

TC 003.023/2025-7

Tipo: Representação

Unidades jurisdicionadas: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Representantes: Deputados Federais Adriana Ventura, Marcel van Hattem, Gilson Marques e Ricardo Salles, e Senador Eduardo Girão

Representados: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e Movimento Organizacional Vencer, Educar e Realizar (Mover Helipa)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: cautelar

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelos Deputados Federais Adriana Ventura, Marcel van Hattem, Gilson Marques e Ricardo Salles, juntamente com o Senador Eduardo Girão, a respeito de possíveis irregularidades praticadas pela Organização Não Governamental (ONG) Movimento Organizacional Vencer, Educar e Realizar (Mover Helipa) – CNPJ 10.935.841/0001-44 – na execução de parceria firmada com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), no âmbito do Programa Cozinha Solidária (peça 1).

HISTÓRICO

2. Os representantes trazem denúncia veiculada na imprensa de que a referida ONG Mover Helipa não estaria fornecendo refeições às famílias em situações de vulnerabilidade social, no âmbito do Programa Cozinha Solidária.

3. Segundo os representantes, a ONG é presidida por José Renato Varjão, ex-assessor parlamentar, e teria sido contratada por R\$ 5,6 milhões no âmbito do Termo de Colaboração 968936/2024, para distribuir “quentinhas para pessoas em vulnerabilidade social, como a população de rua”, mas nos locais indicados para produção das refeições não teriam sido encontrados sinais da produção e distribuição desses alimentos.

4. A notícia veiculada também faz considerações sobre o processo de subcontratação realizado pela ONG — termo usado na matéria — e menciona que algumas dessas parcerias tinham por representantes pessoas ligadas a parlamentares.

5. Em razão dos fatos apresentados, os representantes solicitam a instauração de processo apuratório para investigar possíveis irregularidades na contratação da ONG Mover Helipa e a **imediata suspensão liminar** do referido contrato e dos pagamentos à ONG, até a decisão final do TCU.

6. Às peças 5 a 8, foram juntadas as Portarias do MDS que regulamentam o Programa Cozinha Solidária; o edital de Chamamento Público MDS 14/2024, que objetivou selecionar

ONGs interessadas na implementação do programa; bem como as perguntas mais frequentes relacionadas ao programa, como visão geral.

7. Já às peças 9 a 11, foi juntada a íntegra do Termo de Colaboração 968936/2024; o plano de trabalho detalhado da parceria; bem como as respectivas despesas orçamentárias pagas até 11/2/2025.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço dos representantes, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

9. Além disso, Deputados Federais e Senadores possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do Regimento Interno/TCU.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de ineficácia na execução de política pública.

11. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, §1º, da Resolução - TCU 259/2014.

12. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

13. Em paralelo aos autos, tramitam nessa corte, até o momento, os seguintes processos com o mesmo objeto, todos distribuídos por sorteio ou por prevenção ao Ministro Relator Augusto Nardes:

Processo	Representante(s)	Observação
003.121/2025-9	Deputado Federal Gustavo Gayer	Não requer medida cautelar
003.135/2025-0	Deputado Federal Ubiratan Sanderson	Requer medida cautelar para suspender o contrato e os repasses financeiros
003.136/2025-6	Senador Rogério Marinho	Requer medida cautelar para suspender os repasses financeiros
003.120/2025-2	Senador Cleitinho	Não requer medida cautelar
003.122/2025-5	Deputado Federal Alexandre Ramagem	Requer medida cautelar para suspender a execução do contrato
003.133/2025-7	Deputado Federal Carlos Jordy	Não requer medida cautelar
003.119/2025-4	Senador Flávio Bolsonaro	Requer medida cautelar para suspender a execução do contrato e afastar de suas atribuições o Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
003.255/2025-5	Deputada Federal Julia Zanatta	Não requer medida cautelar

14. Oportuno também indicar que, no **Apêndice A** desta instrução, estão descritas as principais características do programa, que subsidiam a análise a seguir.

EXAME TÉCNICO

15. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão, com ou sem a prévia oitiva da parte. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

16. Analisando os elementos apresentados pelos representantes, verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados.

17. O *fumus boni iuris* está evidenciado pelos indícios de irregularidade na execução do Termo de Colaboração, uma vez que há indicativo de pagamentos com recursos públicos da parceria sem a devida comprovação da prestação dos serviços e da qualidade nutricional das refeições fornecidas. Além disso, verifica-se a possível falta de manutenção dos requisitos de habilitação por algumas cozinhas participantes, em especial por não estarem em funcionamento no local por elas indicado.

18. Ademais, há indícios de conflito de interesses na contratação de empresas ou sociedades civis com recursos públicos da parceria, o que reforça a necessidade de apuração e providências cabíveis.

19. O Termo de Colaboração 968936/2024, firmado entre a Mover Helipa e o MDS, tem por objeto a execução de apoio às Cozinhas Solidárias para a produção e oferta de refeições gratuitas e de qualidade (peça 9).

20. Neste sentido, as ações propostas no plano de trabalho, inerentes ao Programa, são executadas por meio de 39 cozinhas solidárias geridas pela ONG. Estas cozinhas estão estrategicamente distribuídas em áreas periféricas e vulneráveis da cidade e do Estado de São Paulo, com a estimativa de atender 11.142 pessoas em situação de risco social, com a oferta de 7.775 refeições gratuitas diariamente, e apoio financeiro público, ao custo de R\$ 2,40 cada (peça 10).

21. Para o período de 12 meses, o ajuste tem valor global de R\$ 5.637.294,26, sendo R\$ 4.926.432,00 decorrente dessa oferta de refeições e R\$ 710.957,00 para despesas de custeio inerentes, como recursos humanos e oficinas.

22. O cronograma de desembolso foi previsto em três parcelas, sendo as primeiras em novembro (R\$ 2.254.917,70) e dezembro de 2024 (R\$ 1.691.188,28), já transferidas (peça 11), e a próxima em abril de 2025 (R\$ 1.691.188,28), conforme dados da plataforma Transferegov.

23. Importante esclarecer que as cozinhas solidárias, nos termos do Decreto 11.937/2024 e da Portaria MDS 977/2024, são estruturadas pela comunidade local, por meio de seus coletivos, seus movimentos sociais e suas organizações da sociedade civil. Assim, elas podem estar constituídas formalmente como entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive com o desempenho de outras funções sociais adicionais; como um coletivo de moradores, funcionando em domicílios particulares ou espaços sociais cedidos; ou até mesmo como um único membro em sua administração.

24. Esses três tipos de modelagem são encontrados dentre as 39 cozinhas solidárias que se vincularam a ONG Mover Helipa pelo Termo de Colaboração em comento, sendo também previamente habilitadas ao Programa pelo MDS.

25. Todas apresentaram termo de concordância atestando a aceitação da atuação da entidade gestora, ONG Mover Helipa, no apoio à gestão e na coordenação compartilhada das

cozinhas, bem como no suporte ao funcionamento dessas tecnologias sociais. A íntegra desses documentos pode ser consultada livremente na plataforma Transferegov, sendo juntados aos autos amostra das quatro cozinhas mencionadas pelos representantes (peça 12).

26. O edital de chamamento MDS 14/2024, que selecionou dentre outras a Mover Helipa, prevê no item 8.2.7 que além desses termos de concordância, entre a entidade gestora e as cozinhas solidárias vinculadas, deverá ser firmado para cada cozinha participante um contrato de prestação de serviços (peça 8, p. 15).

27. Inclusive, o MDS forneceu modelo desse ajuste, prevendo cláusulas como, dentre outras, a obrigatoriedade de a cozinha solidária prestar contas do apoio financeiro recebido, apresentando recibos e notas fiscais necessários e, mensalmente, relatório contendo: listas de presença e/ou fotos e/ou vídeos, entre outros registros que comprovem a produção e entrega das refeições para os beneficiários (anexo X do edital, peça 8, p. 40-43).

28. Em sede de cognição sumária, ao consultar os dados existentes no Transferegov, para o Termo de Colaboração 968936/2024 (Proposta 023374/2024), não foram encontrados esses contratos de prestação de serviços entre a entidade gestora e as cozinhas solidárias.

29. Isso se faz importante pois não há, seja na Lei 14.628/2023, regulamentada pelo Decreto 11.937/2024, nas Portarias MDS 977 e 978/2024, ou no Chamamento MDS 14/2024, regras específicas para essa relação entre entidade gestora e cozinhas solidárias, notadamente quanto aos recursos públicos transferidos, como forma de apoio.

30. Essa relação, entre entidade gestora e cozinhas solidárias, se assemelha muito ao instituto de “atuação em rede” previsto no art. 35-A da Lei 13.019/2024, regulamentado pelos artigos 45 a 48 do Decreto 8.726/2014, sendo oportuno transcrever este último:

Art. 48. A organização da sociedade civil celebrante da parceria é responsável pelos atos realizados pela rede.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, os direitos e as obrigações da organização da sociedade civil celebrante perante a administração pública federal não poderão ser sub-rogados à organização da sociedade civil executante e não celebrante.

§ 2º Na hipótese de irregularidade ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos da parceria, as organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes responderão subsidiariamente até o limite do valor dos recursos recebidos ou pelo valor devido em razão de dano ao erário.

§ 3º A administração pública federal avaliará e monitorará a organização da sociedade civil celebrante, que prestará informações sobre prazos, metas e ações executadas pelas organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes.

§ 4º As organizações da **sociedade civil executantes** e não celebrantes **deverão apresentar** informações sobre a execução das ações, dos prazos e das metas e documentos e **comprovantes de despesas**, inclusive com o pessoal contratado, **necessários à prestação de contas** pela organização da **sociedade civil celebrante** da parceria, conforme descrito no termo de atuação em rede e no inciso I do parágrafo único do art. 35-A da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 5º O ressarcimento ao erário realizado pela organização da sociedade civil celebrante não afasta o seu direito de regresso contra as organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes.

31. De toda forma, a entidade gestora, conforme cláusula sétima do Termo de Colaboração, detém a responsabilidade, perante o MDS, de zelar pela boa qualidade das ações e serviços prestados, executar fielmente o objeto pactuado e aplicar os recursos públicos com

observância aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

32. Ademais também prevê a Lei 13.019/2024:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

[...]

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

[...]

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

33. Ocorre que, de forma amostral, há indícios de que os documentos apresentados por algumas das cozinhas solidárias vinculadas à Mover Helipa não comprovam a execução integral e mensal do objeto pactuado, a correta aplicação dos recursos recebidos e a qualidade nutricional das refeições fornecidas, pilares do programa.

34. Em 31/12/2024, com recursos públicos da parceria, a Mover Helipa pagou R\$ 11.000,00 para Caique ***** Campos, CPF ***.026.278-**, representante da Cozinha Solidária Divino Espírito Santo, em razão do fornecimento de 4.998 refeições gratuitas em dezembro de 2024 (peça 13, p. 4).

35. O único documento de liquidação vinculado ao pagamento, existente na plataforma Transferegov, é um recibo declarado pelo próprio representante da Divino Espírito Santo de que forneceu integralmente as refeições no período acordado (p. 13, p. 2), sem a devida comprovação das despesas realizadas e da efetiva prestação dos serviços.

36. Não há notas fiscais ou cupons da compra de alimentos, embalagens e insumos, ou sequer balancetes resumidos de despesas, não sendo possível auferir os custos e a relação com o repasses público recebidos; não há os cardápios fornecidos, prejudicando a fiscalização da qualidade nutricional das refeições prestadas; não há relatório detalhado ou fotos que atestem efetivamente o local e dias do fornecimento; e também não há lista de beneficiários diário, assinada pelos presentes, de forma a atestar a quantidade fornecida.

37. Conforme item 8.2.7 e anexo X do edital (peça 8, p. 15 e 40-43), a entidade gestora deveria ter firmado contrato de prestação de serviços com cada cozinha coordenada, prevendo obrigações a elas, como as de:

IV. realizar a prestação de contas, apresentando os recibos e/ou notas fiscais necessários;

V. apresentar, mensalmente, relatório contendo: listas de presença e/ou fotos e/ou vídeos, entre outros registros que comprovem a produção e entrega das refeições para os beneficiários.

38. Outro exemplo foi, no mesmo período, o pagamento pela Mover, com recursos públicos, ao Projeto Paula Costa, CNPJ 47.612.094/0001-13, no valor de R\$ 11.000,00 em razão do fornecimento de 4.583 refeições gratuitas em dezembro (peça 14, p. 2-3).

39. De início, é preciso mencionar que o Projeto Paula Costa não está habilitado como cozinha solidária para atuar no programa e não consta no Plano de Trabalho do Termo de Colaboração 968936/2024.

40. A presidente dessa entidade, Paula ***** Costa, CPF ***.797.348-**, firmou termo de concordância com a Mover em nome da Cozinha Solidária Madre Teresa de Calcutá, que por sua vez declarou o CNPJ de outra entidade (42.185.392/0001-50), Associação X dos Moradores da Comunidade da 20 (peça 14, p.1 e peça 15).

41. Outra situação encontrada é que, até dezembro de 2024, há indícios de que a representante Paula ***** Costa era servidora pública da Câmara Municipal de São Paulo (peça 16, p. 2), portanto, nesse mês, não poderia ser contratada para prestação de serviços, incorrendo a Mover supostamente na vedação do artigo 27, inciso II, do Decreto 8.726/2016.

42. Quanto à comprovação das despesas naquele mês, apresentou recibo do quantitativo de refeições servidas acompanhado de planilha com a quantidade nominal por cada beneficiário, além de fotografias, em tese, do fornecimento das refeições pela Cozinha (peça 14, p. 4-15).

43. Novamente, não é possível confirmar um vínculo estrito entre os recursos repassados a ela e as despesas incorridas. Não foram apresentadas quaisquer notas fiscais dos custos e insumos, ou balancetes, bem como os cardápios; a planilha de quantitativos não possui campo com o documento de identificação ou assinatura dos beneficiados, atestando o recebimento das refeições; além de as fotografias não virem georreferenciadas ou no mínimo datadas.

44. Ademais, as fotos evidenciam o fornecimento de pelo menos dois dias com refeições de baixa qualidade nutricional, com alimentos altamente processados como salsichas e calabresas, **inclusive para crianças** (peça 14, p. 12 e 15), violando as diretrizes do programa e recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira:

ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS

<p><i>O que são?</i></p> <p>Alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Técnicas de manufatura incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento.</p>	<p><i>Exemplos</i></p> <p>Vários tipos de biscoitos, sorvetes, balas e guloseimas em geral, cereais açucarados para o desjejum matinal, bolos e misturas para bolo, barras de cereal, sopas, macarrão e temperos 'instantâneos', molhos, salgadinhos "de pacote", refrescos e refrigerantes, iogurtes e bebidas lácteas adoçados e aromatizados, bebidas energéticas, produtos congelados e prontos para aquecimento como pratos de massas, pizzas, hambúrguers e extratos de carne de frango ou peixe empanados do tipo <i>nuggets</i>, salsichas e outros embutidos, pães de forma, pães para hambúrguer ou <i>hot dog</i>, pães doces e produtos panificados cujos ingredientes incluem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite, emulsificantes e outros aditivos.</p>
--	--

POR QUE EVITAR O CONSUMO DE ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS?

Há muitas razões para evitar o consumo de alimentos ultraprocessados. Essas razões estão relacionadas à composição nutricional desses produtos, às características que os ligam ao consumo excessivo de calorias, e ao impacto que suas formas de produção, distribuição, comercialização e consumo têm sobre a cultura, a vida social e sobre o meio ambiente.

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

45. Já a Cozinha Unidos pela Fé, que declarou o CNPJ 06.079.691/0001-47, em nome da Associação Socioeducativa Chapro, recebeu recursos públicos por meio da Mover na ordem de R\$ 11.000,00, em dezembro de 2024, pelo fornecimento de 4.583 refeições (peça 19, p. 1-2).

46. No entanto, o único comprovante da prestação de serviços é um recibo declaratório do próprio representante, juntamente com uma lista de atendimento de aproximadamente 60 beneficiários, sem data.

47. Importante ressaltar que tanto a Cozinha Unidos pela Fé quanto a Madre Teresa de Calcutá foram encontradas fechadas quando visitadas pelo jornal O Globo, com indícios de que nos locais informados ao MDS não haveria nenhuma distribuição de alimentos.

48. Isso, em tese, são situações que configurariam o cancelamento da habilitação para operação no Programa Cozinha Solidária, na forma do art. 8º da Portaria MDS 977/2024:

Art. 8º A cozinha solidária será desabilitada nos seguintes casos:

[...]

III - quando se comprovar a não participação nas atividades e nos ajustes programados no âmbito do Programa Cozinha Solidária;

[...]

V - quando se constatar que os dados cadastrais se encontram desatualizados e em desacordo com o que informou quando do pedido de habilitação, em especial quanto à eventual mudança de sede

49. Quanto à Cozinha Solidária IRV – Instituto Rosa dos Ventos, CNPJ 03.940.443/0001-50, também beneficiada com repasses públicos da Mover em dezembro, no valor de R\$ 11.000,00, consta o recibo pelo representante de apenas 400 refeições fornecidas (peça 17, p. 6), conflitando inclusive com uma planilha agregada anexada, que indica o fornecimento de 12.827 refeições no mês, quantidade superior à prevista no Plano de Trabalho para a cozinha, de 4.583 (peça 17, p. 7).

50. A falta do nexo de causalidade se dá, igualmente, às demais cozinhas: não há notas fiscais dos custos ou balancetes das despesas incorridas, bem como relatórios diários do cardápio com assinaturas/documentos dos beneficiados.

51. Ademais, embora quem tenha se responsabilizado pela Cozinha IRV – Instituto Rosa dos Ventos – seja o Sr. Adilson *** Santiago, CPF ***.999.688-**, o presidente dessa entidade é o Sr. Anderson *** Rosa, CPF ***.933.998-**, servidor da Câmara dos Deputados (peça 17, p. 2), havendo indícios novamente de violação ao artigo 27, inciso II, do Decreto 8.726/2016.

52. Outro indício de irregularidade existente é que o Presidente da Mover Helipa, Sr. José Renato Mundes Varjão, CPF ***.480.218-**, em violação ao princípio da impessoalidade e legitimidade, foi contratado via sua própria pessoa jurídica, CNPJ 46.850.168/0001-24, para exercício das funções de “Coordenador Executivo” da parceria, ao valor de R\$ 4.500,00 mensais (peça 18).

53. Os artigos 41 e 42 do Decreto 8.726/2016 preveem a possibilidade de destinar parte dos recursos públicos, desde que previsto no plano de trabalho, para remunerar a equipe de trabalho da parceria, inclusive o dirigente e pessoal próprio da organização da sociedade civil. No entanto, o termo “remuneração” se refere à contraprestação decorrente de vínculo empregatício formal e seus encargos, como FGTS, férias, 13º salário:

Art. 41. Para os fins deste Decreto, considera-se equipe de trabalho o pessoal necessário à execução do objeto da parceria, que poderá incluir pessoas pertencentes ao quadro da organização da sociedade civil ou que vierem a ser contratadas, inclusive os dirigentes, desde

que exerçam ação prevista no plano de trabalho aprovado, nos termos da legislação cível e trabalhista.

Art. 42. Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as **despesas com remuneração** da equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, **podendo contemplar as despesas** com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, desde que tais valores:

I - estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria; e

II - sejam compatíveis com o valor de mercado na região correspondente a sua área de atuação e observem os acordos e as convenções coletivas de trabalho e, em seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo federal.

54. A contratação por meio de pessoa jurídica envolve a prestação de serviços, sem subordinação, e não caracteriza relação trabalhista, não se submetendo, portanto, ao permissivo retro. Sobre o indício de irregularidade, inclusive, a jurisprudência desta Corte estabelece que:

É irregular a contratação, por entidade conveniente, de empresa cujos sócios ou dirigentes sejam também gestores ou funcionários da conveniente, por ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Acórdão 889/2018-Plenário | Relator: Aroldo Cedraz. Boletim de Jurisprudência nº 216 de 14/5/2018.

55. A realidade noticiada configura manifesto *periculum in mora*, dada a iminência de danos irreparáveis ou de difícil reparação decorrentes de indícios substanciais de prestação parcial do objeto pactuado, em termos quantitativos e qualitativos, e de não comprovação do nexos causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos em diversas das cozinhas solidárias vinculadas à gestora Mover Helipa.

56. A iminência da liberação da última parcela do cronograma de desembolso, de R\$ 1.691.188,28, em abril de 2025, reforça a necessidade de medida cautelar para evitar o risco de ineficácia da decisão de mérito.

57. Os representantes mencionam indícios de irregularidade em 4 das 39 cozinhas descritas no Plano de Trabalho, todavia a suposta falta de regulamentação e fiscalização da relação entre os atores envolvidos (entidade gestora e cozinhas solidárias), em especial quanto à forma de prestação de contas dos recursos e das ações executadas, tem o potencial de agravar o quadro crítico identificado, podendo estar ocorrendo nas demais.

58. Em nota veiculada no dia 6/2/2025, o MDS, após ciência dos fatos noticiados, afirma que acionou a Rede Federal de Fiscalização, que inclui Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União e Polícia Federal, para garantir a correta aplicação dos recursos públicos, além de outras medidas:

Informa que as denúncias apontadas estão sendo objeto de averiguação e o MDS já enviou uma equipe ao local nesta quinta-feira (7.02), que ficará pelo tempo que for necessário, vistoriando todas as unidades denunciadas.

[...]

É necessário destacar que o trabalho integrado de Cozinha Solidária e Escola de Formação, garantiu, só nesta região, o alcance de mais de 1.100 pessoas que, além de alimentação, fizeram qualificação para o emprego e o empreendedorismo. Muitas delas já empregadas ou empreendendo, e outras tantas saíram da situação de rua e voltaram ao vínculo familiar.

[...]

Por fim, enfatizamos que havendo a comprovação de irregularidades, fraude ou desvio, a entidade será descredenciada e sofrerá todas as penalidades previstas em lei, inclusive com a devolução dos recursos recebidos para aplicação no programa.

Fonte: <https://www.gov.br/mds/pt-br/mds-reforca-fiscalizacao-e-transparencia-sobre-o-programa-cozinha-solidaria>

59. No mesmo dia, o MDS também tomou ciência de supostas irregularidades praticadas pela Mover Helipa em outras parcerias (Termo de Fomento 968363/2024 e Termo de Fomento 965466/2024), suspendendo para estas novos repasses, que seriam para capacitação profissional e construção de uma cozinha escola (<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-suspende-recursos-para-ong-mover-helipa-em-convenio-de-capacitacao-profissional>).

60. Apesar da notícia de suspensão de dois dos ajustes celebrados, o Termo de Colaboração 968936/2024, objeto da representação em exame, não foi suspenso:

Modalidade	Termo de Colaboração	Situação no SIAFI	Enviado para o SIAFI - 2024NS001032
Subtipo do Instrumento	Não possui subtipo		
Situação de Contratação Atual	Normal		
Situação	Em execução		
	Empenhado	sim	Publicação Publicado
Código do Instrumento	968936		Número da Proposta 023374/2024
Número Interno do Órgão	023374/2024		
Número do Processo	71000.062904/2024-13		

Fonte: Transferegov.

61. Por fim, não se constata o perigo da demora reverso, porquanto a medida cautelar restringe-se a evitar o uso indevido de recursos públicos, no âmbito do Termo de Colaboração 968936/2024 e não de todo o Programa Nacional Cozinha Solidária.

62. Além disso, a atuação preventiva do Tribunal, ao impedir o desvio de finalidade desses recursos, visa proteger o erário, bem como a eficiência e a legitimidade da política pública, sem gerar impacto negativo irreversível para os beneficiários. Em suma, a proporcionalidade e a razoabilidade da medida garantem que os efeitos benéficos superem qualquer eventual impacto negativo temporário.

63. Na localidade, ainda há outros programas institucionais que garantem atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade, garantindo os objetivos constitucionais.

64. Ademais, os indícios de fornecimento parcial de refeições, algumas inclusive de baixa qualidade nutricional, para pessoas em risco social, subverte os fundamentos legais do próprio programa e justifica a adoção de medidas corretivas por parte do TCU.

Do pedido de afastamento cautelar no âmbito do TC 003.119/2025-4

65. Com fundamento no art. 44 da Lei 8.443/1992 e no art. 273 do RI/TCU, o Plenário, de ofício, por sugestão de unidade técnica ou de equipe de fiscalização ou a requerimento do Ministério Público, deverá determinar o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

66. No âmbito TC 003.119/2025-4, há pedido do representante Senador Flávio Bolsonaro para concessão de cautelar visando suspender a execução do contrato e afastar temporariamente

de suas atribuições o Ministro do MDS, Exmo. Sr. Wellington Dias. Considerando a pertinência da matéria, convém analisar o mérito desse pedido nos presentes autos.

67. Não há, até o momento, evidências de que a atuação do Ministro venha a dificultar auditorias ou inspeções deste Tribunal, conforme exige o art. 44 da Lei 8.443/1992. Pelas já mencionadas notas emitidas pelo MDS em 6/2/2024, o Ministério parece estar adotando algumas iniciativas em relação às denúncias veiculadas na imprensa. Ademais, o afastamento é medida excepcional, não sendo possível, ao menos neste momento processual e a partir dos elementos apresentados, identificar atuação contundente do gestor que possa vir a causar novo dano ao erário.

CONCLUSÃO

68. O documento constante da peça 1 dever ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos no arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, §1º, da Resolução - TCU 259/2014.

69. No que tange ao requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que tal medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem assim por não se ter configurado o *periculum in mora* ao reverso, capaz de trazer prejuízos significativos ao MDS ou ao interesse público.

70. Índícios de repasses sem a devida comprovação das despesas e dos serviços prestados, inclusive em termos de qualidade; conflito de interesses na contratação de pessoas jurídicas; além de inconsistências no local de funcionamento de algumas cozinhas contratadas **caracterizam o instituto do *fumus boni iuris***, devendo, mais tarde, ser analisados com maior profundidade por esta unidade técnica, para a decisão de mérito do processo.

71. A **urgência da medida** é justificada pelo dever da Administração Pública de zelar pela legalidade, transparência e eficácia na execução do programa, prevenindo o agravamento dos indícios de desvio e uso indevido dos valores repassados, razão pelo qual se faz necessário que o MDS suspenda a última parcela do repasse, de R\$ 1.691.188,28.

72. Ademais, considerando que o ajuste se iniciou em 22/11/2024, para vigorar por 12 meses e, pelo cronograma de desembolso, já foram transferidos para a Mover Helipa R\$ 3.946.105,98, se faz necessário determinar ao MDS que adote as medidas necessárias para que a entidade gestora se abstenha de efetuar qualquer pagamento ou transferência bancária utilizando recursos já recebidos, até o julgamento definitivo, na forma do art. 71, inciso IX, da CF.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) **adotar medida cautelar**, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, porquanto presentes os requisitos do *periculum in mora* e da fumaça do bom direito e ausente o perigo da demora reverso, determinando ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que:

b.1) suspenda o repasse de recursos federais ao Termo de Colaboração 968936/2024, celebrado com a ONG Movimento Organizacional Vencer, Educar e Realizar (Mover Helipa) – CNPJ 10.935.841/0001-44 – até ulterior deliberação dessa Corte de Contas;

b.2) adote as medidas necessárias para que a Mover Helipa, entidade gestora de CNPJ 10.935.841/0001-44, se abstenha de efetuar qualquer pagamento ou transferência bancária

utilizando recursos já recebidos, na forma do art. 71, inciso IX, da CF, até ulterior deliberação dessa Corte de Contas;

c) promover a **oitiva** do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e dos representantes da ONG Movimento Organizacional Vencer, Educar e Realizar (CNPJ 10.935.841/0001-44), nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 dias, se manifestem, no que couber, sobre os pressupostos que embasam a medida cautelar adotada, bem como sobre os seguintes indícios de irregularidade:

c.1) transferência dos recursos públicos recebidos pela entidade gestora – ONG Mover Helipa – às cozinhas solidárias coordenadas, sem a devida comprovação da prestação efetiva e integral das refeições pactuadas, e das despesas incorridas, em desacordo ao art. 42, inciso XIX, e ao art. 64, § 2º, da Lei 13.019/2014, bem como ao art. 48, § 4º, do Decreto 8.726/2016;

c.2) contratação pela Mover Helipa, com recursos da parceria, de empresa cujo dirigente é o próprio gestor da entidade, em ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 5º da Lei 13.019/2014;

c.3) vinculação da Mover Helipa, inclusive mediante apoio financeiro público, a cozinhas solidárias com dirigentes servidores públicos, incorrendo na vedação prevista na art. 27, inciso II, do Decreto 8.726/2016;

c.4) existência de cozinhas solidárias, vinculadas a Mover Helipa, com indicativo de participação parcial no ajuste celebrado e de dados cadastrais desatualizados no MDS, em especial quanto ao horário e local de funcionamento, violando o art. 8º, incisos III e V, da Portaria MDS 977/2024;

c.5) ausência de regulamentação, no Programa Cozinha Solidária, sobre a forma de prestação de contas e de comprovação de execução e qualidade das ações no âmbito da relação entre entidade gestora e cozinhas solidárias, violando o dever de transparência e de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, na forma do art. 70, parágrafo único, da CF;

d) **informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à ONG Mover Helipa, à Controladoria-Geral da União e aos representantes sobre a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

e) **retornar** os autos à AudBenefícios, para continuidade da análise de mérito da representação e adoção de possíveis medidas saneadoras do processo.

AudBenefícios, em 12 de fevereiro de 2025.

(Assinado eletronicamente)

Diego Chacon

AUFC – Mat. 12345-5

APÊNDICE A

Objetivos do Programa

1. O Programa Cozinha Solidária tem como principal objetivo fornecer alimentação gratuita e de qualidade, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, e de insegurança alimentar e nutricional. Além disso, busca fortalecer redes comunitárias de alimentação e promover a educação alimentar.
2. Dentre seus princípios estão o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitando os preceitos do Guia Alimentar para a População Brasileira, a participação social no processo de execução e monitoramento do programa, a intersetorialidade e articulação das ações relacionadas à segurança alimentar, e a valorização da cultura alimentar, com incentivo à utilização dos alimentos da agricultura familiar.
3. Como diretriz de execução, o Programa foca no apoio à autonomia das cozinhas solidárias, visando garantir o seu funcionamento, gestão e atendimento à comunidade local, com a participação ativa da sociedade civil nos processos decisórios. Destaca-se também a previsão de gestão transparente e utilização adequada e eficiente dos recursos, observados os requisitos da prestação de contas.

Importância Estratégica do Programa

4. O Cozinha Solidária está alinhado às diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e integra ações mais amplas de assistência social e combate à fome. Seu impacto é direto na melhoria da qualidade de vida de populações vulneráveis e na dinamização da economia local por meio do apoio à agricultura familiar.

Marco Legal

5. O programa foi instituído pelo art. 14 da Lei 14.628/2023 e regulamentado pelo Decreto 11.937/2024. Além disso, a Portaria MDS 977/2024 estabelece as regras para cadastro e habilitação das cozinhas solidárias; e a Portaria MDS 978/2024 para o credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito do programa.

Partes Interessadas

6. Os principais atores envolvidos no programa são:
 - I. MDS – responsável pela execução e coordenação do programa, além de ser responsável pelo repasse de recursos às entidades gestoras, municípios e outros parceiros;
 - II. **Entidades Gestoras** – entidades privadas sem fins lucrativos, credenciadas para a **execução direta**, mediante a produção e a oferta de refeições em equipamento próprio, **ou indireta, mediante o apoio a outras cozinhas solidárias com os recursos financeiros repassados**;
 - III. **Cozinhas Solidárias** – unidades estruturadas pela comunidade local, por meio de seus movimentos sociais ou suas organizações da sociedade civil, com a finalidade de produção e oferta de refeições adequadas e saudáveis;
 - IV. População em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social – principais beneficiários do programa;
 - V. Comitê de Assessoramento do Programa – instituído para assessorar e acompanhar a implementação do programa, composto por representantes de diversos órgãos;
 - VI. Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – exercem controle social e fiscalização das ações.

Lógica de Intervenção Estatal

7. O Programa Cozinha Solidária está estruturado em três modalidades de apoio complementar:

I. apoio à produção e à oferta de refeições por meio das Entidades Gestoras, de acordo com o edital de seleção;

II. apoio ao fornecimento de alimentos *in natura* e minimamente processados por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);

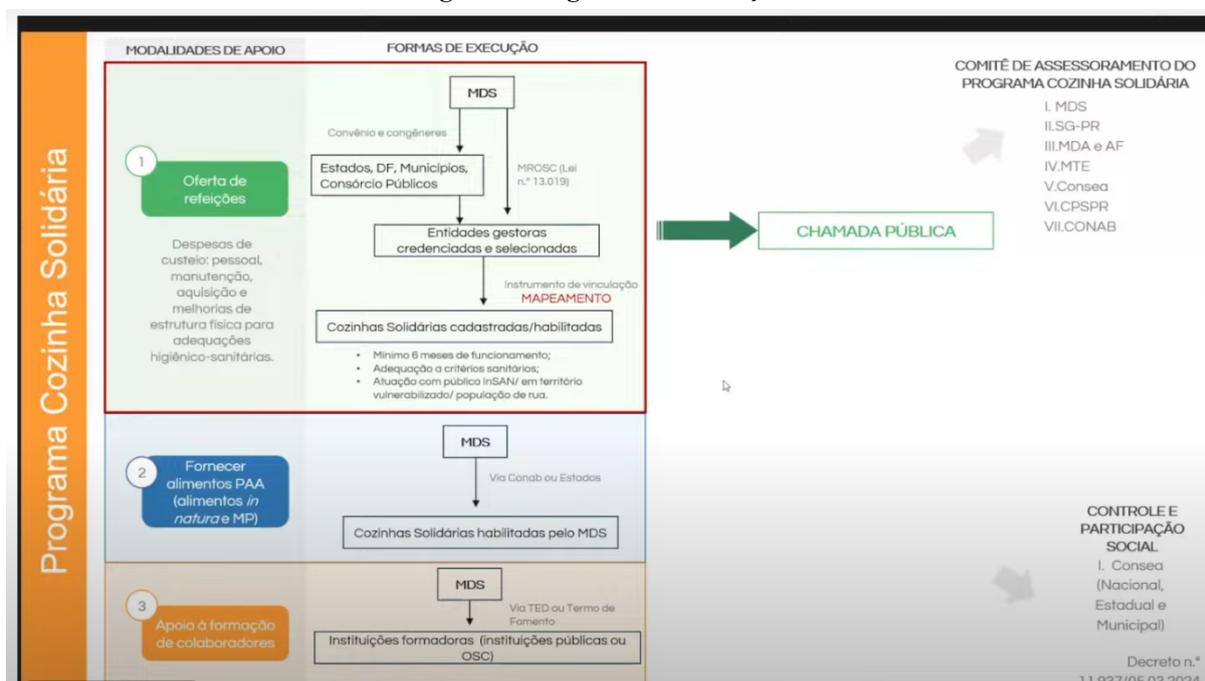
III. apoio à formação de colaboradores e à implementação de projetos que abordem processos formativos, uma modalidade que ainda será regulamentada.

8. Inicialmente o programa está priorizando a primeira modalidade, em que entidades gestoras credenciadas e selecionadas por chamamento assumem o compromisso de executar um plano de trabalho perante o MDS, e de prestar contas dos recursos recebidos.

9. Paralelamente, as entidades gestoras tem a responsabilidade de incluir em seus projetos um número mínimo de cozinhas solidárias de interesse, a partir daquelas habilitadas previamente na sua área de abrangência territorial.

10. Assim, as cozinhas solidárias de um território se vinculam a uma única entidade gestora, assumindo com ela a obrigação de ofertar refeições gratuitas e de qualidade, enquanto recebem apoio operacional, técnico e financeiro da ONG gestora.

Figura 1 - Lógica de intervenção estatal



Fonte: extraído do *webinário* realizado pelo MDS em 5 de abr. 2024, em <https://www.youtube.com/watch?v=8G00wAe2fog>, acesso em 10 fev. 2025.

Habilitação das Cozinhas Solidárias

11. Para serem selecionadas por entidades gestoras, as cozinhas solidárias devem antes estarem habilitadas no MDS, a partir da comprovação de funcionamento mínimo de seis meses; registro em relação aos dias de funcionamento estabelecidos; atendimento às normas sanitárias e às populações vulneráveis.

12. Segundo o art. 4º da Portaria MDS 977/2024, em resumo, são exigidos documentos de identificação do representante legal; comprovante de funcionamento (contrato de aluguel, contas ou declaração de associação/conselhos de ao menos seis meses); termo de concordância com as diretrizes do programa; declaração de pelo menos três beneficiários atendidos; e comprovação de inscrição em curso de Boas Práticas de Manipulação de Alimentos.

13. O deferimento do pedido de habilitação é divulgado pelo MDS em <https://cozinhasolidaria.digital/>, não sendo obrigatório que possuam CNPJ.

14. As análises são realizadas pela Comissão de Habilitação de Cozinhas Solidárias e de Credenciamento de Entidades Gestoras, criada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Caso haja dúvidas sobre a veracidade dos documentos, a Comissão pode solicitar complementações, como fotos, vídeos ou realizar visitas presenciais para verificar a consistência das informações e identificar possíveis irregularidades.

15. Como mecanismo de controle, além das visitas *in loco*, também é prevista a possibilidade de descredenciamento, após processo administrativo, principalmente quando comprovada a não participação nas atividades do programa; má-fé, dolo, falsidade ideológica ou outras tentativas de fraude; e dados cadastrais desatualizados, em especial quanto à eventual mudança de sede.

Credenciamento das Entidades Gestoras

16. Já as entidades gestoras, para poderem participar de chamamento público, devem comprovar previamente sua constituição regular; experiência mínima de um ano em gestão de ações relacionadas à segurança alimentar; e compromisso com as diretrizes do programa. O processo de credenciamento inclui o envio de documentos como estatuto social, comprovante de CNPJ, documentação sobre a atuação na área de segurança alimentar, comprovante de endereço e ata de eleição dos atuais membros da diretoria.

17. A certificação tem validade indeterminada, mas pode ser suspensa ou cancelada em caso de descumprimento das normas ou irregularidades.

Previsão Orçamentária e Financeira

18. Os créditos orçamentários necessários ao custeio de despesas relativas ao presente programa são provenientes da funcional programática 20.55101.08.306.5133.8929.

19. Os recursos destinados à execução das parcerias de que tratam o programa, em 2024, são provenientes do orçamento do MDS, autorizado pela Lei 14.822/2024, UG 550008, por meio do Programa 5133 - Segurança Alimentar e Combate à Fome, Ação 8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional.

Principais Pontos do Chamamento Público 14/2024

20. A chamada pública realizada pelo MDS previu a concessão de apoio financeiro para a oferta de refeições gratuitas por meio do Programa Cozinha Solidária, com um repasse de R\$ 2,40 por refeição durante 12 meses.

21. As entidades gestoras selecionadas (caracterizadas como entidade privadas sem fins lucrativos) assumiram a responsabilidade pela gestão e apoio de, no mínimo, 10 cozinhas solidárias, vedada a atribuição de mais de 30% do valor da parceria a uma única cozinha.

22. Ademais, possuem a obrigação de oferecer suporte operacional necessário ao funcionamento das cozinhas vinculadas, bem como de garantir a continuidade da produção e distribuição de refeições, de acordo com as metas estabelecidas.



23. Nas propostas, o número de refeições previsto deveria levar em consideração a capacidade operacional e o histórico de desempenho de cada cozinha coordenada, bem como as necessidades da comunidade atendida.

24. A homologação e publicação do resultado definitivo da seleção estão à peça 8 (p. 1-2). As parcerias celebradas somaram R\$ 36.025.717,94 para vigorar por 12 meses (peça 8, item não digitalizável).