

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO****Chefia de Gabinete**

Viaduto do Chá, 15, 10º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone: 3113-8269

Ofício nº 144/2021/CGM-G**Assunto:** Encaminhamento de Relatório de Auditoria das OS nº 026/2020/CGM-AUDI.

São Paulo, 06 de abril de 2021.

Senhor **Presidente**,

Cumprimentando-o cordialmente, nos termos do artigo 75 da Constituição Federal, venho informar que foi publicado o Relatório de Auditoria da O.S no 026/2020/CGM-AUDI, que acompanhou e analisou o Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL nº 001/2020, cujo objeto é o credenciamento de empresas fornecedoras de uniformes, e do Edital de Pregão Eletrônico 12/SME/2020, de contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico para gerir os recursos públicos da Secretaria Municipal de Educação (SME), destinados à aquisição de uniformes escolares.

Os Relatórios são disponibilizados no seguinte link:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575

Ao ensejo, aproveito para renovar a expressão de minha elevada consideração.

Respeitosamente,

THALITA ABDALA ARIS

Chefe de Gabinete

Excelentíssimo Senhor

Vereador **MILTON LEITE**

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100, 8º Andar, Sala 808.

São Paulo/SP – CEP 01319-900.



Documento assinado eletronicamente por **Thalita Abdala Aris, Chefe de Gabinete**, em 06/04/2021, às 12:27, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, fls. 59 informando o código verificador **041952363** e o código CRC **537F8301**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6067.2020/0005489-6

SEI nº 041952363



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

COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 026/2020/CGM-AUDI

Unidade Auditada:

Secretaria Municipal de Educação (SME)

Período de Realização:

06/03/2020 a 07/12/2020





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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

SUMÁRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	2
2. METODOLOGIA.....	4
3. CONSTATAÇÕES.....	5
CONSTATAÇÃO 01 - Ausência de verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas/lojas credenciadas conforme Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel Nº 001/2020.....	5
RECOMENDAÇÃO 01	16
CONSTATAÇÃO 02 - Ausência de economicidade na forma de aquisição dos uniformes, via credenciamento.	17
CONSTATAÇÃO 03 - Irregularidade na aquisição e entrega de uniformes escolares por meio de recursos financeiros transferidos às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.	30
RECOMENDAÇÃO 02	35
CONSTATAÇÃO 04 - Ausência de exigência de garantia contratual adequada à execução do objeto apresentado no Termo de Referência do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020.....	35
CONSTATAÇÃO 05 - Possibilidade de subcontratação sem especificação dos limites legais, conforme previsão da Lei nº 8.666/1993.	40
RECOMENDAÇÃO 03	45
4. PLANO DE AÇÃO	46



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho de auditoria, realizado em atendimento à **Ordem de Serviço nº 026/2020/CGM-AUDI**, teve como objetivo o acompanhamento e a análise do Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL nº 001/2020, cujo objeto é o credenciamento de empresas fornecedoras de uniformes, e do Edital de Pregão Eletrônico 12/SME/2020, de contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico para gerir os recursos públicos da Secretaria Municipal de Educação (SME), destinados à aquisição de uniformes escolares.

O presente trabalho é resultado da Nota de Auditoria encaminhada à SME¹. A Nota de Auditoria nº 01 – OS nº 026/2020/CGM/AUDI teve o condão de alertar os gestores em relação a possíveis prejuízos que poderiam ser gerados diante das escolhas adotadas pela SME quando da revogação do Edital de Pregão Eletrônico 29/SME/2019, cujo objeto era o *“registro de preços para aquisição de kits de uniformes escolares a serem distribuídos aos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino”*. Entre os principais pontos críticos, destacou-se o valor a ser pago pelo kit do uniforme – 19,77% superior em relação ao que seria despendido com a aquisição pelo Pregão Eletrônico 29/SME/2019 – e a falta de critérios objetivos para a realização dos testes de qualidade, testes estes que foram anunciados como o motivo determinante para o “fracasso” da licitação. Deve-se destacar ainda que, após análise ao Processo SEI nº 6016.2020/0004405-1, verificou-se que um dos pontos do Decreto nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020, editado para incorporar novas formas de aquisição dos uniformes, não passou pela análise das assessorias jurídicas pertinentes.

Durante a realização dos trabalhos de auditoria, foram avaliados os seguintes aspectos:

- Análise dos processos de relacionados ao credenciamento das empresas interessadas em fornecer os uniformes à SME e à contratação do meio de pagamento a ser utilizado pelos responsáveis dos alunos no momento da aquisição destes uniformes;
- Atendimento aos normativos, aos termos contratuais e aos princípios administrativos que regem as contratações.

Do resultado dos trabalhos, destaca-se a principal constatação e a respectiva recomendação:

CONSTATAÇÃO 01 - Ausência de verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas/lojas credenciadas conforme Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel Nº 001/2020.

Principal recomendação: Recomenda-se que seja realizada verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas Infinit Comércio de Produtos Sustentáveis EIRELI – CNPJ 04.965.583/0001-46, Múltipla Distribuidora Ltda. ME - CNPJ 10.241.470/0001-89.

¹ Este Relatório, por ser resultado de uma Nota de Auditoria, não possui os itens “PLANO DE PROVIDÊNCIAS” e “PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO” nas Constatações.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Confecções Cely EIRELI - CNPJ 49.523.582/0001-80, F.F.C ME - CNPJ 21.423.737/0001-97 e P.F.C Roupas ME, CNPJ 10.635.374/0001-37, pois há a previsão de que, juntas, fornecerão aproximadamente 75% dos uniformes a serem distribuídos aos alunos da Rede Municipal de Ensino.

A Equipe de Auditoria reforça a necessidade de adoção de medidas concretas pela Unidade, incluindo a implementação de ferramentas de controle durante todo o período de contratação, desde a fase interna do credenciamento ou contratação, até o final da execução contratual, de modo a aprimorar seus controles internos e a evitar a recorrência das irregularidades apontadas neste documento.

Por fim, sugere-se o encaminhamento deste Relatório ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo.

Palavras-chave: SME – Credenciamento – Uniformes escolares – Controle de qualidade – Meio de Pagamento



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

2. METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Análise de processos e documentos.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

3. CONSTATAÇÕES

CONSTATAÇÃO 01 - Ausência de verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas/lojas credenciadas conforme Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel N° 001/2020.

A Controladoria Geral do Município – CGM/SP, por meio de sua Coordenadoria de Auditoria Geral – AUDI, iniciou auditoria na Secretaria Municipal de Educação – SME referente à análise e acompanhamento do “Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel N° 001/2020” e do “Edital de Pregão Eletrônico n° 12/SME/2020”, que respectivamente versam sobre o “credenciamento de empresas/lojas interessadas em fornecer os uniformes escolares” e sobre a “aquisição do meio de pagamento aos fornecedores credenciados”.

Inicialmente, faz-se necessário informar que esta Coordenadoria de Auditoria Geral já executou, no ano de 2020, duas Ordens de Serviço relacionadas ao Pregão 29/SME/2019, licitação inicial para a aquisição dos uniformes escolares, quais sejam:

- Ordem de Serviço n° 03/2020/CGM-AUDI, tendo por objeto a “análise do Pregão Eletrônico n° 29/SME/2019, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação para a aquisição, através de registro de preços, de kits de uniformes escolares a serem distribuídos aos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino, com vistas a verificar possível favorecimento à empresa Nayr Confecções Ltda. (CNPJ 02.582.267/0001.60) no que tange à apresentação de amostras pelos licitantes de kits de uniformes escolares no curso do referido Pregão”. Na Nota de Esclarecimento (025008427), constante do Processo SEI 6067.2020/0000028-1, a Equipe de Auditoria concluiu que, em um primeiro momento, houve descumprimento de cláusulas do edital do certame em comento. Todavia, os atos ilegais ocorridos na data 16/12/19 foram sanados pela Comissão de Licitação, em tempo hábil, e de forma a evitar prejuízos ao princípio da isonomia, restando prejudicada a denúncia pela perda de seu objeto.

- Ordem de Serviço n° 05/2020/CGM-AUDI, tendo por objeto a “análise do Pregão Eletrônico n° 29/SME/2019, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação para a aquisição, através de registro de preços, de kits de uniformes escolares a serem distribuídos aos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino, com vistas a verificar a possível existência de conluio entre os licitantes”. Na Nota Técnica (024899231), constante do processo SEI 6067.2020/0000470-8, a Equipe de Auditoria concluiu que não foram identificados evidências ou indícios objetivos e relevantes da existência de conluio entre os licitantes para frustrar o curso do certame. Em contrapartida, foram identificados indícios de possível atuação fraudulenta por parte de alguns licitantes, que ensejam análises adicionais por parte dos órgãos competentes.

Quanto ao Pregão 29/SME/2019, verificou-se, a partir do Processo SEI 6016.2018/0016694-3, as condições especificadas pela Secretaria Municipal de Educação para aquisição dos uniformes escolares. Foi realizada, inicialmente, uma audiência pública, cuja ata foi publicada no Diário Oficial do Município em 18 de julho de 2018 (Audiência Pública 001/SME/2018 – SEI 9692939).



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Na referida ata, estão contidas as principais queixas e contribuições acerca dos uniformes até então distribuídos à rede pública de ensino da cidade de São Paulo. Uma segunda audiência pública (Audiência Pública 002/SME/2018) foi realizada em 28 de agosto de 2018, conforme Documento SEI 016306758. Questionamento sempre recorrente versava sobre a especificação técnica do tecido que comporá as diferentes peças do uniforme (especificação esta contida no Documento SEI 7513565), sendo que a resposta padrão da SME era a de que “as especificações técnicas de todos os itens serão reavaliadas”.

Além das audiências públicas, foi realizada uma pesquisa diretamente com a comunidade escolar, através do link <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/resultados-uniforme-escolar/>. A pesquisa foi respondida por 7.032 participantes, sendo destaque na referida página que “a maioria dos participantes fez uma boa avaliação da qualidade dos itens. As camisetas foram as mais bem avaliadas nesse quesito nos três segmentos. A calça no Ensino Fundamental II foi exceção ao perfil: 51,5% qualificaram a qualidade das peças como ruim”. (acesso em 18/03/2020).

Diante dos fatos, a SME publicou mais duas versões de Termos de Referência - TR (SEI 019645836 e SEI 020684469). Para fins comparativos e exemplificativos, segue abaixo a especificação dos tecidos das camisetas quando do TR inicial (SEI 7513565) e do TR final (SEI 020684469):

Figura 01- Excerto do Termo de Referência inicial (SEI 7513565)

1.1 - Especificação dos Tecidos:

Tabela I

Especificação Tecido Meia Malha			
CARACTERÍSTICA	NORMA	ESPECIFICAÇÃO	TOLERÂNCIA
Composição	NBR 13538/95 e NBR 11914/92	50% Poliéster 50% Algodão	± 3%
Gramatura	NBR 10591/08	160 g/m²	± 5%
Estrutura (armação)	NBR 13460/95 e NBR 13462/95	Meia malha	Não se aplica
Título do fio	NBR 13216/94	Entre 20/1 Ne e 30/1 Ne	± 1,5 Ne
Solidez da cor à lavagem	NBR ISO 105 c06/10	Alteração: 4	Mínima
Solidez da cor à luz	ISO 105-BO2/07	Alteração: 3	Mínima
Solidez da cor ao suor	NBR ISO-105 E04/04	Suor ácido: alteração: 4 Suor alcalino: alteração: 4	Mínima

Fonte: Processo SEI 6016.2018/0016694-3



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Figura 02 – Excerto do Termo de Referência final (SEI 020684469)

Tabela I

Especificação Tecido Meia Malha – COR BRANCA			
CARACTERÍSTICA	NORMA	ESPECIFICAÇÃO	TOLERÂNCIA
Composição	NBR 13538 e NBR 11914	50% Poliéster 50% Algodão	± 3 pontos percentuais
Gramatura	NBR 10591	170 g/m²	No mínimo
Ligamento	NBR 13460 e NBR 13462	Meia malha	-----
Título do fio	NBR 13216	24/1 Ne	± 2 Ne
Determinação de alteração dimensional	NBR 10320 (lav. Máquina 30°C secagem varal)	Alongamento Encolhimento	± 5%
Determinação da formação de pilling	ISO 12945-2	2.000 ciclos/Nota 3	Nota mínima

Fonte: Processo SEI 6016.2018/0016694-3

Em nova Audiência Pública, em 18 de julho de 2019 (Audiência Pública 001/SME/2019), foram levantados, na respectiva Ata, alguns pontos que merecem destaque (SEI 020233104):

- Quanto às camisetas: *“as empresas indicaram que as alterações apresentadas aumentarão o custo da produção da peça, pois este tipo de corte raglan aumenta o consumo de tecido e o tempo de costura, visto que tem lado específico (mangas direita e esquerda), o que não acontece no modelo anterior (manga reta); aumento da gramatura do tecido (170g) pois, devido à produção em alta escala, há a possibilidade de muita variação nos fios de um mesmo fornecedor e também pelo fato do fio a ser utilizado (fio 24) que limita a máquina; sugerindo a utilização do fio de 20 a 30”.*

- Quanto às meias: *“as empresas indicaram que a especificação proposta é impossível de se chegar. O desenho do logo não pode ser na biqueira, e sim um pouco acima, pois não existe máquina que faça tal serviço. Sugestão para manter a especificação anterior”.*

- Comentários Gerais feitos pelos participantes da Audiência Pública, constantes da Ata:

- O Tribunal de Contas do Município (TCM) - TCM solicitou ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) análises dos kits e considerou que os resultados não foram satisfatórios, porém, salientou que o excesso de especificações poderia gerar uma redução na participação das empresas licitantes e consequentemente um aumento dos preços finais dos kits, mencionando o cuidado que se deve ter com relação às alterações, tendo em vista que a não adequação das peças ao que se pede no edital ocasiona multa à empresa fornecedora.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

- fornecedores: o IPT não possuiu competência para realizar as análises de conformidade, ao contrário do Senai, órgão parceiro da PMSP e que possui acreditação pelo Inmetro.

Cumpre destacar, também, o contido no Documento SEI 020676068, assinado pelo então Chefe de Gabinete da SME:

Figura 03 – Excerto do Documento SEI 020676068

Conforme relatado pelo setor técnico (cota retro), no modelo atual as análises de conformidade das peças integrantes dos kits de uniforme escolar são realizadas após a entrega, o que dificulta o controle da qualidade dos processos recebidos e distribuídos aos alunos da rede municipal de educação.

Por tais razões, o setor técnico informa que a SME recebeu Ofício do Ministério Público sobre inquérito policial instaurado para verificar uma matéria do portal “G1” que aponta falhas na qualidade dos uniformes distribuídos aos alunos da Rede Municipal de Ensino (RME). Tal notícia fundamenta-se nas análises realizadas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), a pedido do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM).

Não obstante a discussão relacionada à ausência pelo IPT de certificado de acreditação do INMETRO, verifica-se que o modelo atual de fiscalização, com análise realizada *a posteriori*, associado ao descumprimento contratual dos fornecedores, de fato, ensejam riscos de distribuição de uniformes em desconformidade.

Dessa forma, visando à solução desse problema, determino que a análise de conformidade seja realizada antes da entrega efetiva do produto aos estudantes, ou seja, os testes laboratoriais para verificar o cumprimento das especificações técnicas exigidas serão realizados previamente ao recebimento e entrega dos kits.

Fonte: Processo SEI 6016.2018/0016694-3

Estes apontamentos são necessários para demonstrar que, durante todo o processo preparatório da licitação, a Secretaria Municipal de Educação buscou agregar controles de qualidade mais rígidos em relação às peças que compõem o kit de uniformes.

Para lembrar, quando da publicação, em 05 de setembro de 2019, do Edital do Pregão Eletrônico 29/SME/2019, o Termo de Referência contendo as especificações das peças trazia a obrigação de realização de mais testes, como o “teste de determinação de alteração dimensional” e o “teste de formação de pilling”.

Além disso, o referido edital foi objeto de análise pelo TCM, que solicitou, em seu “Relatório Conclusivo de Acompanhamento do Edital” (Documento SEI 022097154), modificações na forma de realização dos testes das amostras, conforme quadro abaixo:



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Quadro 1 – Excerto do Documento SEI 022256239

Edital 29/SME/2019 (Redação Original)	Minuta alterada conforme análise do TCM
1.1.4. Serão feitos ensaios laboratoriais com as amostras: a) da licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar no lote, e que já tenha passado pelas etapas previstas nos itens 8.2 a 8.5 do Edital; e b) com as amostras das outras duas licitantes classificadas subsequentemente no lote em questão, ainda que estas licitantes ainda não tenham passado pelas etapas previstas nos itens 8.2 a 8.5 do Edital.	1.1.4. Serão feitos ensaios laboratoriais com as amostras: a) da licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar no lote, e que já tenha passado pelas etapas previstas nos itens 8.2 a 8.5 do Edital; e b) das outras duas licitantes classificadas subsequentemente no lote em questão, ainda que estas licitantes ainda não tenham passado pelas etapas previstas nos itens 8.2 a 8.5 do Edital. As análises das licitantes classificadas provisoriamente em segundo e terceiro lugar no lote, apenas serão realizadas com a reprovação de análise anterior.

Fonte: Processo SEI 6016.2018/0016694-3

Destaca-se também que, mesmo sendo questionada sobre as especificações técnicas dos itens pelas empresas e pelo próprio TCM, órgão este que apontou poder ocorrer restrição à competitividade caso mantidas as regras do TR, a SME manteve o padrão de exigências quanto aos uniformes:

“A respeito, permitimo-nos registrar, que por meio dos processos que envolveram a contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem - SENAI (6016.2018/0070644-1, 6016.2019/0020978-4 e 6016.2019/0060612-0) que teve como objetivo a prestação de serviços tecnológicos, para revisão e adequação das especificações técnicas vigentes referente as peças têxteis, no último processo (6016.2019/0060612-0) instruído com o intuito em atender principalmente ao exposto em Audiência Pública nº 001/2019 (020281649), foram realizadas adequações gerais, bem como a definição dos critérios de criticidade que deverão ser observados nas análises de amostragem. Após data de manifestação realizada pelo setor técnico referente ao relatório do TCM, O SENAI, por meio do documento SEI 022206116 comunica sobre uma nova revisão das especificações, no qual identificaram alguns pontos de melhoria, que poderão contribuir para um melhor entendimento, informam que esses pontos não alteram as especificações e sim simplificam o entendimento de pontos específicos” (Documento SEI 022206140).

Diante das exigências constantes do referido Edital, nenhuma empresa que participou do Pregão Eletrônico 29/SME/2019 e que teve suas amostras analisadas conforme o TR foi considerada apta a fornecer os kits de uniformes escolares à Prefeitura de São Paulo (Documento SEI 025191514). A Nota Técnica SME/COAD/DILIC/NLIC (Documento SEI 025193490) traz pormenorizados os fatos que se sucederam durante o processo licitatório, informando que os lotes que ainda restavam *“em negociação (lotes 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13), têm uma grande probabilidade de um resultado inválido, visto que as empresas a serem chamadas em cada um deles (i) ou não apresentam valores compatíveis com o referencial, (ii) ou, quando em negociação em outros lotes, tiveram suas amostras reprovadas em diversas oportunidades, (iii) ou ainda, simplesmente, não encaminharam suas propostas de preços quando da solicitação da pregoeira”*.

A Nota Técnica em questão também informa que *“no dia 14/01/2020 a pregoeira, durante a sessão do certame, foi questionada via chat sobre o possível cancelamento do pregão, tendo em vista o pronunciamento público da SME/PMSP em entrevista coletiva na mesma data, conforme*



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

pode ser verificado no documento SEI nº 025192699. Por fim, no mesmo dia 14/01/2020, a Divisão de Licitação recebeu do Senhor Chefe de Gabinete solicitação de suspensão “sine die” do pregão em comento (documento SEI nº 025193402). Desde então o pregão encontra-se suspenso”.

A Assessoria Jurídica (AJ) da Secretaria de Educação foi, então, consultada sobre a possibilidade de anulação do certame (Documento SEI 025776975), sendo que a AJ respondeu que “*não se trata de hipótese de anulação do certame, eis que dos elementos constantes do presente expediente o procedimento se apresenta plenamente válido, não havendo vícios que o tornem ilegal.*” Todavia, concordando com o exposto na Nota Técnica (Documento SEI 025193490), e levando em consideração a mudança legislativa trazida pelo Decreto Municipal nº 59.199/2020 (ponto que será também tratado nesta Nota de Auditoria), a Assessoria Jurídica informou que “*do ponto de vista jurídico-formal existe motivação idônea a fundamentar a revogação do Pregão Eletrônico nº 29/SME/2019, estando presentes os requisitos necessários previstos pelo artigo 49 da Lei 8.666/93*”. O Pregão 29/SME/2019 foi, então, revogado, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (D.O.C.) de 18 de fevereiro de 2020.

A Equipe de Auditoria entende que todo o cuidado despendido com a qualidade dos itens constantes dos kits de uniformes no processo de licitação do Pregão 29/SME/2019 não foi verificado quando da publicação do Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel Nº 001/2020. O referido edital foi publicado no D.O.C. de 11 de fevereiro de 2020. Nele, foi mantido o mesmo Termo de Referência do pregão revogado, conforme orientação da AJ da SME (Documento SEI 025104504). Contudo, o Edital de Credenciamento não traz nenhuma informação acerca do controle de qualidade das peças que compõem o kit.

O Edital de Credenciamento, com seu Termo de Referência, está disponível na página eletrônica <http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetalheLicitacao.aspx?l=fFG86c5tyOM%3d> (Acesso em 18/03/2020). Analisando o conteúdo do Edital, verificou-se que há a solicitação de “compromisso” dos fornecedores em entregar o produto com a qualidade estabelecida no Anexo I (Termo de Referência):

V - DAS CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO

5.1 São requisitos mínimos para o credenciamento:

(...)

5.1.9. Se comprometer a fornecer os uniformes, observada a qualidade estabelecida no Anexo I e pelo valor máximo estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação;

(...)

VI - DO CREDENCIAMENTO

(...)



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

6.10. As credenciadas deverão apresentar Declaração, conforme modelo do Anexo III, comprometendo-se a fornecer os uniformes com a qualidade exigida no Anexo I e pelo valor máximo estabelecido pela Secretaria Municipal de Ensino.

A verificação da qualidade do uniforme não será feita “*a priori*”, como quando da licitação realizada pelo Pregão Eletrônico 29/SME/2019. Como é possível verificar, o Edital de Credenciamento traz um controle “*a posteriori*”, realizado quando as distribuidoras credenciadas já adquiriam os produtos para revenda e até mesmo já realizaram vendas destes kits de uniformes:

Anexo V
Minuta do Termo de Adesão

4. Das obrigações da Credenciada

4.1. Compete à credenciada:

(...)

4.1.8 Prestar informações adicionais à CREDENCIANTE sempre que necessário e permitir a fiscalização ou a coleta de itens necessários ao controle de qualidade dos itens do kit de uniforme escolar.

Diante dos fatos, a Equipe de Auditoria questionou a SME, por meio do Ofício nº 026/2020/CGM-AUDI (Documento SEI 026248541), solicitando “Esclarecimentos sobre como se dará o teste de qualidade das peças a serem fornecidas pelos interessados, incluindo informações sobre os critérios que serão verificados, a responsabilidade pela realização dos testes e o seu custeio”. Em resposta, a SME informou, via Documento SEI 027023323, que:

“Os itens do uniforme escolar, fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, tanto as peças do vestuário quanto o calçado, poderão ser enviados para realização dos testes de conformidade, especialmente quando houver denúncia de algum município sobre determinado estabelecimento credenciado. Com essa liberdade, a família será um importante agente de fiscalização, que poderá apontar possíveis falhas na confecção das peças para o lojista. Em caso de irregularidades, é possível apontá-las aos lojistas. Se não houver solução, a família poderá informar à Prefeitura nos canais de atendimento SP 156 (avisar sobre problema na compra do uniforme escolar) ou recorrer a qualquer órgão de defesa do consumidor.

O recolhimento de amostras dos uniformes para envio aos testes laboratoriais será feito de forma aleatória. As análises serão feitas por instituição técnica especializada que será escolhida a critério da Administração (grifo nosso).

Ademais, a escolha por parte do usuário, além de permitir um critério objetivo de seleção dentre os credenciados, é uma maneira de aumentar a quantidade de pessoas interessadas em fiscalizar os bens adquiridos também como consumidores, permitindo a proteção dos direitos dos usuários pela legislação consumerista, bem como a seleção dentro de uma lógica de mercado daqueles credenciados que fornecem o melhor produto”.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Importa lembrar, mais uma vez, que o Pregão Eletrônico 29/SME/2019 foi revogado baseando-se na falta de qualidade das peças que compõe o kit do uniforme. Todos os testes realizados, de maneira prévia, demonstraram que as empresas participantes não estavam entregando produtos em conformidade com o especificado no Termo de Referência.

Dada a quantidade de kits a ser financiada pela Prefeitura de São Paulo (previsão inicial era de 660.965 kits), a um custo superior ao até então negociado quando do Pregão revogado (ponto que foi tratado na Nota de Auditoria Nº 01, encaminhada à SME), entendeu a Equipe de Auditoria ser temerário não existir controle prévio de qualidade.

Assim, resta prejudicada a verificação da qualidade das peças constantes do kit, pois, segundo as informações prestadas pela SME à Equipe de Auditoria no Documento SEI 027023323, o controle será realizado de forma posterior à aquisição dos uniformes pelos pais dos alunos e não contemplará todos os fornecedores. Tendo sido a licitação inicial revogada com fulcro na falta de qualidade dos produtos, não haverá efetividade em se realizar um controle posterior.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE:

A SME, em 08/04/2020, por meio do Encaminhamento SME/COAD/DIAL Nº 027924280, disponível no Processo Eletrônico SEI nº 6067.2020/0005489-6, manifestou-se nos seguintes termos:

“Os itens do uniforme escolar, fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, tanto as peças do vestuário quanto o calçado, poderão ser enviados para realização dos testes de conformidade, especialmente quando houver denúncia de algum munícipe sobre determinado estabelecimento credenciado.

O recolhimento de amostras dos uniformes para envio aos testes laboratoriais será feito de forma aleatória. As análises serão feitas por instituição técnica especializada que será escolhida a critério da Administração.

Ademais, a escolha por parte do usuário, além de permitir um critério objetivo de seleção dentre os credenciados, é uma maneira de aumentar a quantidade de pessoas interessadas em fiscalizar os bens adquiridos também como consumidores, permitindo a proteção dos direitos dos usuários pela legislação consumerista, bem como a seleção dentro de uma lógica de mercado daqueles credenciados que fornecem o melhor produto. Com essa liberdade, a família será um importante agente de fiscalização, que poderá apontar possíveis falhas na confecção das peças para o lojista. Em caso de irregularidades, é possível apontá-las aos lojistas. Se não houver solução, a família poderá informar à Prefeitura nos canais de atendimento SP 156 (avisar sobre problema na compra do uniforme escolar) ou recorrer a qualquer órgão de defesa do consumidor.

Dessa forma, o controle de qualidade poderá ser realizado pelos próprios consumidores durante o processo de aquisição dos uniformes e pela SME durante o recolhimento das amostras. Um dos pontos positivos desse novo modelo é que as famílias, principal interessado



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

neste processo, poderão perceber as falhas no momento da aquisição das peças e poderão, além disso, relatar o problema ao lojista e, caso seja necessário, posteriormente, à SME.

Salientamos que o Pregão Eletrônico nº 29/SME/2020 foi revogado pela falta de qualidade das peças, tendo em vista que os licitantes não atenderam aos requisitos exigidos nas especificações técnicas”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua justificativa, a SME mais uma vez afirma que o controle de qualidade dos uniformes será realizado *a posteriori* e que as amostras serão testadas de forma aleatória, bem como que os pais terão papel fundamental neste controle de qualidade, dado que “*as famílias, principal interessado neste processo, poderão perceber as falhas no momento da aquisição das peças*”. Esta Equipe de Auditoria reitera seu posicionamento acerca da precariedade do controle *a posteriori*, justamente pelo fato de que “*o Pregão Eletrônico nº 29/SME/2020 foi revogado pela falta de qualidade das peças, tendo em vista que os licitantes não atenderam aos requisitos exigidos nas especificações técnicas*” (Doc. SEI 027924280).

Importa lembrar que a licitação revogada referia-se à aquisição de 660.965 kits² de uniformes, para atender a toda rede municipal de ensino. Realizar o controle de qualidade prévio, como previsto no edital do pregão revogado, prima pela razoabilidade e principalmente pela economicidade. Mesmo que os custos dos uniformes com possíveis defeitos não venham a ser arcados pela municipalidade, é dever da coletividade buscar o uso racional dos insumos e dos meios de produção, evitando desperdícios desnecessários.

Toca-se neste ponto pois, para exemplificar, consta no processo SEI 6016.2020/0011876-4 que uma das empresas credenciadas - Infinit Comércio de Produtos Sustentáveis EIRELI – CNPJ 04.965.583/0001-46, é matriz da empresa de mesmo nome Infinit Comércio de Produtos Sustentáveis EIRELI – CNPJ 04.965.583/0002-27, que participou da licitação revogada. Na ocasião, a empresa ofertou o kit por R\$ 406,00, não ficando bem posicionada em nenhum dos lotes. Na listagem dos participantes do pregão (Doc. SEI 025191514), não há informações sobre se ocorreu ou não análises de amostras desta empresa. No processo de Credenciamento, a referida empresa se diz apta a oferecer 100.000 kits (não incluído o par de tênis), conforme é possível verificar na Figura 04. Além disso, diz estar apta a fornecer imediatamente 280.000 peças constantes dos kits, por já possuir a matéria prima em estoque. Caso o material a ser utilizado para a confecção destas peças não seja de boa qualidade, o que poderia ser verificado em uma amostra preliminar, a produção destes uniformes terá sido em vão. Os atuais kits seriam comercializados por R\$ 180,00, perfazendo um total de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais) a serem repassados à empresa.

² O kit completo é composto por cinco (5) camisetas, cinco (5) pares de meias, uma (1) bermuda, uma (1) calça, um (1) blusão, uma (1) jaqueta e um (1) par de tênis.



COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL

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

Figura 04 – Declaração de Capacidade de Fornecimento – Infnit

INFINIT

Declaração de Capacidade de Fornecimento

Infnit Comércio de Produtos Sustentáveis Eireli, inscrito no CNPJ sob nº 04.965.583/0001-46, neste ato representado por [REDACTED] representante legal da empresa, portador do RG: [REDACTED] e CPF: [REDACTED], declara que possui capacidade em fornecer a quantidade de peças descritas no quadro abaixo:

QUANT KITS	PÇS POR KIT	TOTAL PÇS	DESCRIÇÃO ITEM	VL UNIT	VL TOTAL
100.000	5	500.000	CAMISETAS	R\$ 9,00	R\$ 4.500.000,00
100.000	1	100.000	BERMUDA	R\$ 16,00	R\$ 1.600.000,00
100.000	1	100.000	JAQUETA	R\$ 35,00	R\$ 3.500.000,00
100.000	1	100.000	CALÇA	R\$ 24,00	R\$ 2.400.000,00
100.000	1	100.000	BLUSÃO	R\$ 45,00	R\$ 4.500.000,00
100.000	5	500.000	MEIAS	R\$ 3,00	R\$ 1.500.000,00
		1.400.000		VALOR TOTAL	R\$ 18.000.000,00

Destacamos ainda que já temos disponível em estoque toda matéria prima para entrega dos primeiros uniformes escolares (280.000 pçs) para assim que confirmarem os primeiros pedidos pelos pais e alunos.

Fonte: Doc. SEI 029515624 (Processo SEI 6016.2020/0011876-4)

Outras empresas que estão participando do Credenciamento também se dizem aptas a fornecer uma grande quantidade de kits de uniformes à Rede Municipal de Ensino. A Empresa Múltipla Distribuidora Ltda. ME, CNPJ 10.241.470/0001-89, informa na Declaração de Capacidade de Fornecimento (Figura 05), que possui capacidade de entrega de até 100.000 kits, ao valor de R\$ 180,00 (tênis não incluso no cálculo). Neste caso, também podem chegar a ser repassados R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais) à empresa.

Figura 05 – Declaração de Capacidade de Fornecimento - Múltipla

Declaração de Capacidade de Fornecimento

A empresa **MÚLTIPLA DISTRIBUIDORA LTDA ME**, CNPJ: 10.241.474/0001-89, com sede à Rua Pássaros e Flores, 429 - Brooklin - São Paulo / SP - CEP: 04704-000, Fone/Fax: 11 5082-4276, através de seu procurador infra identificado, interessada em participar no processo licitatório supra citado, declara, sob as penas da lei, **DECLARA**, que possui capacidade em fornecer a quantidade de peças e preços (1) descritas no quadro abaixo

LOTE 1 - CONFECCAO					
ITEM	DESCRICAO	TECIDO	QTDDE	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	BERMUDA	HELANCA 100% PES	1	18,00	18,00
2	BLUSÃO	MOLETON 50/50 PA	1	32,00	32,00
3	CALÇA	HELANCA 100% PES	1	24,00	24,00
4	CAMISETA	MEIA MALHA PA 50/50	5	11,00	55,00
5	JAQUETA ESCOLAR	HELANCA 100% PES	1	36,00	36,00
6	MEIA ESCOLAR		5	3,00	15,00
TOTAL					180,00

→ Capacidade de até 100.000 kits, dependendo dos prazos de entrega

LOTE 2 - TENIS			
1	TENIS ESCOLAR		35,00
TOTAL			35,00

→ Capacidade de até 50.000 kits, dependendo dos prazos de entrega

Fonte: Doc. SEI 029515389 (Processo SEI 6016.2020/0011876-4)

A empresa Confecções Cely EIRELI, CNPJ 49.523.582/0001-80 declara estar apta a fornecer 100.000 kits de uniformes (neste kit estão contabilizados somente dois pares de meias e não está



Coordenadoria de Auditoria Geral

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

incluído o tênis), a um custo de R\$ 169,50 (sem o tênis), o que representa um repasse de R\$ 16.950.000,00 (dezesesseis milhões novecentos e cinquenta mil reais).

Figura 06 – Declaração de Capacidade de Fornecimento – Confecções Cely

Declaração de Capacidade de Fornecimento

CONFECÇÕES CELY EIRELI, inscrito no CNPJ sob nº 49.523.582/0001-80, neste ato representado por [REDACTED] casada, diretora, declara que possui capacidade em fornecer a quantidade de peças descritas no quadro abaixo:

Item	Peça	Valor máximo Unitário para fornecimento	Quantidade para fornecimento
A	Camiseta	R\$ 10,00	500.000 unid
	Pares de Meia	R\$ 3,50	200.000 unid.
	Calça	R\$ 20,00	100.000 unid
	Jaqueta	R\$ 40,00	100.000 unid.
	Bermuda	R\$ 16,50	100.000 unid.
	Blusão	R\$ 36,00	1000.00 unid.

Item	Peça	Valor máximo Unitário para fornecimento	Quantidade para fornecimento
B	Par de Tênis	R\$ 35,00	20.000 unid

Fonte: Doc. SEI 032294114 (Processo SEI 6016.2020/0011876-4)

Da mesma forma, a empresa F.F.C ME, CNPJ 21.423.737/0001-97, informa ter capacidade de entregar aos alunos da Rede Municipal de Ensino o total de 100.000 kits (não incluído o par de tênis), ao valor de R\$ 180,00, perfazendo R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais).

Figura 07 – Declaração de Capacidade de Fornecimento – F.F.C

[REDACTED] ME, inscrito no CNPJ sob nº 21.423.737/0001-97, neste ato representado por [REDACTED] representante legal, CPF nº [REDACTED] declara que possui capacidade em fornecer a quantidade de peças descritas no quadro abaixo:

Item	Peça	Valor máximo unitário para fornecimento	Quantidade para fornecimento (unid.)
A	Bermuda	R\$16,50	100.000
	Calça	R\$20,00	100.000
	Jaqueta	R\$40,00	100.000
	Blusão	R\$36,00	100.000
	Camisetas	R\$10,00	500.000
	Meias	R\$3,50	500.000
B	Par de Tênis	R\$35,00	50

Fonte: Doc. SEI 032298134 (Processo SEI 6016.2020/0011876-4)

Por fim, a empresa P.F.C Roupas ME, CNPJ 10.635.374/0001-37, informa ter capacidade de entrega de 100.000 kits (sem o par de tênis), no valor de R\$ 180,00 ao kit, podendo assim chegar ao montante de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais)



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Figura 08 – Declaração de Capacidade de Fornecimento – P.F.C

ROUPAS ME, inscrito no CNPJ sob nº 10.635.374/0001-37, neste ato representado por [REDACTED], representante legal, CPF nº [REDACTED], declara que possui capacidade em fornecer a quantidade de peças descritas no quadro abaixo:

Item	Peça	Valor máximo unitário para fornecimento	Quantidade para fornecimento (unid.)
A	Bermuda	R\$16,50	100.000
	Calça	R\$20,00	100.000
	Jaqueta	R\$40,00	100.000
	Blusão	R\$36,00	100.000
	Camisetas	R\$10,00	500.000
	Meias	R\$3,50	500.000

Fonte: Doc. SEI 035374011 (Processo SEI 6016.2020/0011876-4)

Juntas, as cinco empresas supracitadas declaram possuir capacidade de fornecimento de 500.000 kits de uniformes (não incluído o par de tênis). Da previsão de distribuição total de aproximadamente 660.965 kits³ pela SME, essas empresas serão responsáveis pela produção/fornecimento de aproximadamente 75% dos uniformes. Logo, realizar testes preventivos nas amostras dos produtos a serem fornecidos por elas contribuirá para assegurar a qualidade das confecções a serem distribuídas aos alunos atendidos pela SME.

RECOMENDAÇÃO 01

Recomenda-se que seja realizada verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas Infinit Comércio de Produtos Sustentáveis EIRELI – CNPJ 04.965.583/0001-46, Múltipla Distribuidora Ltda. ME - CNPJ 10.241.470/0001-89, Confecções Cely EIRELI - CNPJ 49.523.582/0001-80, F.F.C ME - CNPJ 21.423.737/0001-97 e P.F.C Roupas ME, CNPJ 10.635.374/0001-37, pois há a previsão de que, juntas, fornecerão aproximadamente 75% dos uniformes a serem distribuídos aos alunos da Rede Municipal de Ensino.

³ Projeção de fornecimento da Secretaria Municipal de Educação, com base no Parecer SME/AJ N° 025915736 – Processo SEI 6016.2020/0011876-4 (“O quantitativo, desse modo, decorre dos dados de 28/02/2019, momento em que houve maior número de alunos matriculados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental de janeiro de 2015 a março de 2019, conforme informações do Centro de Informações Educacionais (CIEDU), resumidas nas planilhas constantes dos documentos 018405877, 018405895 e 019623923”).



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

CONSTATAÇÃO 02 - Ausência de economicidade na forma de aquisição dos uniformes, via credenciamento.

Conforme explanado na Constatação 01 acima, as tratativas para a aquisição dos uniformes escolares da rede municipal de ensino começaram em julho de 2018, com a primeira audiência pública (Audiência Pública 001/SME/2018). Todavia, o Pregão Eletrônico 29/SME/2019, visando ao registro de preços para aquisição dos kits de uniforme escolar, somente ocorreu em outubro de 2019. Se o intuito da SME era promover agilidade na logística (aquisição, entrega e distribuição), conforme justificativa constante do Documento SEI 019684367, o lapso temporal entre o início de todo o processo e a ocorrência de fato do pregão foi superior a um ano.

Iniciado o Pregão, 20 (vinte) empresas/consórcios apresentaram propostas, conforme tabela a seguir:

Tabela 01 – Relação de licitantes que participaram do Pregão Eletrônico nº 29/SME/2019

EMPRESA	CNPJ
ANDRARI INDÚSTRIA TEXTIL EIRELI	18.696.414/0001-62
BORESTE INDÚSTRIA E COMERCIO EIRELI	18.398.242/0001-40
BRINK MOBIL EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS LTDA	79.788.766/0005-66
DIMATEX INDÚSTRIA E COMERCIO DE CONFECÇÕES EIRELI	07.562.743/0001-02
EMPORIOS INDÚSTRIA E COMERCIO LTDA	08.434.064/0001-02
GUERRA E DANTAS SERVIÇOS E COMERCIO DE VESTUARIO LTDA	10.939.067/0001-40
ID8 INDÚSTRIA E COMERCIO EIRELI	28.396.763/0001-12
INDÚSTRIA E COMERCIO DE CALÇADOS MAXIMA EIRELI	11.486.474/0001-01
INFINIT COMERCIO DE PRODUTOS SUSTENTAVEIS EIRELI	04.965.583/0002-27
KOA TEXTIL CONFECÇÕES EIRELI	22.718.427/0001-62
LT GLOBAL COMERCIO E SERVIÇOS EIRELI	08.191.340/0001-59
METODO UNIFORMES EIRELI	22.723.564/0001-95
NAYR CONFECÇÕES LTDA	02.582.267/0001-60
NILCATEX TEXTIL LTDA	95.948.618/0002-75
NOVO TEMPO IND E COM. DE ARTIGOS ESCOLARES EIRELI	01.239.951/0001-80
PALACIO DOS UNIFORMES LTDA	20.773.425/0001-40
PBF GRAFICA TEXTIL LTDA	16.994.727/0001-71
SONAR COMERCIAL LTDA	13.577.792/0001-03
UNISUL COMERCIO EIRELI	17.504.052/0001-06
WR CALÇADOS EIRELI	25.369.684/0001-24

Logo após o término da fase de lances, verificam-se os seguintes resultados, quais sejam:



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Tabela 02 – Resultado preliminar do Pregão Eletrônico nº 29/SME/2019 após o término da etapa de lances

LOTE	DRE	QTDE KITS	ARREMATANTE	LANCE	VALOR NEGOCIADO
1	BUTANTÃ	32.272	ID8 INDÚSTRIA E COMERCIO EIRELI	R\$ 208,83	R\$ 199,30
2	CAMPO LIMPO	90.379	LT GLOBAL COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI	R\$ 169,97	R\$ 169,97
3	CAPELA DO SOCORRO	52.260	LT GLOBAL COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI	R\$ 181,00	R\$ 181,00
4	FREGUESIA/BRASILÂNDIA	45.914	LT GLOBAL COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI	R\$ 179,00	R\$ 179,00
5	GUAIANASES	45.762	NAYR CONFECÇÕES LTDA	R\$ 174,64	R\$ 174,64
6	IPIRANGA	39.570	KOA TEXTIL CONFECÇÕES EIRELI	R\$ 231,99	R\$ 227,45
7	ITAQUERA	39.919	LT GLOBAL COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI	R\$ 180,00	R\$ 180,00
8	JAÇANÃ/TREMembé	43.181	NAYR CONFECÇÕES LTDA	R\$ 189,94	R\$ 189,76
9	SÃO MIGUEL	63.353	LT GLOBAL COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI	R\$ 181,99	R\$ 181,99
10	PENHA	41.912	NOVO TEMPO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE A. E. EIRELI	R\$ 180,00	R\$ 180,00
11	PIRITUBA/JARAGUÁ	65.123	NILCATEX TEXTIL LTDA	R\$ 185,00	R\$ 185,00
12	SANTO AMARO	41.027	SONAR COMERCIAL LTDA	R\$ 184,99	R\$ 184,99
13	SÃO MATEUS	60.293	NILCATEX TEXTIL LTDA	R\$ 185,00	R\$ 185,00

O valor médio negociado no pregão, para cada kit de uniforme, foi de R\$ 186,01 (cento e oitenta e seis reais e um centavo). Dada a previsão de compra inicial, de 660.965 kits, o gasto projetado da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) na aquisição dos uniformes, pela totalidade dos valores, seria de R\$ 121.708.030,17 (cento e vinte e um milhões, setecentos e oito mil, trinta reais e dezessete centavos).

Antes da revogação do certame licitatório (Pregão Eletrônico 29/SME/2019), a SME procurou meio alternativo para a aquisição dos uniformes, sendo que propôs a alteração do Decreto 54.450/2010, conforme excerto do Documento SEI 025104173 a seguir:

“O esforço pela melhora da qualidade dos uniformes levou à contratação de órgãos técnicos especializados para o desenvolvimento de um novo Termos de Referência e realização de testes de conformidade em amostras apresentadas no bojo do processo licitatório.

Ocorre que não houve sucesso em tentar se obter uma melhoria na qualidade. As licitantes tiveram suas amostras repetidas vezes reprovadas.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Assim sendo, com o objetivo de ampliar no grau máximo a competitividade do procedimento de seleção de fornecedores, a Secretaria Municipal de Educação vem propor a alteração do Decreto 54.450 de 29 de abril de 2010 para possibilitar a aquisição e distribuição dos kits de uniforme de forma diversa da atualmente prevista no artigo 4º.

O artigo 4º, na redação atual, impõe a aquisição, pela Municipalidade, dos kits e entrega a cada aluno, com identificação. O volume total envolvido na aquisição, aliado à logística de mixagem e distribuição inerentes ao processo impõem a realização de processo licitatório com etapas complexas e habilitação técnica em que a(s) empresa(s) vencedoras demonstrem a capacidade de atendimento da rede, dada a concentração que se observa nas mãos de alguns fornecedores. Na contratação passada, três consórcios forneceram os mais de 600.000 kits aos alunos municipais.

O que se propõe é a realização de credenciamento de estabelecimentos que produzem e/ou comercializam uniformes, ou lojistas que se declarem capazes e aptos a fornecer os uniformes nos padrões definidos pela Municipalidade, aos responsáveis pelos alunos da rede Municipal de ensino, no valor total do kit definido pela Secretaria Municipal de Educação.

A responsabilidade pelo fornecimento dos uniformes permanece com o Município, que estabelecerá relação direta com um número indefinido de fornecedores credenciados por toda a cidade. O pagamento será realizado diretamente a estes estabelecimentos ou por meio de instituição financeira especializada em intermediação de pagamento, levando-se em conta tratar-se de uma operação muito volumosa, com mais de 660 mil destinatários e dezenas (se não centenas ou milhares) de fornecedores, no caso de inviabilidade de desenvolvimento de solução tecnológica própria da PMSP para a automação dos processos de reserva, empenho e liquidação hoje realizados de forma manual através do SOF. A Secretaria estima que lojistas de toda a cidade terão interesse em realizar o credenciamento para o fornecimento de uniforme”.

Em resposta à proposição em tela, a AJ da SME informou, no Documento SEI 025104504, que “da instrução do presente, não se vislumbra vício de constitucionalidade ou de legalidade do ato normativo proposto, conforme considerações acerca da controvérsia jurídica analisada, devendo atentar-se para as recomendações acima expostas”. As recomendações, no caso, seriam as de que “que a Administração tome as cautelas necessárias para que a forma proposta de fornecimento e de distribuição dos uniformes escolares guarde relação com a forma que se pretendia com o êxito do Pregão Eletrônico nº 29/SME/2019, utilizando-se, nesse primeiro momento, o termo de referência, composição dos kits e valores extraídos da licitação supramencionada”.

Após trâmites administrativos (Processo SEI 6016.2020/0004405-1), foi publicado no D.O.C., em 1º de fevereiro de 2020, o Decreto 59.199, com a seguinte redação:

DECRETO Nº 59.199, DE 31 DE JANEIRO DE 2020

Altera o Decreto nº 51.450, de 29 de abril de 2010, que estabelece a padronização do uniforme escolar da rede municipal de ensino de que tratam as Leis nº 13.371, de 4 de junho de 2002, e nº 14.964, de 20 de julho de 2009.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

BRUNO COVAS, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, D E C R E T A:

Art. 1º O artigo 4º do Decreto nº 51.450, de 29 de abril de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 1º A Secretaria Municipal de Educação definirá a composição dos “kits” dos uniformes escolares, observada a exigência estabelecida na Lei nº 14.064, de 14 de outubro de 2005, de acordo com as necessidades dos alunos.

§ 2º A aquisição e entrega dos uniformes escolares pela Secretaria Municipal de Educação, respeitadas as disposições legais aplicáveis a cada espécie, poderá dar-se:

I - diretamente, após a realização de licitação na modalidade pregão;

II - mediante o credenciamento de estabelecimentos comerciais; ou (grifo nosso)

III - mediante a transferência de recursos financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, nos termos do disposto na Lei nº 13.991, de 10 de junho de 2005.

§ 3º A Secretaria Municipal de Educação disciplinará o fornecimento de uniformes escolares nos termos do disposto no inciso II do § 2º deste artigo, considerando, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - o estabelecimento comercial credenciado se comprometerá a observar as especificações técnicas dos uniformes divulgadas e o valor máximo fixado para o “kit” pela Secretaria Municipal de Educação;

II - o responsável legal pelo aluno poderá compor o “kit” de forma diversa da fixada para a rede em geral, consideradas as necessidades específicas de cada aluno, respeitado o padrão das peças aprovado pela Secretaria Municipal de Educação e o valor limite disponibilizado;

III - a possibilidade de aquisição fracionada ao longo do período definido pela Secretaria Municipal de Educação;

IV - a liberdade de escolha do credenciado pelos responsáveis legais dos alunos;

V - a possibilidade de inclusão do calçado tipo tênis na sistemática prevista no § 2º, inciso II, deste artigo.”(NR)

Art. 2º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o artigo 5º do Decreto nº 51.450, de 29 de abril de 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 31 de janeiro de 2020, 467º da fundação de São Paulo.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

BRUNO COVAS, PREFEITO

BRUNO CAETANO RAIMUNDO, Secretário Municipal de Educação

ORLANDO LINDÓRIO DE FARIA, Secretário Municipal da Casa Civil

RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR, Secretário Municipal de Justiça

MAURO RICARDO MACHADO COSTA, Secretário de Governo Municipal

Publicado na Casa Civil, em 31 de janeiro de 2020”.

Diante da mudança no normativo específico, a SME procedeu à análise da minuta do Edital de Credenciamento das lojas/empresas interessadas em fornecer os uniformes escolares, sendo que consta, do Documento SEI 025903753, que, conforme recomendado pela Assessoria Jurídica no processo nº 6016.2020/0004405-1 (025104504), a Chefia de Gabinete da SME definiu como valor a ser pago pelo fornecimento dos uniformes a quantia de R\$ 215,00 (duzentos e quinze reais) por aluno, sendo R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) de vestuário e R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) referentes ao tênis. Conforme o documento, “*tais valores, frise-se, foram elaborados com base nas propostas apresentadas no procedimento licitatório, constante do processo 6016.2018/0016694-3*”.

A AJ de SME informou, mediante Documento SEI 025915736, que, do ponto de vista técnico-jurídico, não havia óbices ao prosseguimento do presente expediente. Assim, em despacho exarado no Documento SEI 025917970, o Secretário de Educação autorizou a “abertura de Edital para Credenciamento de pessoas jurídicas interessadas no fornecimento de uniforme escolar aos alunos matriculados na rede municipal de ensino”.

O Edital de Credenciamento em apreço foi publicado no D.O.C. em 11 de fevereiro de 2020, com as condições e obrigações dos credenciados, além de nele constar o valor a ser repassado aos fornecedores:

VII - DO VALOR A SER PAGO PELO FORNECIMENTO DOS UNIFORMES ESCOLARES

(...)

7.3. O valor por estudante será de R\$ 215,00.

No anexo IV do Edital, a SME divulgou, “a título de colaboração”, os dados projetados para uma primeira extração de uniformes no ano de 2020, perfazendo um total de 538.127 (quinhentos e trinta e oito mil, cento e vinte e sete) kits de uniformes. Todavia, a projeção da SME é de que sejam atendidos 650.000 (seiscentos e cinquenta mil) alunos. Assim, o valor projetado a ser despendido nesta aquisição será de R\$ R\$ 139.750.000,00 (cento e trinta e nove milhões setecentos e cinquenta mil).

Ocorre que, além do kit atual custar aproximadamente 15,6% a mais do que o valor médio de aquisição dos kits por meio de licitação (R\$ 186,01), o credenciamento ainda implica custo adicional ao processo, devido à necessidade da aquisição do meio de pagamento a ser utilizado



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

pelos pais dos alunos, quando da compra do uniforme. A SME publicou, no D.O.C. de 22 de fevereiro de 2020, o Edital de Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020, tendo por objeto “*contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico, objetivando gerir os recursos públicos da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, destinados ao pagamento de fornecedores por ela previamente credenciados, em razão de transações relacionadas às atividades da rede municipal de ensino, descritas ao longo deste instrumento, pelo período de 12 meses*”.

No “Anexo I - Especificações do objeto – Termo de Referência”, consta o Ponto 3, “descrição do objeto”, onde está especificado:

3.16. A empresa contratada deverá disponibilizar aos responsáveis dos alunos uma solução tecnológica, a ser utilizada em telefones celulares, para que estes possam adquirir o kit de uniformes escolares junto aos fornecedores credenciados pela Secretaria Municipal de Educação.

(...)

3.18. Aos responsáveis que, eventualmente, declararem não possuir telefone celular, ou que o possuírem com restrições ao uso da solução tecnológica ora prevista, a CONTRATADA deverá disponibilizar solução que possibilite a aquisição do kit de uniforme escolar junto aos estabelecimentos credenciados. A solução deverá comportar todos os mecanismos de controle previstos no presente instrumento.

3.18.1. Estima-se que 5% dos usuários encontrem-se nestas condições e, portanto, necessitarão da solução alternativa.

3.18.2. A solução alternativa poderá ser cartão que possibilite todos os mecanismos de controle.

Quando da realização da “Pesquisa de Mercado” (fase anterior à publicação do Edital do Pregão Eletrônico 12/SME/2020), tomando por base o inciso IV do § 1º do Art. 4º do Decreto 44.279/2003 – “*múltiplas consultas diretas ao mercado*”, informou a SME (Documento SEI 026366398) que a taxa média administrativa por operação resultante da pesquisa era de 2,03%. Porém, após a publicação do Edital, a pesquisa de preço realizada junto aos fornecedores (Documento SEI 026842257 e Documento SEI 026855986) retornou os seguintes valores médios:

Figura 09 – Excerto do Documento SEI 026855986





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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

VALOR REFERÊNCIA			
Taxa percentual sobre cada transação de pagamento	% Proposto aplicado sobre o valor estimado para aquisição dos kits	Cartão Pré-Pago (Média do valor unitário)	Cartão Pré-Pago (Valor Total)
4,31%	R\$ 6.023.225,00	R\$ 2,45	R\$ 79.625,00

Fonte: Processo SEI 6016.2020/0015120-6

Cumprir destacar que o Edital, em seu item 5.3.3.7, traz que “o percentual máximo a ser cobrado dos estabelecimentos é de 0,8%, sendo que a diferença para alcançar o percentual total pactuado, previsto pelo item anterior, será suportada pela Secretaria Municipal de Educação, que a repassará à contratada em até 05 dias úteis”.

Desta forma, a SME arcaria, se a taxa final fosse igual à taxa média resultante da primeira pesquisa de mercado (2,03%), com 1,23% do valor da operação. Porém a pesquisa com os fornecedores retornou uma taxa média de 4,31%. Logo, o percentual a ser despendido pela SME passa a ser de 3,51%. Deduzidas as prováveis 32.500 operações (Ponto 3.1.8.1 do TR - 5% das operações) que serão feitas via cartão, ainda ocorreriam 617.500 (seiscentas e dezessete mil e quinhentas) operações, totalizando um dispêndio de R\$ 4.659.963,75 (quatro milhões seiscentos e cinquenta e nove mil novecentos e sessenta e três reais e setenta e cinco centavos).

Não bastando, ainda há o dispêndio com as operações realizadas via cartão pré-pago, que retornaram um valor unitário de R\$ 2,45 (dois reais e quarenta e cinco centavos), perfazendo R\$ 79.625,00 (setenta e nove mil seiscentos e vinte e cinco reais). Somados, os gastos com a aquisição do meio de pagamento totalizarão R\$ 4.739.588,75 (quatro milhões setecentos e trinta e nove mil quinhentos e oitenta e oito reais e setenta e cinco centavos).

Diante dessa análise, mostra-se antieconômica a aquisição dos uniformes pela via do credenciamento, nos termos em que se apresenta. O quadro abaixo explana os valores que seriam despendidos pelo erário quando da licitação direta, via pregão eletrônico, em comparação com a aquisição via credenciamento:

Quadro 02 – Quadro comparativo entre a licitação direta e o modelo atual de aquisição

	Pregão Eletrônico 29/SME/2019	Edital de Credenciamento nº 001/2020 + pregão Eletrônico 12/SME/2020
Quantidade de kits	660.965	650.000
Valor total dos kits	R\$ 121.708.030,17	R\$ 139.750.000,00
Custo do meio de pagamento	N/A	R\$ 4.739.588,75
Gasto total da SME	R\$ 121.708.030,17	R\$ 144.489.588,75

Quando do encaminhamento da Nota de Auditoria nº 01 – OS nº 026/2020/CGM-AUDI, verificou-se que a Secretaria Municipal de Educação teria um gasto adicional de 18,7% com o



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

atual modelo de aquisição dos kits de uniformes, em comparação à aquisição realizada via licitação, caso a aquisição ocorresse nos moldes acima.

Esta Equipe de Auditoria questionou a SME, por meio do Ofício nº 27/2020/CGM-AUDI (Documento SEI 026376481), qual seria a projeção do gasto (em reais) com a diferença do percentual pactuado, dado que o estabelecimento comercial pagaria 0,8% da tarifa – conforme item 5.3.3.7 do Termo de Referência do Pregão. Em resposta, a SME informou, por meio do Documento SEI 027122890, o que segue:

Considerando que o estabelecimento arcará com o percentual de 0,8%, a SME será responsável pelo seguinte montante, de acordo com os valores pesquisados:

<i>Taxa percentual sobre cada transação de pagamento</i>	<i>Taxa percentual estabelecimento</i>	<i>% Proposto aplicado sobre o valor estimado para aquisição dos kits (estabelecimento)</i>	<i>Taxa percentual responsabilidade SME</i>	<i>% Proposto aplicado sobre o valor estimado para aquisição dos kits (responsabilidade SME)</i>
4,31%	0,8%	R\$ 1.118.000,00	3,51%	R\$ 4.905.225,00

Salientamos que a emissão do cartão não se caracteriza como uma remuneração para a empresa que será contratada, é apenas registro de uma eventual solução residual para atendimento a todos.

Caso fosse considerada a projeção acima, o dispêndio da SME seria de R\$ 144.655.225,00 (cento e quarenta e quatro milhões seiscientos e cinquenta e cinco mil duzentos e vinte e cinco reais). Ou seja, superior em 18,85% ao negociado no Pregão Eletrônico 29/SME/2019.

Cumpramos informar que o Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020 foi adiado, conforme publicação no D.O.C. de 10 de março: “Comunicado de Adiamento - A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, através de sua Coordenadoria de Administração, Finança e Infraestrutura – Divisão de Licitações, vem por meio deste comunicar que a Sessão de Licitação referente ao Pregão em epígrafe será adiada para o dia 20/03/2020, às 10h30. Informamos que o Edital sofreu alterações”.

Após o adiamento, a SME publicou, em 17 de março, no processo SEI 6016.2020/0015120-6, a seguinte informação (Documento SEI 027170747):

“Em complemento ao documento SEI nº 026856021, temos a informar que foi realizada nova solicitação de orçamento aos fornecedores, em decorrência da exclusão dos itens 3.16.1, 3.16.2 e 3.16.3, além da exclusão da alínea “a” do item 1 do Modelo de Proposta de Preços do Termo de Referência, de acordo com o informado no documento SEI nº 027142027.

Dessa forma, foi encaminhada solicitação de orçamento aos fornecedores (observando o disposto no parâmetro IV - múltiplas consultas diretas ao mercado, do Decreto



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Municipal nº 56.818/2016), com envio do Termo de Referência e Proposta de Preços, conforme documento SEI nº 027170605.

(...)

Diante do exposto, s.m.j., informamos que a pesquisa disposta no Quadro Comparativo de Preços conforme consta em documento SEI nº 026855986, foi mantida, visto que, as empresas consultadas informaram que os valores não sofreram alteração em decorrência das exclusões realizadas.

Por fim, cumpre informar que o valor de referência para a contratação pretendida, de acordo com os valores referencias encontrados, é o abaixo exposto:

VALOR REFERÊNCIA – Parâmetro IV do Decreto Municipal nº 56.818/2016			
Taxa percentual sobre cada transação de pagamento	% Proposto aplicado sobre o valor estimado para aquisição dos kits	Valor estimado para Aquisição dos Kits de Uniformes Escolares	Valor total estimado para a contratação pretendida
4,31%	R\$ 6.023.225,00	R\$ 139.750.000,00	R\$ 145.773.225,00

Cumprir registrar que a Administração estima que 5% dos usuários necessitem de solução independentemente de smartphone e, por isso, solicita que na proposta a licitante indique eventual valor a ser cobrado por emissão de cartão (se essa for a solução adotada para esses usuários). O preço servirá apenas para registro e hipótese de eventual necessidade. Ressaltando o que já consta do edital, na proposta, se a tecnologia referente ao cartão for a principal, o custo da emissão deverá constar do valor do serviço, calculado na taxa de administração, para o qual a Administração não fará pagamento adicional. Também não haverá pagamento de emissão de cartão para o que exceder os 5% de usuários estimados pela Administração”.

Caso a SME utilizasse-se dos parâmetros informados acima, o “valor total estimado para a contratação pretendida” seria de R\$ 145.773.225,00 (cento e quarenta e cinco milhões setecentos e setenta e três mil duzentos e vinte e cinco reais). Ou seja, 19,77% superior ao valor que seria despendido caso a contratação seguisse os parâmetros estipulados inicialmente, quando da realização do Pregão Eletrônico 29/SME/2019. Logo, verifica-se que não há economicidade no atual modelo de contratação, via credenciamento.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE:

A SME, em 08/04/2020, por meio do Encaminhamento SME/COAD/DIAL Nº 027924280, disponível no Processo Eletrônico SEI nº 6067.2020/0005489-6, manifestou-se nos seguintes termos:

“Com relação aos valores alcançados no PE nº 29/SME/2020, não é possível afirmarmos que o pregão foi bem sucedido, tendo em vista que as amostras apresentadas pelas licitantes não atenderam as exigências estabelecidas nas especificações técnicas. Além disso, é temerário



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

afirmarmos também que o referido pregão seria mais econômico, considerando o não atendimento às exigências do edital e a sua revogação.

O valor de R\$ 215,00, sendo R\$ 180,00 para o vestuário e R\$ 35,00 para o calçado, foi definido com base nos valores alcançados na licitação em comento. Não podemos afirmar, s.m.j., que os valores ofertados no pregão revogado foram os mais vantajosos, tendo em vista que a licitação não foi bem sucedida, pelos motivos já expostos.

A quantidade de kits indicada (650.000) é estimada, portanto, o valor a ser considerado também é estimado. Ressaltamos que o valor referência para o Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020 sofreu alterações, conforme documento SEI 027774725.

Destacamos que não há a definição do valor para cada item a fim de permitir que o credenciado tenha liberdade e flexibilidade para compor o seu preço, não ultrapassando o valor máximo estabelecido.

Para iniciar o processo de credenciamento, a proponente precisa fazer o seu cadastro no portal do uniforme (<https://portaldeuniformes.sme.prefeitura.sp.gov.br/cadastro>). Uma das informações obrigatórias é a inserção dos valores unitários dos itens a serem fornecidos (tela abaixo). Ao terminar o preenchimento, o proponente deve declarar que as informações prestadas são verdadeiras e que concorda com os termos do edital. Assim, a credenciada deverá se comprometer a fornecer os itens pelos valores máximos indicados.

Desta forma, o valor máximo estabelecido é de R\$ 215,00, podendo o lojista fornecer as peças por preços menores, ou seja, este modelo permite que a flexibilidade seja maior para a definição dos valores unitários, respeitando o preço máximo. É possível que estes preços sejam menores do que o limite estabelecido pela SME”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em 02 de abril de 2020, a SME recebeu o Ofício SSG-GAB 8149/2020, relacionado ao Processo TC/004654/2020, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, onde constava que “*em cumprimento ao quanto deliberado na 8ª Sessão Ordinária Não Presencial, encerrada em 31/03/2020, comunico a Vossa Excelência que não foi referendada pelo Plenário a medida liminar de suspensão do procedimento licitatório do Excelentíssimo Senhor Conselheiro, ficando autorizado seu prosseguimento, nos termos da Certidão que acompanha o presente*” (Doc. SEI 028012042). Dada a autorização para prosseguimento do certame, a SME publicou, no D.O.C. de 04 de abril de 2020, a reabertura da licitação, para ser realizada em 09 de abril de 2020, às 10h30min (Doc. SEI 028012931).

Em 13 de abril de 2020, conforme Encaminhamento SME/COAD/DILIC/NLIC Nº 028013714 constante do Processo SEI 6016.2020/0015120-6, o Núcleo de Licitações informou que “*durante a fase de lances, verificamos que as empresas cadastraram Proposta de Preços no Sistema Comprasnet de forma divergente, impossibilitando que ocorresse a disputa entre as 4 (quatro)*



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

empresas participantes”, restando a licitação “prejudicada por não haver regularidade na forma de cadastro das Propostas de Preços, encaminhamos o presente para análise e deliberação quanto ao prosseguimento do Pregão Eletrônico 12/SME/2020”. Em consulta à Assessoria Jurídica da pasta, o Parecer SME/AJ Nº 028019444 trouxe que “a declaração de licitação prejudicada, com a posterior realização de um novo certame, atende aos interesse da Administração, pois permite que ela busque a proposta mais vantajosa. De outra banda, a declaração de licitação prejudicada não ocasionará prejuízos aos licitantes, já que eles poderão participar novamente do certame. Em suma, a declaração de licitação prejudicada, nos parece passível de ser acatada no caso”. Diante disso, o Despacho Autorizatório (Doc. SEI 028031804) declarou prejudicada a licitação do Pregão nº 12/SME/2020.

Em 16 de abril de 2020, após manifestações constantes da Nota Técnica SME/COAD/DILIC/NLIC 028135436 e Parecer SME/AJ Nº 028142043, o Despacho Autorizatório SME/COAD 028154277 autorizou a abertura de nova licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, sendo o Edital 28/SME/2020 publicado no D.O.C. em 17 de abril de 2020. O referido pregão, mais uma vez, teve sua realização suspensa a pedido do TCM, conforme Doc. SEI 028662443. O Ofício SSG 12700/2020, de 15 de maio de 2020, por sua vez, trouxe que “*em cumprimento ao quanto determinado pelo Colegiado na 3.090ª Sessão Ordinária, realizada em 13/05/2020 (...) não foi referendada a medida liminar de suspensão do procedimento licitatório, ficando autorizado seu prosseguimento, nos termos da Certidão supramencionada*”. No D.O.C. de 16 de maio de 2020 foi publicada a reabertura do certame para dia 21 de maio de 2020 (Doc. SEI 029069386), com posterior adiamento para 26 de maio de 2020 (Doc. SEI 029560922).

Consta no Processo SEI 6016.2020/0015120-6 a Ata SME/COAD/DILIC/NLIC Nº 030089197 contendo a íntegra do Pregão Eletrônico 28/SME/2020, tendo sido a empresa “Mercadopago.com Representações Ltda.” (CNPJ nº 10.573.521/0001-91) a vencedora na fase de lances do pregão. O Doc. SEI 029798137 traz a proposta de preço negociada com a empresa, qual seja:

Figura 10 – Valor total da Proposta de Preço – taxa incidente sobre cada transação

--



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

1. Taxa percentual a ser cobrada dos estabelecimentos credenciados, incidente sobre cada transação de pagamento:				
A	B	C (A x B)	Valor total da Proposta de Preços (Valor a ser cadastrado no Sistema Comprasnet, para fins de julgamento da licitação)	
Valor estimado do Kit de Uniforme Escolar	Taxa de percentual incidente sobre cada transação de pagamento	Valor em reais do percentual aplicado ao valor estimado do contrato		
R\$ 139.750.000,00	0,0%	R\$ 0,00	A + C (No caso de percentual de acréscimo)	R\$139.750.000,00
			A – C (No caso de percentual de desconto)	

Fonte: Processo SEI 6016.2020/0015120-6 (Doc. SEI 029798137)

Figura 11 – Valor para emissão do cartão (previsão de 5% dos usuários)

2. Emissão do cartão, conforme previsões dos itens 3.18 e 3.18.1 do Anexo I do Edital:		
A	B	C (A x B)
Valor unitário do cartão	5% previstos de emissão de cartão	Valor Total
R\$0	32.500	R\$0

Fonte: Processo SEI 6016.2020/0015120-6 (Doc. SEI 029798137)

Diante disso, foi agendada a Prova de Conceito (PCO), conforme Item 9 do Edital N° 28/SME/2020 (Doc. SEI 028348278), para a data de 15 de Junho de 2020. Após a ocorrência da PCO (Doc. SEI 030072846), foi realizada, em 18 de Junho de 2020, diligência, conforme Doc. SEI 030072846. Por fim, realizados os trâmites administrativos detalhados na Informação SME/COAD/DILIC/NLIC N° 030678791, dos esclarecimentos prestados na Nota Técnica SME/COAD/DILIC/NLIC 030678999 e da análise constante no Parecer SME/AJ N° 030712542, em 09 de Julho de 2020 foi adjudicado o objeto para a empresa Mercadopago.com Representações Ltda., CNPJ N° 10.573.521/0001-91, vencedora do certame, e homologado o

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

procedimento licitatório na modalidade de Pregão Eletrônico nº 28/SME/2020, conforme Doc. SEI 030733939 .

O Termo de Contrato (TC) Nº 246/SME/2020 foi assinado em 10 de Julho de 2020, trazendo o valor total da contratação estipulada em R\$ 139.750.000,00 (cento e trinta e nove milhões, setecentos e cinquenta mil reais), pelo fornecimento do meio de pagamento a ser utilizado na aquisição dos uniformes escolares. Este valor é relativo ao constante do Item 3.12 (Descrição do Objeto) do Anexo I (Termo de Referência) do TC. Como a proposta vencedora previu taxa de administração de 0% (Figura 11), a contratação resultou no montante descrito acima. Além disso, a empresa vencedora propôs valor de R\$ 0,00 para a solução alternativa (Figura 12), constante dos Itens 3.18.1 e 3.18.2 do TR.

Figura 12 – Valor da contratação do meio de pagamento

3.12. O aludido valor de R\$ 215,00 por aluno, multiplicado pelo número atual de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, na ordem de 650 mil alunos, resulta na estimativa de R\$ 139.750.000,00, os quais serão desembolsados pela Secretaria Municipal de Educação, na medida em que os responsáveis por tais alunos forem adquirindo as peças do uniforme na rede credenciada de fornecedores.

3.18.1. Estima-se que 5% dos usuários encontrem-se nestas condições e, portanto, necessitarão da solução alternativa.

3.18.2. A solução alternativa poderá ser cartão que possibilite todos os mecanismos de controle.

Fonte: Processo SEI 6016.2020/0015120-6 (Doc. SEI 030971223)

Finalizado o processo de contratação do meio de pagamento, verifica-se, enfim, que o dispêndio da Secretaria Municipal de Educação na aquisição dos kits de uniformes escolares será de R\$ 139.750.000,00 (cento e trinta e nove milhões, setecentos e cinquenta mil reais), para o ano de 2020.

Recordando, quando da realização do Pregão Eletrônico nº 29/SME/2019, para a aquisição direta dos kits, o resultado preliminar trouxe os valores constantes da Tabela 2, sendo que o valor médio negociado no pregão, para cada kit de uniforme, foi de R\$ 186,01 (cento e oitenta e seis reais e um centavo).

Assim, tomando por base o valor médio e o número de kits previsto para aquisição (650.000 kits), o dispêndio da Secretaria Municipal de Educação, por meio da contratação direta, seria de R\$ 120.906.500,00 (cento e vinte milhões novecentos e seis mil e quinhentos reais). Uma economia de R\$ 18.843.500,00 (dezoito milhões oitocentos e quarenta e três mil e quinhentos reais). Ou seja, com o modelo adotado pela SME, de aquisição de uniformes por meio do credenciamento de fornecedores, estipulando o valor de R\$ 215,00 (duzentos e quinze) reais por kit, o gasto total será superior em aproximadamente 15,6%.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Todavia, caso o credenciamento atinja o seu objetivo, que é o de trazer mais qualidade às peças constantes dos kits de uniformes, o aumento desta despesa resta justificado, pois a aquisição terá sido eficaz, atingindo o seu objetivo. Por essa razão, esta Equipe reforça a necessidade de verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas/lojas credenciadas, como já explanado na Constatação 01.

E dada que a contratação da empresa fornecedora do meio de pagamento eletrônico já foi realizada, não há recomendações a serem feitas.

CONSTATAÇÃO 03 - Irregularidade na aquisição e entrega de uniformes escolares por meio de recursos financeiros transferidos às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.

De acordo com o art. 4º, § 2º, III do Decreto Municipal nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020, fica estabelecida a possibilidade de realização da despesa referente à aquisição e entrega de uniformes dos alunos matriculados, nas Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs e nos Ciclos I e II das Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs, com recursos financeiros oriundos da transferência realizada às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, conforme o exposto abaixo:

“Art. 4º. O uniforme escolar será distribuído aos alunos matriculados nas Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs e nos Ciclos I e II das Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEFs.

(...)

§ 2º A aquisição e entrega dos uniformes escolares pela Secretaria Municipal de Educação, respeitadas as disposições legais aplicáveis a cada espécie, poderá dar-se:

(...)

III - mediante a transferência de recursos financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, nos termos do disposto na Lei nº 13.991, de 10 de junho de 2005.

Cumpre salientar que a referida Lei Municipal nº 13.991 de 10 de junho de 2005 instituiu o Programa de Transferência de Recursos Financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e apresenta o seguinte em seus Artigos 2º e 3º:

“Art. 2º O Programa consiste na transferência de recursos financeiros estabelecidos em Orçamento pela Prefeitura do Município de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Educação, em favor das Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, em conta específica.

Art. 3º Os recursos transferidos ao Programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção dos equipamentos existentes, conservação das instalações físicas do



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

sistema de ensino, e de pequenos investimentos, de forma a contribuir supletivamente para a garantia do funcionamento das unidades educacionais, devendo ser aplicados

I - na aquisição de material permanente;

II - na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da unidade educacional;

III - na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade educacional;

IV - no desenvolvimento de atividades educacionais;

V - na implementação de projetos pedagógicos da unidade educacional; e

VI - na contratação de serviços.

VII - programas e projetos de inserção de tecnologias na educação.

Adicionalmente, em conformidade com a Lei Federal nº 9.394, de 20 de novembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira verifica-se que:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tomando-se em conta o disposto no art. 71 da Lei nº 9.394/96 e, conforme observado no art. 3º da Lei Municipal nº 13.991/2005, depreende-se que a rubrica relativa à aquisição e entrega de uniformes escolares não se enquadra em nenhuma das hipóteses de aplicações a serem direcionadas pelos recursos transferidos às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, ou seja, inexistente qualquer amparo na legislação municipal de utilização dessas verbas públicas, especificadas no decreto municipal, para a cobertura de despesa considerada incompatível com o objetivo do Programa de Transferência de Recursos Financeiros.

Para constar, esta Equipe de Auditoria apresenta o questionamento inserido na seção orientadora do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb> (consulta em 19 de março de 2020), que segue:

“5.9. Despesas com aquisição e distribuição de uniformes escolares podem ser custeadas com recursos do Fundeb? Essas despesas não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 - LDB. Tais despesas encontram-se mais próximas daquelas caracterizadas como assistência social, por conseguinte não integrantes do conjunto de ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Assim, seu custeio não deve ser realizado com recursos do Fundeb, ainda que os alunos beneficiários sejam da educação básica pública”.

Por todo o exposto, a Equipe de Auditoria entende não ser possível a realização de repasses/verbas públicas para a aquisição de uniformes de forma direta às Associações de Pais e Mestres, da forma como está estipulada no art. 4º, § 2º, III do Decreto Municipal nº 59.199.

Outro ponto de observação é o fato de não constar no processo SEI nº 6016.2020/0004405-1, em nenhuma das etapas de desenvolvimento do “Decreto Municipal nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020”, qualquer menção à possibilidade de se repassar diretamente às Associações de Pais e Mestres o dinheiro referente à aquisição dos uniformes escolares. O decreto supracitado “altera o Decreto nº 51.450, de 29 de abril de 2010, que estabelece a padronização do uniforme escolar da rede municipal de ensino de que tratam as Leis nº 13.371, de 4 de junho de 2002, e nº 14.964, de 20 de julho de 2009”.

O que foi proposto pela Secretaria Municipal de Educação, a princípio, era “a realização de credenciamento de estabelecimentos que produzem e/ou comercializam uniformes, ou lojistas que se declarem capazes e aptos a fornecer os uniformes nos padrões definidos pela Municipalidade, aos responsáveis pelos alunos da rede Municipal de ensino, no valor total do kit definido pela Secretaria Municipal de Educação” (Documento SEI 025104173). E a minuta do decreto

**COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL**

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

apensada ao processo (Documento 025104146) não traz outras formas de aquisição dos uniformes, senão as seguintes:

§ 2º. A aquisição e entrega dos uniformes escolares pela Secretaria Municipal de Educação, observadas as prescrições legais aplicáveis a cada espécie, poderá se dar mediante:

I – diretamente, após a realização de pregão; ou

II – credenciamento de estabelecimentos comerciais.

O parecer que segue, da Assessoria Jurídica da SME (Documento SEI 025104504), analisa somente os pontos propostos acima e menciona o constante da justificativa da SME (Documento SEI 025104173) que cita a “ausência de criação de programa novo, de transferência de renda ou de programa assistencial ou outro de qualquer natureza”. No parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria de Governo Municipal (Documento SEI 025154221), consta que “foi proposta a minuta de decreto de doc. 025104146, que altera as regras de fornecimento dos uniformes escolares, prevendo duas alternativas, uma com fornecimento direto pelo Poder Público após licitação dos “kits”, e outra indireta, por meio de credenciamento de estabelecimentos comerciais” (grifo nosso). O mesmo parecer traz que:

“Parece-nos legítima e legal a abertura da possibilidade do fornecimento do kit de uniforme ser realizado (i) de forma direta, pela aquisição dos uniformes pelo município por meio de licitação, com sua correspondente distribuição aos alunos, ou (ii) de forma indireta, por meio do credenciamento de estabelecimentos que deverão fornecer os diversos elementos do “kit” de forma individualizada, à escolha dos pais dos alunos da rede municipal de ensino, com pagamento recaindo em face do tesouro municipal por meio de rubrica orçamentária devidamente indicada”.

A Assessoria Jurídica conclui o parecer acompanhando “a conclusão de SME.AJ que a minuta de decreto proposta não possui vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, sendo o objeto da alteração questão de oportunidade e conveniência, a ser avaliada pela autoridade competente, no caso, o Sr. Prefeito”.

Por fim, segue a manifestação da Secretaria Municipal de Justiça (Documento SEI 025516644), que diz que “considerando apenas os aspectos jurídicos da proposta, não há como não endossar as conclusões dos pareceres mencionados quanto a não haver vício de constitucionalidade ou de legalidade no ato normativo proposto, endossando, também, as preocupações destacadas nos pareceres quanto aos cuidados que devem ser tomados quando da eventual implantação do credenciamento, para que não configure a infração às normas legais, em especial às normas eleitorais”.

Verifica-se, assim, que não houve manifestação das Secretarias envolvidas na mudança do Decreto nº 51.450 de 29 de abril de 2010 sobre a inclusão do dispositivo que passou a permitir a transferência de recursos financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino para a aquisição de uniformes escolares.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Logo, por todo o exposto, esta Equipe de Auditoria entende ser irregular a aquisição e entrega de uniformes escolares por meio de recursos financeiros transferidos às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE:

A SME, em 27/04/2020, por meio do Encaminhamento SME/COAD/DIAL Nº 028383310, disponível no Processo Eletrônico SEI nº 6067.2020/0005489-6, manifestou-se nos seguintes termos:

“Com relação ao Decreto nº 59.199/2020, ratificamos o exposto no processo nº 6016.2020/0004405-1. A minuta que a SME propôs é a constante no documento SEI 025104146.

Assim, as manifestações e propostas da SME quanto ao Decreto mencionado a fim de regulamentar as Leis nº 13.371/2002 e 14.964/2009, que dispõem sobre o uso do uniforme escolar pelos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino e sua padronização, alterando as disposições do decreto nº 51.450/2010 são as constantes no processo supramencionado”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria Municipal de Educação afirma, em sua resposta à Equipe de Auditoria (Doc. SEI 028383310), que a minuta por ela proposta não contemplava a redação do que hoje está disposto no art. 4º, § 2º, III do Decreto Municipal nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020. De fato, a minuta proposta pela SME difere do que foi publicado, por fim, no D.O.C. em 1º de Fevereiro de 2020.

A redação, conforme consta na referida publicação, permite que a aquisição dos uniformes escolares pela Secretaria Municipal de Educação possa ocorrer mediante a transferência de recursos financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, nos termos do disposto na Lei nº 13.991, de 10 de junho de 2005.

Ratificando o disposto no corpo desta Constatação 03, esta Equipe de Auditoria entende não ser possível o repasse de recursos para a aquisição direta dos uniformes, por meio do Programa de Transferência de Recursos Financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino. A justificativa para a inclusão do inciso III no § 2º do Artigo 4º do Decreto não encontra respaldo no disposto na Lei nº 13.991/2005.

Além disso, não há, em nenhuma das etapas de desenvolvimento do “Decreto Municipal nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020”, conforme é possível verificar no Processo SEI 6016.2020/0004405-1, qualquer menção ao repasse direto de recursos às Associações de Pais e Mestres, tendo sido esta disposição incluída somente na etapa final da construção do Decreto. Logo, o constante do art. 4º, § 2º, III do Decreto Municipal nº 59.199 não passou pelo crivo das Assessorias Jurídicas das pastas envolvidas, o que poderia ter detectado tal impossibilidade de forma tempestiva.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

RECOMENDAÇÃO 02

Recomenda-se, por todo o exposto, que seja adotado pela Secretaria Municipal de Educação o disposto no art. 4º, § 2º, I e II do Decreto Municipal nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020, em detrimento do art. 4º, § 2º, III, como forma de aquisição e repasse dos uniformes escolares aos alunos da Rede Municipal de Ensino, tendo em vista se tratar de uma faculdade e não de uma obrigatoriedade.

CONSTATAÇÃO 04 - Ausência de exigência de garantia contratual adequada à execução do objeto apresentado no Termo de Referência do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020.

Esta Equipe de Auditoria encaminhou à SME, por meio do Ofício nº 27/2020/CGM-AUDI (Documento SEI 026376481), questionamento acerca da “escolha da garantia contratual com fulcro no §1º do artigo 56 da lei 8.666/1993, e não o constante do §3º - conforme item 9.1” do termo de Referência anexado ao Processo SEI 6016.2020/0015120-6 (Documento SEI 026332649). A Unidade respondeu o questionamento por meio do Documento SEI 027122890, conforme segue:

“(…) a fixação de garantia para a execução de um contrato administrativo é uma faculdade da Administração.

*Isso ocorre porque a fixação da garantia, se por um lado resguarda a Administração de eventuais riscos envolvendo a má-execução na prestação do serviço, por outro lado **também pode implicar em restrição a competitividade do certame e aumento do custo do serviço a ser contratado**, uma vez que o valor da garantia é usualmente repassado no preço final do serviço.*

Nesse sentido, em um juízo de ponderação, entendeu-se que o valor de 5% se mostra razoável para os fins perseguidos na presente contratação. O aumento desse percentual poderia implicar em diminuição do número dos interessados na licitação, bem como em um aumento excessivo dos custos, uma vez que o valor da garantia poderia ser repassado à proposta, o que poderia, inclusive, implicar em violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração (Art. 3º, da Lei 8.666/93).

*Cumprе ressaltar, inclusive, que em licitações para a contratação de serviços análogos no âmbito desse Município, **sequer se tem exigido garantia**”.*

Cumprе lembrar que o §3º do art. 56 da Lei das Licitações expõe o seguinte:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

(…)



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato.

Ressalta-se que as obras, serviços e fornecimentos de grande vulto são aqueles cujo valor estimado seja superior a 25 vezes o limite estabelecido no art. 23, I, c da Lei das Licitações. Sendo assim, enquadram-se nesse dispositivo as licitações com valores superiores a R\$ 37.500.000,00. Por outro lado, entende-se por certame de alta complexidade técnica aquele que envolve uma alta especialização, como fator de relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, conforme o §9º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

Por fim, a garantia para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, poderá ser elevada para até 10% do valor do contrato, conforme o §3º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993. Gize-se que, nas contratações normais, o limite é de até 5%.

Além disso, cumpre destacar os seguintes itens fixados no aludido Termo de Referência:

“2. MOTIVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO E DAS EXIGÊNCIAS

(...)

2.7. Mas não é só. A qualidade do Kit de uniforme escolar, conforme registrado alhures, deve estar articulada com a economicidade de sua aquisição. Nessa esteira, o processo do credenciamento dos fornecedores das peças do uniforme foi instruído com pesquisa de mercado, que estimou o valor total de R\$ 215,00 por aluno, para aquisição dos mencionados produtos.

*2.8. Referido valor, multiplicado pelo número atual de alunos matriculados na rede de ensino, na ordem de 650 mil alunos, resulta na estimativa de **R\$ 139.750.000,00**, os quais serão desembolsados pela Secretaria Municipal de Educação, na medida em que os responsáveis por tais alunos forem adquirindo as peças do uniforme na rede credenciada de fornecedores.*

*2.9. Isto significa que existe a necessidade de contratar empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico – eis o objeto do presente certame –, que será **encarregada de gerir o aludido montante, destinando-o da conta de pagamento específica a ser criada**, de titularidade da Secretaria Municipal de Educação, diretamente ao fornecedor credenciado do uniforme, por ocasião da venda comprovada aos responsáveis dos alunos, observado o procedimento do item 5.3.3.4.*

*2.11. Considerando o montante a ser gerido pela empresa contratada, na ordem de **R\$ 139.750.000,00, resultante de 650 mil transações de pagamento estimadas (na hipótese de cada aluno realizar uma transação, apenas)**, é necessário que as empresas candidatas à licitação demonstrem qualificação técnica proporcional, consistente na comprovação de fornecimento de meio de pagamento, em que foram realizadas, no*



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

mínimo, 195 mil transações de pagamento em um período de 12 meses, o que corresponde a 30% do quantitativo total previsto no objeto licitado.

3. DESCRIÇÃO DO OBJETO

3.13. Para tanto, a CONTRATADA deverá criar conta de pagamento eletrônico, por meio da qual a Secretaria Municipal de Educação disponibilizará a quantia total de R\$ 139.750.000,00, em conformidade com o procedimento descrito no item 5.3.3.4.

4. CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DO MEIO DE PAGAMENTO

*4.1. Para assegurar o desembolso dos valores da Secretaria Municipal de Educação aos estabelecimentos (fornecedores) credenciados, em razão da aquisição do kit de uniforme escolar por parte dos responsáveis pelos alunos, a CONTRATADA deverá utilizar meio de pagamento eletrônico rígido e envolto por **múltiplos controles, contemplando, no mínimo, as seguintes características:***

4.1.1. Identificação inequívoca de que a aquisição do kit de uniforme escolar foi realizada pelo responsável do aluno. A aquisição não poderá ser feita por pessoas que não constem da lista transmitida pela Secretaria Municipal de Educação.

4.1.2. Sistema antifraude, por meio de captura de foto de documento pessoal do responsável do aluno, possibilitando a conferência da identificação antes de ativar a conta, admitido mecanismo análogo que assegure os mesmos fins.

4.1.3. Identificação do estabelecimento credenciado pela Secretaria Municipal de Educação, apto a fornecer o kit de uniforme escolar, com base em lista transmitida pela referida Secretaria à CONTRATADA.

4.1.4. Dispositivo de captura da nota fiscal emitida pelo estabelecimento credenciado, apontando a venda das peças que compõem o kit de uniforme escolar.

4.1.4.1. O dispositivo também deverá realizar a validação da nota fiscal capturada junto aos órgãos fazendários competentes”.

Depreende-se, a partir dos itens constantes no Termo de Referência, que a empresa contratada deverá gerir um valor estimado de R\$ 139.750.000,00 a serem repassados pela Secretaria Municipal de Educação. Além disso, a contratada deverá utilizar meios rígidos de pagamento eletrônico e com múltiplos controles, a fim de evitar, por exemplo, fraudes e com o objetivo de identificar, de forma pormenorizada, o processo de aquisição dos kits de uniformes pelos responsáveis e o estabelecimento credenciado pela SME, competente para fornecê-los.

Isto posto, resta claro que a SME busca a contratação de um serviço de grande vulto que estará vinculado a riscos financeiros consideráveis. Com base na relevância do valor a ser transferido pela SME à empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico, seria prudente aos gestores da Unidade dispor, no Termo de Referência, exigência de uma garantia objetiva mais condizente com a execução do objeto em lide, a fim de assegurar que a empresa contratada cumpra as obrigações contratuais assumidas, tornando possível à Administração a célere reposição de eventuais prejuízos que possa vir a sofrer em caso de inadimplemento.

Em que pese ser a exigência de garantia uma discricionariedade do gestor, esta Equipe de Auditoria entende ser prudente que a questão seja avaliada, visto que ocorreram na PMSP problemas com repasses de pagamentos por parte de empresa contratada para gerir meios de pagamentos. A título de exemplo, tem-se o que consta do Processo SEI 6410.2016/0000076-8,



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

referente à contratação de “*empresa para a prestação de serviços de captura, roteamento, transmissão, processamento, compensação e liquidação financeira das transações realizadas por meio de cartões magnéticos com função de débito e ou crédito, sendo à vista e ou parcelado, por um período de 12 meses, renováveis por igual período, através de terminais fixos, móveis e tef, sem ônus para a contratante*”, por parte do Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP). No caso em tela, estima-se que a autarquia teve um prejuízo de aproximadamente R\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais) em repasses não realizados pela empresa contratada.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE:

A SME, em 08/04/2020, por meio do Encaminhamento SME/COAD/DIAL N° 027924280, disponível no Processo Eletrônico SEI nº 6067.2020/0005489-6, manifestou-se nos seguintes termos:

*“Ratificamos o exposto anteriormente, a fixação da garantia, se por um lado resguarda a Administração de eventuais riscos envolvendo a má-execução na prestação do serviço, por outro lado **também pode implicar em restrição a competitividade do certame e aumento do custo do serviço a ser contratado**, uma vez que o valor da garantia é usualmente repassado no preço final do serviço.*

Nesse sentido, em um juízo de ponderação, entendeu-se que o valor de 5% se mostra razoável para os fins perseguidos na presente contratação. O aumento desse percentual poderia implicar em diminuição do número dos interessados na licitação, bem como em um aumento excessivo dos custos, uma vez que o valor da garantia poderia ser repassado à proposta, o que poderia, inclusive, implicar em violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração (Art. 3º, da Lei 8.666/93).

*Cumprе ressaltar, inclusive, que em licitações para a contratação de serviços análogos no âmbito desse Município, **sequer se tem exigido garantia**. Citamos, por exemplo, o Edital 19/2018-COBES, para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de veículos, máquinas e equipamentos, por meio de Cartão de Pagamento Magnético ou microprocessado para Prefeitura do Município de São Paulo.*

Conforme se verifica da cláusula décima primeira do edital, sequer foi exigido garantia para a execução dos serviços:

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA
DA GARANTIA**

11.1 Para execução deste contrato, não será exigida a prestação de garantia.

No caso dos autos, tendo em vista os valores envolvidos na contratação e baseado em juízo de ponderação de valores (Dever de cautela Vs ampliação da concorrência e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração), entendeu-se que o valor de 5% se mostra razoável aos fins buscados na contratação.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Destacamos ainda os esclarecimentos prestados pela Assessoria Jurídica desta Pasta no documento SEI 027028428 e a recomendação do Chefe de Gabinete no documento SEI 027059799”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise realizada pela equipe de auditoria acerca da manifestação da Unidade (Doc. SEI 027924280), é possível afirmar que a mesma se limitou a citar apenas dois pontos sensíveis que poderiam ser implicados com o incremento da porcentagem da garantia contratual, os quais são: redução da competitividade do certame e eventual acréscimo do custo do serviço a ser contratado.

Sob o mesmo contexto desenvolvido na Nota de Auditoria nº 01 – O.S. nº 026/2020/CGM-AUDI (Doc. SEI 027427153), enviada em 25 de março de 2020, e embora haja a discricionariedade do gestor em exigir a garantia contratual ou não, a Equipe de Auditoria mantém o entendimento sobre a adequabilidade da garantia em função do valor total do serviço, uma vez que, no âmbito da PMSP, já existe histórico de inconsistências em repasses que estavam sob responsabilidade de empresa contratada para gestão de pagamentos, em que não houve a devida transferência dos valores por parte de pessoa jurídica contratada. Esta ocorrência já havia sido mencionada pela equipe na Nota de Auditoria supracitada. No exemplo dado, lembrou-se o dano sofrido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP) (Processo SEI 6410.2016/0000076-8), onde a autarquia teve um prejuízo estimado de R\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais), por conta do inadimplemento em relação aos repasses que deveriam ser realizados pela empresa contratada.

Relembra-se que o objetivo da Unidade auditada, conforme o Edital de Pregão Eletrônico nº 28/SME/2020, era a contratação de um serviço cujo valor aproximado de R\$ 139.000.000,00 (cento e trinta e nove milhões de reais) seria gerido pela empresa fornecedora de pagamento eletrônico. Além disso, cumpre mencionar que o valor da garantia contratual exigida em serviços de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, expõe a supremacia da Administração, visto que tal valor estipulado servirá como pagamento de futuras multas que podem ser aplicadas e de possíveis débitos decorrentes de prejuízos causados à contratante (SME), sem que para isso seja necessária a propositura de ação judicial. Ressalta-se, também, que, segundo o parágrafo único do art. 2º da Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 76/2019, o valor da garantia a ser recolhido deverá ser igual ou superior àquele estipulado no instrumento convocatório.

Dessa forma, pode-se concluir que, devido à importância do serviço contratado e da magnitude do valor a ser repassado pela SME à empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico, é recomendável aos gestores da Unidade auditada uma ponderação mais apropriada quanto à estimativa de uma porcentagem mais adequada ao objeto apresentado no Edital de Pregão Eletrônico nº 28/SME/2020, com o objetivo primordial de assegurar que a empresa contratada possua capacidade de cumprir condições, custos e prazos sem que haja malversação na gestão de recursos públicos, estimulando assim a empresa contratada no cumprimento todas as obrigações

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

previstas no instrumento convocatório, além de garantir à Administração o ressarcimento de eventuais prejuízos causados por ineficiência ou irregularidades cometidas durante a execução do objeto pactuado.

Haja vista que a Unidade entendeu que, após análises, o valor de 5% se mostrava razoável aos fins buscados na contratação, não há recomendações a serem feitas.

CONSTATAÇÃO 05 - Possibilidade de subcontratação sem especificação dos limites legais, conforme previsão da Lei nº 8.666/1993.

De acordo com o Edital 12/SME/2020 (Documento SEI 027156738), admite-se a subcontratação de instituição de pagamento e de central de atendimento, consoante os itens apontados a seguir:

2. Condições de participação, acesso a informações e impugnação ao edital

(...)

2.8 Será admitida a subcontratação de instituição de pagamento e/ou de central de atendimento, mantidas as responsabilidades contratuais e legais da empresa contratada.

2.8.1 A contratada deverá apresentar, com relação à (s) subcontratada (s), os documentos exigidos para regularidade fiscal (item 8.4 e subitens) e, tratando-se de subcontratação de instituição de pagamento, deverá apresentar, também, a autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil (subitem 8.7.1).

Anexo I: Especificações do objeto – Termo de Referência

(...)

2.14. Com o propósito de ampliar a competição no certame e, ao final da disputa, conquistar proposta vantajosa ao interesse público, foi disciplinada a participação de empresas em forma de consórcio, admitida, ainda, a eventual subcontratação de instituição de pagamento e central de atendimento, mediante o cumprimento das formalidades editalícias e legais inerentes.

A Lei das Licitações admite a subcontratação, exigindo a previsão contratual e prévia anuência da Administração, conforme se depreende dos artigos 72 e 78, VI da Lei nº 8.666/1993:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

(...)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

*VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, **não** admitidas no edital e no contrato;*

Porém, de acordo com o Tribunal de Contas da União, uma vez aceita a subcontratação, deve a Administração Pública exigir do subcontratado “a apresentação dos documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, idoneidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal” (Licitações e contratos: orientações e jurisprudências do TCU. 4. ed. Brasília, 2010. p. 791).

Ainda de acordo com o TCU, “baseando-se no art. 72, combinado com o art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante” (TCU. Acórdão nº 834/2014 – Plenário).

Não há, no Edital em tela, previsão para que, caso haja subcontratação, as empresas subcontratadas comprovem os requisitos de qualificação técnica. Está especificado, no item 7.1.2 do Termo de Referência:

7. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

7.1.2 Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, mediante apresentação de Atestado (s) de Capacidade Técnica, expedido (s) por pessoa jurídica de direito público ou privado;

Por conta da complexidade técnica exigida da contratada em gerir recursos financeiros no valor estimado de R\$ 139.750.000,00, haveria que, por prudência da SME, ser inserida no Termo de Referência a exigência de qualificação técnica de instituição de pagamento que ocasionalmente poderia ser subcontratada, a fim de identificar a seleção das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto a ser contratado, mas também a escolha dos itens ou parcelas do objeto para os quais eventualmente irá ser permitida a subcontratação.

Além disso, ao admitir a possibilidade de subcontratação do objeto licitado, deve a Administração Pública atentar-se à manifestação do TCU, no sentido de que deve ser fixado no edital um limite máximo do *quantum* de subcontratação, como é possível inferir do seguinte julgado:

“9.2.2.4. estabeleça nos instrumentos convocatórios, em cada caso, os limites para a subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/93” (Acórdão nº 1.045/2006, Plenário)



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

“Nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido.” (Acórdão nº 1.748/2009, Plenário)

Ademais, deve a Administração Pública atentar-se ao excerto do Acórdão nº 3.144/2011, do Plenário do Tribunal de Contas da União, que diz:

“A licitação se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. E a proposta mais vantajosa não é apenas a de menor preço, mas igualmente a que contempla a técnica adequada e a execução por empresa apta para tanto (...). Para assegurar a boa execução do objeto, é exigida do futuro contratado a demonstração de capacidade financeira e sua capacidade técnico profissional e técnico-operacional, de forma a comprovar sua aptidão mediante desempenho de tarefas semelhantes”. E mais: “Tal comprovação de aptidão, obviamente, está relacionada às frações tecnicamente complexas e financeiramente relevantes do objeto, sob pena de serem absolutamente descabidas as exigências de habilitação”. E concluiu: “Assim, não faria sentido admitir que tais parcelas cruciais do objeto, para cuja execução foi selecionado o licitante mais apto, fossem posteriormente transferidas a terceiro por este escolhido. Isso se tornaria completamente desnecessário o procedimento de habilitação e, conseqüentemente, esvaziaria de qualquer significado ou finalidade os dispositivos da lei que o preconizam, o que não pode ocorrer. Conclui-se, pois, que não é possível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivam a comprovação de capacidade financeira....””

Desta forma, aponta a Equipe de Auditoria que não há a especificação detalhada da parte do objeto que pode ser subcontratada. Além disso, não foi apontado o limite autorizado para a subcontratação, contrariando o disposto no art. 72 da Lei das Licitações. Assim, denota-se que, caso a subcontratação seja de instituição de pagamento, presume-se que esta faria a execução da parcela fundamental do objeto contratado, contrariando a orientação doutrinária e do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE:

A SME, em 27/04/2020, por meio do Encaminhamento SME/COAD/DIAL Nº 028383310, disponível no Processo Eletrônico SEI nº 6067.2020/0005489-6, manifestou-se nos seguintes termos:

“Quanto questionamento relativo ao percentual, entendemos que o edital observou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. O que a Corte de Contas Federal tem exigido é que a subcontratação deve ter seus limites fixados pela Administração contratante, a fim de evitar a subcontratação total do objeto.

A subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, desde que motivada sob a ótica do interesse público e com os seus limites devidamente fixados pelo contratante, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato (TCU Acórdão 14193/2018).



**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 subcontratação, embora permitida contratualmente, não pode ser feita de forma total, mas apenas parcial (Acórdão 5807/2011-Segunda Câmara).

No caso do edital, a Administração delimitou expressamente quais são os objetos da contratação: a) subcontratação de instituição de pagamento e; b) central de atendimento.

Os demais serviços, a exemplo da elaboração e manutenção do meio de pagamento não foram objetos de subcontratação. É dizer, a Administração especificou no edital os limites da subcontratação, não havendo possibilidade de subcontratação total do objeto da licitação.

Por sua vez, com relação ao questionamento de que a Administração estaria exigindo apenas a qualificação fiscal das subcontratadas, esclarecemos que, analisando os termos do edital, denota-se que, além dos documentos de regularidade fiscal, em caso de subcontratação, a Administração também exige a apresentação ainda de autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil. Portanto, acreditamos, s.m.j, que o questionamento não merece prosperar.

Assim, fica claro que a Administração exigiu mais que a simples regularidade fiscal na subcontratação, exigindo ainda a qualificação técnica que julgou necessário a contratação.

Sobre o tema, é de se notar também que a subcontratação não é obrigatória, mas uma faculdade. Caso a contratada opte por esse caminho, ela responderá integralmente pelas falhas apresentadas na sua prestação.

É de se notar ainda que os questionamentos em questão não são exigências da Lei 8.666/93, mas entendimentos do Tribunal de Contas da União. Embora os entendimentos da Corte de Contas Federal sejam relevantes, eles não são vinculantes ao Município de São Paulo, que é fiscalizado por uma Corte de Contas própria.

Cumprе ressaltar, nesse sentido, que o presente edital já foi alvo de auditoria pelo Egrégio Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o qual considerou que ele cumpriu todos os requisitos legais, estando apto a prosseguir”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Assim como o Edital de Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020, o Edital de Pregão Eletrônico nº 28/SME/2020 (Documento SEI 028348278) admite também, conforme item 2.8 do instrumento convocatório, a possibilidade de subcontratação de instituição de pagamento e/ou de central de atendimento, mantidas as responsabilidades contratuais e legais.

Cabe ressaltar que a subcontratação de partes da execução do objeto e de suas obrigações contratuais é, pois, plenamente lícita, desde que haja previsão desta faculdade no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pela contratante, respondendo a contratada pela execução total do objeto contratado. Deve-se atentar que a subcontratada executa o serviço em nome da contratada, sem relação direta daquela com a Administração Pública. O contratado permanece responsável pelas obrigações contratuais e legais.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

No entanto, a Equipe de Auditoria entende que o edital do pregão eletrônico supracitado não foi claro o suficiente ao apresentar os limites em que poderia ocorrer subcontratação, caso tal faculdade fosse admitida pela contratada ao longo do objeto contratual.

Sob essa perspectiva, de acordo com a manifestação do TCU no Acórdão nº 1.626/2010 (Processo TC nº 025.230/2009-4), para que haja a permissão de subcontratação de parte do objeto, o instrumento convocatório deve explicitar regras claras e objetivas, estabelecendo, obrigatoriamente a motivação e presença do interesse público, a necessidade de prévia autorização da Administração, a especificação das razões do serviço a ser subcontratado e do prazo desejado e o estabelecimento do percentual máximo que poderá ser subcontratado, sendo usualmente adotado o limite máximo de até 30% do objeto.

Dessa forma, o Edital de Pregão Eletrônico nº 28/SME/2020 trouxe que:

2.8 Será admitida a subcontratação de instituição de pagamento e/ou de central de atendimento, mantidas as responsabilidades contratuais e legais da empresa contratada.

2.8.1 A contratada deverá apresentar, com relação à (s) subcontratada (s), os documentos exigidos para regularidade fiscal (item 8.4 e subitens) e, tratando-se de subcontratação de instituição de pagamento, deverá apresentar, também, a autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil (subitem 8.7.1).

Para a Equipe, resta dúvida relacionada à subcontratação de “instituição de pagamento”, visto que o objeto da contratação é empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico. Não resta claro de quem será a obrigação de gerir os recursos públicos, se da empresa fornecedora do meio de pagamento ou da instituição de pagamento, caso estas não sejam a mesma empresa. A prudência em delimitar as atribuições deve-se à alta complexidade técnica do objeto, que tem como pilar fundamental a gestão de valores relevantes de recursos públicos que correspondem, aproximadamente, a R\$ 139.000.000,00 (cento e trinta e nove milhões de reais). Seria austera, por parte da SME, a definição dos itens ou parcelas do objeto para os quais, porventura, poderá ser possível a subcontratação, além de permitir a identificação das partes de maior importância e de valores relevantes do objeto a ser contratado.

Cabe ressaltar também que, embora o Edital de Pregão Eletrônico nº 12/SME/2020 fosse considerado idôneo pela auditoria do Tribunal de Contas de São Paulo, o sistema de controle interno de cada Poder – Legislativo, Executivo e Judiciário – possui amparo no art. 74, IV da Constituição Federal de 1988, em que se explicita como uma de suas finalidades precípua o apoio, e não sua subordinação, ao controle externo no exercício de sua missão institucional. Ademais, apesar de a jurisprudência do TCU não ser vinculante, assim como não o são as recomendações desta auditoria, o que se pretende, são aplicar as melhores práticas na gestão dos recursos públicos municipais.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

RECOMENDAÇÃO 03

A Equipe de Auditoria recomenda que a SME participe do processo de subcontratação no tocante à regular autorização de empresas subcontratadas, sendo causa de rescisão contratual aquela subcontratação não devidamente formalizada por aditamento. Recomenda-se também que conste de forma detalhada e objetiva nos próximos instrumentos convocatórios da SME que a eventual subcontratação, além de ser realizada a critério exclusivo da contratada mediante prévia e expressa autorização da Administração, limite-se a partes da obra ou serviço contratado, desde que não alterem substancialmente as cláusulas pactuadas.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

4. PLANO DE AÇÃO

	FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*	6067.2020/0005489-6
Unidade Auditada*	Secretaria Municipal de Educação
RA da OS/ Nº Recomendação*	RA da OS 026/2020 - Recomendação 001 de 003
Texto*	Recomenda-se que seja realizada verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas Infinit Comércio de Produtos Sustentáveis EIRELI – CNPJ 04.965.583/0001-46, Múltipla Distribuidora Ltda. ME - CNPJ 10.241.470/0001-89, Confecções Cely EIRELI - CNPJ 49.523.582/0001-80, F.F.C ME - CNPJ 21.423.737/0001-97 e P.F.C Roupas ME, CNPJ 10.635.374/0001-37, pois há a previsão de que, juntas, fornecerão aproximadamente 75% dos uniformes a serem distribuídos aos alunos da Rede Municipal de Ensino.
Categoria*	Aperfeiçoamento de Controles Internos



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Fundamentos*		Ausência de verificação prévia da qualidade dos uniformes a serem fornecidos pelas empresas/lojas credenciadas conforme Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel Nº 001/2020
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Recomendação Atendida Concomitantemente
	Ação**	Contratação de Instituições Técnicas para realização dos ensaios de conformidade: Senai (vestuário) e IBTeC (calçados). Verificação prévia da qualidade dos uniformes das empresas: Infinit; Múltipla; Confecções Cely; F.F.C, já realizadas. Empresa P.F.C em andamento
	Responsável **	SME/COSERV/DIAL - Núcleo de Uniforme, Material Escolar e Logística
	Implementada em**	
Monitorável após (a)*		Imediato
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Divulgação, no processo SEI 6016.2020/0011876-4 (ou outro específico), dos resultados dos testes realizados nos uniformes fornecidos pelas empresas credenciadas.
Marcador (c)*		03- Recomendação Atendida Concomitante sem Benefício Financeiro associado
Valor, se marcador nº 1, 2, 7 ou 8 (c)*		N/A
Breve Histórico, se marcador nº 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 (c)*		Para considerar a recomendação atendida, é necessário que os testes sejam realizados e os resultados publicizados em Processo SEI.
*		Campos da equipe de Auditoria.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

**	Campos de manifestação da Unidade Auditada para recomendações não atendidas. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, a equipe de Auditoria preencherá previamente ao envio à Unidade pode promover alterações.
(a)	Prazo a partir do qual a ação estará sujeita ao monitoramento para comprovação da implementação da ação proposta, para recomendações não atendidas. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, este campo não é aplicável.
(b)	Em caso de recomendações não atendidas, este campo deve apresentar sugestões, à Unidade Auditada e equipe de monitoramento, de elementos que podem ser utilizados para comprovar a implementação da ação proposta. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, indicar a localização dos papéis de trabalho que fundamentam o benefício.
(c)	Em caso de elaboração de Ficha de Recomendação para registro de recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho de Auditoria, os campos Marcador da Recomendação, Valor e Breve Histórico do Benefício deverão ser preenchidos antes do envio à Unidade Auditada, somente para que esta tome ciência.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

FICHA DE RECOMENDAÇÃO		
Nº Processo SEI*		6067.2020/0005489-6
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Educação
RA da OS/ Nº Recomendação*		RA da OS 026/2020 - Recomendação 002 de 003
Texto*		Recomenda-se que seja adotado pela Secretaria Municipal de Educação o disposto no art. 4º, § 2º, I e II do Decreto Municipal nº 59.199, de 31 de janeiro de 2020, em detrimento do art. 4º, § 2º, III, como forma de aquisição e repasse dos uniformes escolares aos alunos da Rede Municipal de Ensino, tendo em vista se tratar de uma faculdade e não de uma obrigatoriedade.
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Irregularidade na aquisição e entrega de uniformes escolares por meio de recursos financeiros transferidos às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Recomendação Atendida Concomitantemente
	Ação**	Fornecimento com base no Programa Auxílio Uniforme Escolar instituído pela Lei nº 17.437/2020, regulamentado pela Instrução Normativa nº 49/2020 e o Edital de Credenciamento SME/COAD/DIAL – Numel nº 001/2020 republicado no D.O.C. de 12/12/2020, págs 18 a 30.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

	Responsável **	SME/COSERV/DIAL - Núcleo de Uniforme, Material Escolar e Logística
	Implementada em**	
Monitorável após (a)*	N/A	
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*	Recomendação já atendida	
Marcador (c)*	03- Recomendação Atendida Concomitante sem Benefício Financeiro associado	
Valor, se marcador nº 1, 2, 7 ou 8 (c)*	N/A	
Breve Histórico, se marcador nº 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 (c)*	Recomendação já atendida	

	*	Campos da equipe de Auditoria.
	**	Campos de manifestação da Unidade Auditada para recomendações não atendidas. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, a equipe de Auditoria preencherá previamente ao envio à Unidade pode promover alterações.
	(a)	Prazo a partir do qual a ação estará sujeita ao monitoramento para comprovação da implementação da ação proposta, para recomendações não atendidas. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, este campo não é aplicável.
	(b)	Em caso de recomendações não atendidas, este campo deve apresentar sugestões, à Unidade Auditada e equipe de monitoramento, de elementos que podem ser utilizados para comprovar a implementação da ação proposta. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, indicar a localização dos papéis de trabalho que fundamentam o benefício.
	(c)	Em caso de elaboração de Ficha de Recomendação para registro de recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho de Auditoria, os campos Marcador da Recomendação, Valor e Breve Histórico do Benefício deverão ser preenchidos antes do envio à Unidade Auditada, somente para que esta tome ciência.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

FICHA DE RECOMENDAÇÃO		
Nº Processo SEI*	6067.2020/0005489-6	
Unidade Auditada*	Secretaria Municipal de Educação	
RA da OS/ Nº Recomendação*	RA da OS 026/2020 - Recomendação 003 de 003	
Texto*	A Equipe de Auditoria recomenda que a SME participe do processo de subcontratação no tocante à regular autorização de empresas subcontratadas, sendo causa de rescisão contratual aquela subcontratação não devidamente formalizada por aditamento. Recomenda-se também que conste de forma detalhada e objetiva nos próximos instrumentos convocatórios da SME que a eventual subcontratação, além de ser realizada a critério exclusivo da contratada mediante prévia e expressa autorização da Administração, limite-se a partes da obra ou serviço contratado, desde que não alterem substancialmente as cláusulas pactuadas.	
Categoria*	Aperfeiçoamento da Gestão de Riscos	
Fundamentos*	Possibilidade de subcontratação sem especificação dos limites legais, conforme previsão da Lei nº 8.666/1993.	
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Recomendação Atendida Concomitantemente
	Ação**	A empresa fornecedora do meio de pagamento, é a mesma instituição denominada neste ato como Administradora do sistema de concessão do benefício, Mercado Pago, vencedora do P.E nº 28/SME/2020 (T.C 246/SME/2020) sendo a responsável em gerir os recursos públicos da SME destinados aos



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

		pagamentos dos estabelecimentos credenciados, conforme os requisitos do TC mencionado com base na Gestão contratual realizada por meio desta Unidade. Destacamos que a Central de Atendimento será providenciada e gerenciada por esta mesma empresa.
	Responsável **	SME/COSERV/DIAL - Núcleo de Uniforme, Material Escolar e Logística
	Implementada em**	
Monitorável após (a)*		N/A
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Recomendação já atendida
Marcador (c)*		03- Recomendação Atendida Concomitante sem Benefício Financeiro associado
Valor, se marcador nº 1, 2, 7 ou 8 (c)*		N/A
Breve Histórico, se marcador nº 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 (c)*		Recomendação já atendida

*	Campos da equipe de Auditoria.
**	Campos de manifestação da Unidade Auditada para recomendações não atendidas. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, a equipe de Auditoria preencherá previamente ao envio à Unidade pode promover alterações.
(a)	Prazo a partir do qual a ação estará sujeita ao monitoramento para comprovação da implementação da ação proposta, para recomendações não atendidas. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, este campo não é aplicável.
(b)	Em caso de recomendações não atendidas, este campo deve apresentar sugestões, à Unidade Auditada e equipe de monitoramento, de elementos que podem ser utilizados para comprovar a implementação da ação proposta. Para recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho, indicar a localização dos papéis de trabalho que fundamentam o benefício.



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

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

(c)	Em caso de elaboração de Ficha de Recomendação para registro de recomendações atendidas concomitantemente ao trabalho de Auditoria, os campos Marcador da Recomendação, Valor e Breve Histórico do Benefício deverão ser preenchidos antes do envio à Unidade Auditada, somente para que esta tome ciência.
-----	---



do processo nº de / / (a)

Ref.: PMSP-Controladoria Geral - Ofício 144/2021/CGM-G
Encaminhamento de Relatório – 026/2020/CGM-AUDI

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo – SGP.22

Senhor Supervisor,

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e encaminhado às duntas Comissões de Administração Pública e de Educação, Cultura e Esportes.

A íntegra do relatório encontra-se disponibilizada online no endereço:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_de_Auditoria_OS_026_2020_publicacao_10_03_2021.pdf

São Paulo, 19 de abril de 2021.


Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto