

GABINETE DO CONSELHEIRO Roberto Braguim
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/007056/2025

Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90392/2025-SMS-G, cujo objeto é o registro de preços para o fornecimento de Kit Mãe Paulistana - bolsa, enxoval, vestuário para bebê

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar acerca da Representação proposta EDUARDO ROBERTO SALOMÃO GIAMPIETRO, em face do Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS.G, cujo objeto é o “registro de preços para o fornecimento de kit mãe paulistana – bolsa, enxoval, vestuário para bebê”.

Em suma, o Representante alega a existência de irregularidades na utilização do sistema de registro de preços, a exiguidade dos prazos previstos para a entrega das amostras e dos produtos e, por fim, a presença de itens que restringem a competitividade do certame.

Ademais, conforme documentação do processo SEI nº 6018.2024/0088388-4, a sessão de abertura do pregão, inicialmente agendada para o dia 22.05.2025, **foi reagendada para o dia 29.05.2025**, nos termos do comunicado publicado em 26.05.2025 (doc. 126197780), juntado à peça 08.

Assim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 04), passa-se à análise da representação, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

2. ANÁLISE

2.1. Da irregularidade da “modalidade” escolhida pela Administração.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 02/03)

[...]

Merece revisão a escolha da modalidade Sistema de Registro de Preços, visando a aquisição kit - BOLSA, ENXOVAL, VESTUÁRIO PARA BEBÊ

Os Egrégios Tribunais de Contas vêm repudiando a adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP, manejado para o objeto em perspectiva, pois, em princípio, compras e serviços contínuos que tais não reúnem em si o binômio típico que atrai a incidência da sistemática de contratação: eventualidade do fornecimento e imprevisibilidade da demanda.

Não é de hoje a orientação, por exemplo, da Corte de Contas Paulista, de que a quantidade de alunos matriculados nas unidades de ensino municipais, e até beneficiários de programas assistenciais, é conhecida previamente pela Administração, e os kits, no mais das vezes, são requisitados em oportunidade única.

Tamanha a importância do debate que, se incomprovada a ocorrência dos pressupostos legais do sistema de registro de preços, pode restar configurado vício de origem passível até mesmo de ocasionar a anulação da disputa.

[...]

Análise Preliminar da Coordenadoria

De início, verifica-se que o Representante questiona a utilização da “modalidade” sistema de registro de preços para a aquisição do objeto. Entretanto, conforme o inciso IV do art. 78 da Lei Federal 14.133/2021, o Sistema de Registro de Preços é um procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas, veja-se:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

[...]

IV - sistema de registro de preços;

Logo, o Sistema de Registro de Preços não deve ser observado como modalidade licitatória, mas como um procedimento auxiliar legalmente previsto no âmbito do planejamento das compras realizadas pelo Poder Público, *vide* art. 40 da Lei Federal 14.133/2021.

Quanto à possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para o processamento da compra, de acordo com o Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS.G — o qual é a modalidade licitatória do procedimento — tem-se que a aquisição dos bens está sendo realizada dentro do âmbito do programa de governo instituído pela Lei Municipal nº 13.211/2001 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 46.966/2006.

Trata-se de programa de governo que visa à proteção da saúde da gestante e do recém-nascido no Município de São Paulo.

Nesse sentido, o Decreto Municipal nº 62.100/2022 estipula que o Sistema de Registro de Preços é cabível para o as aquisições realizadas para o atendimento de programas de governo, veja-se:

Do Cabimento do Sistema de Registro de Preços

Art. 89. O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]

V - quando for conveniente a aquisição e locação de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, **ou a programas de governo**;

[...] (grifos nosso)

Assim, em razão de expressa previsão infralegal/normativa do cabimento dos sistemas de registro de preços para atendimento a programas de governo, verifica-se a **improcedência** do ponto alegado pelo Representante.

2.2. Da irregularidade nos prazos para entrega das amostras e dos produtos.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 03/20)

O Edital, no item relativo ao prazo de entrega da amostra, e final dos produtos, definiu no item abaixo transcrito que:

“12.1.3. As amostras deverão ser postadas ou entregues no prazo de até 05 (CINCO) dias úteis, contados do encerramento da sessão pública de pregão, na Rua Doutor Siqueira Campos, nº 172 – Liberdade – São Paulo, Capital, CEP 01509-020, aos cuidados do pregoeiro que realizou o pregão constante no preâmbulo deste Edital, protocolados no Protocolo – Mezanino.

...

PRAZO ENTREGA: 10 (dez) dias úteis, contados da data do recebimento pela detentora de cada ordem de fornecimento.”

Portanto, fixou em exíguo prazo o edital quanto à entrega das amostras e entrega final dos produtos.

No presente caso, o edital não considerou, a localização geográfica do órgão licitante e a realidade do mercado, que pode ser ofertada por empresas de qualquer estado da federação, e a customização dos produtos licitados pela administração, conforme exemplificadamente abaixo:

[...]

Os laudos exigidos para participação e habilitação estão relacionados especialmente à análise das amostras dos produtos ofertados, conforme item 12 do edital. A seguir, a relação completa de todos os laudos exigidos, conforme o produto: [...]

É necessário observar prazo razoável para que os licitantes possam se programar, ou seja, concluir toda etapa de fabricação e entrega dos produtos, ou seja, é preciso garantir que os produtos imprescindíveis à continuidade dos serviços públicos sejam de boa qualidade e estejam disponíveis em quantidade suficiente.

Isso é possível mediante um planejamento correto das aquisições, a partir do qual será definida a descrição do produto, a quantidade, a qualificação dos proponentes e as condições da execução contratual, dentre elas o prazo de entrega do produto.

Contudo, para verificar o impacto dessa exigência na licitação, muitas vezes os Tribunais de Contas têm avaliado a realidade de mercado e a localização geográfica do órgão licitante, bem como de outras condições que impliquem dificuldades ou facilidades para recebimento do produto, inclusive sob a perspectiva de elaboração de laudos técnicos, que exigem prazos mais extensos pelos órgãos aferidores.

Abaixo recentes decisões da E. Corte de Contas Paulista repudiando situações como deste jaez, com prazos exíguos de entrega de amostras e de entrega final.

[...]

Delimitar o prazo de entrega das amostras em prazos inferiores a 15 dias, e prazo de entrega final dos produtos, em prazo inferior a 30 dias, é restritivo, e vai na contramão do tratamento uniforme entre as empresas. É princípio constitucional, incidindo ao caso o princípio da isonomia.

Os prazos de entrega não podem comprometer o caráter competitivo do certame, pois o prazo exíguo indiretamente impõe limitação geográfica a localização das licitantes, restringindo o universo de participantes do certame.

É de se considerar, também, o quantitativo expressivo licitado, e a customização dos mesmos!

Quando as malhas têm vários fios juntos, é necessário primeiro tingir o fio e depois tecer o tecido, senão aparece a diferença de tonalidade de cada fio. Portanto são malhas que devem ser tecidas para depois confeccionar o produto.

Como é consumo mensal, o primeiro pedido deve ter um prazo maior para a produção do tecido e posterior confecção do produto.

[...]

No presente caso, por sua característica, os prazos de entrega do objeto são extremamente exíguos, haja vista que se trata da aquisição de inúmeros uniformes produzidos pela Secretaria Municipal de Saúde, demandando tempo no preparo e envio dos produtos, e customização.

É de conhecimento público que o fornecimento de LAUDOS ACREDITADOS PELO INMETRO; LAUDO LABORATORIAL e CERTIFICADO PELO INMETRO possuem prazos dilatados, não inferiores a 15 (quinze) dias úteis.

É preciso garantir que os produtos imprescindíveis à continuidade dos serviços públicos sejam de boa qualidade e estejam disponíveis em quantidade suficiente. Isso é possível mediante um planejamento correto das aquisições, a partir do qual será definida a descrição do produto, a quantidade, a qualificação dos proponentes e as condições da execução contratual, dentre elas o prazo de entrega.

Porém, quando é fixado um prazo de entrega muito curto nos editais, como no presente caso, possivelmente apenas as empresas que estejam sediadas nas proximidades serão capazes de cumprir a exigência, o que restringe a participação de interessados.

[...]

Análise Preliminar da Coordenadoria

Em síntese, o Representante afirma que os prazos estipulados pela Administração para a entrega das amostras e dos produtos — por serem exíguos — restringem a competitividade do certame.

Nesse tocante, dispõe o Edital de Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS.G (peça 02, fls. 26 e 59):

[...]

12.1.3. As amostras deverão ser postadas ou entregues no prazo de até 05 (CINCO) dias úteis, contados do encerramento da sessão pública de pregão, na Rua Doutor Siqueira Campos, nº 172 – Liberdade – São Paulo, Capital, CEP 01509-020, aos cuidados do pregoeiro que realizou o pregão constante no preâmbulo deste Edital, protocolados no Protocolo – Mezanino.

[...]

DAS CONDIÇÕES GERAIS 01. PRAZO ENTREGA: 10 (dez) dias úteis, contados da data do recebimento pela detentora de cada ordem de fornecimento

Em verificação dos precedentes deste E. TCMSP, observa-se que a Corte já se manifestou acerca dos pontos relacionados aos prazos para a apresentação de amostras e dos produtos no Edital de Pregão Eletrônico nº 383/2017/SMS.G para a aquisição do mesmo objeto ora em debate (SEI 6018.2017/0003911-8). Naquela oportunidade, evidenciou-se que os prazos estipulados inicialmente pela Administração para a entrega das amostras e dos produtos mostravam-se irrazoáveis (TC/000087/2019).

Após a atuação da Auditoria e das determinações dos Nobres Conselheiros, o Edital Republicado em 22.10.2019 previu prazos maiores (SEI 022291706):

3.1.3. As amostras deverão ser entregues em até 30 (trinta) dias corridos, contados do encerramento da sessão pública de pregão, endereçados à 1ª CPL/SMS, à Rua General Jardim, 36, 3º andar, A/C Pregoeira Meire Freitas, devendo ser protocolados no PROTOCOLO GERAL – MEZANINO.

[...] PRAZO DE ENTREGA: O prazo máximo para entrega do kit será de 30 (trinta) dias corridos, contados da data do recebimento pela DETENTORA de cada ordem de fornecimento.

Todas as propostas foram desclassificadas (SEI 023118029), tendo sido autorizada a abertura de novo certame- Pregão eletrônico 346/2019/SMS, nos autos do mesmo processo licitatório.

Neste edital, republicado em 04.12.2019 (SEI 023730581 e 023792446), foram previstos os seguintes prazos:

12.1.3. As amostras deverão ser entregues em até 60 (sessenta) dias corridos, contados do encerramento da sessão pública de pregão, endereçados à 1ª CPL/SMS, à Rua General Jardim, 36, 3º andar, A/C Pregoeira Meire Freitas, devendo ser protocolados no PROTOCOLO GERAL – MEZANINO.

PRAZO DE ENTREGA: O prazo máximo para entrega do kit será de 30 (trinta) dias corridos, contados da data do recebimento pela DETENTORA de cada ordem de fornecimento.

O citado pregão obteve sucesso na adjudicação do objeto licitado e foi homologado em 10.10.2020 (SEI 034225210 e 034287537).

Por conseguinte, tendo como parâmetro o Edital anterior (Pregão Eletrônico nº 383/2017/SMS.G) e a atuação deste E. Tribunal, em que ambos os prazos adotados (amostras e entrega) foram de 30 dias corridos, entende-se que os prazos estipulados no Edital atual — 90392/2025-SMS.G — apresentam-se de forma irrazoável e com potencial de restringir a competitividade do certame.

Logo, em análise preliminar, entende-se pela **procedência** do ponto.

2.3. Da existência de itens restritivos no Edital.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 20/23)

[...]

O edital, para os itens abaixo descritos, exigiu produtos biodegradáveis e respectivos laudos, vejamos:

Produto	Laudo Exigido	Norma Técnica Aplicável
Tecido Plano Poliéster – Bolsa Maternidade e Trocador Portátil	Teste de Biodegradação Anaeróbica	ASTDM D 5511 (ou similar)
Banheira Biodegradável (Polipropileno biodegradável)	Teste de Biodegradação Anaeróbica	ASTDM D 5511 (ou similar)
Bolsa confeccionada em tecido 100% poliéster biodegradável		

Não há a devida justificativa técnica pela administração em se exigir tamanho detalhamento restritivo.

Também não se vislumbrou no edital a motivação para se exigir que os produtos sejam biodegradáveis.

A jurisprudência da Corte de Contas Paulista já se manifestou em situação análoga a fim de eliminar exigência de que os produtos sejam necessariamente confeccionados em material biodegradável. A característica é pouco usual nos produtos com ampla oferta no mercado:

[...]

Demais disso, a exigência de composição 96,50% algodão + viscosea e 3,5% elastano, 50% algodão 26% poliéster 24% modal, não são facilmente encontradas no mercado, o que pode haver restrição na oferta de produtos, repita-se.

Em situação semelhante a Corte de Contas Paulista já determinou a paralisação cautelar do certame, sob os mesmos argumentos, vejamos (TC nº 11439.989.24-4. Rel. Conselheiro Dimas Ramalho. Despacho de 13 de maio de 2024):

[...]

Análise Preliminar da Coordenadoria

Conforme análise da documentação presente no processo SEI nº 6018.2024/0088388-4, não se observa justificativa técnica alguma para a exigência específica dos laudos impugnados pelo Representante (teste de biodegradação anaeróbica, norma técnica aplicável ASTM D 5511 ou

similar) - peça 02, fls. 25/26. De fato, nem encontramos estudo técnico preliminar nos autos do processo licitatório.

De acordo com o estipulado pela Lei Municipal nº 17.260/2020, a Administração tem a obrigação de considerar os aspectos sociais e ambientais em seus procedimentos licitatórios, veja-se:

Art. 1º As especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional deverão conter considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública, ponderando fatores sustentáveis como os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas como elemento motivador de todas as fases da contratação pública, desde o planejamento até a fiscalização da execução de contratos, assegurando os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade, da transparência e da concorrência efetiva.

[...]

CAPÍTULO III

DOS BENS E SERVIÇOS

Art. 8º Os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I - que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme as normas técnicas aplicáveis;

Entretanto, ao passo em que privilegia a sustentabilidade das licitações públicas, a norma determina que as exigências de natureza sustentável deverão ser formuladas de forma a não frustrar a competitividade do certame:

Art. 2º Os instrumentos convocatórios das licitações fundadas em exigências de natureza sustentável deverão ser formulados de forma a não frustrar a competitividade.

Nesse seguimento, no que diz respeito ao objeto da representação, a Auditoria desta Corte de Contas procedeu à análise de situação similar no âmbito do TC/000555/2025. Naquela ocasião, constatou-se que a exigência do laudo ora em debate apresentava-se de forma indevida, veja-se:

3.3. Exigência injustificada de laudos

a) Situação encontrada

O Edital, em seu anexo I, exige que:

17. O vencedor deverá apresentar juntamente com as amostras, laudo de biodegradação anaeróbica conforme ASTM D 5511, ou SIMILAR, emitido por laboratório de notória especialidade, nacional ou internacional, no segundo caso com respectiva tradução juramentada.

Não há justificativa para tal exigência ou definição de quais seriam os laudos similares eventualmente aceitos pela Origem. O TCE-SP inclusive já considerou a exigência deste laudo restritiva em um certame de material escolar pelas razões transcritas abaixo, o que reforça a necessidade de uma justificativa adequada:

5. Na compra de materiais escolares, tem caráter restritivo a exigência de Laudo de biodegradação, conforme Norma ASTM D 5511, pois se trata de norma internacional que, para o segmento “material escolar”, não é comumente utilizada como requisito de especificação de produto; (Acórdãos TC018112.989.21-5, TC-018133.989.21-0 e TC-018147.989.21-4) – (Grifo nosso).

O referido laudo não atesta que um produto seria ou não biodegradável, servindo apenas como metodologia para verificar se há algum nível de degradação ou biodegradação de um determinado material em determinadas situações:

As normas ASTM D5511 e ASTM D5526 são as mais comuns para avaliar a biodegradabilidade de um produto. Elas fornecem um roteiro para o teste destes produtos, mas não estipulam um sistema de acreditação ou etiquetagem. (Peça 29, fls. 23/24 do TC/000555/2025)

De forma complementar, é importante ressaltar a verificação realizada no âmbito do TC/001893/2025, no qual restou evidenciado que as exigências relacionadas ao caráter sustentável podem ser pertinentes e devem ser justificadas de forma técnica no processo:

E, em conformidade com orientação dessa mesma Coordenadoria, adotada desde sua manifestação no TC/001894/2025, e objetivando atender a orientação do despacho exarado por V.Ex.^a (peça 10), recomenda-se à Origem, em todos os processos de contratação similares ao presente, realizar estudo/levantamento, específico, com a avaliação dos possíveis impactos ambientais dos bens ou serviços que pretende adquirir, bem como apresentar, sendo o caso, as salvaguardas e medidas de compensação adequadas aos efeitos de suas intervenções, especialmente, no caso em tela, o mecanismo de descarte e reciclagem (se hábil) - elementos indispensáveis do Estudo Técnico Preliminar, em atendimento ao supracitado art. 18, § 1º, inc. XII, da Lei Federal nº 14.133/21, de forma a justificar a solução técnica mais adequada para o caso concreto, considerando o destino final dos resíduos.

Sugere-se, também, nas hipóteses de aquisição de bens, a exposição dos motivos técnicos que balizaram a decisão da Administração por adotar, ou não, o sobredito critério do art. 8º, inc. I, da Lei Municipal 17.260/20, afirme-se, a obrigatoriedade do material a compor esses produtos ser reciclado, atóxico ou biodegradável.

Recomenda-se o registro, dessas informações e justificativas, no processo de contratação/despesa. (Peça 24, fls. 18/19 do TC/001893/2025)

Posto isso, considerando a ausência de justificativa nos autos processuais — em análise preliminar — entende-se que há potencial de restritividade na exigência do laudo referente à biodegradação, nos termos estipulados pelo edital, motivo pelo qual o apontamento é **procedente**.

No que se refere à especificação da composição do produto, o Representante alega que se trata de composições² “não facilmente encontradas no mercado”, mas não apresenta quaisquer comprovações ou estudos que embasem sua alegação. Deve-se destacar que a Administração deve privilegiar a qualidade dos produtos para os indivíduos alvos do programa de governo e não o favorecimento das empresas que participarão do procedimento licitatório.

Por conseguinte, tendo em vista a análise preliminar realizada, considera-se que o ponto é **procedente** quanto à exigência injustificada do laudo que ateste a biodegradabilidade anaeróbica e **improcedente** quanto ao questionamento relacionado à especificação da composição dos produtos.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Preliminar, considera-se que a Representação é **parcialmente procedente**, sendo:

- **Procedente** quanto ao subitem **2.2**;
- **Parcialmente procedente** em relação ao subitem **2.3**, sendo **procedente** quanto à exigência injustificada do laudo que ateste a biodegradabilidade anaeróbica e

² Macacão curto tipo short, aberto na parte frontal e inferior, em tecido com tratamento antimicrobial (antiácido, antibactéria e antifungo), com a composição de 96,50% Algodão+Viscose e 3,5% Elastano (fio de mistura íntima) que garanta a cor uniforme do tecido, tolerância permitida $\pm 8\%$, gramatura de 215 g/m² ($\pm 8\%$). [...]

Macacão longo sem pé, aberto na parte frontal e inferior, em tecido com tratamento antimicrobial (antiácido, antibactéria e antifungo), com a composição de 96,50% Algodão+Viscose e 3,5% Elastano (fio de mistura íntima) que garanta a cor uniforme do tecido, tolerância permitida $\pm 8\%$, gramatura de 215 g/m² ($\pm 8\%$). [...]

Body, fechado com decote canoa, com transpasse nos ombros, em tecido com tratamento antimicrobial (antiácido, antibactéria e antifungo), com a composição de 96,50% Algodão+Viscose e 3,5% Elastano (fio de mistura íntima) que garanta a cor uniforme do tecido, tolerância permitida $\pm 8\%$, gramatura de 215 g/m² ($\pm 8\%$). [...]

Culote sem pé, sem costura nos lados, em tecido com tratamento antimicrobial (antiácido, antibactéria e antifungo), com a composição de 96,50% Algodão+Viscose e 3,5% Elastano (fio de mistura íntima) que garanta a cor uniforme do tecido, tolerância permitida $\pm 8\%$, gramatura de 215 g/m² ($\pm 8\%$).

(peça 02, fls. 42-45).

improcedente quanto ao questionamento relacionado à especificação da composição dos produtos;

- **Improcedente** quanto ao ponto tratado no subitem **2.1**.

Informamos que a sessão de abertura do pregão, inicialmente agendada para o dia 22.05.2025, **foi reagendada para o dia 29.05.2025**, nos termos do comunicado publicado em 26.05.2025 (doc. 126197780), juntado à peça 08.

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 27 de maio de 2025

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe