III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-458/2026

Processo	-	TC/016543/2025
Representante	-	Terra 18 Importação e Exportação Ltda. EPP
Representada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital de Pregão Eletrônico 90.036/SME/2025, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.152.220 unidades de ovos de galinha orgânicos destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares Parceiras (CEI, CEII-CECI e Educação Especial – SME Convênio) das 13 Diretorias Regionais de Educação

3.427ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SME. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE OVOS. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. UNIDADES ESCOLARES PARCEIRAS. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. PARCELAMENTO DO OBJETO. JUSTIFICATIVA. COMPETITIVIDADE. ECONOMIA DE ESCALA. CONCENTRAÇÃO DO OBJETO. 1. O Estudo Técnico Preliminar deve apresentar justificativa expressa para o parcelamento ou não parcelamento da contratação, mediante análise concreta da divisibilidade do objeto, da viabilidade técnica, da vantajosidade econômica, da ampliação da competitividade, da economia de escala e dos custos de gestão contratual. Art. 18, § 1º, VIII, e art. 40, V, b e § 3º, L 14.133/2021. 2. O afastamento do parcelamento não pode decorrer de presunção ou justificativa genérica, devendo as circunstâncias que o fundamentam estar demonstradas na fase preparatória, especialmente quando a concentração do objeto puder restringir o universo competitivo. Art. 40, § 3º, L 14.133/2021. Súmula 247, TCU. 3. A legislação vigente não estabelece a divulgação obrigatória do Estudo Técnico Preliminar durante o curso da licitação, desde que presentes as justificativas para esta restrição temporária. CONHECIDA. IMPROCEDENTE quanto ao sigilo do Estudo Técnico Preliminar, e no tocante à alegação de ausência de assinatura. PREJUDICADA relativamente à alegação de morosidade administrativa. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência como medida de caráter pedagógico e orientativo. Votação unânime. PREJUDICADA pela perda superveniente do objeto, quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 preenchidos os requisitos regimentais.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente quanto ao item 2.2, referente ao sigilo do Estudo Técnico Preliminar, e parte do item 2.5, no tocante à alegação de ausência de assinatura.

ACORDAM, à unanimidade, ainda no mérito, em declará-la prejudicada em parte quanto ao item 2.5, relativamente à alegação de morosidade administrativa, em razão da suspensão do certame pela SME antes da ciência da interposição desta representação.

ACORDAM, por maioria, no mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO, em declará-la prejudicada, pela perda superveniente do objeto, quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4.

Vencido, nesta parte, o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator, que a julgou procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em não expedir determinações, considerando que a Secretaria Municipal de Educação corrigiu as irregularidades quando instada por esta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência como medida de caráter pedagógico e orientativo.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório, voto e deste Acórdão à representante e ao Secretário Municipal de Educação, nos termos do art. 58 do RITCMSP, assim como aos demais interessados no feito, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de setembro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
RICARDO TORRES – Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/016543/2025 – Terra 18 Importação e Exportação Ltda. EPP – Secretaria Municipal de Educação – **Representação** em face do edital de Pregão Eletrônico 90.036/SME/2025, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.152.220 unidades de ovos de galinha orgânicos destinados ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares Parceiras (CEI, CEII-CECI e Educação Especial – SME Convênio) das 13 Diretorias Regionais de Educação

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. AQUISIÇÃO DE OVOS ORGÂNICOS. PARCELAMENTO DO OBJETO. COMPETITIVIDADE. MOTIVAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. INSUFICIÊNCIA DA JUSTIFICATIVA PARA A CONCENTRAÇÃO DA CONTRATAÇÃO. IRREGULARIDADE CONFIRMADA PELA AUDITORIA. CORREÇÃO DO EDITAL NO CURSO DA INSTRUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DIANTE DO SANEAMENTO SUPERVENIENTE DAS FALHAS.

RELATÓRIO

1. Cuida-se de Representação interposta por Terra 18 Importação e Exportação Ltda. em face do Edital de Pregão Eletrônico 90036/SME/2025, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.152.220 unidades de ovos de galinha orgânicos destinadas ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares Parceiras (CEI, CEIICECI e Educação Especial - SME Convênio) das 13 Diretorias Regionais de Educação.

2. A Representação impugnou, em síntese: **(1)** a formação do Pregão Eletrônico nº 90036/SME/2025 em apenas dois lotes, sob o argumento de que houve violação ao princípio do parcelamento previsto no art. 40, V, "b", da Lei nº 14.133/2021, sem demonstração técnica da inviabilidade de subdivisão do objeto; **(2)** a alegada inviabilidade prática da execução logística por apenas dois fornecedores, considerando a necessidade de atendimento de 2.209 unidades educacionais distribuídas em todo o Município de São Paulo; **(3)** o sigilo atribuído ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), que, segundo a representante, impede o controle da legalidade da contratação e viola os princípios da transparência e da publicidade; **(4)** a justificativa apresentada pela SME de que a divisão em dois lotes permitiria melhor fiscalização por meio de vistorias em "barracões", argumento que, segundo a empresa, não possui previsão no edital nem respaldo técnico; **(5)** a alegada insuficiência de motivação da decisão que rejeitou a impugnação administrativa, por se apoiar apenas em referências genéricas à viabilidade técnica e econômica; e **(6)** vícios formais relacionados ao processamento da impugnação, consistentes no atraso da resposta administrativa, na alegada ausência de assinatura da decisão e no suposto prejuízo ao contraditório e à ampla defesa dos licitantes.

3. Quanto aos pedidos, a representante requereu a concessão de medida liminar para suspensão imediata do Pregão Eletrônico nº 90036/SME/2025 e de todos os atos subsequentes, a determinação para que a Secretaria Municipal de Educação apresente integralmente o Estudo Técnico Preliminar, os estudos logísticos e as justificativas técnicas que embasaram a estruturação do certame, bem como a cópia assinada da decisão administrativa e os comprovantes relativos ao processamento da impugnação. Requereu, ainda, o reconhecimento da nulidade do ato que rejeitou sua impugnação, a retificação do edital com adoção de parcelamento regionalizado ou por agrupamentos técnicos de escolas, a garantia de plena transparência na fase preparatória da contratação e a notificação dos responsáveis pelo procedimento licitatório para apresentação dos esclarecimentos e informações pertinentes.

4. Em resposta ao ofício enviado por esta Relatoria (peça 9), a Secretaria Municipal de Educação apresentou os esclarecimentos e justificativas (peça 13) noticiando que o certame, cuja sessão de abertura inicial encontrava-se agendada para o dia 04/12/2025 havia sido suspenso, em razão das adequações solicitadas por suas áreas técnicas, sendo reagendada a abertura para o dia 05/01/2026.

5. Em relatório de peça 19, a Auditoria concluiu **procedência dos itens 2.1[1], 2.3[2] e 2.4[3]**, relativos ao parcelamento do objeto, à restrição à competitividade e à insuficiência de motivação para afastar a divisão da contratação; pela **improcedência do item 2.2[4]** e da alegação de ausência de assinatura constante do **item 2.5**; e pela **perda do objeto da alegação de morosidade administrativa tratada no item 2.5[5]**, em razão da suspensão do certame.

6. Diante da ciência da conclusão da procedência parcial a Secretaria Municipal de Educação apresentou outros esclarecimentos e justificativas bem como noticiou nova suspensão do certame previsto para ocorrer no dia 05/01/2026 (peça 24).

7. Em manifestação de peça 28, a Auditoria manteve a conclusão precedente, ressaltando, contudo, a possibilidade de superação dos mencionados itens 2.1, 2.3 e 2.4, "*desde que seja efetivamente implementado o modelo de divisão do objeto proposto pela Secretaria Municipal de Educação em sua manifestação à peça 24, bem como que as justificativas apresentadas a esta Corte nos presentes autos, relativas à motivação da divisão do objeto licitado em quatro lotes, sejam devidamente juntadas aos autos do processo administrativo da contratação, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.*"

8. Depois, por meio da peça 33, foi registrada pela SME, ciência quanto às manifestações deste Tribunal, bem como informado que as medidas necessárias para o prosseguimento do certame haviam sido adotadas no Edital republicado em 25.02.2026 e no processo administrativo nº 6016.2025/0103582-9.

---

[1] **2.1.** Da suposta violação ao Princípio do Parcelamento Obrigatório
[2] **2.3.** Da possível restrição à Competitividade
[3] **2.4.** Da suposta motivação insuficiente para exceção à regra do parcelamento
[4] **2.2.** Da suposta violação ao Princípio da Transparência — Sigilo do ETP
[5] **2.5.** Dos supostos vícios formais: atraso na resposta, ausência de assinatura e risco de cerceamento

9. De sua parte, a Auditoria manifestou-se à peça 39, salientando que em consulta ao referido processo administrativo, verificou que em 25.02.2026 foi publicado o despacho de reabertura do certame (peça 37), tendo sido reagendada a sessão pública para 10.03.2026, sendo que, no edital **republicado**, a SME de fato havia adotado o modelo proposto e analisado de divisão do objeto e incorporado no processo SEI 151178820 as justificativas para divisão do objeto licitado em quatro lotes, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, **concluindo que restaram sanados os apontamentos constantes dos itens 2.1, 2.3 e 2.4**.

10. Diante disso, a Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pela improcedência da Representação (peça 42).

11. De sua parte, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, opinou pela perda de objeto dos itens reputados procedentes inicialmente, qual seja, itens (2.1) violação ao princípio do parcelamento do objeto da licitação; (2.3) restrição à competitividade em decorrência da não observância do princípio do parcelamento do objeto da licitação; e (2.4) motivação insuficiente para excepcionar a regra do parcelamento do objeto da licitação – tendo em vista a comprovação da correção por parte da Secretaria em edital republicado. No mais, manteve a conclusão pela improcedência total do item (2.2) violação ao princípio da transparência, em razão da não publicização do Estudo Técnico Preliminar e pela perda parcial do objeto do item (2.5) quanto à alegação de atraso na resposta administrativa à sua impugnação e improcedência parcial no que se refere à alegação de ausência de assinatura (peças 44/45).

12. Registro, por derradeiro, que com a republicação do edital, houve prosseguimento do certame, com a realização de sessão pública, resultando fracassada a licitação nos itens 1 e 2, que eram os lotes destinados à participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Já os lotes 3 e 4 foram vencidos pela empresa Raiar Orgânicos, pelo valor unitário de R$ 19,90 por bandeja de 20 ovos. Após as devidas providências de adjudicação e homologação, foi firmada a Ata de Registro de Preços nº 01/SME/CODAE/2026 com a empresa citada e publicado o extrato de ata em 29 de junho de 2026.[6]

13. É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento Representação interposta por Terra 18 Importação e Exportação Ltda. em face do Edital de Pregão Eletrônico 90036/SME/2025, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.152.220 unidades de ovos de galinha orgânicos destinadas ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares Parceiras (CEI, CEIICECI e Educação Especial - SME Convênio) das 13 Diretorias Regionais de Educação.

[6] Dados obtidos em consulta ao Sistema Átomo-Radar e ao processo SEI por meio do Sistema e-TCM, em 11set.2026.

2. A Representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno, bem como no artigo 31 da Lei Orgânica, ambos deste Tribunal de Contas, razão pela qual merece ser conhecida.

DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DA ATUAÇÃO DESTE TRIBUNAL

3. Antes do exame individualizado das alegações, cumpre registrar a especial relevância da matéria. A alimentação escolar não constitui insumo acessório da atividade educacional, mas integra o núcleo das políticas públicas de proteção à infância, encontrando amparo nos artigos 6º, 208, inciso VII, e 227 da Constituição Federal.

4. A contratação ora examinada destina-se ao fornecimento de alimentos voltados ao atendimento de crianças matriculadas na rede parceira do Município de São Paulo, público que demanda especial proteção do Estado. Por essa razão, a efetividade da política pública de alimentação escolar depende não apenas da regular execução contratual, mas também da adequada estruturação da fase preparatória das contratações destinadas a viabilizá-la.

5. Esta Corte examinou recentemente, no TC nº 003171/2025, Auditoria Operacional sobre o modelo indireto de alimentação e nutrição escolar da rede parceira. Naquele julgamento, foram identificadas fragilidades relativas ao dimensionamento das aquisições, à atualização do repasse per capita, à incorporação de alimentos orgânicos e oriundos da agricultura familiar, à repartição de responsabilidades e aos mecanismos de supervisão do Programa de Alimentação Escolar.

6. O Plenário determinou à SME a apresentação de Plano de Ação quanto aos itens 3.1 a 3.3 e o monitoramento dos planos já apresentados quanto aos itens 3.4 e 3.5, reafirmando que a alimentação escolar destinada à primeira infância reclama parâmetro reforçado de diligência, planejamento e controle, à luz do artigo 227 da Constituição e da Lei Federal nº 13.257/2016.

7. No que tange especificamente à incorporação de alimentos orgânicos e de base agroecológica oriundos da agricultura familiar, o TC nº 003171/2025 constatou (achado 3.3) que, na maioria dos Centros de Educação Infantil visitados, tais gêneros não vinham sendo adquiridos, ou o eram de modo insuficiente, restringindo-se, em regra, ao fornecimento complementar realizado pela própria Administração. A incorporação desses alimentos não constitui mera diretriz programática, pois se relaciona diretamente à qualidade nutricional e à segurança alimentar dos educandos, à redução da exposição a agrotóxicos em fase de desenvolvimento especialmente sensível, à sustentabilidade ambiental e ao fortalecimento da agricultura familiar, encontrando previsão específica na Lei Municipal nº 16.140/2015 e no Decreto Municipal nº 56.913/2016. Além destes diplomas normativos, que fixaram metas progressivas de aquisição de gêneros orgânicos ou de base agroecológica, é relevante citar a previsão do art. 3º da Instrução Normativa SME nº 18/2023, que impõe às entidades parceiras o dever de incluir, sempre que possível, tais alimentos no cardápio da rede.

8. Sob essa ótica, a contratação ora examinada guarda relação direta com o aperfeiçoamento diagnosticado naquela Auditoria Operacional. A aquisição de ovos de galinha

orgânicos, destinada precisamente às unidades da rede parceira, opera como instrumento apto a suprir a lacuna então identificada, viabilizando que essa rede — cuja capacidade individual de aquisição de orgânicos se revelou limitada e insuficiente — seja regular e adequadamente abastecida com gênero orgânico de elevado valor nutricional. Cuida-se, pois, de medida que concretiza os comandos normativos de introdução progressiva de alimentos orgânicos e que evidencia estar a atuação orientativa deste Tribunal, exercida no TC nº 003171/2025, a produzir efeitos concretos e a repercutir na conformação das políticas públicas de alimentação escolar.

9. Esta correlação entre a fiscalização operacional levada a efeito no TC nº 003171/2025 e a contratação ora examinada revela que a atuação deste Tribunal não se esgota no controle pontual de cada certame, mas se projeta, de modo contínuo e propositivo, sobre a política pública de alimentação escolar considerada em sua integralidade, orientando-a ao progressivo aperfeiçoamento. A relevância da matéria, portanto, não decorre apenas da magnitude econômica do objeto, mas da centralidade constitucional do bem jurídico tutelado e da absoluta prioridade que a Constituição confere ao atendimento da primeira infância.

10. Por tais razões é que desta matéria se extrai o correlato dever de diligência qualificada, incumbindo à Administração demonstrar, com rigor compatível com a essencialidade da política pública e com a expressiva dimensão da contratação, a consistência técnica das escolhas adotadas na fase preparatória — notadamente quanto ao dimensionamento do objeto, à estrutura logística necessária ao adequado abastecimento da rede parceira, à preservação da competitividade do certame e à suficiente motivação das soluções definidas no planejamento. Não se trata de exigência meramente formal, mas de pressuposto de validade da própria contratação, na medida em que é na fase interna que se assegura que a decisão administrativa traduza a alternativa mais vantajosa ao interesse público.

11. É sob essa perspectiva, que conjuga a essencialidade da política pública de alimentação escolar, a proteção prioritária da primeira infância e o dever de rigor da fase preparatória do certame, que são examinados os apontamentos formulados na presente Representação.

MÉRITO

Do item 2.1: parcelamento do objeto

12. Assiste razão à Auditoria ao concluir pela procedência do item 2.1. A fase preparatória da licitação é informada pelos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade e da competitividade, devendo a Administração demonstrar que a solução escolhida é adequada à necessidade pública e apta a produzir o resultado mais vantajoso.

13. Nessa linha, o art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar contenha justificativa expressa para o parcelamento ou para o não parcelamento da contratação. O art. 40, inciso V, alínea "b", por sua vez, determina que o planejamento das compras observe o princípio do parcelamento sempre que a divisão se revelar tecnicamente viável e economicamente vantajosa.

14. O parcelamento não constitui finalidade autônoma nem imposição mecânica. Trata-se de técnica de planejamento destinada a compatibilizar a divisibilidade do objeto com a ampliação da disputa, o aproveitamento das peculiaridades do mercado, a economicidade e a preservação da eficiência operacional. Por essa razão, a decisão administrativa deve resultar da comparação concreta entre as alternativas disponíveis, e não de preferência abstrata por maior concentração ou fragmentação.

15. O próprio art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 explicita as circunstâncias que podem justificar o afastamento do parcelamento: perda de economia de escala, aumento dos custos de gestão contratual, maior vantagem na contratação com um único fornecedor, configuração de sistema único e integrado, risco ao conjunto do objeto ou necessidade decorrente de padronização ou exclusividade. Nenhuma dessas hipóteses pode ser simplesmente presumida, sua incidência deve estar demonstrada na fase preparatória.

16. A orientação é corroborada pela Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual, sendo divisível o objeto, deve-se propiciar a participação de licitantes capazes de executar parcelas autônomas, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala. A jurisprudência, portanto, não impõe fracionamento irrestrito, mas exige que a concentração do objeto esteja tecnicamente justificada.

17. No caso concreto, o Estudo Técnico Preliminar original não apresentou análise suficiente dessas variáveis. Conforme apurado pela Auditoria, o documento concentrou-se na disciplina da cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte, sem demonstrar especificamente porque o fornecimento deveria ser estruturado em apenas dois grandes lotes.

18. As razões posteriormente invocadas pela SME, relacionadas à logística, à segurança alimentar, à economicidade e à fiscalização dos fornecedores, não estavam inicialmente acompanhadas de estudos de mercado, simulações de custos, análise da capacidade do setor fornecedor, comparação entre cenários de divisão ou quantificação dos efeitos administrativos decorrentes de cada alternativa.

19. A deficiência assumia especial relevância diante da dimensão da contratação, destinada ao fornecimento de 3.152.220 unidades de ovos orgânicos para 2.209 unidades educacionais distribuídas pelas treze Diretorias Regionais de Educação. A concentração em apenas dois lotes exigia demonstração consistente de que os eventuais ganhos de escala e de gestão superariam os riscos de concentração e de redução do universo competitivo.

20. A própria estrutura da fase preparatória delineada pela Lei nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar evidencie a necessidade administrativa, examine alternativas disponíveis e demonstre a racionalidade técnica e econômica da solução escolhida. A justificativa do parcelamento, nesse contexto, não pode ser tratada como formalidade documental, pois integra a própria demonstração da viabilidade da contratação.

21. A evolução do procedimento confirmou a materialidade do apontamento. Após a atuação desta Corte, a Secretaria suspendeu o certame, reformulou a modelagem, ampliou a divisão para quatro lotes e incorporou ao processo administrativo as justificativas exigidas pelo

art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. A Auditoria verificou a efetiva implementação dessas providências no edital republicado.

22. A correção posterior não torna inexistente a falha originária. Ao contrário, demonstra que o apontamento técnico possuía aptidão material para provocar a revisão da solução inicialmente adotada e que a atuação do controle externo contribuiu diretamente para o aperfeiçoamento da contratação. Por essas razões, o item 2.1 deve ser julgado procedente.

Do item 2.2: sigilo do Estudo Técnico Preliminar

23. Quanto ao item 2.2, afigura-se acertada a conclusão da Auditoria pela improcedência. Embora o Estudo Técnico Preliminar seja documento relevante da fase preparatória, a legislação vigente não estabelece sua divulgação obrigatória durante o curso da licitação.

24. A SME justificou a restrição temporária em razão da presença de estimativas de preços, memórias de cálculo e parâmetros formadores do orçamento, cuja exposição prévia poderia comprometer a competitividade. Ausente imposição legal expressa de divulgação nessa fase e considerada a motivação apresentada, não se identificou ilegalidade suficiente para acolher o apontamento.

Do item 2.3: potencial restrição à competitividade

25. A conclusão pela procedência do item 2.3 decorre da repercussão concorrencial da modelagem originalmente adotada. O art. 40, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 determina que, na aplicação do princípio do parcelamento, a Administração busque ampliar a competição e evitar a concentração de mercado.

26. A concentração de aquisição dessa magnitude em dois lotes impunha aos licitantes capacidade logística para atender parcela extremamente ampla da rede municipal.

27. Tal configuração poderia funcionar como barreira material de ingresso para fornecedores aptos a executar parcelas territorial ou quantitativamente menores, mas sem estrutura para assumir um dos grandes lotes.

28. A restrição à competitividade não decorria da mera dimensão econômica dos lotes, considerada isoladamente, mas da ausência de estudo apto a demonstrar que essa dimensão correspondia à solução mais eficiente e compatível com a estrutura do mercado fornecedor.

29. Não se afirma que a adoção de dois lotes seria, por si só, ilegal. A irregularidade residiu na ausência de demonstração técnica capaz de afastar o risco concorrencial associado à concentração. A Administração não comprovou que a divisão mais ampla provocaria perda de economia de escala, aumento desproporcional dos custos de gestão, comprometimento da segurança alimentar, dificuldade insuperável de fiscalização ou inviabilidade logística.

30. A Súmula nº 247 do TCU reforça que a divisibilidade deve ser aproveitada quando viabilizar a participação de empresas capazes de atender parcelas autônomas, ressalvadas as hipóteses de prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala. No caso, esses prejuízos não haviam sido demonstrados na modelagem original.

31. A posterior adoção de quatro lotes confirmou a viabilidade de solução menos concentrada. A nova configuração ampliou potencialmente o acesso de fornecedores com capacidades operacionais distintas e preservou a parcela destinada à ampla concorrência, além da cota de 25% reservada às microempresas e empresas de pequeno porte, dentro do limite do art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006.

32. O saneamento posterior não afastou a procedência do item. Demonstrou que a Auditoria incidiu sobre risco concorrencial concreto e que sua atuação conduziu à revisão da modelagem antes da abertura do certame.

Do item 2.4: insuficiência da motivação

33. Também deve ser acolhida a conclusão da Auditoria pela procedência do item 2.4. A motivação da fase preparatória deve ser contemporânea à decisão administrativa, congruente com os elementos do processo e proporcional à relevância da escolha realizada.

34. O dever de motivação não se satisfaz com a mera indicação de vantagens abstratamente associadas à solução eleita. Expressões como "maior eficiência logística", "segurança alimentar", "facilidade de fiscalização" ou "economicidade" somente constituem fundamento idôneo quando acompanhadas dos dados, premissas e análises que demonstrem sua incidência no caso concreto.

35. O dever de motivação impõe à Administração a explicitação das razões de fato e de direito que sustentam a decisão, de modo que permitam compreender e controlar o itinerário decisório. Na fase preparatória, essa exteriorização garante rastreabilidade, transparência e controle sobre escolhas capazes de repercutir na competitividade e na proposta mais vantajosa.

36. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 caracteriza a fase preparatória pelo planejamento e exige o exame das considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação. O § 1º atribui ao Estudo Técnico Preliminar a função de evidenciar o problema e a melhor solução, com levantamento de mercado, estimativa de custos, resultados pretendidos e justificativa para o parcelamento ou para sua não adoção.

37. Quanto maior o impacto da definição dos lotes sobre o universo de potenciais interessados, maior deve ser a densidade justificadora. Uma contratação destinada ao atendimento de milhares de unidades exigia comparação entre cenários, dimensionamento de riscos, avaliação do mercado fornecedor, estimativa dos custos de gestão e demonstração dos efeitos econômicos das alternativas.

38. A Auditoria constatou que esses elementos não integravam adequadamente a versão original do Estudo Técnico Preliminar. As justificativas então existentes não demonstravam

porque a divisão em dois lotes seria superior às demais alternativas, nem por que uma estrutura mais desconcentrada comprometeria a economicidade ou a execução.

39. A apresentação posterior de justificativas não substitui retroativamente a motivação que deveria orientar a decisão originária. Todavia, quando incorporada ao processo antes da abertura do certame e acompanhada da reformulação da modelagem, pode sanear o procedimento e afastar a necessidade de providências corretivas adicionais.

40. Foi precisamente o que ocorreu. A SME ampliou a divisão para quatro lotes e juntou ao processo administrativo as justificativas técnicas da nova estruturação, em atendimento ao art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. A providência saneou o certame, mas confirmou que a motivação original era insuficiente, razão pela qual o item 2.4 deve ser julgado procedente.

Do item 2.5: alegados vícios formais

41. Quanto à alegada ausência de assinatura da resposta administrativa, a instrução demonstrou a existência de despacho formalmente assinado pela Pregoeira, documento no qual foi assumida a responsabilidade pelos atos praticados. O apontamento é improcedente.

42. No tocante ao atraso na apreciação da impugnação, o certame foi suspenso pela SME em 3 de dezembro de 2025, antes da ciência da interposição desta Representação, ocorrida em 4 de dezembro de 2025. A suspensão afastou prejuízo concreto ao contraditório ou à adoção de medidas de controle, razão pela qual reconheço a perda do objeto desta parcela do item 2.5.

DO SANEAMENTO POSTERIOR E DA PERMANÊNCIA DO JUÍZO DE PROCEDÊNCIA

43. Conforme tese que venho sustentando em processos análogos, a superveniente correção do ato impugnado não impede, por si só, o julgamento de procedência da Representação quando a irregularidade existia no momento de sua formulação, foi confirmada pela instrução técnica e veio a ser saneada em decorrência da atuação do controle externo.

44. Nessa perspectiva, a correção posterior do edital não se confunde com perda superveniente do objeto, sobretudo quando o saneamento decorre diretamente da atuação fiscalizatória desta Corte.

45. No caso concreto, a Auditoria identificou deficiências existentes na versão original do edital, relacionadas ao parcelamento do objeto, à repercussão da modelagem sobre a competitividade e à insuficiência da motivação apresentada para justificar a concentração da contratação em apenas dois lotes.

46. E, após tomar ciência das conclusões técnicas, a Secretaria Municipal de Educação apresentou esclarecimentos complementares, reformulou a modelagem da contratação, ampliou a divisão do objeto para quatro lotes e incorporou ao processo administrativo as correspondentes justificativas técnicas. Houve, portanto, relação direta entre a atuação desta Corte e o aperfeiçoamento do procedimento licitatório.

47. A pretensão material deduzida pela Representante, voltada à revisão da modelagem da contratação e ao fortalecimento da motivação administrativa, foi efetivamente atendida durante a instrução. Tratar a situação como simples perda do objeto significaria desconsiderar tanto a existência das falhas originalmente constatadas quanto a contribuição causal do controle externo para sua correção.

48. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite o julgamento de procedência ou de procedência parcial de representações mesmo após a republicação do edital com o saneamento das irregularidades identificadas, por compreender que a correção posterior não elimina a falha originária nem retira a utilidade do pronunciamento de mérito para fins de orientação da Administração. Tal entendimento encontra expressão, entre outros, nos Acórdãos nºs 1.485/2019, 1.140/2019 e 828/2018, todos do Plenário do TCU.

49. Em similar direção, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem consolidado, em sua jurisprudência, a prática de julgar procedentes as representações e, na sequência, determinar a retificação do edital, sem imposição de penalidades aos gestores, a exemplo do Processo nº 021104.989.24-9, cuja ementa foi publicada no Boletim de Jurisprudência nº 41 do TCE-SP.

50. Tal posicionamento também já foi externado por este Tribunal, no exame conjunto dos TCs nºs 004836/2022 e 003823/2022, em que verificada a correção da irregularidade em decorrência da atuação desta Corte, subsistiram interesse e utilidade no julgamento de procedência da Representação.

51. Nessas circunstâncias, a superveniente correção do edital não descaracterizou as irregularidades originalmente existentes nem afastou a relevância do pronunciamento de mérito. Ao contrário, confirmou a pertinência dos apontamentos e evidenciou a efetividade da atuação fiscalizatória, que conduziu ao aprimoramento da contratação antes da abertura do certame.

52. Assim, considerando que as impropriedades relativas ao parcelamento do objeto, à competitividade do certame e à motivação da modelagem inicialmente adotada foram confirmadas pela Auditoria e posteriormente corrigidas pela Administração em decorrência da atuação deste Tribunal, a solução juridicamente adequada consiste em reconhecer a procedência dos itens 2.1, 2.3 e 2.4.

53. Uma vez que as falhas foram integralmente saneadas antes da abertura do certame, não remanesce, contudo, necessidade de expedição de determinações ou aplicação de sanções aos gestores.

CONCLUSÃO

54. A instrução demonstrou que a Representação produziu resultado concreto. As falhas relativas ao parcelamento, à competitividade e à motivação foram confirmadas pela Auditoria e conduziram à revisão da modelagem inicialmente adotada. A SME suspendeu o certame, ampliou a divisão de dois para quatro lotes e incorporou as justificativas técnicas ao processo administrativo.

55. O resultado harmonizou valores igualmente relevantes. De um lado, preservou-se a continuidade de contratação diretamente relacionada à alimentação escolar, política essencial aos direitos à alimentação, à educação, à saúde e ao desenvolvimento integral. De outro, asseguraram-se maior consistência do planejamento, ampliação potencial da competitividade e adequada motivação.

56. A atuação desta Corte não substituiu a SME na definição da solução logística ou do número ideal de lotes. Limitou-se a exigir que a escolha fosse precedida de estudo técnico, motivação qualificada e demonstração de compatibilidade com as diretrizes legais de parcelamento e ampliação da competição.

57. Uma vez comprovada a correção das falhas, não há fundamento para novas determinações ou penalidades. Subsiste, contudo, o dever de reconhecer que as irregularidades existiam na modelagem originária e foram elididas no curso da instrução em decorrência da atuação do controle externo.

DISPOSITIVO

58. Diante do exposto, **CONHEÇO** da Representação, por estarem preenchidos os requisitos regimentais, e, no mérito julgo-a:

I – IMPROCEDENTE quanto ao item 2.2, referente ao sigilo do Estudo Técnico Preliminar, e quanto ao item 2.5, no tocante à alegação de ausência de assinatura;

II – PREJUDICADA quanto ao item 2.5, relativamente à alegação de morosidade administrativa, em razão da suspensão do certame pela SME antes da ciência da interposição desta Representação;

III – PROCEDENTE quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4, relativos à ausência de justificativa adequada para o não parcelamento, à repercussão da modelagem sobre a competitividade e à insuficiência da motivação para excepcionar a regra do parcelamento, uma vez que as falhas foram confirmadas pela Auditoria e levaram à correção do edital no curso da instrução, em decorrência da atuação deste Tribunal.

59. Considerando que a Secretaria Municipal de Educação corrigiu as irregularidades quando instada por esta Corte, deixo de expedir determinações.

60. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

Processo: **TC/16543/2025**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Objeto: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico 90036/SME/2025, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de 3.152.220 unidades de ovos de galinha orgânicos destinadas ao atendimento do Programa de Alimentação Escolar para alunos matriculados nas unidades escolares Parceiras (CEI, CEII-CECI e Educação Especial – SME Convênio) das 13 Diretorias Regionais de Educação

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Eduardo Tuma, peço vênia para divergir.

2. É o caso de divergir quanto ao posicionamento exarado em relação aos itens 2.1, 2.3 e 2.4, nos quais entendo ter havido a perda superveniente do objeto em razão do que exponho a seguir.

3. Compulsando os autos, observa-se que a Auditoria (peça 39) concluiu pela superação das irregularidades então apontadas nos itens 2.1, 2.3 e 2.4, considerando a retificação, pela Origem, das questões indicadas com a republicação do edital.

4. Diante da correção, pela Administração, das irregularidades inicialmente indicadas nos itens citados, observo que não subsiste utilidade na medida processual pendente de julgamento. Em outras palavras, há exaurimento do interesse de agir carreado por uma das partes atuantes no processo, sendo que a utilidade de seu julgamento se esvai. É nesse sentido o entendimento de Humberto Theodoro Júnior:[7]

> Usa-se o argumento da *perda de objeto* para extinguir o processo ou o recurso, sempre que algum evento ulterior venha a prejudicar a solução de questão pendente, privando-a de relevância atual, de modo que se tornaria meramente acadêmica ou hipotética a decisão a seu respeito. É o que se passa, por exemplo, com a ação de cobrança diante do pagamento

[7] JÚNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil* – Volume I. Grupo Gen. 65. Ed. 2024, p. 297.

> voluntário da dívida antes da sentença, ou com o agravo manejado contra o indeferimento de uma prova, depois que o agravante saiu vitorioso na sentença de mérito transitada em julgado.
> Na verdade, o que ocorre nesses casos e em tantos outros similares é o desaparecimento do *interesse*, já que a parte não teria mais necessidade da medida postulada para sustentar a situação de vantagem que pretendia preservar ou recuperar, por seu intermédio.
> Contudo, é bom lembrar que a perda de objeto não decorre simplesmente do julgamento definitivo do mérito após a interposição do agravo ou de outro remédio impugnativo contra a decisão interlocutória. O interesse somente desaparece quando realmente não mais possa a parte extrair utilidade alguma da medida processual pendente de julgamento.

5. José dos Santos Carvalho Filho[8] também aborda a temática no campo dos processos administrativos, esclarecendo que os fatos supervenientes podem ocasionar a extinção processual que torne (i) impossível; (ii) inútil; ou (iii) prejudicado o objeto da decisão.

6. No caso em tela, observa-se que não há proveito algum a ser observado por eventual decisão de procedência, considerando que a correção da irregularidade já foi observada no decorrer da instrução processual. Assim, observa-se a inutilidade do objeto, que, nos dizeres de Thiago Marrara e Irene Nohara,[9] ocorre quando não se extrai proveito algum de eventual decisão a seu respeito.

7. Nesse caso, os mesmos autores[10] entendem que se deve declarar extinto o procedimento instaurado por inutilidade decorrente de fato superveniente.

8. Observo, adicionalmente, que o entendimento mais recente desta Corte de Contas[11], acompanhados por esta Relatoria, é no sentido do julgamento pela perda superveniente do objeto nas hipóteses em que as irregularidades são sanadas no curso da instrução, antes do julgamento.

---

[8] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 263-264.
[9] NOHARA, Irene. MARRARA, Thiago. *Processo administrativo*: Lei nº 9784/1999 comentada. Grupo GEN. 2009, p. 337-338.
[10] NOHARA, Irene. MARRARA, Thiago. *Processo administrativo*: Lei nº 9784/1999 comentada. Grupo GEN. 2009, p. 337-338.
[11] TC/013344/2024 (julgado em 16.07.2025), TC/003785/2022 (julgado em 21.05.2025), TC/000611/2025 (julgado em 18.06.2025) e os TC/024593/2024 e TC/003678/2025, julgados na 75ª Sessão Ordinária Não Presencial, aberta em 03.03.2026 e encerrada em 18.03.2026.

9. Também conforme formulado pelo TCU, a anulação ou a revogação da licitação não conduz, *necessariamente*, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar, se for o caso, o gestor pelos atos irregulares praticados (Acórdão nº 7050/2023 TCU).

10. Todavia, no caso específico, diante da completa correção dos itens 2.1, 2.3 e 2.4 pela Origem, conforme atestado pela Auditoria (peça 39) e pela Secretaria Geral (peça 45), entendo não ser o caso do exame de mérito da questão, sendo possível concluir pela perda do objeto da representação quanto aos pontos citados.

Ante o exposto, **CONHEÇO** da Representação, pois preenchidos os requisitos regimentais para, no mérito, julgá-la **PREJUDICADA** pela perda superveniente do objeto quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4, **PREJUDICADA** pela perda do objeto quanto a parte do item 2.5 e **IMPROCEDENTE** quanto ao item 2.2 e parte do item 2.5.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência como medida de caráter pedagógico e orientativo.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário e os demais interessados no feito, com cópia deste voto e do Acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro