

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO

Ref.: Manifestação em sede de Acompanhamento do edital de Pregão Eletrônico nº 90047/SME/2024 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.

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 14.11.24 (peças 09 e 10) e teve a abertura agendada para o dia 28.11.24, às 09h30. O valor total estimado da contratação é de R\$ 114.390.459,62 (peça 14).

Em 28.11.24 foi publicada no DOC a suspensão do certame *sine die* (peça 31, fl. 01), ao passo que em 18.12.24 foi autorizada a retomada do certame, sendo agendada a sessão pública para o dia 06.01.25, às 09h30 (peça 31, fl. 13; peça 30).

Com base nos documentos e nas informações juntadas no Processo Eletrônico nº 6016.2024/0107187-4, apresentou-se relatório conclusivo (peça 33), que concluiu que o edital **reúne condições de prosseguimento**, superando os apontamentos feitos em sede de relatório preliminar nos subitens 4.1, 4.2 e 4.3.

Após manifestação da SME nos autos (peças 35, 36, 40 e 44), retornam os autos a esta Coordenadoria por determinação do Exmo. Conselheiro Relator (peça 41) para ciência e manifestação acerca dos esclarecimentos prestados pela Origem. Informamos, por oportuno, que o conteúdo da manifestação da peça 44 reproduz a documentação apresentada às peças 36 e 40, não alterando, portanto, a conclusão da Auditoria pelo prosseguimento do certame.

2. ANÁLISE

2.1. 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 4.1 da Conclusão do relatório preliminar (peça 16), superado conforme subitem 3.3 do relatório conclusivo (peça 33)

Manifestação da Origem (peça 36, fls. 8/9)

A Origem relatou o que segue:

No que diz respeito à inclusão dos alunos matriculados nas Diretorias Regionais de Educação (DREs) Campo Limpo e Santo Amaro no cálculo, faz-se necessário ponderar que os trâmites para terceirização da alimentação escolar, em grandes lotes de unidades educacionais, envolvem inúmeras variáveis que podem impactar e alterar os prazos inicialmente planejados.

Nesse sentido, em 21 de junho de 2024, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo determinou a suspensão dos processos licitatórios SEI nº 6016.2023/0069163-0 (Lote Santo Amaro) e 6016.2023/0069202-4 (Lote Campo Limpo I e II).

Após a judicialização do processo, e frente às incertezas no prazo para finalização destes processos, esta Coordenadoria optou por manter estas DREs na abertura do processo para registro de preço do leite em pó (que teve início em 08 de agosto de 2024), a fim de evitar um possível desabastecimento destas unidades, caso o processo de terceirização não ocorresse ou se estendesse demais.

Vale destacar que a homologação dos dois lotes ocorreu somente em 17 de setembro de 2024, com ordem de início dos contratos para 04 de novembro de 2024 para a DRE Campo Limpo e 02 de dezembro 2024 para a DRE Santo Amaro. Após a homologação dos dois lotes, optou-se por não interromper o processo de aquisição para ajustar o cálculo, a fim de evitar riscos de atraso e desabastecimento das unidades parceiras.

Além disso, verificou-se que o quantitativo planejado para essas DREs seria suficiente para aproximadamente um abastecimento das unidades parceiras, o que permitiria um remanejamento adequado ao longo da execução da ARP. Além disso, mesmo com a terceirização, não haveria riscos de compra excedente, visto que no Edital também estavam previstas quantidades mínimas e máximas para acionamento.

Análise da Coordenadoria

Reitera-se o posicionamento adotado em sede de relatório conclusivo (peça 33), considerando:

(1) a judicialização da licitação dos lotes de merenda terceirizada total nas Diretorias mencionadas (DREs Santo Amaro e Campo Limpo), com a consequente imprevisibilidade de quando ocorreria a adjudicação do objeto e homologação do certame, bem como o início da vigência dos contratos a serem firmados; (2) a possibilidade de remanejamento das quantidades previstas para o abastecimento das unidades parceiras; e (3) a previsão de quantidades mínimas e máximas para acionamento da ata [...].

Portanto, mantém-se a **superação do apontamento do subitem 4.1** da Conclusão do relatório preliminar.

2.2. 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 4.2 da Conclusão do relatório preliminar (peça 16), superado conforme subitem 3.3 do relatório conclusivo (peça 33)

Manifestação da Origem (peça 36, fls. 9/10)

A Origem relatou o que segue quanto ao número de matriculados:

No que tange aos apontamentos exarados pelo TCM-SP em relação ao item 3.3 Quantitativos (pp. 8-11), informamos que os dados utilizados pela CODAE para a base de cálculo dos quantitativos de compra são extraídos por meio do sistema PAPA (Programa de Alimentação Pública e Abastecimento), que possui integração com o sistema EOL.

Conforme os relatórios de matrículas anexados ao processo (SEI 108813055), os dados referentes aos matriculados em CEIs Parceiros e Unidades Diretas

foram extraídos do sistema PAPA em 28 de junho de 2024, enquanto os dados das demais unidades foram extraídos em 30 de junho de 2024.

Não foi possível verificar a data de referência dos relatórios que constam nos Dados Abertos da SME. É importante ressaltar que os dados de matrículas são flutuantes, o que pode ocasionar divergências nos dados, dependendo da data de extração do relatório.

Ao comparar os dados do relatório de CEIs Parceiros extraído do sistema PAPA, que apresenta 300.499 (trezentas mil, quatrocentas e noventa e nove) matrículas, com os dados dos Dados Abertos da SME, que indicam 300.758 (trezentas mil, setecentas e cinquenta e oito) matrículas, observamos uma diferença de apenas 259 (duzentos e cinquenta e nove) registros.

Essa diferença é considerada irrelevante uma vez que, no momento dos acionamentos de contrato, as necessidades são calculadas novamente, e levam em consideração os apontamentos de alunos frequentes pelas unidades, os relatórios simulados de necessidade e a utilização por meio dos apontamentos de estoque das unidades.

Adicionalmente, cabe ressaltar que, conforme indicado na legenda da base de cálculo, foram contabilizadas apenas as crianças acima de 1 (um) ano, uma vez que as crianças menores de 1 ano não consomem leite integral.

Em seguida, argumentou o disposto abaixo, a respeito do cálculo da necessidade:

Com relação ao cálculo da necessidade, utiliza-se como base o per capita do alimento, a frequência deste no cardápio, o número de matriculados de acordo com a faixa etária e o tipo de unidade e o número de dias que serão abastecidos. Visto que a CODAE realiza o planejamento de compra e execução pensando em abastecimentos e não em meses e que cada abastecimento possui 24 (vinte e quatro) dias úteis, para o cálculo utilizamos como métrica 5 (cinco) semanas por abastecimento.

Para os tipos de Unidades CEI Municipal, CEI Parceiro, CECI, CCI e CEMEI a fórmula de cálculo utilizada foi 24g (vinte e quatro gramas per capita) x 10 (dez - frequência semanal no cardápio) x número de matriculados x 5 (cinco semanas de abastecimento).

Para os tipos de unidades EMEI, EMEF, CIEJA, EMEBS e SME Convênio, a fórmula de cálculo utilizada deveria ter sido: 26g (vinte e seis gramas per capita) x 4 (quatro - frequência semanal no cardápio) x número de matriculados x 5 (cinco semanas de abastecimento).

No entanto, por um lapso, foi considerado apenas o per capita (26g) x número de matriculados x 5 (semanas de abastecimento), sem a inclusão do fator de frequência semanal no cálculo, o que ocasionou uma redução no quantitativo pretendido. Com a homologação dos lotes de Campo Limpo e Santo Amaro e o consequente início da terceirização, esse lapso não acarretará prejuízos, uma vez que as unidades deixarão de ser abastecidas pela CODAE.

Na sequência, argumentou o seguinte a respeito do número de etapas:

No que tange ao questionamento relacionado ao número de etapas, esclarecemos que para o cálculo foram considerados 10 (dez) abastecimentos (número de abastecimentos realizados em um ano pela CODAE), porém as etapas estão relacionadas ao número de entregas, para que o quantitativo seja mais bem distribuído e possamos otimizar o tempo de estocagem no armazém da CODAE.

Nos últimos meses, observamos que as entregas de leite integral para as escolas ficaram abaixo das quantidades planejadas (simuladas), necessitando de replanejamento para consumo do estoque. Na tentativa de evitar um possível excedente e ao mesmo tempo subsidiar a expectativa de fornecimento pelos licitantes, estabelecemos uma quantidade mínima mensal a ser acionada, calculada com base na média das saídas recentes.

Caso a necessidade permaneça próxima a quantidade mínima mensal, o quantitativo planejado pode chegar até 18 (dezoito) etapas de entrega. E, no decorrer da execução, é possível alterar os quantitativos por etapa de entrega até chegar na quantidade mais adequada, evitando-se onerar a municipalidade.

É importante destacar que essa medida tem o objetivo de minimizar os impactos no momento do acionamento do contrato.

Análise da Coordenadoria

Quanto à primeira argumentação apresentada pela Origem, reitera-se o posicionamento adotado em sede de relatório conclusivo (peça 33, fl. 11), superando o apontamento considerando:

(1) a explicação apresentada pela SME para as diferenças encontradas pela Auditoria dentro do mesmo mês de referência (06/2024); (2) a evidente dinamicidade dos dados de matrículas; e (3) o compromisso da Origem de, no momento dos acionamentos da ata, recalculer suas necessidades, levando em consideração o número de alunos presentes nas unidades;

Quanto ao segundo argumento relatado pela Origem, ecoa-se o posicionamento adotado em sede de relatório conclusivo (peça 33, fls. 13/14), o qual supera o apontamento levando em consideração:

(1) tratar-se de ata de registro de preços, com variação de 47,42% entre a quantidade mínima mensal e a quantidade máxima mensal estimada (quadro 05); (2) a possibilidade de abertura de novo certame para eventualmente suprir a ausência; (3) o risco de desabastecimento das unidades parceiras se a sessão pública for novamente adiada.

Por fim, replica-se a conclusão obtida em sede de relatório conclusivo (peça 33) em relação ao terceiro argumento apresentado pela Origem, considerando-o esclarecimento suficiente a respeito do número de etapas de entrega.

Portanto, mantém-se a **superação do apontamento do subitem 4.2** da Conclusão do relatório preliminar.

2.3. 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 4.3 da Conclusão do relatório preliminar (peça 16), superado conforme subitem 3.4 do relatório conclusivo (peça 33)

Manifestação da Origem

Previamente à republicação do certame, a Origem se manifestou nos seguintes termos (peça 36, fl. 10):

No que concerne ao apontamento do subitem 4.3 do Relatório (SEI 115183306), esta Divisão informa que o Edital será ajustado, para possibilitar a aplicação do art. 3º, II, bem como do art. 47, caput, assim como do art. 48, III, todos da Lei Fed. nº 123/2006, combinados com o art. 4º, § 1º, I e § 2º, da Lei Fed. nº 14.133/2021, viabilizando a divisão em lotes, bem como a reserva de um deles para Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs).

Nesse sentido, são os docs. SEI 115492153 e SEI 115492412, já encartados no proc. SEI nº 6016.2024/0107187-4, relativo ao referido Edital.

Destaque-se que a argumentação suprarreferida repete aquela anexada pela Auditoria à peça 32, fl. 3, já apreciada quando da elaboração do relatório conclusivo.

Posteriormente, à peça 40, a Origem anexou pareceres de sua Assessoria Jurídica datados de 16.10.24 (peça 40, fls. 20/25) e 19.12.24 (peça 40, fls. 10/19), que abordam a licitação para aquisição de leite em pó com foco na aplicação da LC 123/2006 e da LF 14.133/2021.

Argumenta que a LC 123/2006 estabelece tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), e que a referida lei, em conjunto com a Constituição Federal, visa incentivar o desenvolvimento econômico e social por meio de normas que

autorizam tratamento diferenciado para ME/EPP em licitações públicas. Esse tratamento diferenciado incluiria a possibilidade de cotas reservadas, direito de preferência e processos simplificados. No entanto, a Origem defende que a LF 14.133/2021 introduziu limites para esses benefícios, determinando que eles não se aplicariam a itens com valor superior à receita bruta máxima admitida para enquadramento como empresa de pequeno porte, ou seja, R\$ 4.800.000,00. Essa restrição, defende, buscaria evitar o favorecimento excessivo de ME/EPP em licitações de grande porte.

Continua, alegando que o parcelamento do objeto da licitação em itens, lotes ou grupos é permitido, desde que haja justificativa técnica e econômica. A decisão sobre o parcelamento, assim, seria discricionária da Administração, mas a divisão não poderia resultar em itens, lotes ou grupos com valor superior ao limite de enquadramento das ME/EPP.

Desse modo, a assessoria jurídica da Pasta entende que a aplicação dos princípios da LC 123/2006 deve se harmonizar com os demais princípios constitucionais da administração pública, como o da isonomia. Os benefícios para ME/EPP, nesse sentido, não poderiam comprometer a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, que deve sopesar os benefícios de incentivar empresas menores com o objetivo de proteger os recursos públicos. Sendo assim, a Origem sustenta, em suma, que a divisão do objeto deve ser justificada tecnicamente, e caso resulte em valores superiores ao limite para ME/EPP, os benefícios da LC 123/2006 devem ser afastados.

A respeito do precedente citado no apontamento, a SME alega que a comparação entre os certames de cestas básicas e de aquisição de leite em pó não se sustentaria, pois o pregão eletrônico para aquisição de cestas básicas teria sido elaborado e conduzido com base na LF 8.666/1993 e na LF 10.520/20021. Já o pregão eletrônico para aquisição de leite em pó está sendo realizado nos termos da LF 14.133/2021 e do DM 62.100/20221. Tal diferença na legislação seria um ponto crucial, alega, pois a LF 14.133/2021 inova ao estabelecer limites para os benefícios destinados a Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Ademais, sustenta que embora ambos os objetos (cestas básicas e leite em pó) possam ser considerados divisíveis, eles seriam muito distintos em termos de natureza, especificações técnicas, logística de entrega, e outras particularidades. A aquisição de cestas básicas

envolveria uma variedade de itens alimentícios, enquanto a aquisição de leite em pó envolve um único produto com especificações rigorosas. Além disso, a aquisição de leite em pó, neste caso, seria, a seu ver, uma contratação de grande vulto, que demandaria uma estrutura de logística competente e capacitada para cumprir as entregas

Por fim, temos que, em que pese o posicionamento da assessoria jurídica da Pasta, a SME optou por acatar os apontamentos desta auditoria no edital republicado (peça 40, fl. 110):

Todavia, em razão da relevância e a urgência da demanda em questão, objetivando atender às necessidades dos alunos da rede municipal de ensino e em consonância com a sugestão Egrégio Tribunal de Contas do Município, propõe-se, como valor de referência o obtido através da Pesquisa de Mercado, bem como a divisibilidade do lote conforme exposto no quadro elencado, visando garantir a participação das empresas classificadas como Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

Análise da Coordenadoria

Tendo em vista a republicação do edital do PE 90047/SME/2024 contemplando a reserva de cotas para concorrência exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, reitera-se o posicionamento adotado em sede de relatório conclusivo (peça 33, fl. 17):

O edital republicado em 18.12.2024 reservou 4% da quantidade licitada para ME e EPP, considerando o limite de R\$ 4.800.000,00 previsto na NLL, conforme acima mencionado, e o preço unitário do leite em pó (peça 14, fl. 05). Assim, a divisão dos lotes restou estabelecida da seguinte forma:

Quadro 07 – Quantidade máxima da ata.

LOTE	PRODUTO	QUANTIDADE EM KG	Nº DE ETAPAS	PERCENTUAL	PARTICIPAÇÃO
1	Leite Integral em Pó	3.085.553 kg	12 a 18	96%	Ampla
2	Leite Integral em Pó	128.565 kg	12 a 18	04%	Exclusiva

Fonte: Edital (peça 30, fl. 03)

Pela razão exposta, consideramos superado o apontamento realizado em relatório preliminar (subitem 4.3 do relatório).

Pelo exposto, mantém-se a **superação do apontamento do subitem 4.3** da Conclusão do relatório preliminar.

2.4. No que tange a aspectos formais, faz-se necessária a correção dos pontos destacados — Subitem 4.4 da Conclusão do relatório preliminar (peça 16), parcialmente superado conforme subitem 3.16 do relatório conclusivo (peça 33)

Manifestação da Origem (peça 36, fl. 11)

A manifestação apresentada pela Origem a respeito do apontamento em tela (peça 36, fl. 11) corresponde ao mesmo documento anexado pela Auditoria à peça 32, fl. 4, já apreciado quando da elaboração do relatório conclusivo.

Análise da Coordenadoria

Cumprе consignar que, dos cinco erros formais apontados pela Auditoria no relatório preliminar, quatro foram solucionados na republicação. No que se refere ao item não corrigido, ratificamos o posicionamento exarado por esta Coordenadoria em sede de relatório conclusivo (peça 33, fl. 26):

Quanto ao cabeçalho do Quadro 05, tínhamos registrado que “considerando os dados apresentados na tabela, onde se lê ‘Diretas’ deveria ser ajustado para ‘Indiretas’”, esclarecemos que o citado quadro foi retirado do Estudo Técnico Preliminar, conforme fonte do quadro (peça 03, fl. 15). Trata-se de mero erro formal, motivo pelo qual não há prejuízo com sua não correção pela Origem.

3. CONCLUSÃO

Após análise da manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação (peças 35/36, 40 e 44), conforme determinação do Conselheiro Relator (peça 41), reitera-se a superação dos apontamentos, registrando que o edital em referência reúne condições de prosseguimento.

Em 15.01.25

TISSY ZAMITH
Auditora de Controle Externo

De acordo:

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo

FREDY HENRIQUE MILLER
Coordenador de Controle Externo