

**Excelentíssimo Senhor**  
**Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO**

**Ref.:** Manifestação em sede de Acompanhamento do edital de Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025 que tem por objeto o Registro de Preços para aquisição de leite em pó integral, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite do Município de São Paulo. Processo Eletrônico SEI nº 6016.2024/0121611-2.

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de procedimento de fiscalização do tipo Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025, que tem por objeto o Registro de Preços para aquisição de LEITE EM PÓ INTEGRAL, destinado aos beneficiários do Programa Leve Leite do Município de São Paulo, normatizado pelo Decreto Municipal nº 57.632 de 17.03.17, cujo valor anual estimado é de R\$ 286.448.400,00.

O Relatório Preliminar foi realizado entre 22.01.25 e 29.01.25. O Relatório Conclusivo foi realizado entre 12.02.25 e 13.02.25.

Após manifestação prévia da Secretaria Municipal de Educação, foi considerada sanada parte dos achados do Relatório Preliminar.

Porém, subsistiu ainda o achado referente ao lote destinado em favor das microempresas e empresas de pequeno porte.

Neste sentido, diante da impropriedade observada e reiterada, concluiu-se, em sede de Relatório Conclusivo, que o Edital, em sua composição atual, não reunia condições de prosseguimento, devendo ser corrigida a irregularidade constante no subitem 3.1.

Importa salientar que no dia 12.02.25 foi publicado no DOC (peça 24) Despacho do Conselheiro Relator João Antônio, o qual foi ratificado pelos demais Conselheiros em Sessão Plenária,

determinando que a Administração Pública Municipal se absteresse de assinar o contrato até a análise conclusiva do Tribunal de Contas do Município.

Por fim, a Origem se manifestou novamente sobre o subitem 3.1 do Relatório Conclusivo (peça 47), e o Exmo. Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo para a devida manifestação (peça 48).

## **2. ANÁLISE**

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

#### **Manifestação da Origem (peça 47)**

A SME esclareceu que se adequou ao entendimento da auditoria do TCM, buscando fixar a cota reservada no maior patamar possível, sempre respeitando números inteiros. Por essa razão, no Pregão 90047/SME/2024, o percentual foi de 4%, e no Pregão 90005/SME/2025, de 1%. Em outras palavras, a SME argumentou que, na ausência de um critério legal para a fixação do percentual, adotou um critério objetivo nas licitações, qual seja, o maior número inteiro, respeitando o limite de R\$ 4.800.000,00.

Afirma ainda que, quanto mais próximo o percentual do lote estiver do limite, mais fácil será para os licitantes determinarem o preço de referência, o que poderia comprometer a competitividade do certame.

Ademais, a SME trouxe à tona a informação de que 13 empresas apresentaram propostas no referido Pregão, destacando que o percentual adotado estimulou ainda mais a participação de empresas, pois possibilitou que um maior número delas tivesse condições de fornecer a quantidade prevista.

Por fim, a SME argumentou que, caso seus argumentos não fossem acolhidos, fosse adotado o critério do lote com casas decimais nas licitações futuras, a fim de evitar o risco de desabastecimento do objeto, considerando o tempo necessário para a realização de um novo certame.

### Análise da Coordenadoria

Reafirma-se o posicionamento expresso no Relatório Preliminar (peça 12) e no Relatório Conclusivo (peça 26), uma vez que a SME limitou-se a justificar que o critério adotado foi o de valores inteiros, sem, contudo, demonstrar de maneira substancial a impossibilidade fática de adotar um lote que atendesse de forma mais eficaz as normas constitucionais que visam incentivar microempresas e empresas de pequeno porte.

É fundamental destacar que o parâmetro adotado, além de não se justificar, uma vez que não há qualquer vedação legal à utilização de fração de percentual, a depender do valor da licitação, como no caso em análise, resulta em uma perda significativa do incentivo para as MEs e EPPs, no caso concreto de 67%, conforme apurado pela própria SME<sup>1</sup>.

Essa abordagem prejudica a efetividade das normas constitucionais que visam fomentar a participação dessas empresas, comprometendo a máxima efetividade dos direitos estabelecidos para a promoção do desenvolvimento econômico e social, o que configura um desvio dos objetivos legais de incentivo à inclusão dessas empresas nas licitações públicas.

A SME, em sua manifestação, ao que se pode extrair, direciona seus argumentos, no sentido de induzir o Tribunal a se posicionar pela utilização ou não casas decimais na fixação dos lotes reservados às MEs e EPPs.

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

Vejamos trecho do Relatório Conclusivo onde a auditoria, à luz da legislação, expõe seu entendimento acerca do tema:

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

---

<sup>1</sup> Peça 47, fl 461.

[...]

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

A legislação é clara, a nosso ver, ao estabelecer três parâmetros para a serem considerados conjuntamente na fixação do lote destinado às MEs e EPPs, são eles: natureza divisível, limite da cota de até 25% e limite da cota de até R\$ 4.800.000,00.

Utilizando tais parâmetros, a própria SME apurou que a maior cota possível para o caso concreto seria de 1,67%<sup>2</sup>.

Ao expor tal percentual, levanta, mais uma vez, a hipótese de revelação dos preços estimados através de cálculo inverso, possivelmente efetuado pelos licitantes, hipótese essa, já refutada pela auditoria no Relatório Conclusivo, no qual se destacou que o objeto em questão possui preços homogêneos, o que torna inviável para os licitantes atingirem precisamente o valor de referência. Essa característica do objeto impede que os participantes do certame utilizem o cálculo inverso de forma eficaz, uma vez que as variações de preço são limitadas pela natureza uniforme do item licitado.

Além disso, a SME realizou recentemente uma licitação com o mesmo objeto por meio do Pregão nº 90047/2024, homologado em 25/02/2025. Dessa forma, os preços ofertados pelos vencedores do certame já eram de conhecimento público, possibilitando que os licitantes consultassem os valores contratados. Portanto, não se pode alegar a existência de uma revelação prejudicial de valores no caso em questão.

Importante esclarecer que a auditoria não é contrária a utilização de arredondamentos na fixação da cota, desde que sejam devidamente justificados através de fundamentos técnicos, operacionais ou legais, o que não ocorreu no caso do Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/SME/2025.

---

<sup>2</sup> Peça 47, fl 461.

Nesse sentido, a fixação de um critério geral de arredondamento em casas decimais das cotas pelo Tribunal, como sugerido pela SME, pelas razões já citadas, não nos parece tecnicamente adequada.

É importante lembrar que, conforme o Acórdão proferido no TC nº 015478/2022, foi determinado que a Pasta revisasse os parâmetros utilizados nos próximos editais, com o intuito de viabilizar a participação das MEs e EPPs, garantindo a máxima efetividade possível aos artigos 170, IX e 179 da Constituição Federal<sup>3</sup>. No entanto, isso não significa que a SME deva necessariamente adotar lotes no limite máximo, mas sim que as decisões sejam devidamente fundamentadas, assegurando o cumprimento dos princípios que regem a licitação, especialmente os da motivação e da transparência. Em outras palavras, a administração pública deve adotar critérios bem justificados e claros, que promovam a competitividade e o fomento ao desenvolvimento dessas empresas, em consonância com os preceitos constitucionais.

Não obstante esse posicionamento, é razoável considerar o estágio atual do certame, que já se encontra na fase de entrega de laudos, conforme as informações anexadas ao processo SEI (peças 50 e 51). Assim, à luz do artigo 20 do Decreto-Lei nº 4657/42 – LINDB<sup>4</sup>, é necessário ponderar as consequências práticas da manutenção da suspensão do certame, considerando os impactos que tal medida pode acarretar para o público atendido.

Portanto, mantém-se o **apontamento do subitem 3.1** da Conclusão do Relatório Conclusivo, uma vez que a Origem se limitou a informar que o critério adotado foi o de considerar números inteiros, sem apresentar uma justificativa plausível para a impossibilidade de adotar um critério que atendesse de maneira mais eficaz à normativa constitucional voltada ao incentivo de microempresas e empresas de pequeno porte. Tal omissão impede uma avaliação mais

---

<sup>3</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

<sup>4</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

aprofundada sobre a real viabilidade de um critério que pudesse promover maior efetividade no cumprimento das diretrizes legais.

### 3. CONCLUSÃO

Após análise da manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação (peça 47), conforme determinação do Conselheiro Relator (peça 48), **reitera-se que o subitem 3.1 do Relatório Conclusivo não foi superado**, dado que não foi apresentada justificativa satisfatória para manutenção do percentual atual.

Não obstante esse posicionamento, em razão das particularidades do caso concreto, entendemos ser razoável considerar o estágio atual do certame e eventuais prejuízos ao público atendido, decorrentes de eventual atraso causado pelas falhas na condução do processo licitatório pela Origem, bem como ponderar à luz do que prevê o artigo 20 do Decreto-Lei nº 4657/42 – LINDB<sup>5</sup>.

Em 06.03.25

**CRISTIANE KAORI MORITA**  
Supervisora de Controle Externo – Substituta

De acordo,

**FREDY HENRIQUE MILLER**  
Coordenador de Controle Externo

---

<sup>5</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.  
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.