Proposta anexo, conforme doc. SEI nº 020166883.*

**PREÇO REFERÊNCIA**

<b>AGRO COMERCIAL PORTO LTDA</b>	
<b>LOTES</b>	<b>% de acréscimo sobre o preço médio diário do CEAGESP</b>
<i>I</i>	3%
<i>II</i>	2%
<i>III</i>	2%
<i>IV</i>	3%

*Como se pode observar, a proposta mais vantajosa para a Administração consta em doc. SEI nº 020167002, da empresa Agro Comercial Porto Ltda, CNPJ: 10.558.126/0001-30, sendo o menor valor encontrado na pesquisa de preços. A consolidação da pesquisa de preços encontra-se no Quadro Comparativo de Preços doc. SEI nº 020167655.*

Cabe destacar que, como referencial de preços para as cotações das empresas e para o contrato, foi utilizado o preço médio do boletim diário da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP). O Quadro Comparativo de Preços (doc. SEI 020167655) demonstra a



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

vantajosidade da proposta da empresa Agro Comercial Porto LTDA em relação aos demais preços cotados:

PARÂMETRO IV - PROPOSTAS COMERCIAIS			
LOTES	CLASSIFICAÇÃO	FORNECEDORES	PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO SOBRE O PREÇO MÉDIO DO BOLETIM DIÁRIO DO CEAGESP
I	1ª	AGRO PORTO	3,00%
	2ª	AGN	17,80%
	3ª	MILANO	24,80%
	4ª	PRÓ ATIVA	31,21%
	5ª	CASTOR	33,00%
	6ª	TROPICAL	34,90%
	7ª	CONFRUTY	36,00%
	8ª	PONTUAL	38,00%
	9ª	JJ COMERCIAL	40,00%
II	1ª	AGRO PORTO	2,00%
	2ª	AGN	17,80%
	3ª	MILANO	24,80%
	4ª	PRÓ ATIVA	31,21%
	5ª	CASTOR	33,00%
	6ª	TROPICAL	34,90%
	7ª	CONFRUTY	36,00%
	8ª	PONTUAL	38,00%
	9ª	JJ COMERCIAL	40,00%
III	1ª	AGRO PORTO	2,00%
	2ª	MILANO	24,80%
	3ª	PRÓ ATIVA	31,21%
	4ª	CASTOR	33,00%
	5ª	TROPICAL	34,90%
	6ª	CONFRUTY	36,00%
	7ª	PONTUAL	38,00%
	8ª	JJ COMERCIAL	40,00%
IV	1ª	AGRO PORTO	3,00%
	2ª	MILANO	24,80%
	3ª	PRÓ ATIVA	31,21%
	4ª	CASTOR	33,00%
	5ª	TROPICAL	34,90%
	6ª	CONFRUTY	36,00%
	7ª	PONTUAL	38,00%
	8ª	JJ COMERCIAL	40,00%

**Figura II – Quadro Comparativo de Pesquisa de Preços (doc. SEI nº 020167655)**

Em análise dos valores acima, nota-se que as cotações da empresa Agro Comercial Porto LTDA estão muito abaixo dos preços apresentados por todas as demais empresas, e o percentual de acréscimo proposto sobre o preço médio do boletim diário do CEAGESP é de 2,00% para os lotes II e III e de 3,00% para os lotes I e IV, o que evidencia a vantajosidade econômica da escolha desta empresa.





**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Ressalta-se que, além de ter oferecido as melhores cotações na pesquisa de preços, a empresa Agro Comercial Porto LTDA também atendeu a todas as exigências de qualificação econômico-financeira (doc. SEI 020210226) e de qualificação técnica (doc. SEI 020215626) estipuladas pela SME.

Dessa forma, resta demonstrado o cumprimento, na contratação em análise, dos requisitos dos incisos II e III do art.26, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações.

## **CONCLUSÃO**

---

Por todo o exposto, conclui-se que os três requisitos constantes do art. 26, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93 foram devidamente cumpridos para o Contrato nº 15/SME/CODAE/2019, sendo adequadamente demonstradas, no processo de contratação em apreço (Processo SEI nº 6016.2019/0050159-0):

- (i) a caracterização da situação emergencial que justificou a dispensa de licitação;
- (ii) a justificativa da escolha do fornecedor contratado; e
- (iii) a justificativa do preço contratado.

São Paulo, 2 de dezembro de 2020.