## III– ACÓRDÃO

ACO-UTR-824/2025

| | | |
|---|---|---|
| Processo | - | TC/001798/2025<br>(Tramitam em conjunto os processos TC/000995/2025 e TC/001798/2025) |
| Representante | - | Bom Sabor Cesta Básica de Alimentos Ltda. |
| Representada | - | Secretaria Municipal de Educação – SME |
| Objeto | - | Representação interposta em face de possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico 90.004/SME/2025, cujo objeto é o 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 57.632, de 17/03/2017 |

3.390ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SME. EDITAL. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE LEITE EM PÓ INTEGRAL. PROGRAMA LEVE LEITE. 1. A reserva de apenas 1% do objeto licitado para microempresas e empresas de pequeno porte é incompatível com o regime jurídico do tratamento favorecido previsto na Constituição Federal e legislação complementar. Art. 170, IX, CRFB/1988. LC 123/2006. 2. Diante do risco comprovado de descontinuidade do Programa Leve Leite, autorizou-se, em caráter excepcional, o prosseguimento do certame. Art. 20, LINDB. CONHECIDA. PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. 1. Nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, considere o máximo potencial do incentivo, ou seja, o percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal. RECOMENDAÇÃO. 1. À Administração, especialmente a SME, que realize o adequado planejamento para a realização das licitações, evitando assim o estabelecimento de situações fáticas para que este Tribunal autorize, em caráter excepcional, o prosseguimento de licitações, com fundamento no princípio da continuidade. 2. Finalize o planejamento das contratações, com a aprovação do Plano de Contratações Anual (PCA), em conformidade garantindo a observância dos prazos e procedimentos previstos na legislação aplicável, de modo a assegurar maior eficiência, transparência e previsibilidade às aquisições públicas. Art. 12, VII, L 14.133/2021. DM 61.232/2022. Votação unânime.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/022128/2024, TC/024667/2024, TC/000995/2025 e TC/001798/2025, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte, e, no mérito, em julgá-la procedente, ressaltando que, para que não houvesse solução de continuidade no fornecimento de leite para o Programa Leve Leite, e com fundamento no art. 20 da LINDB, foi autorizado por este Colegiado o prosseguimento da licitação, em caráter excepcional.

**ACORDAM**, à unanimidade, em reiterar a determinação expedida na 3.359ª Sessão Ordinária para que a SME, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, considere o máximo potencial do incentivo, ou seja, o percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal.

**ACORDAM**, à unanimidade, em recomendar à Administração, especialmente a SME, que realize o adequado planejamento para a realização das licitações, evitando assim o estabelecimento de situações fáticas para que este Tribunal autorize, em caráter excepcional, o prosseguimento de licitações, com fundamento no princípio da continuidade.

**ACORDAM**, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro EDUARDO TUMA, com declaração de voto apresentada, em recomendar à SME, que finalize o planejamento das contratações, com a aprovação do Plano de Contratações Anual (PCA), em conformidade com o art. 12, inciso VII, da Lei Federal 14.133/2021, e com o Decreto Municipal 61.232/2022, garantindo a observância dos prazos e procedimentos previstos na legislação aplicável, de modo a assegurar maior eficiência, transparência e previsibilidade às aquisições públicas.

**ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à representante e à representada, nos termos do art. 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos, após a providências de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda *ad hoc* JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de novembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/mfl

# I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

| | |
|---|---|
| **Processos:** | **TC/022128/2024, TC/024667/2024, TC/000995/2025 e TC/001798/2025** |
| **Interessadas:** | Secretaria Municipal de Educação e Bom Sabor Cesta Básica de Alimentos Ltda. |
| **Responsáveis:** | Fernando Padula Novaes, Fabiana Maia Siqueira Morone, Mariângela Pacheco Rocha dos Santos e Ricardo dos Anjos Sena |
| **Objeto:** | Pregão Eletrônico 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 57.632 de 17/03/2017. Pregão Eletrônico 90047/SME/2024 – Registro de Preços para aquisição de 3.214.118 quilos de leite em pó, destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar, para alunos matriculados nas unidades escolares de gestão mista, direta e terceirizadas, sendo CEIS, EMEIs, EMEFs, CIEJA, CMTC, EMEBs e SME Convênios |

DENÚNCIA. PREGÕES ELETRÔNICOS nºs. 90004/SME/2025 e 90047/SME/2024. 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 57.632 de 17/03/2017 e destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar, para os alunos matriculados nas unidades escolares de gestão mista, direta e terceirizadas. 1. O tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte decorre da Constituição Federal, especialmente do disposto no inciso IX, do art. 170. 2. Em certames para a aquisição de bens de natureza divisível, a Administração Pública deverá estabelecer cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. DETERMINAÇÃO para que a Secretaria Municipal de Educação, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, considere o máximo potencial do incentivo, ou seja, o percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.

## RELATÓRIO

Relatarei em conjuntos os processos autuados, respectivamente nos TCs 22128/2024, 24667/2024, 995/2025 e 1798/2025 que versam sobre o Acompanhamento dos Editais de Pregões Eletrônicos nºs 90047/SME/2024 e 90004/SME/2025, para aquisição de leite em pó, destinados aos beneficiários do Programa Leve Leite (PLL) e ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo, bem como Representação formulada por Bom Sabor Cesta Básica de Alimentos Ltda. e Denúncia em face dos Pregões.

**1) TC/022128/2024**

Cuida o presente de Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.214.118 quilos de LEITE EM PÓ destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares de gestão mista e direta e terceirizadas, sendo CEIS, EMEIs, EMEFs, CIEJA, CMTC, EMEBs e SME Convênios.

A Secretaria de Controle Externo, em Relatório Preliminar, concluiu que o Edital não reunia condições de prosseguimento, em razão das seguintes falhas:

> 4.1. Há incoerências / dúvidas quanto à possível duplicidade na aquisição de leite em pó integral para as unidades educacionais das DREs do Campo Limpo e Santo Amaro, dado que estão contempladas nos contratos 73/SME/CODAE/2024 – Campo Limpo (6016.2024/0125834-6) e 72/SME/CODAE/2024 – Santo Amaro (6016.2024/0125201- 1), cujo objeto menciona o fornecimento de leite em pó (Subitem 3.3).
>
> 4.2. Há incoerências / dúvidas entre (i) o número de matriculados no estudo técnico preliminar (por 'tipo de unidade escolar' e por 'Diretoria Regional de Educação') e os quantitativos que constam nos Dados Abertos (princípio da transparência ativa- Lei Municipal 17.901/2023, artigo 6º, incisos II e VI); (ii) os resultados indicados na coluna "cálculo per capita" da tabela referente à estimativa de leite em pó integral necessário (Quadro 03) e a fórmula indicada nas notas explicativas da mesma tabela; (iii) qual parâmetro foi considerado para o cálculo total de fornecimento, dado que no Quadro 03 o cálculo considera 10 abastecimentos e no Quadro 05 há previsão de 12 até 18 abastecimentos, de modo que não foi possível verificar a real necessidade de compra (Subitem 3.3).
>
> 4.3. Não há previsão de divisão em lotes destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, o que contraria a interpretação da NLL à luz dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, bem como o precedente desta Corte – TC/015487/2022 – julgado durante a 3.309ª Sessão Ordinária do Plenário desta Corte, em 28.02.2024 (Subitem 3.4).
>
> 4.4. No tange a aspectos formais, faz-se necessária a correção dos pontos destacados (Subitem 3.16).

Após análise da manifestação prévia apresentada pela Origem, a Auditoria, em sede de Relatório Conclusivo concluiu que o Edital reunia condições de prosseguimento (Peça 33), manifestação reiterada após análise de esclarecimentos prestados pela SME (Peça 47).

No que diz respeito à reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte, a Secretaria de Controle Externo assinalou que o edital republicado em 18/12/2024 reservou 4% da quantidade licitada para microempresas e empresas de pequeno porte, atendendo assim a legislação que disciplina a matéria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024.

A Secretaria Geral opinou pela regularidade do Edital em análise, assinalando que de acordo com a publicação do Diário Oficial da Cidade em 26/02/2025 o procedimento licitatório foi homologado.

O Senhor Secretário Geral, por seu turno, ressaltou o debate ocorrido na 3.359ª Sessão Ordinária realizada em 19/03/2025 referente ao TC/000995/2025, tendo por objeto o Acompanhamento de Edital voltado ao Programa Leve Leite, no qual o Colegiado deste Tribunal determinou que a SME, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais, a fim de respeitar o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, considerando o máximo potencial do incentivo.

Por fim, registro o recebimento de ofício do Ministério Público do Estado de São Paulo – Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC – Núcleo São Paulo, informando o arquivamento de Notícia de Fato acerca de supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico tratado nestes autos.

**2) TC/024667/2024**

Trata o presente de Denúncia formulada perante a Ouvidoria desta Corte relatando possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico 90047/SME/2024, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.214.118 quilos de LEITE EM PÓ para escolas da rede municipal de ensino.

O Denunciante alega que a SME violou competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ao publicar a retomada do certame mesmo diante da existência de processo em andamento nesta Corte para acompanhamento do edital, no qual a Auditoria já havia apontado irregularidades.

A Secretaria de Controle Externo, em sede de Relatório Preliminar (Peça 27) concluiu pela improcedência, uma vez que as falhas apontadas pela Auditoria do processo que realizou o Acompanhamento de Edital (TC/022128/2024) foram corrigidas pela Secretaria Municipal de Educação, posicionamento confirmado no Relatório Conclusivo (Peça 41).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a improcedência da Denúncia.

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento, em caráter excepcional, da Denúncia, em razão do interesse público envolvido na verificação da legalidade do ato administrativo praticado por ente jurisdicionado por esta Corte de Contas. Quanto ao mérito, opinou pela sua improcedência.

**3) TC/000995/2025**

Trata o presente de Acompanhamento de 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.

A Secretaria de Controle Externo, em Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, concluiu no sentido do prosseguimento do certame, com abertura então designada para **31/01/2025, às 09h30**, desde que "seja ajustado o percentual do lote destinado para empresas enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte (subitem 3.1), bem como 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".

Como ato contínuo, a Secretaria Municipal de Educação foi oficiada para ciência das conclusões alcançadas no Relatório Preliminar, bem como para "o cumprimento imediato das alterações apontadas pela Auditoria ou, em caso de manutenção das previsões editalícias, que sejam apresentadas as justificativas pertinentes antes da homologação do certame" (Peça 14).

A sessão pública, anteriormente agendada para 31/01/2025, foi alterada pera **12/02/2025, às 09h30min** e os esclarecimentos foram prestados perante este Tribunal de Contas em 11/02/2025 (Peça 18), ou seja, na véspera da data designada para abertura da sessão.

Dessa forma, diante da inexistência de tempo hábil para análise conclusiva pela Secretaria de Controle Externo acerca das justificativas prestadas pela Secretaria Municipal de Educação, não obstante a abertura da sessão do Pregão Eletrônico, foi determinado que a Administração Pública Municipal **se abstenha de homologar o certame, até a análise conclusiva desta Corte de Contas,** referendado pelo Colegiado na Sessão Plenária realizada em 12/02/2025 (Peça 28).

A Secretaria Municipal de Educação, em manifestação prévia, alegou que a proposta está em conformidade com a legislação vigente, sendo que o aumento desse percentual poderia comprometer a execução do contrato e o fornecimento do produto, afirmando que "a ampliação do percentual destinado a MEs/EPPs traz, ao mesmo tempo, benefícios irrisórios e riscos expressivos, com potencial prejuízo à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social".

A Secretaria de Controle Externo, ao analisar os esclarecimentos prestados apresentou Relatório Conclusivo (Peça 26) no qual concluiu que o Edital ainda não reunia condições de prosseguimento, diante da falha consistente na destinação de lote em favor para as microempresas e empresas de pequeno porte. Em relação ao argumento de que o aumento do lote para as microempresas e empresas de pequeno porte poderia comprometer o abastecimento, ressaltou "que se trata de uma licitação para Ata de Registro de Preços, ou seja, o quantitativo total previsto é apenas uma estimativa do que será necessário ao longo do período de vigência do contrato. Esse argumento também se revela contraditório em relação à alegação da SME de que a alteração proposta resultaria em um ganho irrisório. Afinal, se a diferença na quantidade seria suficiente apenas para gerar um ganho mínimo, então não teria a capacidade de prejudicar o abastecimento". Acrescentou que a mesma discussão foi contemplada no TC/022128/2024, tendo por objeto o Acompanhamento de Edital de Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024, para o registro de preços para aquisição de leite em pó integral, destinado ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares do Município e em tal ocasião a Secretaria Municipal de Educação readequou os lotes para assegurar a máxima efetividade da norma.

A Secretaria Municipal de Educação, oficiada para tomar conhecimento do Relatório Conclusivo, requereu a realização de Mesa Técnica, a fim de prestar esclarecimentos, a qual foi prontamente agendada para o dia 20 de fevereiro de 2025, às 10h.

Na sequência, por intermédio dos Ofícios nº 92/2025 e 106/2025, a Secretaria Municipal de Educação encaminhou novos esclarecimentos e solicitou o cancelamento da Mesa Técnica então proposta.

Ao analisar a matéria, a Assessoria Jurídica acompanhou a Auditoria quanto à necessidade de ampliação do percentual da cota destinada às microempresas e empresas de pequeno porte, cabendo ressaltar os seguintes aspectos do parecer: (i) para além dos parâmetros existentes em âmbito constitucional, o artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 não deixa dúvidas de que se trata de obrigação da Administração, e não mero ato discricionário; (ii) em âmbito municipal, o artigo 103, II, do Decreto nº 62.100/2022 indica que, em licitações que contemplem cotas reservadas a microempresas e empresas de pequeno porte, "deverá dar

prioridade de consumo das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada seja inadequada para atender às quantidades ou condições do pedido, justificadamente", e o artigo 111, § 3º, vai na mesma direção, ao estabelecer que "as adesões e contratações serão autorizadas preferencialmente sobre a cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte, com a anuência da respectiva detentora, até o limite estabelecido na referida cota em face da totalidade do objeto, sendo as demais adesões e contratações autorizadas sobre a cota remanescente, consultada a detentora desta última cota"; (iii) em que pesem os argumentos de aumento de custos invocados pela Origem ou mesmo de prejuízos aos destinatários da política pública, não há evidência concreta nos autos de que isso de fato iria ocorrer, enquanto que o benefício, no caso, é presumido: fomentar o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte através da indução estatal decorrente das compras públicas.

A Auditoria, ao analisar a nova justificativa apresentada pela Origem reiterou as conclusões já alcançadas no Relatório Conclusivo, por entender que a "Origem se limitou a informar que o critério adotado foi o de considerar números inteiros, sem apresentar uma justificativa plausível para a impossibilidade de adotar um critério que atendesse de maneira mais eficaz à normativa constitucional voltada ao incentivo de microempresas e empresa pequeno porte". Em sua análise, a Secretaria de Controle Externo pontuou que:

a) O parâmetro adotado pela Secretaria Municipal de Educação, além de não se justificar, uma vez que não há qualquer vedação legal à utilização de fração de percentual, resulta em uma perda significativa do incentivo para as microempresas e empresas de pequeno porte;
b) A identificação do percentual (com ou sem casas decimais) é consequência da observância à legislação na fixação do lote e não contrário;
c) O percentual da cota reservada é de até 25% (não necessariamente esse limite máximo) e "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).Por essa razão, sempre que for constatada a obrigatoriedade de fixação da cota exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte nos certames, a Administração deve fixar a maior cota possível, respeitados os limites dispostos na legislação.
d) A legislação é clara ao estabelecer três parâmetros para serem considerados conjuntamente na fixação do lote destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, quais sejam: natureza divisível, limite da conta de até 25% e limite da conta de até R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Utilizando tais parâmetros, a própria SME apurou que maior cota possível para o caso concreto seria de 1,67%;
e) A Secretaria Municipal de Educação realizou recentemente uma licitação com o mesmo objeto por meio do Pregão Eletrônico nº 90047/2024, homologado em 25/05/2025, há menos de 1 mês, razão pela qual os preços ofertados pelos vencedores do certame já eram de conhecimento público, possibilitando que os licitantes consultassem os valores contratados;
f) "Não é contrária a utilização de arredondamentos na fixação da cota, desde que sejam devidamente justificados através de fundamentos técnicos, operacionais ou legais, o que não ocorreu no caso do Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025" e assim, a fixação de um critério geral de arredondamento em casas decimais das cotas pelo Tribunal, não parece tecnicamente adequada.

g) "Conforme o Acórdão proferido no TC nº 015478/2022, foi determinado que a Pasta revisasse os parâmetros utilizados nos próximos editais, com o intuito de viabilizar a participação das MEs e EPPs, garantindo a máxima efetividade possível aos artigos 170, IX e 179 da Constituição Federal. No entanto, isso não significa que a SME deva necessariamente adotar lotes no limite máximo, mas sim que as decisões sejam devidamente fundamentadas, assegurando o cumprimento dos princípios que regem a licitação, especialmente os da motivação e da transparência. Em outras palavras, a administração pública deve adotar critérios bem justificados e claros, que promovam a competitividade e o fomento ao desenvolvimento dessas empresas, em consonância com os preceitos constitucionais".

Por fim, assinalou que é razoável considerar o estágio atual do certame, que se encontra na fase de entrega de laudos, razão pela qual, diante do artigo 20 do Decreto-Lei nº 4672/42 – LINDB, é necessário ponderar as consequências práticas da manutenção da suspensão do certame, considerando os impactos que tal medida pode acarretar para o público atendido.

Na sequência, esta Relatoria, após tecer considerações detalhadas sobre a matéria, e considerando a fase em que se encontrava o certame – Fase de Habilitação – entrega dos laudos –, e considerando ainda que a Secretaria Municipal de Educação afirmou que (i) a eventual suspensão do certame levaria à interrupção do Programa Leve Leite por ao menos quatro meses, afetando diretamente mais de 370 mil famílias em vulnerabilidade e também (ii) que não possui atualmente Atas de Registro de Preços vigentes para fornecimento de leite em pó para o Programa, tampouco possibilidade de aditar seu contrato vigente, com fundamento no artigo art. 20 da LINDB, para que não haja solução de continuidade no fornecimento de leite para o Programa Leve Leite, propôs que o Colegiado, em caráter excepcional, autorizasse o prosseguimento da licitação, com a homologação e adjudicação do objeto nos termos fixados no Edital. Propôs também determinação para que a Secretaria Municipal de Educação, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, considere o máximo potencial do incentivo, ou seja, o percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal, assegurando assim o cumprimento do princípio da ordem econômica de tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e microempresas, decorrente do princípio da igualdade real, ressaltando que a identificação do percentual, com ou sem casas decimais, é consequência da observância da legislação na fixação do lote, e não o contrário.

Por fim, foi determinado ao Senhor Secretário Municipal de Educação, sob pena de responsabilidade, a observância rigorosa das disposições constantes do 170, IX e 179, da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 123/2006 e do estatuído no art. 4º, da Lei nº 14.133/2021, os quais têm o objetivo de promover uma economia mais inclusiva, com potencial de fomentar o papel econômico e social das microempresas e empresas de pequeno porte, as quais garantem significativa parcela de empregos à sociedade. Nesse sentido, impõe-se o cumprimento do princípio da legalidade estrita, o qual estabelece que a Administração Pública deve agir conforme o que está expressamente previsto lei.

O E. Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas por esta Relatoria (Peça 51).

Em razão de ofício da Secretaria Municipal de Educação, no qual a Pasta afirmou que persistia a necessidade de esclarecimento quanto ao critério que este Tribunal considera mais adequado para a fixação do percentual de cota reservada, esta Relatoria, submeteu ao Pleno o Informe (Peça 59) por meio do qual, em breve síntese, assinalou que o conteúdo tratado não

comporta interpretação, nem tampouco esclarecimento, na medida em que restou decidido que o percentual deve ser o mais próximo do limite legal, porquanto não se trata de competência administrativa discricionária, nem por parte da Administração, nem por parte deste Tribunal de Contas, mas tão somente do cumprimento do princípio da legalidade estrita, segundo o qual o administrador público somente pode fazer o que a lei autoriza.

Ato contínuo, a Secretaria Municipal de Educação apresentou escusas e solicitou a desconsideração da manifestação em que solicitou esclarecimento a respeito da determinação feita pelo Colegiado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal assinalou que a dúvida a respeito da determinação exarada por este Tribunal foi meramente aparente e o equívoco foi por ela cabalmente sando, requerendo assim a regularidade do Pregão.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento do Edital, todavia, ponderou a necessidade de observância aos dispositivos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) que exigem, entre outras, a ponderação das consequências práticas das decisões adotadas nas esferas administrativas, controladora e judicial, bem como o princípio da segurança jurídica e o interesse público envolvido.

O Sr. Secretário Geral, por sua vez, assinalou que a decisão da Relatoria referendada pelo Plenário, que, em caráter excepcional, autorizou o prosseguimento da licitação, com a oportuna homologação e adjudicação do objeto fulminou qualquer pretensão de julgamento pela irregularidade do Acompanhamento objeto destes autos, registrando que em consulta realizada no Sistema Átomo, foi constatado que em 08/04/2025 ocorreu a homologação e adjudicação da Ata de Registro de Preços n. 05/SME/CODAE à empresa W. Amaral Indústria e Comércio Ltda., bem como da Ata de Registro de Preços n. 06/SME/CODAE/2025 à empresa Panville Atacadista Ltda, sendo que as mencionadas atas foram assinadas em 11.04.2025.

**4) TC/001798/2025**

Trata o presente de Representação apresentada pela empresa Bom Sabor Cesta Básica de Alimentos Ltda., em face do Edital de Pregão Eletrônico 90004/SME/2025 – Registro de Preços para aquisição de Leite em Pó Integral, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite (PLL), de iniciativa da Secretaria Municipal de Educação (SME).

A Representante, em resumo, questionou o percentual reservado para microempresas e empresas de pequeno porte, alegando que a destinação de apenas 1% afrontaria o princípio da isonomia, bem como o princípio que rege a ordem econômica do "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País", assegurados pela Constituição Federal. Nesse sentido, defende a reserva de cota de 25% destinados às microempresas e empresas de pequeno porte, favorecendo assim a promoção e a participação dos pequenos negócios nas compras públicas.

Requereu assim a concessão de medida liminar para suspensão do Edital de Pregão Eletrônico, com posterior determinação para apuração, fiscalização e acompanhamento.

A Secretaria de Controle Externo concluiu pela procedência da Representação, diante da ausência de apresentação de justificativas suficientes para manutenção do percentual de 1% para participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento da Representação e no mérito, opinou pela sua procedência considerando que a Origem não realizou as devidas correções no Pregão Eletrônico quanto à necessidade de ampliação do percentual da cota destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

Na 3.359ª Sessão Ordinária, esta Relatoria submeteu ao Pleno a decisão para autorização, em caráter excepcional do prosseguimento do Pregão, na qual, após tecer considerações detalhadas sobre a matéria, e considerando a fase em que se encontrava o certame – Fase de Habilitação – entrega dos laudos –, e considerando ainda que a Secretaria Municipal de Educação afirmou que (i) a eventual suspensão do certame levaria à interrupção do Programa Leve Leite por ao menos quatro meses, afetando diretamente mais de 370 mil famílias em vulnerabilidade e também (ii) que não possui atualmente Atas de Registro de Preços vigentes para fornecimento de leite em pó para o Programa, tampouco possibilidade de aditar seu contrato vigente, com fundamento no artigo art. 20 da LINDB, para que não haja solução de continuidade no fornecimento de leite para o Programa Leve Leite, propôs que o Colegiado, em caráter excepcional, autorizasse o prosseguimento da licitação, com a homologação e adjudicação do objeto nos termos fixados no Edital. Propôs também determinação para que a para que a Secretaria Municipal de Educação, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, considere o máximo potencial do incentivo, ou seja, o percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal, assegurando assim o cumprimento do princípio da ordem econômica de tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e microempresas, decorrente do princípio da igualdade real, ressaltando que a identificação do percentual, com ou sem casas decimais, é consequência da observância da legislação na fixação do lote, e não o contrário.

O E. Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas por esta Relatoria (Peça 36).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a presente Representação seja julgada prejudicada, considerando que o apontamento remanescente era precisamente um dos itens analisados e discutidos no processo que tratou do Acompanhamento de Edital.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito posicionou-se pela procedência, submetendo ao Egrégio Plenário eventual juízo de ponderação com base nos dispositivos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) que exigem, entre outros parâmetros, a avalição das consequências práticas das decisões adotadas nas esferas administrativas, controladora e judicial para, a critério superior, ser levada em consideração, no momento do julgamento, o princípio da segurança jurídica e o interesse público envolvido.

Por sua vez, o Sr. Secretário Geral, diante da decisão proferida pela Relatoria e referendada pelo Plenário que, em caráter excepcional, autorizou o prosseguimento da licitação, com a oportuna homologação e adjudicação do objeto, opinou pela prejudicialidade da Representação pela perda superveniente do objeto.

## VOTO

Em julgamento os TCs, 22128/2024, 24667/2024, 995/2025 e 1798/2025 que versam sobre o Acompanhamento dos Editais de Pregões Eletrônicos nºs 90047/SME/2024 e 90004/SME/2025 para aquisição de leite em pó, destinados aos beneficiários do Programa Leve Leite (PLL) e ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo, bem como Representação formulada por Bom Sabor Cesta Básica de Alimentos Ltda. e Denúncia.

Preliminarmente, conheço da Representação e da Denúncia, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte.

Passo à análise de mérito.

Nos autos do **TC/022128/2024**, tendo por objeto o registro de preços para aquisição de leite em pó destinado ao atendimento do **Programa de Alimentação Escolar**, após as alterações promovidas no instrumento convocatório, a Auditoria concluiu que o edital reunia condições de prosseguimento.

Em relação à reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte, registre-se que o edital republicado em 18/12/2024 reservou 4% da quantidade licitada para microempresas e empresas de pequeno porte, atendendo assim a legislação que disciplina a matéria.

Quanto ao **TC/024667/2024** diante das alterações realizadas no Edital pela Origem e analisadas no processo que teve por objeto o Acompanhamento do Edital, não merecem prosperar as alegações do Denunciante de que houve irregularidade na publicação da retomada do certame.

Nos autos do **TC/000995/2025**, tendo por objeto o Acompanhamento de Edital de Pregão Eletrônico visando o Registro de Preços para aquisição de leite em pó integral, destinado aos beneficiários do **Programa Leve Leite** do Município de São Paulo, após análise pela Auditoria[1], remanesceu a falha consistente na destinação de lote em favor das microempresas e empresas de pequeno porte, que no edital em análise é de 1% do total do quantitativo do objeto licitado.

O tema – percentual do lote destinado à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte – foi tratado por ocasião da Sessão Ordinária realizada em 19 de março de 2025, na qual este Plenário referendou a proposta para autorização, em caráter excepcional, do prosseguimento do certame, ressaltando, porém, a necessidade de considerar o máximo potencial do incentivo para essas empresas, em observância ao que estabelece a Constituição Federal e à legislação que disciplina matéria (Peça 51). Na Sessão Ordinária realizada em 02/04/2025 (Peça 59) houve a confirmação dessa decisão, assim como das determinações exaradas, senão vejamos:

O tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte decorre da Constituição Federal, especialmente do disposto no inciso IX, do art. 170, que passou a indicar como princípio da ordem econômica o "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituída sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País".

A Lei Complementar nº 123/2006 consagra tratamento preferencial para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive no que diz respeito às licitações e contratos. Sobre a reserva de cotas para participação exclusiva dessas empresas nas licitações, os artigos 47 e 48 da citada Lei, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, estatui que, em certames para a aquisição de bens de natureza divisível, a Administração Pública deverá estabelecer cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação dessas empresas.

A Lei 14.133/2021 não modificou esse tratamento. Ao contrário, reafirmou em seu art. 4º, *caput*, a aplicação das disposições constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, ao fixar que: "aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006", disciplinando no §1º, I, do art. 4º, as hipóteses em que essas disposições não são aplicadas.[2]

---

[1] A SME realizou ajuste no edital quanto à prova de regularidade perante a Fazenda Estadual do domicílio ou sede do licitante.

[2] São elas:
I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

Nestes autos, como a situação não se enquadra nas exceções previstas na Lei de Licitações e Contratos, e considerando tratar-se de aquisição de bens de natureza divisível, a Auditoria registrou a necessidade de destinação de cota para a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, sintetizando os parâmetros que devem considerados conjuntamente para fixação do lote destinado a essas empresas[3].

Consigna-se que se o objetivo consiste em promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, devendo a Administração, respeitado o valor limite de enquadramento das empresas em microempresas e empresas de pequeno porte, considerar o máximo potencial do incentivo. Assim é que a Auditoria desta Corte propôs a fixação, neste caso concreto, de 1,5%.

Nesse contexto, foram refutadas as alegações da Secretaria Municipal de Educação, notadamente de que a "a própria lei não fixa limites mínimos, mas apenas o limitador máximo de 25%", bem como "não é comum ou usual cotas reservadas para microempresa e empresa de pequeno porte em números fracionados".

Na 3.359ª Sessão Ordinária, foi registrado também que nos autos do TC/015487/2022, julgado em 28/02/2024, consoante proposta formulada pelo Conselheiro Roberto Braguim, acolhida à unanimidade pelo Colegiado desta Corte, foi determinado que a Pasta (Secretaria Municipal de Educação) revisasse os parâmetros utilizados no edital, "a fim de que, nos futuros certames com o mesmo objeto, a administração torne viável a participação das microempresas e empresas de pequeno porte, em referência ao princípio insculpido nos artigos 170, IX e 179 da Constituição Federal".

Não obstante tais considerações, tendo em vista a fase em que se encontrava o certame - Fase de Habilitação – entrega dos laudos –, e considerando que a Secretaria Municipal de Educação afirmou que (i) a eventual suspensão do certame levaria à interrupção do Programa Leve Leite por ao menos quatro meses, afetando diretamente mais de 370 mil famílias em vulnerabilidade e também (ii) que não possuía Atas de Registro de Preços vigentes para fornecimento de leite em pó para o Programa, tampouco possibilidade de aditar seu contrato vigente, com fundamento no artigo art. 20 da LINDB, para que não houvesse solução de continuidade no fornecimento de leite para o Programa Leve Leite, este Colegiado referendou a proposta apresentada por esta Relatoria, para prosseguimento, em caráter excepcional, da licitação.

Com o intuito de esclarecer o critério que este Tribunal entende mais correto, este Colegiado também aprovou proposta de **determinação** para que a Secretaria Municipal de Educação, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, **considere o máximo potencial do incentivo**, ou seja, o **percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal**, assegurando assim o cumprimento do princípio da ordem econômica de tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e microempresas, decorrente do princípio da

---

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

[3] Natureza divisível, limite da cota de até 25% e limite da cota de até R$ 4.800.000,00.

igualdade real, ressaltando que a identificação do percentual, com ou sem casas decimais, é consequência da observância da legislação na fixação do lote, e não o contrário.

No que diz respeito à Representação tratada no **TC/001798/2025**, em face do Edital de Pregão Eletrônico para aquisição de leite em pó integral destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite, em que a representante alega que o percentual de 1% destinado para as microempresas e empresas de pequeno porte afrontaria o princípio da isonomia, bem como princípio que rege a ordem econômica do "tratamento favorecido" assegurado pela Constituição Federal, de acordo com a decisão exarada nos autos do processo que teve por objeto o Acompanhamento de Edital, de fato, tal percentual foi considerado insuficiente.

Como já dito quando da análise do TC/000995/2025, muito embora esta Relatoria tenha consignado o entendimento segundo o qual o percentual destinado às microempresas e empresas de pequeno porte deve ser o mais próximo possível do limite legal, em caráter excepcional, houve autorização para o prosseguimento da licitação.

Diante do exposto:

**a)** acolho o Edital de Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024, objeto do **TC/022128/2024;**

**b)** conheço da Denúncia tratada no **TC/024667/2024** e no mérito, julgo-a improcedente.

**c)** acolho, em caráter excepcional o Edital de Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025, objeto do **TC/000995/2025**;

**d)** conheço da Representação tratada no **TC/01798/2025**, e no mérito julgo-a procedente, ressaltando, contudo, que na hipótese dos autos, pelas razões expostas, notadamente, para que não houvesse solução de continuidade no fornecimento de leite para o Programa Leve Leite, e com fundamento no art. 20 da LINDB, foi autorizado por este Colegiado o prosseguimento, em caráter excepcional, da licitação;

Reitero a determinação feita na 3.359ª Sessão Ordinária para que a Secretaria Municipal de Educação, nas futuras licitações, observe rigorosamente as disposições legais atinentes à matéria, e respeitado o valor limite de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, **considere o máximo potencial do incentivo**, ou seja, o **percentual deve ser o mais próximo possível do limite legal.**

Além disso, recomendo que a Administração, especialmente a Secretaria Municipal de Educação, realize o adequado planejamento para a realização das licitações, evitando assim o estabelecimento de situações fáticas para que este Tribunal autorize, em caráter excepcional, o prosseguimento de licitações, com fundamento no princípio da continuidade.

Por fim, assinalo que em ambos os Pregões analisados houve adjudicação de lote para empresa de pequeno de porte correspondente a **4%** do quantitativo no Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024 e **1%** no Pregão Eletrônico nº 9000/SME/2025.

Após a providências de praxe, arquivem-se os autos.

**JOÃO ANTONIO**
**Conselheiro Relator**

## II– DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

**1) TC/0022128/2024:** Acompanhamento de Edital – Pregão Eletrônico 90047/SME/2024 – Registro de Preços para aquisição de 3.214.118 quilos de leite em pó, destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar, para alunos matriculados nas unidades escolares de gestão mista, direta e terceirizadas, sendo CEIS, EMEIs, EMEFs, CIEJA, CMTC, EMEBs e SME Convênios

**2) TC/0024667/2024:** Denúncia sobre supostas irregularidades de procedimento da Secretaria Municipal de Educação ao Edital do Pregão Eletrônico 90047/2024-SME, cujo objeto é a aquisição de 3.214.118 quilos de leite em pó, destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares de gestão mista, direta e terceirizadas, sendo CEIS, EMEIs, EMEFs, CIEJA, CMTC, EMEBs e SME Convênios – Demanda Ouvidoria 20242564E2

**3) TC/00995/2025:** Acompanhamento de Edital – Pregão Eletrônico 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 57.632 de 17/03/2017.

**4) TC/01798/2025:** Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90004/SME/2025, cujo objeto é o 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 17/03/2017.

**ANÁLISE DE EDITAL DE PREGÃO 90047/2024. ARP. SME.** Aquisição de leite em pó. 1.Ausência de duplicidade de objeto com outros contratos vigentes. 2.Cálculo de quantitativos estimados aceito. Dinamicidade dos dados de matrículas e possibilidade de recálculo das necessidades no momento de acionamento da ata. 3.Divisão em lotes, com reserva para micro e pequenas empresas. **REGULARIDADE.**

**DENÚNCIA ANÔNIMA. OUVIDORIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO 90047/2024. ARP. SME.** Aquisição de leite em pó.1. Certame suspenso por iniciativa da SME. Possibilidade de retomada, sem prévia autorização desta Corte. **IMPROCEDÊNCIA.**

**ACOMPANHAMENTO. REGISTRO DE PREÇOS NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO. PROGRAMA LEVE LEITE.** 1. Irregularidade apontada no Edital quanto ao percentual destinado às MEs/EPPs. 2. No referendo de retomada do certame este ponto foi excepcionalmente superado para que não houvesse a interrupção do programa. 3. Observância dos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público. 4. Aplicação do art. 20 da LINDB. **ACOLHIMENTO EXEPCIONAL**. **RECOMENDAÇÃO.** 1. expedir recomendação para que a Secretaria Municipal da Educação finalize o planejamento das contratações, com a aprovação do Plano de Contratações Anual (PCA), em conformidade com o art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e com o Decreto Municipal nº 61.232/2022, garantindo a observância dos prazos e procedimentos previstos na legislação aplicável, de modo a assegurar maior eficiência, transparência e previsibilidade às aquisições públicas.

**REPRESENTAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO. PROGRAMA LEVE LEITE.** 1. Irregularidade apontada no Edital quanto ao percentual destinado às MEs/EPPs. **CONHECIMENTO. PROCEDENTE.**

## VOTO

**1.** Incialmente, declaro que **acompanho** o voto do Relator em sua integralidade quanto aos TCs nº 22.128/2024, 24.667/2024, 995/2025 e 1.798/2025, inclusive em relação à recomendação e à determinação feitas.

**2.** Contudo, entendo pertinente trazer ao conhecimento do egrégio Plenário as medidas que venho tomando na qualidade de Relator da função educação, no que tange ao Plano de Contratações Anual, objeto da recomendação.

**3.** Conforme relatado, no presente caso, este Tribunal permitiu, excepcionalmente, o prosseguimento do edital diante dos possíveis prejuízos que seriam causados a milhares de famílias em situação de vulnerabilidade. Essa situação ocorreu porque, no momento da licitação, não havia Atas de Registro de Preços vigentes para fornecimento de leite em pó ao Programa, tampouco possibilidade de aditar o contrato então vigente.

**4.** Tal circunstância – o risco de inexistência de ata vigente caso o certame em tela não fosse homologado –, evidencia a ausência de planejamento adequado por parte da Secretaria Municipal de Educação, especialmente quanto à elaboração do referido Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021. A adoção desse instrumento poderia mitigar riscos e evitar contratempos decorrentes da necessidade de revisão e repetição de procedimentos licitatórios, assegurando maior eficiência às contratações públicas.

**5.** Importante salientar que a Secretaria Municipal de Gestão normatizou os procedimentos necessários à elaboração do PCA por meio da Instrução Normativa 08/2023, que fixou prazos a serem cumpridos no exercício de 2024, visando ao planejamento das compras do exercício de 2025.

**6.** Para o ano de 2025, a Secretaria Municipal de Educação optou por não elaborar o PCA. No entanto, para o exercício de 2026, após provocação por parte da Secretaria Municipal de Gestão (processo SEI 6013.2025/0002624-2), a Secretaria Municipal de Educação editou a Portaria SME nº 5.313 em 14 de maio de 2025, dispondo sobre os procedimentos internos para a elaboração do PCA. Posteriormente, a Pasta da Educação, expediu também a Portaria SME nº 6.436, em 23 de junho de 2025, nomeando os servidores membros do Grupo de Trabalho destinado à elaboração do Plano.

**7.** Nos termos da Portaria SME nº 5.313/2025, o prazo para conclusão do Plano de Contratações Anual (PCA) encerrou-se em 30/09/2025, em conformidade com a Instrução Normativa nº 08/2023-SEGES, que estabelece essa mesma data como limite para aprovação do PCA pela autoridade competente. Todavia, em consulta ao processo SEI correlato, não foi possível inferir a situação atualizada do processo de elaboração do Plano.

**8.** Assim, considerando a relevância da elaboração do Plano Anual de Contratação - PCA, demonstrada pelo caso ora analisado, como bem abordado pelo Conselheiro Relator, na qualidade de Relator da Função Educação para o biênio 2025-2026, entendo pertinente **expedir recomendação** para que a Secretaria Municipal da Educação finalize o planejamento das contratações, com a aprovação do Plano de Contratações Anual (PCA), em conformidade com o art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e com o Decreto Municipal nº 61.232/2022, garantindo a observância dos prazos e procedimentos previstos na legislação aplicável, de modo a assegurar maior eficiência, transparência e previsibilidade às aquisições públicas.

É como voto.

**EDUARDO TUMA**
Conselheiro