

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2024/03885

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital do Pregão Eletrônico nº 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 e direta e terceirizadas, sendo CEIS, EMEIs, EMEFs, CIEJA, CMTC, EMEBs e SME Convênios.

Processo Eletrônico SEI nº 6016.2024/0107187-4.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do Edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal de Educação - SME.

2.4. Período de Realização

14.11.24 a 25.11.24

2.5. Período de Abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe Técnica

Cristiane Kaori Morita

TC 20361

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Eletrônico nº 6016.2024/0107187-4.
- Análise do Edital e demais documentos à luz dos dispositivos legais pertinentes e dos normativos internos que estabelecem os procedimentos para análise do referido instrumento.

2.8. Siglas

ARP	Ata de Registro de Preço
CECI	Centro de Educação e Cultura Indígena
CEI	Centro de Educação Infantil
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CIEJA	Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos
Codae	Coordenadoria de Alimentação Escolar
CVS	Centro de Vigilância Sanitária
Dinutre	Diretoria de Nutrição Escolar
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
EMEBS	Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EOL	Escola Online
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

MS	Ministério da Saúde
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PAPA	Programa de Alimentação Pública e Abastecimento
PEBD	Polietileno de Baixa Densidade
PEBDL	Polietileno de Baixa Densidade Linear
RME	Rede Municipal de Ensino
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de procedimento de fiscalização do tipo Acompanhamento de Edital, previsto no Regimento Interno deste Tribunal, que tem como finalidade o exame do Edital do Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024 e dos demais elementos que instruem o Processo Eletrônico nº 6016.2024/0107187-4, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de leite em pó integral.

O Edital analisado foi publicado no Diário Oficial da Cidade (DOC) e em jornal de grande circulação em 14.11.2024 (peça 09 e 10) e tem a abertura agendada para o dia 28.11.2024 às 09h30. O valor total estimado da contratação é de R\$ 114.390.459,62 (peça 14).

O critério de julgamento é o menor preço por quilo, de acordo com o cabeçalho e o item 8.3 do Anexo I do Edital (peça 04, fls. 01 e 30, respectivamente).

Com base nos documentos e nas informações juntadas no Processo Eletrônico nº 6016.2024/0107187-4, apresentamos a análise dos principais aspectos do procedimento licitatório.

3.2. Do Objeto

O Edital de Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024 tem por objeto o registro de preços para a aquisição de leite em pó integral, cujas características e especificações técnicas encontram-se descritas no Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fls. 33/42).

O Apêndice I do Anexo I do Edital exige que o produto deverá ser de procedência nacional e poderá conter lecitina de soja, sendo denominado “instantâneo”. Deve atender à legislação específica vigente¹, podendo ser adicionado de vitaminas e minerais, o que, contudo, não resultará em vantagem na classificação do licitante no presente certame (peça 04, fl. 33).

O produto deverá ser obtido, manipulado, embalado, armazenado, transportado e conservado em condições que não produzam, desenvolvam e/ou agreguem substâncias físicas, químicas ou biológicas que coloquem em risco a saúde do consumidor.

Deverá ser elaborado de acordo com o Regulamento Técnico sobre as condições higiênico-sanitárias e as Boas Práticas de Fabricação e os Procedimentos Operacionais Padronizados para Estabelecimentos Elaboradores/Industrializadores de Leite e Derivados, conforme determina a Portaria nº 368, de 04.09.97, MAA e a Resolução nº 10, de 22.05.03, DIPOA/DAS/MAA (peça 04, fl. 33).

O quadro a seguir reproduz algumas características físico-químicas que o leite em pó integral a ser fornecido deve apresentar.

¹ Portaria nº 31, de 13.01.98, SVS/MS; Resolução RDC nº 429, de 08.10.20, Anvisa e Resolução RDC nº 727, de 01.07.22, Anvisa.

Quadro 01 – Características físico-químicas do leite em pó.

3.2 Físico-químicas

- a) Gordura: mínimo de 26,0% em peso
 - b) Umidade: máximo de 5,0% em peso
 - c) Proteína: mínimo de 25,0% em peso
 - d) Caseína: mínimo de 20,0% em peso
 - e) Glicídios redutores (em lactose): mínimo de 37,0% em peso
 - f) Resíduo mineral fixo: máximo de 6% em peso
 - g) Índice de Solubilidade (ml): máximo de 1,0
 - h) Acidez titulável: (ml NaOH 0,1N/10g de sólidos não gordurosos): máx. 18,0
 - i) Partículas queimadas: máximo Disco B
 - j) Amido: negativa
 - k) Sacarose: negativa
 - l) Maltodextrinas: negativa
- No caso de produto adicionado de lecitina deverá também apresentar as seguintes características:**
- m) Lecitina: máximo de 5g/kg
 - n) Umectabilidade: máxima 60
 - o) Dispersabilidade (% m/m): mínimo de 85

Fonte: Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 34).

3.2.1. Embalagem do produto

O item 5 do Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 35), apresenta os requisitos quanto à embalagem do produto. A embalagem primária deverá ser constituída por saco de material laminado PET (poliéster) metalizado/PEBD (polietileno de baixa densidade) ou PET (poliéster) metalizado/PEBDL (polietileno de baixa densidade linear), vedado hermeticamente. O peso líquido de 1 kg (um quilograma) de produto deverá ser mantido durante todo o fornecimento.

Ademais, o material da embalagem deverá ser aprovado para contato com alimentos e ser resistente às condições rotineiras de recebimento, armazenamento e transporte, atendendo à legislação vigente (e atualizações quando houver). A embalagem secundária, por sua vez,

deverá ter capacidade máxima de 10 kg (dez quilogramas), devendo apresentar uma das modalidades descritas em Edital.

O item 6 do Apêndice I do Anexo I do Edital, por sua vez, estabelece as exigências para o rótulo do produto, que deverá seguir a legislação vigente² (e atualizações quando houver). Os requisitos do rótulo da embalagem secundária constam no subitem 6.3 (peça 04, fls. 37/39). Ao passo que o rótulo da embalagem primária deverá apresentar as seguintes informações (peça 04, fl. 36/37):

- Denominação de venda do produto (identificação do produto e marca).
- Identificação da organização de produtores de leite (in natura): nome/razão social, CNPJ e endereço.
- Identificação da origem (nome/razão social, CNPJ e endereço do estabelecimento fabricante e a expressão "Indústria Brasileira").
- Data de fabricação (deverá constar dia, mês e ano).
- Data de validade ou data de vencimento (deverá constar dia, mês e ano).
- Identificação do lote.
- Lista de ingredientes, inclusive os aditivos (função principal, nome completo ou número INS, conforme seção III art. 12 da RDC 727/22), caso utilizados.
- Declaração de ingredientes alergênicos, se for o caso, conforme estabelecido da RDC nº 727, de 06/07/2022, Anvisa.
- Dizeres: "Não contém glúten" e "Contém lactose".
- Informação nutricional (desejável a inclusão do teor de cálcio, colesterol, gorduras monoinsaturadas e gorduras poli-insaturadas).
- Peso líquido.
- Modo de preparo – com indicação da quantidade de leite em peso (g) e em medida caseira para o preparo de 200 ml (um copo) e 1 litro de leite reconstituído.
- Rendimento total da embalagem (1 kg), expresso em litros, com uma casa decimal.
- Condições de armazenamento.

² Lei nº 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor; Portaria nº 167/SEMAB-SEC, de 24/12/99; Resolução RDC nº 222, de 05/08/02, Anvisa; Resolução RDC nº 429 de 08/10/20, Anvisa; Lei Federal nº 10.674, de 16/05/03; Instrução Normativa nº 22, 24/11/05, Mapa; Lei nº 11.265, de 03/01/06; Resolução RDC nº 727 de 01/07/22, Anvisa; Resolução RDC nº 819 de 09/10/23, Anvisa.

- Condições de conservação do produto e prazo máximo para consumo após abertura da embalagem primária.
- Carimbo padronizado do SIF ou SISBI ou SISP.
- Número de registro do produto/rótulo no SIF; no SIE/SIM aderido ao SISBI; ou no SISP.
- Os dizeres de advertência exigidos pelo Decreto nº 9.579/18, art. 14: “AVISO IMPORTANTE: Este produto não deve ser usado para alimentar crianças menores de 1 (um) ano de idade, exceto por indicação expressa de médico ou nutricionista. O aleitamento materno evita infecções e alergias e é recomendado até os 2 (dois) anos de idade ou mais”.
- Dizeres: "Prefeitura do Município de São Paulo – Produto Destinado a Programas de Alimentação – Venda Proibida”.
- Outras informações eventualmente previstas em legislação.

Quanto à informação nutricional contida na rotulagem (de acordo com a RDC nº 429, de 08.10.20, Anvisa), o fornecedor deve observar o seguinte modelo:

Quadro 02 – Modelo de informação nutricional.

INFORMAÇÃO NUTRICIONAL			
Porções por embalagem: _____ porções			
Quantidade suficiente para preparar 1 copo (200ml): x colheres e peso em gramas que correspondam			
	Qtde 100 g	Quantidade por porção	%VD(*)
Valor Energético		kcal = kj	%
Carboidratos	g	g	%
Açúcares Totais	g	g	%
Açúcares Adicionados	g	g	%
Proteínas	g	g	%
Gorduras Totais	g	g	%
Gorduras Saturadas	g	g	%
Gorduras Trans	g	g	%
Gorduras Monoinsaturadas	g	g	%
Gorduras Poli-insaturadas	g	g	%
Colesterol	g	mg	%
Fibra Alimentar	g	g	%
Sódio	g	mg	%
Cálcio	g	mg	%
* Percentual de valores diários fornecidos pela porção.			

Fonte: Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 41).

3.3. Quantitativo

No quadro abaixo, consta a estimativa mensal de consumo de leite em pó, realizada por ocasião do estudo técnico preliminar.

Quadro 03 – Estimativa mensal de consumo.



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

COORDENADORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

COORDENADORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

15/08/2024

ESTIMATIVA DE LEITE EM PÓ INTEGRAL - DRE CL + DRE S.A. + DIRETAS

					ESTIMATIVAS DE CONSUMO PARA SUFICIÊNCIA MENSAL		
TIPO DE REFEIÇÃO EM QUE O PRODUTO INCIDE	TIPO DE UNIDADE	PER CAPITA (Kg)	FREQUÊNCIA	Nº matriculados (ref. Junho/24) *	Cálculo per capita (em Kg) **	Simulado Leite em Pó 7º abastecimento***	Estimativa média / abastecimento (em Kg) ****
DESJEJUM / LANCHE	1-EMEJ	0,026	4x/ semana	34.515	4.487		
	2-EMEF			84.234	10.950		
	5 - CIEJA			1.684	219		
	6- EMEBS			135	18		
	8-SME CONVENIO			809	113		
	9 - CEI MUN.	0,024	10x/semana	9.198	11.038		
	11 - CEI PARC			271.595	325.914		
	24 - CECI			292	350		
	29 - CCI			33	40		
	39 - CEMEJ			4.538	1.089		
TOTAL				407.093	354.218	288.606	321.411,8

* Nº de matriculados obtido a partir do total de matriculados por faixa etária apontados no "Relatório de Matriculados no EOL por tipo de unidade" de Junho/24. Para os tipos 1, 2, 6, 9, 11, foram utilizados o relatório de matriculados nas DREs Campo Limpo e Santo Amaro, para os tipos 5, 6, 8, 24 e 29 foi utilizado o relatório de matriculados nas Unidades Diretas. Envio considerado apenas para as faixas etárias acima de 1 ano.

** Cálculo per capita = nº matriculados X per capita indicado para cada faixa etária X frequência no cardápio.

*** Quantidade necessária pelo relatório de simulado do 7º abastecimento/2024.

**** Estimativa média por abastecimento (em Kg) = média aritmética entre o cálculo per capita e o simulado de abastecimento do 7º abastecimento /2024.

QUANTITATIVO TOTAL PARA LICITAÇÃO DE LEITE EM PÓ INTEGRAL	3.214.118
Quantitativo Total para Licitação: Média por abastecimento (321.411,8 KG) X 10 abastecimentos = 3.214.118 Quilos.	

Fonte: SME (peça 03, fl. 15)

Na primeira observação do quadro 03, a SME informa que o número de matriculados foi obtido a partir do total de matriculados por faixa etária apontados no "Relatório de Matriculados no EOL por tipo de unidade" de Junho/2024. Ademais, para os tipos 1, 2, 6, 9 e 11 teriam sido utilizados o relatório de matriculados nas DREs Campo Limpo e Santo Amaro. Ao passo que para os tipos 5, 6, 8, 24 e 29 teria sido utilizado o relatório de matriculados nas Unidades Diretas.

Ocorre que há claras incongruências nessas informações.

Primeiramente, consultamos os Dados Abertos da SME referentes à mesma data base (Junho/2024)³, que foram extraídos do EOL. Não há correlação exata no número de matriculados (utilizando os filtros por 'Diretoria Regional de Educação' e por 'tipo de unidade escolar') informados ao público (princípio da transparência ativa- Lei Municipal 17.901/2023, artigo 6º, incisos II e VI)⁴ e o quadro supratranscrito do estudo técnico preliminar.

De modo que a SME deve demonstrar a forma como relacionar a coluna do número de matriculados do estudo técnico preliminar (peça 03, fl. 15) com os quantitativos que constam nos Dados Abertos, a fim de possibilitar que a Auditoria realize as conferências devidas.

Ademais, pelo informado nas notas explicativas da tabela, os dados utilizados se referem, também, a alunos matriculados nas DREs do Campo Limpo e Santo Amaro. Ocorre que essas DREs 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), ambas adjudicadas à empresa SEPAT MULTI SERVICE LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob n.º 03.750.757/0001-90, cujo objeto menciona o fornecimento de leite em pó.

Nesse cenário, resta injustificada a aquisição de leite em pó exclusivamente para as unidades educacionais das DREs do Campo Limpo e Santo Amaro, uma vez que os contratos mencionados estão em vigor e não há previsão de aquisição do mesmo objeto para as demais DREs que se encontram em situação semelhante.

Outrossim, verificamos também que o cálculo da quantidade per capita das unidades educacionais está conflitante com o informado nas notas explicativas da tabela⁵, visto que os resultados não decorrem da fórmula informada. A título de exemplo, recalculamos a quantidade referente a unidade educacional EMEI e não obtivemos o mesmo resultado ($0,026 \times 4 \times 4(\text{semanas}) \times 34515 = 14358$), senão vejamos:

³ <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/perfil-das-turmas-e-unidades-educacionais-em-funcionamento>. Acesso em 25.11.2024.

⁴ Art. 6º Para a implementação da Política Municipal de Dados Abertos e Transparência Ativa, ficam adotados, no mínimo, os seguintes instrumentos e ações já consolidados na cidade, sem prejuízo de outros que vierem a ser definidos, para centralização dos dados públicos a serem divulgados: (...)

II - o Portal de Transparência e o Portal de Dados Abertos; (...)

VI - os Portais Institucionais da Prefeitura de São Paulo, de suas Secretarias e Subprefeituras, da Câmara Municipal de São Paulo e do Tribunal de Contas do Município; (...)

⁵ **Cálculo per capita= nº matriculados x per capita indicado para cada faixa etária x frequência no cardápio.

Quadro 04 – Recalculo da quantidade per capita.

TIPO DE UNIDADE	PER CAPITA (KG)	FREQUÊNCIA	Nº MATRICULADOS	CÁLCULO PER CAPITA (SME)	CÁLCULO PER CAPITA (AUD)
1-EMEI	0,026	4x/ semana	34515	4487	14358
Calculo per capita = nº matriculados X per capita indicado para cada faixa etária X frequência no cardápio					

Fonte: Edital (peça 03, fl. 15)

Portanto, não foi possível validar o cálculo do quantitativo total, visto que esse considera a soma dos resultados das unidades educacionais multiplicados por 10 abastecimentos (Quadro 03).

Além disso, embora o total apresentado no Quadro 03 tenha sido calculado com base em 10 abastecimentos, conforme mencionado, o Quadro 04 prevê de 12 a 18 etapas de fornecimento. Inclusive, verifica-se que a quantidade total indicada no Quadro 04 corresponde ao produto da multiplicação da quantidade máxima mensal por 12 ($267.843 \text{ kg} \times 12 = 3.214.116 \text{ kg}$), conforme detalhado a seguir:

Quadro 05 – Quantidade máxima da ata.

PRODUTO	TOTAL PRETENDIDO	Nº DE ETAPAS	QUANTIDADE MÍNIMA MENSAL	QUANTIDADE MÁXIMA MENSAL ESTIMADA	TOTAL
Leite Integral em Pó	3.214.118 kg	12 a 18	181.687 kg	267.843 kg	3.214.118 kg

Fonte: Edital (peça 04, fl. 25)

Ou seja, há divergência entre as informações consideradas nos cálculos realizados pela SME, visto que ora se consideram 10 etapas, ora 12. Ainda, há que se ressaltar outra divergência na tabela acima, uma vez que essa previu o abastecimento em até 18 etapas sem que justificasse essa previsão, ou que considerasse essa previsão no quantitativo total.

Importa salientar que por ocasião do edital do ano de 2023 com o mesmo objeto, o quantitativo total considerou 18 abastecimentos no cálculo, conforme abaixo:

Quadro 06 – Quantidade máxima da ata – Pregão Eletrônico nº 09/SME/2023.

Alimento	Quantidade Média Estimada / Mês (kg)	Quantidade Total Máxima da Ata – 18 meses (Kg)	Tipo de unidade	Frequência Média
LEITE EM PÓ INTEGRAL	266.314 kg	4.793.652 kg	Todas as unidades com gestão direta, mista e parceira	Diária

Fonte: TC - 000690/2023, peça 03, fl. 15

A título informativo, cumpre consignar que a SME considerou a média das saídas recentes no cálculo uma quantidade mínima mensal a ser acionada, tendo em vista que nos últimos meses foi observada uma saída de leite em pó bem abaixo das quantidades planejadas (peça 03, fl. 16).

3.4. Da reserva para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

Verificamos que o presente Edital não prevê a divisão em lotes destinados à participação ampla de quaisquer interessados e lotes destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, apesar de ter sido previsto em sede de Estudo Técnico Preliminar (peça 03, fls. 05/06).

Sobre a reserva de cotas para concorrência exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, a Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações- NLL) estabelece o quanto segue:

Art. 4º 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.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

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;**

(...) § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o **valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.** (destaques nossos)

Os artigos 47 e 48, I, Lei Complementar nº 123/06, por sua vez, estabelecem que:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal **ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.** (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021) (...)

II - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de **até 25% (vinte e cinco por cento)** do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (destaques nossos)

Analisando os supramencionados dispositivos, temos que:

(1) A Nova Lei de Licitações estabelece que não se aplica o tratamento favorecido “ao **item** cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte”. Contudo, o item pode ser parcelado, quando o objeto é divisível e há viabilidade técnica e econômica, uma vez impera o princípio do parcelamento, expressamente consagrado na NLL. Um dos objetivos deste princípio é cumprir o dever da Administração de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado⁶.

(2) O artigo 48, inciso II, da LC 123/06, estabelece a cota de **até 25%** para concorrência exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, ou seja, trata-se de um limite máximo, e não de um percentual fixo.

⁶ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)

V - atendimento aos princípios: (...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

(destaques nossos)

(3) O tratamento legal estabelecido pela NLL deve ser interpretado em conformidade com os **princípios constitucionais que regem a ordem econômica**, notadamente o princípio do tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte constituídas sob nossas leis, com sede e administração no país (artigos 170, IX e 179 da Constituição da República Federativa do Brasil).

Quanto ao primeiro e segundo aspectos elencados, há lição de Marçal Justen Filho⁷:

O art. 4º reiterou a preservação da vigência do regime preferencial relativamente às microempresas e empresas de pequeno porte. O dispositivo afastou eventual argumentação no sentido de que, ao disciplinar amplamente a matéria de licitações e contratações administrativas, a Lei 14.133/2021 teria implicitamente revogado as normas contempladas na LC 123/2006.

Em relação ao último aspecto elencado (necessidade de interpretação das normas legais em harmonia com a Lei Maior) há precedente desta Corte - TC/015487/2022 - julgado durante a 3.309ª Sessão Ordinária do Plenário desta Corte, em **28.02.2024**, em que ficou decidido que (TC/015487/2022, peça 43, fl. 07):

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o edital do Pregão Eletrônico 80/SME/2022, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito. ACORDAM, ainda, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, constante em sua declaração de voto apresentada, em determinar à Pasta que revise 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**. (destaques nossos)

Vale ressaltar que o objeto do Pregão nº 80/SME/2022 era aquisição de cestas básicas. Ainda que o presente Edital não tenha idêntico objeto, a aplicação do precedente é devida, uma vez que se trata de objeto igualmente divisível.

A viabilidade de dividir os lotes na aquisição de leite em pó é notória, devendo-se apenas observar o limite do lote destinado a ME e EPP estabelecido no artigo 4º, §1º, I e §3º, Lei

⁷ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

nº 14.133/21 (R\$4.800.000,00 para o valor estimado para 12 meses, ou 150% deste valor para 18 meses).

3.5. Critério de julgamento

O critério de julgamento é o menor preço por quilo, de acordo com o cabeçalho e do item 8.3 do Anexo I do Edital (peça 04, fls. 01 e 30, respectivamente).

3.6. Justificativa para a contratação

No Estudo Técnico Preliminar (peça 03, fls. 04/05), a SME informa que o Programa de Alimentação Escolar, conforme a Resolução CD/FNDE nº 06 de 2020, visa promover o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos alunos, além de incentivar hábitos alimentares saudáveis. Isso é feito por meio da oferta de alimentação escolar que atende às necessidades nutricionais dos estudantes, acompanhada de ações de educação alimentar.

Menciona ainda que a Coordenadoria de Alimentação Escolar estabelece, em seu Plano Anual, um cardápio que integra alimentos com base em princípios nutricionais, levando em consideração a faixa etária dos alunos, o tempo de permanência na escola e as condições físicas de cada unidade. A aquisição de alimentos, como parte do cardápio elaborado, atende às necessidades da Rede Municipal de Ensino, com o objetivo de garantir a oferta constante de alimentos que atendam à cultura alimentar da população brasileira.

A segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) recomenda uma alimentação saudável baseada no consumo de alimentos in natura ou minimamente processados. Em consonância com isso, a Resolução FNDE nº 06/20 estabelece que os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados utilizando principalmente esses tipos de alimentos.

O aleitamento materno, considerado a primeira e mais adequada forma de alimentação para as crianças, é essencial para seu desenvolvimento nos primeiros seis meses de vida. No entanto, com o avanço da indústria alimentícia, os padrões de alimentação infantil mudaram, incluindo o uso de fórmulas lácteas e alimentos complementares.

A alimentação escolar deve garantir nutrição adequada e segura aos alunos, incluindo o leite em pó nos cardápios, devido a sua composição nutricional balanceada, rica em cálcio e proteínas. O leite em pó é servido aos alunos da Rede Municipal de Ensino de forma regular, variando a quantidade conforme a faixa etária, tempo de permanência e tipo de unidade escolar.

Nesse contexto, informa que a aquisição de leite em pó é essencial para manter a qualidade nutricional das refeições oferecidas nas escolas, promovendo o equilíbrio entre os nutrientes e contribuindo para a saúde dos alunos.

3.7. Consulta Pública

Em função do valor total estimado da licitação, de R\$ 114.390.459,62 (peça 14), o procedimento está sujeito à realização de Consulta Pública (Decreto Municipal nº 62.100/22).

A consulta pública nº 90017/SME/2024 foi publicada em jornal de grande circulação (peça 06) e no DOC em 24.09.2024 (peça 05). Não houve questionamentos e/ou sugestões (peça 07).

3.8. Impugnação ao edital

O Edital estabelece no item 15.1 que qualquer pessoa poderá formular impugnações contra o ato convocatório, caso verifique descumprimento da Lei nº 14.133/21, no prazo de até 03 (três) dias úteis anteriores à data marcada para a realização da sessão pública de abertura da licitação (peça 04, fl. 22). Em seguida o item 15.2 estabelece que a resposta à impugnação ou pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial em até 03 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data marcada para a realização o certame (peça 04, fl. 23).

3.9. Requisitos de habilitação

As exigências de qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e estão previstas, respectivamente, nos itens 8.7, 8.8, 8.9 e 8.10 do Edital (peça 04, fls. 11/16).

3.9.1. Qualificação técnica

De acordo com o item 8.7 do edital (peça 04, fl. 12), a documentação relativa à qualificação técnica não poderá fazer menção a serviços prestados após a abertura da sessão pública.

Para comprovar a qualificação técnica os licitantes devem apresentar Certidão ou Atestado, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, no qual se indique que a empresa já prestou serviços compatíveis com o objeto da licitação, considerando quantidades e prazos, indicando o local, natureza, volume, quantidades, período do fornecimento e outros dados característicos dos fornecimentos.

Considera-se compatíveis os atestados que comprovem a capacidade de fornecimento mínimo de 30% (trinta por cento) do quantitativo mensal estimado do objeto da licitação, ou com características semelhantes tais como: leite em pó (integral, desnatado, semidesnatado, sem lactose, enriquecido), leite UHT e composto lácteo (sem sabor) em um único fornecimento ou em diversos fornecimentos durante um mês. Tal percentual é amplamente utilizado pela Administração como parâmetro mínimo de fornecimento anterior, sendo considerado razoável pela jurisprudência dos Tribunais de Contas.

O Edital também exige a apresentação de Ficha Técnica nos moldes do item 7 do Apêndice I do Anexo I.

3.9.2. Qualificação econômico-financeira

No que tange à qualificação econômico-financeira, a justificativa para a adoção dos índices de Liquidez Corrente (ILC), de Liquidez Geral (ILG) e de Solvência Geral (ISG), consta da peça 12.

Nos termos do Edital (peça 04, fl. 14), item 8.8.5.2, empresas que apresentarem resultado menor que 1 (um), em qualquer um dos índices mencionados acima, deverão comprovar o patrimônio líquido mínimo de 10% do valor da proposta.

A situação financeira da empresa será analisada a partir do Balanço Patrimonial e Demonstração dos Resultados, referentes aos 02 (dois) exercícios sociais anteriores, onde constam os

elementos que possibilitarão a identificação dos dados para os respectivos índices de liquidez e solvência.

Com o intuito de satisfazer o princípio da supremacia do interesse público, bem como ampliar a competitividade, foram utilizadas as possibilidades admitidas pela legislação, de forma a comprovar a capacidade econômico-financeira das empresas interessadas, tendo em vista a possibilidade de comprovação de patrimônio líquido, de forma suplementar ao índice.

As possibilidades trazidas garantem a participação de empresas de porte compatível com o objeto e solidez financeira, aliado às demais análises técnicas com vistas a assegurar a realização da prestação dos serviços, de forma eficiente e segura, ao menor preço possível.

A doutrina e a jurisprudência têm recomendado que a Administração Pública, ao definir a qualificação econômico-financeira a ser exigida cumpra um ou outro critério, isso porque qualquer um dos critérios pode demonstrar a boa ou má saúde financeira da empresa. Há de se ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reputou válido edital que permite que empresas que não preencham os índices denotadores de boa situação econômico-financeira sejam habilitadas por meio de demonstração de capital social ou patrimônio líquido mínimo.

Com isso, busca-se uma ampla participação e uma disputa mais competitiva de preços, mas ainda assim, resguardando a Administração Pública da participação de empresas sem solidez econômico-financeira.

3.10. Controle de qualidade dos produtos nas entregas

O item 1.1 do Apêndice II do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 43) estabelece que todos os lotes adquiridos deverão ser analisados antes de sua entrega por um dos seguintes laboratórios de análises de alimentos:

- Laboratórios da Rede Oficial do Ministério da Saúde ou do Ministério da Agricultura.
- Laboratórios autorizados/credenciados pelo Ministério da Saúde ou pelo Ministério da Agricultura.

- Laboratórios de ensaio acreditados pelo INMETRO segundo as normas vigentes ABNT NBR ISO/IEC 17025 ou ABNT NBR ISO/IEC 17043 (ou outras que vierem a ser aprovadas, válidas e atualizadas), pertencentes à Rede Brasileira de Laboratórios de Ensaio – RBLE.
- Laboratórios pertencentes às Universidades Federais ou Estaduais.

Conforme item 1.2 do Apêndice II do Anexo I do Edital, cabe exclusivamente à contratada escolher o laboratório onde serão realizadas as análises laboratoriais e assegurar que esteja de acordo com as condições supramencionadas.

Para efeito de confecção de laudos, lote é o “conjunto de unidades (embalagem primária) com no máximo 100.000 kg ou 100.000 unidades primárias do produto”, havendo tolerância de até 10% (dez por cento). Neste sentido, o laudo poderá contemplar mais de 1 (um) lote (de fabricação do produto) desde que se somados não excedam 110.000 kg, e que todas as datas de fabricação/validade do produto entregue constem no laudo.

Os custos referentes às análises e emissão dos Laudos Laboratoriais (Análise e Reanálise) e de Inspeção/Reinspeção (quando solicitada pela Codae) são de responsabilidade da contratada. Os lotes/as remessas de alimentos somente serão recebidos pela Codae após avaliação e conferência pela Comissão Permanente de Recebimento de Alimentos: do Laudo de Análises Laboratorial, do Laudo de Reanálise Laboratorial (se houver), da Declaração de atendimento à Instrução Normativa nº 60, de 23.12.19., das planilhas de rastreabilidade (quando solicitadas) e do Laudo de Análise de Embalagem (válido e quando solicitado pela Codae/SME). Os laudos deverão ser conclusivos e favoráveis (peça 04, fl. 45).

3.11. Transporte

Conforme item 4 do Apêndice II do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 52/53), os produtos deverão ser transportados em veículos em condições que preservem suas características e qualidade. Os veículos deverão estar de acordo com a legislação vigente, em especial, a Portaria nº 326, de 30.07.1997 – SVS/MS, Portaria nº 2619/11 – SMS.G, as Portarias CVS 15 de 07.11.91, CVS 04 de 21.03.11, Portaria nº 2215/16 - SMS.G, e as demais legislações pertinentes.

Os produtos ficam sujeitos à recusa pelos técnicos da Codae caso o material e/ou as condições do veículo não permitam o descarregamento adequado, ou ainda quando as condições higiênico-sanitárias do veículo forem incompatíveis com o transporte de alimentos, ficando a contratada sujeita às penalidades decorrentes da não entrega (peça 04, fl. 52/53).

3.12. Pesquisa de Preços

A SME informou que, dado que está prevista a utilização de verba federal para aquisição do leite em pó, observou o previsto no § 2º do artigo 1º na Instrução Normativa nº 06/23 de SEGES que termina que nos casos dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021.

O artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65/21, estabelece o quanto segue:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em licitações e contratações que envolvam a aquisição de bens e prestação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;

IV - pesquisa publicada em mídia especializada, listas de instituições privadas renomadas na formação de preços, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

V - múltiplas consultas diretas ao mercado com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que haja justificativa para escolha dos fornecedores, com prazo máximo de 6 (seis) meses da divulgação do edital.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, ser apresentada justificativa no processo.

A SME informou que foram encontrados valores referenciais nos seguintes parâmetros (peça 14):

- Parâmetro I – PNCP, documento SEI nº 110420157.
- Parâmetro II – Contratações similares feitas pela Administração Pública: Banco de Preços, documento SEI nº 110420159.
- 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 110420422.
- Parâmetro IV – Múltiplas consultas diretas ao mercado: MILK VITTA COMÉCIO E INDÚSTRIA LTDA, documento SEI nº 110421726; PRONTU INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS S/A, documento SEI nº 110421840; W. AMARAL IND. E COMERCIO LTDA, documento SEI nº 110421970 e G NOVA COM. E PROD. ALIMENTÍCIOS, documento SEI nº 110473705.

Nesse contexto, a SME considerou todos os valores apurados no cálculo da média para composição do preço referencial (peça 14). De modo que o valor total estimado da contratação é de R\$ 114.390.459,62, para 3.214.118kg de leite em pó integral.

3.13. Recursos orçamentários

Consta no item 8 do Anexo I do edital que as despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento da SME/CODAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/ FNDE - 16.24.12.306.3016.2.801.33903000.02.1.552.0640.0 e 16.24.12.306.3016.6.553.33903000.00.1.500.9001.0 - Alimentação Escolar. A dotação relativa aos exercícios financeiros subsequentes será indicada após aprovação da Lei Orçamentária respectiva e liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento.

Ressalta-se que de acordo com o art. 95, § 2º, do Decreto Municipal nº 62.100/22, na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato.

3.14. Garantia

O edital não prevê garantias para execução contratual.

3.15. Termo de recebimento definitivo

O Edital (peça 04, fl. 31) prevê o recebimento definitivo, que se dará no prazo de até 30 (trinta) dias úteis da aceitação de todo o quantitativo presente no contrato, uma vez verificado o atendimento integral do fornecimento, mediante os atestes firmados pelos fiscais do contrato.

O modelo do termo de recebimento definitivo encontra-se consignado no Anexo VI do Edital.

Na hipótese da identificação de produtos que não estejam em conformidade com as especificações técnicas, a SME/CODAE poderá rejeitá-los, devendo a Contratada se responsabilizar por todas as despesas e encargos decorrentes da substituição, bem como, comprometer-se a entregar o objeto licitado.

O recebimento definitivo do objeto licitado não exime a Contratada, em qualquer época, das garantias concedidas e das responsabilidades assumidas em contrato e por força das disposições legais em vigor.

3.16. Erros formais

Quanto à validade, há uma incongruência no item 4.2 no Apêndice I do Anexo I do Edital, pois, embora estabeleça o prazo de validade mínimo de 12 (doze) meses ou 1 (um) ano (ou ainda 365 dias) para o produto, contados a partir da data de fabricação, ao estabelecer o prazo para recebimento do produto, faz referência a uma possível validade de 6 meses, nos seguintes termos (peça 04, fl. 35):

4.2 Somente será recebido o produto que tenha data de fabricação de no máximo 60 dias para validade acima 6 meses até 1 ano e de 90 dias para validade acima de 1 ano até 2 anos.

Outrossim, o item 5.1 do Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 35) consta com erro de preenchimento de informação, a saber:

Quadro 05 – Embalagem.

5. EMBALAGEM

5.1 A embalagem primária deverá ser constituída por saco de material laminado PET (poliéster) metalizado/PEBD (polietileno de baixa densidade) ou PET (poliéster) metalizado/PEBDL (polietileno de baixa densidade linear), vedado hermeticamente. O + de produto deverá ser mantido durante todo o fornecimento.

Fonte: Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fls. 35).

Ademais, o item 6.3.11 do Apêndice I do Anexo I do Edital (peça 04, fl. 38) traz uma determinação considerando dois lotes, ocorre que, atualmente, o Edital não prevê a divisão do objeto em lotes.

Ainda, que o cabeçalho do Quadro 05, considerando os dados apresentados na tabela, onde se lê “Diretas” deveria ser ajustado para “Indiretas”.

Por fim, foi verificada a falta de previsão do item 14 no Edital (peça 04, fl. 22).

3.17. Outras verificações

- ✓ Estudo Técnico Preliminar – peça 03.
- ✓ Parecer da Assessoria Jurídica/SME – peça 13.
- ✓ Despacho de autorização, com designação da pregoeira, a servidora Mariângela Pacheco Rocha dos Santos – peça 08.
- ✓ O art. 2º, I, da Portaria SME nº 5.318/20 delega à Coordenadora I, Sra. Fabiana Maia Siqueira Morone, entre outras competências, a de autorizar a abertura de licitações.

4. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado concluímos, em sede de relatório preliminar, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024, para o “registro de preços para aquisição de leite em pó integral”, 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, **não reúne condições de prosseguimento**, em razão de:

- 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)**.

Ressaltamos que a abertura da sessão do pregão eletrônico nº 90047/SME/2024 está designada para o dia 28.11.2024, às 09h30.

Em 25.11.2024

CRISTIANE KAORI MORITA
Auditora de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

De acordo:

FREDY HENRIQUE MILLER
Coordenador de Controle Externo II