

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço 2025/00276	e-TCM 000995/2025	Período de abrangência Não aplicável	Período da realização 22.01.25 a 29.01.25
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal de Educação (SME)			
Objeto de fiscalização Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025. Registro de Preços para aquisição de LEITE EM PÓ INTEGRAL, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite (PLL) do Município de São Paulo, normatizado pelo Decreto nº 57.632 de 17.03.17.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$) R\$ 286.448.400,00		Montante fiscalizado (em R\$) N/A	
Objetivo(s) da fiscalização Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.			
Equipe técnica			
Cristiane Kaori Morita			20.361
Francisco Scattolin Filho (Supervisor)			20.301

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Divisão por lotes do Edital.....	07
Figura 2 – Centros de distribuição	07
Figura 3 – Divisão de lotes sugerida pela Assessoria Jurídica	12
Figura 4 – Divisão por lotes sugerida	13

LISTA DE SIGLAS

EPP	Empresa de pequeno porte
ME	Microempresa
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TR	Termo de Referência
PLL	Programa Leve Leite

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Destinatário(s) da fiscalização	6
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização	6
1.2.1. Justificativa para a contratação	6
1.2.2. Descrição do objeto a ser contratado	7
1.2.3. Histórico de contratação anterior do objeto licitado	9
1.2.4. Prazo contratual e prorrogação	9
1.2.5. Critério de julgamento	10
2. METODOLOGIA	10
2.1. Critérios adotados	10
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e análise dos dados	10
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	11
3. ACHADOS	11
3.1. Percentual do lote destinado a participação é exclusiva a ME e EPP	11
3.2. Falta de previsão de prova de regularidade perante a Fazenda estadual do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei	13
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	14
5. CONCLUSÃO	14

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS15

6.1. Proposta de Recomendação.....15

6.1.1. Que a SME passe a elaborar o Plano de Contratações Anual da Pasta para o exercício de 2026 a fim de aprimorar a eficiência, a transparência e a governança do processo licitatório e da contratação pública.15

1. INTRODUÇÃO

1.1. Destinatário(s) da fiscalização

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na aquisição de Leite em Pó, destinado ao Programa Leve Leite, sendo considerados, portanto, destinatários da presente auditoria: as crianças em idade de creche e pré-escola, moradoras do município de São Paulo, matriculadas ou não (candidatas a vaga) na Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino, cujas famílias estejam com cadastro ativo no CadÚnico, e às crianças com deficiência, cujo atendimento se estende até 5º ano do Ensino Fundamental; Secretaria Municipal de Educação; os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, no exercício da função judicante, responsáveis pelo julgamento do objeto da auditoria e pela emissão de determinações, recomendações e ciências que forem consideradas pertinentes.

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

O Edital de Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025 tem por objeto o Registro de Preços para aquisição de LEITE EM PÓ INTEGRAL, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite do Município de São Paulo, normatizado pelo Decreto Municipal nº 57.632 de 17.03.17.

1.2.1. Justificativa para a contratação

Conforme o Estudo Técnico Preliminar (peça 03, fl. 06), a SME justificou a aquisição do objeto com a finalidade de garantir a continuidade e a manutenção do Programa Leve Leite, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 57.632/17. O programa visa a distribuição de fórmulas infantis e leite em pó integral para crianças residentes no município de São Paulo, funcionando como um importante complemento alimentar. Esse apoio nutricional é essencial para o pleno desenvolvimento físico e nutricional das crianças na Primeira Infância, um período crítico para o fortalecimento das habilidades motoras, cognitivas, sociais e emocionais que as acompanharão ao longo de toda a vida.

1.2.2. Descrição do objeto a ser contratado

Nos termos do item 1.1 do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 23), trata-se de processo licitatório para Registro de Preços para aquisição de LEITE EM PÓ INTEGRAL, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite do município de São Paulo, normatizado pelo Decreto nº 57.632 de 17.03.17.

O fornecimento do benefício do Programa Leve Leite para as crianças regularmente matriculadas ou não (candidatos) na Rede Municipal de Ensino (RME) ocorrerá conforme descrição abaixo (peça 3, fl. 7):

a) crianças a partir dos 12 meses, regularmente matriculadas na Educação Infantil da RME, cujas famílias estejam com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), nos termos da legislação correspondente;

b) crianças com deficiência a partir dos 12 meses regularmente matriculadas na Educação Infantil e Ensino Fundamental da RME;

c) crianças a partir dos 12 meses, candidatas a vaga na Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino, cujas famílias estejam com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), nos termos da legislação correspondente.

Pela regulamentação, a distribuição de leite aos beneficiários deverá obedecer a proporção de 1 kg de Leite em Pó Integral por mês, para as crianças matriculadas na RME e 2 kg de Leite em Pó Integral por mês para as crianças não matriculadas (candidatas à vaga na RME).

De acordo com o item 1.2 do Edital (peça 04, fl. 03), o objeto será dividido em 02 (dois) lotes, conforme figura abaixo:

Figura 1 – Divisão por lotes do objeto licitado

LOTE	OBJETO	PERCENTUAL	ESTIMATIVA/MÊS	Nº DE ETAPAS	LIMITE TOTAL DE USO DA ATA*	PARTICIPAÇÃO
1	LEITE EM PÓ INTEGRAL	99%	415.800 kg	12 a 18	7.484.400 kg	AMPLA
2	LEITE EM PÓ INTEGRAL	1%	4.200 kg	12 a 18	75.600 kg	EXCLUSIVA

Fonte: Item 1.2 do Edital (peça 04)

De acordo com o item 5.5 do Edital (peça 04, fl. 25) as entregas dos produtos deverão ser realizadas de segunda a sexta-feira, conforme o cronograma estabelecido pela Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos (DIALOG) da CODAE, nos Centros de Distribuição, conforme detalhado a seguir:

Figura 2 – Centros de distribuição

CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO (CD)	ENDEREÇO
CD 1: OESTE	R: Hassib Mofarrej, 205 - Vila Leopoldina, São Paulo - SP, CEP 05312-000
CD 2: SUL	Av. Mário Lopes Leão, 700 - Santo Amaro, São Paulo - SP, CEP 04754-010
CD 3: LESTE	R: Abel Tavares, 1500 - Jardim Belém, São Paulo - SP, CEP 03813-030

Fonte: Item 5.5 do Edital (peça 04)

As especificações técnicas e características gerais estão descritas no Apêndice A do Anexo I do Edital. O item 1.1 (peça 04, fl. 39) estabelece que o leite a ser adquirido é o produto obtido por desidratação do leite de vaca integral, adequado para a alimentação humana, por meio de processos tecnologicamente apropriados. O produto deverá ser de procedência nacional.

No que tange ao quantitativo estimado, o Estudo Técnico Preliminar (peça 03, fls. 10 e 11) aponta que foram considerados como referência os atendimentos realizados em 2023, com a devida projeção de aumento em virtude da crescente demanda das famílias pela inscrição no CadÚnico e do aumento progressivo no número de beneficiários ao longo dos ciclos.

Ademais, em função do valor total estimado da licitação, de R\$ 286.448.400,00 (peça 05), o procedimento está sujeito à realização de Consulta Pública (Decreto Municipal nº 62.100/22).

A consulta pública nº 90020/SME/2024 foi publicada em jornal de grande circulação (peça 06) e no DOC em 25.11.24 (peça 07). Houve questionamentos das empresas Santo Afonso Representação de Produtos Alimentícios LTDA - ME - CNPJ nº 46.458.221/0001-09 e NUTRI-ALI Comércio e Representações LTDA - EPP - CNPJ nº 00.651.458/0001-00 (peça 08).

As duas empresas formularam questionamentos acerca da previsão de lote destinado às empresas classificadas como microempresas e empresas de pequeno porte, sendo esclarecido pela SME que não existia qualquer objeção da área técnica quanto à realização da reserva do referido lote. Ademais, a empresa Santo Afonso indagou sobre a viabilidade de considerar o fornecimento de queijo muçarela para fins de cumprimento do atestado técnico, tendo a SME respondido negativamente a essa solicitação (peça 09).

Importa salientar que, para fins de pesquisa de preços, foram encontrados valores referenciais nos seguintes parâmetros (peça 05):

- Parâmetro I – PNCP, documento SEI nº 114099132.
- Parâmetro II – Contratações similares feitas pela Administração Pública: Banco de Preços, documento SEI nº 114099293.
- Parâmetro III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo: Tabela FIPE, documento SEI nº 114099478.
- Parâmetro IV – Múltiplas consultas diretas ao mercado: MILK VITTA COMÉCIO E INDÚSTRIA LTDA, documento SEI nº 114117170; GNOVA COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS EIRELI, documento SEI nº 114117234 e W. AMARAL IND. E COMERCIO LTDA, documento SEI nº 114117317.

Nesse contexto, a SME considerou todos os valores apurados no cálculo da média para composição do preço referencial (peça 05), de modo que o valor total estimado da contratação é de R\$ 286.448.400,00 para 7.560.000 kg de leite em pó integral.

1.2.3. Histórico de contratação anterior do objeto licitado

O item objeto da licitação, conforme o Estudo Técnico Preliminar elaborado pela Secretaria Municipal de Educação (peça 03, fl. 09), aponta que, na data indicada, a CODAE estava utilizando o leite em pó integral proveniente do Termo de Contrato 09/SME/CODAE/2024, com um quantitativo de 2.000.035 quilos. Em seguida, foi utilizado o Termo de Contrato 13/SME/CODAE/2024, no quantitativo de 1.400.000 quilos, ambos referentes ao pregão 49/SME/2021 e à ARP 06/SME/CODAE/2022, os quais atendem às necessidades dos beneficiários.

1.2.4. Prazo contratual e prorrogação

A validade da Ata de Registro de Preços será de 12 meses, contados a partir do primeiro dia útil subsequente à assinatura do instrumento, podendo ser prorrogada por igual período, mediante a

anuência do fornecedor, desde que comprovado o preço vantajoso, conforme item 1.6.1 do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 23).

Ademais, o prazo de vigência da contratação é de 12 meses contados da data de assinatura do contrato, observado o artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021, nos termos do item 1.6 do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 23).

1.2.5. Critério de julgamento

Para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço por quilo, conforme Edital (peça 04, fl. 01).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

No presente acompanhamento, foram adotados os seguintes critérios:

- a) Lei Federal nº 14.133/21;
- b) Decreto Municipal nº 62.100/22;
- c) Decreto Municipal nº 57.632/17;
- d) Lei Complementar nº 123/06.

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e análise dos dados

A fiscalização foi realizada, essencialmente, por meio de exame documental, considerando os documentos e informações disponíveis no processo da contratação (processo SEI nº 6016.2024/0121611-2) e outros relativos ao objeto da contratação.

Em cada uma das etapas realizadas – quanto à verificação de Fase Interna da Contratação, Conteúdo do Edital, Conteúdo do Termo de Referência, Edital, Minuta do Termo de Contrato e Fase Externa da Contratação – as situações encontradas foram comparadas com os respectivos critérios adotados e o resultado foi registrado em Documentação de Auditoria.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

A principal limitação do trabalho decorre da disponibilidade temporal e da urgência da fiscalização diante da complexidade, da multidisciplinariedade e da relevância do objeto em tela, além da tecnicidade e da complexidade do objeto da contratação. Sob tal condição, coube à Auditoria identificar os elementos norteadores da contratação, com foco nos aspectos mais relevantes, sem prejuízo da observância aos manuais de fiscalização aplicáveis desta Corte de Contas, com vistas a preservar o interesse público e a regularidade da contratação.

3. ACHADOS

3.1. Há margem para aumento do percentual representativo do lote destinado à participação exclusiva de ME e EPP

Situação encontrada: Verificou-se que o lote destinado em favor das microempresas e empresas de pequeno porte é de 1% do total do quantitativo do objeto licitado, nos termos do sugerido pela Assessoria Jurídica (peça 10, fl. 02), a saber:

Figura 3 – Divisão de lotes sugerida pela Assessoria Jurídica

LOTES	OBJETO (ÚNICO)	PORCENTAGEM (DIVISIBILIDADE)	QUANTITATIVO MENSAL	QUANTITATIVO TOTAL	VALOR FINAL
1	LEITE EM PÓ INTEGRAL	99% - AMPLA	415.800 kg	7.484.400 kg	R\$ 283.583.916,00
2		1% - EXCLUSIVA	4.200 Kg	75.600 kg	R\$ 2.864.484,00

Fonte: Nota Técnica (peça 10)

Necessário destacar que a norma que disciplina tal matéria determina que o lote não deve exceder o limite da receita bruta anual para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (R\$ 4.800.000,00¹), nos termos do art. 4º, §1º, I e §3º, Lei nº 14.133/21.

¹ Art. 3º, III da Lei Complementar nº 123/2006.

Dessa forma, nos procedimentos licitatórios para a contratação de bens divisíveis, a Administração deverá reservar cota em favor das microempresas e empresas de pequeno porte, até aquele limite, consoante a Lei Complementar nº 123/06 e atualizações.

Sublinha-se que **o percentual da cota reservada é de até 25%** (não necessariamente esse limite máximo); Nesse sentido, **caso o valor estimado da contratação, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, ultrapasse o limite estabelecido no art. 4º, §1º, I da Lei nº 14.133/21 (R\$ 4.800.000,00) deverá ser reservada cota destinada a participação exclusiva de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).**

Deve-se recordar que **a Lei Complementar nº 123/06 dispõe de fundamento constitucional autônomo** (CF, art. 170, inc. IX, e art. 179), **distinto da base/competência para edição de normas gerais de licitação e contratos administrativos** (art. 22, inc. XXVII, e art. 37, inc. XXI); torna-se imperioso, portanto, o sopesamento dos princípios/regimes, **adotando-se interpretação/aplicação que assegure a subsistência de ambos, assegurando a mais abrangente efetividade constitucional.**

Nesse sentido, entende-se que sempre que for constatada a obrigatoriedade de fixação de cota exclusiva para ME e EPP nos certames, a administração deve fixar a maior cota possível, respeitados os limites dispostos na legislação (25% e R\$ 4.800.000,00).

No caso sob análise, considerando o valor estimado da contratação (R\$ 286.448.400,00), bem como a ausência de justificativa por parte da SME para fixação de cota correspondente a 1% (um por cento) para participação exclusiva daquelas entidades, o que equivale ao montante de R\$ 2.864.448,00, constatamos que há margem para aumento do percentual representativo do lote destinado à participação exclusiva de ME e EPP.

A título de exemplo, no Figura 4, a seguir, simulamos uma reserva 1,5% do objeto destinada à participação exclusiva de ME e EPP. É possível constatar que, mesmo aumento em 50% o lote destinado àquelas entidades, ainda estariam respeitados os limites legais (25% e R\$ 4.800.000,00).

Figura 4 – Divisão de lotes exemplificativa

LOTES	OBJETO (ÚNICO)	PORCENTAGEM (DIVISIBILIDADE)	QUANTITATIVO MENSAL	QUANTITATIVO TOTAL	VALOR FINAL
1	LEITE EM PÓ INTEGRAL	98,5% - AMPLA	413.700 kg	7.446.600 kg	R\$ 282.151.674,00
2		1,5% - EXCLUSIVA	6.300 kg	113.400 kg	R\$ 4.296.726,00

Fonte: Elaboração da Auditoria.

Critério: art. 48, inc. III da LC 123/06; do art. 4º, §1º, I e §3º, Lei nº 14.133/21 e art. art. 170, inc. IX e 179 da Constituição Federal.

Evidências: Tabela de lotes do Edital (item 1.2 do edital, Peça 4).

Causa: Cálculo da divisão de lotes desconsiderando a possibilidade de adequação mais eficaz ao que está previsto na Constituição Federal.

Efeitos: O Edital poderá ser objeto de impugnação pelas empresas enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte, o que poderá acarretar atraso na conclusão do processo licitatório.

3.2. Falta de previsão de prova de regularidade perante a Fazenda estadual

Situação encontrada: Constata-se que o item 8.9 do Edital (peça 04, fl. 14) não inclui, entre os documentos exigidos para comprovação de regularidade fiscal, a prova de regularidade perante a Fazenda estadual do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, conforme estabelecido pela legislação.

Considerando que o objeto do presente certame está sujeito ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), é imprescindível a comprovação de que o licitante se encontra regular também em relação aos tributos estaduais. Inclusive há previsão de tal documento no art. 68 da Lei nº 14.133/21; no art. 50 do Decreto Municipal nº 62.100/22 e na Instrução Normativa nº 02/19 – TCM/SP.

Além disso, cumpre ressaltar que a exigência dessa documentação está prevista para o momento em que o adjudicatário proceder à retirada da nota de empenho, conforme estabelecido no item 11.9.1 do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 33), o que revela uma incongruência no Edital.

Portanto, é fundamental promover o ajuste no item 8.9 do Edital, de modo a assegurar o cumprimento do disposto no art. 68 da Lei nº 14.133/21 e, conseqüentemente, garantir que a SME verifique adequadamente a regularidade do vencedor do certame.

Critério: art. 68 da Lei nº 14.133/21; art. 50 do Decreto Municipal nº 62.100/22 e Instrução Normativa nº 02/19 – TCM/SP.

Evidências: Item 8.9 do Edital (peça 04, fl. 14).

Causa: Omissão de documento referente à regularidade fiscal.

Efeitos: Possibilidade de contratação de empresa irregular perante a Fazenda Estadual, o que implicaria na impossibilidade de retirada da nota de empenho, conforme disposto no item 11.9.1 do Anexo I do Edital, uma vez que é prevista a apresentação desse documento nessa etapa.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Conforme disposto na Resolução nº 18/19 (art. 2º, § 1º), a Origem, ao tomar ciência do presente Relatório Preliminar de Fiscalização, e poderá apresentar manifestação prévia, em prazo não superior a 05 (cinco) dias úteis, para fornecer informações ou documentos complementares, prestar esclarecimentos e, na forma do art. 19, § 1º, da Lei Municipal nº 9.167/80, indicar os responsáveis diretos pelos atos analisados.

Caso seja encaminhada a manifestação prévia, a equipe de fiscalização fará a análise para inserir as considerações no Relatório Conclusivo, conforme art. 2º § 2º da Resolução nº 18/19.

5. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado conclui-se, em sede de relatório preliminar, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025 visando o Registro de Preços para aquisição de LEITE EM PÓ INTEGRAL, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite do Município de São Paulo, **reúne condições de prosseguimento**, desde que seja ajustado o percentual do lote destinado para empresas enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte (subitem 3.1), bem como que seja acrescentado o item referente à prova de regularidade perante a Fazenda estadual do

domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei (subitem 3.2), ou que a desnecessidade das alterações seja devidamente fundamentada.

Informamos que a abertura da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025 foi designada para o **dia 31.01.25, às 09h30** (peça 04, fl. 01).

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Proposta de Recomendação

6.1.1. Que a SME passe a elaborar o Plano de Contratações Anual da Pasta para o exercício de 2026 a fim de aprimorar a eficiência, a transparência e a governança do processo licitatório e da contratação pública.

Em que pese a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) seja facultativa, nos termos do art. 5º do DM nº 62.100/2022, tem-se que a própria Secretaria Municipal de Gestão da PMSP editou a Instrução Normativa SEGES nº 08 de 29.12.23 a fim de orientar e organizar a elaboração e a execução dos Planos de Contratações Anuais pelos órgãos e entidades do executivo municipal. A SEGES considera o PCA um importante instrumento de governança, e recomenda sua adoção na busca por uma gestão de excelência nas contratações públicas (doc. SEI 100775763).

Em 05.07.24, a SME/COMPS, provocada pela SEGES, informou em doc. SEI 10648971 que, considerando a Instrução Normativa SEGES nº 08, de 29 de dezembro de 2023 e os prazos ali descritos, não haveria tempo hábil para providências relativas às publicações necessárias, bem como os servidores desta Pasta ainda necessitariam de capacitação para a elaboração do documento, inviabilizando naquele momento o desenvolvimento do PCA para o exercício de 2025. A própria SME/COMPS sugeriu que os esforços da SME em 2024 e 2025 caminhassem no sentido da adoção de medidas de capacitação do corpo funcional da Pasta para que este esteja apto à elaboração e gestão do instrumento de governança.

Nesse sentido, esta Auditoria, por considerar o PCA uma ferramenta essencial para aprimorar a eficiência, a transparência e a governança nas contratações públicas, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma planejada e estratégica, contribuindo para a responsabilidade fiscal e evitando problemas legais e administrativos, reforça a recomendação pela elaboração do PCA para o exercício de 2026.

São Paulo, em 29.01.25

CRISTIANE KAORI MORITA
Auditora de Controle Externo

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo