

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 Conclusivo 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” (SEI 6018.2024/0088388-4).

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.

Conforme esclarecido pela Origem, a sessão foi originalmente aberta em **22.05.2025**, todavia, em função da indisponibilidade do sistema, publicou-se despacho em que ficou “reagendada a sessão para data de **29/05/2025, às 10:00h**” (peça 08).

Nesse seguimento, considerando que a representação foi proposta perante este E. TCMSP em **21.05.2025**, às 14h40, a Auditoria procedeu à elaboração de Relatório Preliminar (peça 10), no qual exarou a seguinte conclusão:

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

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

Em seu turno, o Conselheiro Relator determinou a suspensão cautelar do procedimento (peça 11), veja-se:

[...]

VI) Nesse cenário, com fundamento na manifestação da Secretaria de Controle Externo e na iminência da abertura do Certame designada para 29 de maio p.f., vejo-me na contingência de determinar com fundamento no nos artigos 19, inciso VIII da Lei n.º 9.167/80 e 101, § 1º, alínea “d”, do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão “Ad Cautelam” do Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS-G, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e a eventuais interessados em contratar com a Administração.

Referida decisão foi referendada à unanimidade em 04.06.2025, durante a 3.368ª Sessão Ordinária desta Corte (peça 17).

Instada a se manifestar, a Origem apresentou resposta de comunicação processual com suas justificativas (peças 25 a 27).

Por fim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 29), passa-se à análise conclusiva da representação, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

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.

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’”.

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 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.

Manifestação da Origem (peças 25/27)

Não houve manifestação em relação a este ponto específico.

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Ratificamos a **improcedência** do ponto questionado, pelas razões elencadas em nossa análise preliminar.

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 produtos a 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 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.

Manifestação da Origem (peça 27, fls. 08/09)

3. DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS E LAUDOS (ITEM 2.2. DO RELATÓRIO PRELIMINAR

Apesar de lúcido, o Relatório Preliminar não deu a melhor conclusão à insurgência referente ao prazo para apresentação das amostras.

Novamente, Excelência, invocamos a necessidade de abordar a questão à luz do contexto em que se insere a exigência, e não a partir dos precedentes citados pela Secretaria de Controle Externo, senão vejamos.

As especificações técnicas que constam do Anexo I – Termo de Referência priorizaram padrões usuais de mercado. A par disso, de fato, o edital de licitação exige que os bens a serem adquiridos contenham singela personalização.

No entanto, o instrumento convocatório não exigirá que as amostras contenham qualquer tipo de personalização. Por isso, apesar de sinalizar personalização, o edital a exige apenas e tão somente na fase de execução do contrato.

Logo, a mencionada dispensa “anula” a necessidade de imprimir às amostras qualquer tipo de trabalho tendente a modificar as características do produto, além de mostrar a sensibilidade da Administração no sentido de que afastar quaisquer imposições capazes de dificultar o trabalho da empresa licitante.

A ausência de personalização coloca os bens no mesmo patamar daqueles considerados “de prateleira”. A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já sedimentou entendimento de que o prazo de 5 dias é suficiente para a apresentação de amostras de produtos que não sejam personalizados, como é o caso.

Nesse sentido:

2.1 Na esteira das manifestações dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas, considero procedentes as arguições deduzidas na inicial.

No que concerne às amostras, em análise apriorística, o prazo de 05 (cinco) dias para que a empresa vencedora as apresente, e de mais 03 (três) dias para sua personalização, não se revela exíguo, (...).

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Processo: Processo: TC-007465.989.16-8. Relator(a): Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo)

No mesmo sentido:

Já quanto ao prazo de 5 dias úteis para apresentação de amostras (embora revele uma redução do prazo inicial, de 7 dias), nele não identifiquei potencial restritivo, na medida em que o Edital não exige personalização, sendo certo que somente deverá ser apresentado um único exemplar de cada produto a ser fornecido no respectivo lote arrematado: (...)

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Processo: TC - 11837/989/16, 11927/989/16, 11942/989/16. Relator(a): Conselheiro Conselheiro Substituto Samy Wurman)

Vale lembrar, Excelência, que o edital de licitação exigia, originalmente, o prazo de 2 dias. No entanto, diante de impugnação administrativa, a Pasta revisitou a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e nela verificou a tendência daquela Corte em considerar razoável o prazo de 5 dias para produtos não personalizados.

Esse fato revela que a Administração nunca esteve hermética aos anseios e argumentos das licitantes, desde que guardassem pertinência com a jurisprudência daquela Corte e, principalmente, desse Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Vale ressaltar, portanto, que a dilação do prazo é medida que não condiz com o interesse público almejado, o qual somente será concretizado mediante a contratação, a qual se dará apenas após o término dos prazos processuais do certame.

A dilação desses prazos para além do necessário é, portanto, medida incompatível com a discricionariedade administrativa, a qual é legítima para escusar a Administração de dar cumprimento aos anseios individuais das empresas licitantes.

Nesse sentido:

Sobre o mérito, a decisão da Administração sobre deferir ou não a prorrogação do prazo para apresentação das amostras no edital deve ser pautada em critérios técnicos e também conforme a conveniência, portanto, somente deve ser deferida em situações devidamente justificadas, de acordo com os princípios de razoabilidade, igualdade e transparência que norteiam os processos licitatórios, mantendo a isonomia entre os participantes. Ademais, é uma decisão discricionária da Administração e deve ser respeitada.

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Processo: TC-019838.989.24-2. Relator(a): Conselheiro Antônio Roque Citadini. Primeira Câmara, sessão de 05/11/2024)

Vale lembrar, novamente, que o prazo de apresentação das amostras não foi obstáculo para a excelente adesão ao Pregão, sendo certo inferir que a circunstância não afastou nenhuma licitante.

Anota-se, finalmente, que o prazo de 5 dias úteis é suficiente para a realização da diligência e que, a depender das circunstâncias, poderá representar na verdade 7 dias corridos, contado o fim de semana.

Análise Conclusiva da Auditoria

Conquanto o edital anterior possa ser parâmetro para o procedimento atual, a Origem esclarece que as amostras as quais deverão ser apresentadas não serão objeto de personalização, processo que poderia aumentar o prazo de confecção.

Nesse sentido, a Administração esclarece:

[...] o instrumento convocatório não exigirá que as amostras contenham qualquer tipo de personalização. Por isso, apesar de sinalizar personalização, o edital a exige apenas e tão somente na fase de execução do contrato.

[...]

Dessa forma, considerando que o objeto licitado foi descrito com base em especificações padronizadas de mercado e que as amostras exigidas são isentas de personalização, entende-se possível a **superação da controvérsia relativa ao prazo das amostras**, dada a aparente razoabilidade da exigência formulada e da conduta administrativa de rever o prazo (que era de 2 dias inicialmente).

Por conseguinte, no que tange ao **prazo de entrega** estipulado, verifica-se que não foram apresentadas justificativas adequadas que amparem a fixação de prazo diverso daquele previsto no Edital anterior, de 30 (trinta) dias corridos (Pregão Eletrônico nº 383/2017/SMS.G), em que houve atuação deste E. Tribunal. Assim, ratifica-se que o prazo de entrega constante do Edital atual — nº 90392/2025-SMS.G — revela-se desarrazoado e com potencial restritivo à competitividade do certame. Ratificamos a **procedência do ponto questionado em relação ao prazo de entrega dos produtos**.

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 ASTDM 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.

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 ±8%, gramatura de 215 g/m² (± 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 ±8%, gramatura de 215 g/m² (± 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 ±8%, gramatura de 215 g/m² (± 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 ±8%, gramatura de 215 g/m² (± 8%).

(peça 02, fls. 42-45).

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.

Manifestação da Origem (peça 27, fls. 03/08)

2.1 Das razões técnicas e jurídicas por trás da solução “biodegradável” como um todo

A Secretaria de Controle Externo entendeu que a exigência do laudo referente à biodegradação anaeróbica guarda potencial de restritividade ao certame, razão pela qual apontou a procedência da representação nesse ponto.

Antes de continuarmos, é preciso ressaltar as circunstâncias que permearam esse apontamento.

Conforme se vê das páginas 09 e 10 do Relatório Preliminar, a Secretaria de Controle Externo aduziu que sua conclusão não derivou da exigência dos laudos de biodegradação por si sós.

Na verdade, o Órgão deixou bem claro que seu entendimento se deveu ao fato de não ter tido contato com as justificativas técnicas que fundamentam a exigência dos referidos documentos. Nesse contexto, é certo que a presença das aludidas justificativas técnicas seguramente poderiam conduzir a conclusão diversa.

Esse fato, aliado ao momento preliminar do Relatório, permitem concluir que a Secretaria de Controle Externo jamais defendeu a restritividade “apriorística” da exigência dos laudos referentes à biodegradação.

Consideradas essas ponderações, esclarecemos que a exigência desses documentos é decorrência lógica do conjunto de disposições legais impostas a esta Pasta, manifestas em diversos normativos:

No direito nacional, merece destaque a Lei Federal nº 12.305/2010, art. 7º, XI:

Art. 7º XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

No direito municipal [1], a Lei Municipal nº 17.260/2020 estabelece que:

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.

A orientação jurisprudencial dessa Corte não deixou dúvidas sobre a imperatividade desses dispositivos.

Vale destacar, nesse contexto, a Representação em face do edital do Edital de Pregão Eletrônico 90115/2025/SMS.G, cujo objeto é o Registro de Preços para fornecimento de saco plástico para acondicionamento de resíduos químicos 100 litros. A peça foi autuada sob o TC - 1.894/2025. Naquele contexto, a representação foi motivada porque a Administração não havia inserido especificação sustentável no descritivo dos bens a serem adquiridos, razão pela qual Vossa Excelência considerou viável a suspensão do certame [2].

Ao apresentar a decisão à Corte, Vossa Excelência assentou:

CAUTELAR. EDITAL. PREGÃO. SMS. REGISTRO DE PREÇO. SACOS PLÁSTICOS. RESÍDUOS QUÍMICOS. MATERIAL BIODEGRADÁVEL. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

A ausência de exigência quanto à utilização de material biodegradável no objeto do Certame configura possível descumprimento do princípio do desenvolvimento nacional sustentável. As preocupações de cunho ambiental foram objeto de avanço no campo legislativo ao longo dos anos, até galgar a categoria de princípio do direito administrativo com a entrada em vigor do novo marco normativo das licitações. Art. 5º, L 14.133/2021. (...)

A legislação municipal reafirma as diretrizes sobre a importância das questões de monta socioambiental. Art. 1º, LM 17.260/2020. (...)

No campo municipal, o artigo 1º da Lei 17260/2020 reafirmou as diretrizes sobre a importância das questões de monta socioambiental, a serem obrigatoriamente observadas na condução da atividade administrativa.

Como se vê da orientação de Vossa Excelência, caso no presente processo a Administração tivesse, porventura, deixado de exigir material biodegradável no descritivo dos bens, o certame estaria presumivelmente descumprindo a legislação municipal, que impõe à Administração o encargo de ponderar critérios de sustentabilidade nas suas aquisições, conforme determina o art. 1º da LM nº 17.260/2021.

Dessa forma, no presente caso, a Pasta nada mais fez senão dar cumprimento à determinação de Vossa Excelência, confirmando sua diretriz de sempre seguir as orientações dessa Corte em seus atos.

Por isso, a Administração ponderou o descritivo com os ditames do art. 8º da LM nº 17.260/2021:

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;

No caso concreto, não vislumbramos vantagem na exigência de que os bens fossem reciclados, em especial pelo que já constou da manifestação preliminar encaminhada a essa Corte [3].

A biodegradação, por sua vez, apresenta vantagens justamente onde a reciclagem não se mostra efetiva, pelas seguintes razões:

Razões técnicas

Como sabemos, o descarte é a fase em que se concentra a maior parte dos passivos ambientais oriundos do uso do plástico, sendo prescindível enumerar as estatísticas (sempre alarmantes) a respeito da quantidade de plástico descartada e do tempo necessário para que ela se degrade (normalmente centenas de anos). O passivo ambiental é evidente e indiscutível.

A biodegradação, em síntese, se opera justamente nessa fase, acelerando o processo de degradação do plástico por meio da ação digestiva de micro-organismos que dele se alimentam. Isso em tempo incomparavelmente inferior ao necessário para o mesmo processo no plástico comum, com um bônus: o plástico comum, quando se degrada, decompõe-se em micro plásticos que poluem o solo, os lençóis freáticos e até mesmo o oceano e o organismo da sua fauna e flora.

O plástico biodegradável, por sua vez, além de se decompor em muito menos tempo, gera como subproduto biomassa e gás, os quais são assimilados pela natureza sem maiores danos.

Esta Secretaria teve acesso a laudo de biodegradação anaeróbica (Relatório de laboratório nº N240813-04) que, utilizando o método de ensaio ASTM D 5511, entregou taxa de biodegradação em torno de 6% a cada 30 dias – resultados considerados satisfatórios para os fins mitigadores almejados.

[...]

A taxa de biodegradação esperada (6,07%/30 dias) mostra os seguintes resultados:

[...]

Nota-se que, contados cerca de 1440 dias contados do descarte (equivalente a 48 meses ou pouco menos de 4 anos) espera-se uma diminuição da massa total no patamar de cerca de 95%, resultados satisfatórios quando comparados com as centenas de anos esperados no caso do descarte de PEBD (polipropileno comum).

Estimativa de degradação por 1 kg ou 100 gramas, contado do descarte:

[...]

Nota-se que, contados cerca de 1440 dias contados do descarte (equivalente a 48 meses ou pouco menos de 4 anos) espera-se uma diminuição da massa total no patamar de cerca de 95%, sendo que para cada 100 gramas, sejam degradadas cerca de 95 gramas no período.

Novamente, ressaltamos que os números apresentados são estimativa, não refletindo valores exatos que, evidentemente, podem variar a depender da taxa de biodegradação obtida no laudo, as condições do descarte, entre outras.

No entanto, é amplamente plausível a obtenção de resultados semelhantes, seja para mais, seja para menos.

Razões jurídicas

A biodegradação pondera o processo de fabricação, mas com reflexos diretos na fase de descarte conforme expressamente autorizado na Lei Municipal nº 17.260/2020, art. 1º, c.c. o seu art. 8º, I.

Além disso, o Conselheiro Relator deu prestígio à biodegradação no despacho que concedeu a liminar nos autos do TC – 1894/2025:

Alguns critérios podem ser exigidos pela Administração para o atendimento do princípio da sustentabilidade, dentre os quais os materiais biodegradáveis. Art. 8º, LM 17.260/2020.

A legislação estabelece relação direta entre o material biodegradável e a sustentabilidade ambiental, conferindo verossimilhança aos argumentos expostos na peça inicial. (...)

(...)

IV – Assim, considerando que a legislação aplicável à espécie estabeleceu uma relação direta entre o material biodegradável e a sustentabilidade ambiental, resta estabelecida a verossimilhança dos argumentos expostos na peça inicial.

Portanto, há razões de ordem técnica e jurídica, inclusive oriundas da orientação jurisprudencial dessa Corte, por trás da escolha da biodegradação como consideração ambiental, nos termos do art. 1º e do art. 8º da LM nº 17.260/2021.

Essa premissa é fundamental para analisarmos a pertinência do laudo referente à biodegradação. De como a biodegradabilidade somente pode ser comprovada por meio de laudos analíticos.

Como já foi mencionado, a biodegradação consiste na capacidade do produto de se decompor por ação de microrganismos em condições ambientais específicas, o que envolve reações químicas complexas que não são verificáveis por simples observação do produto a olho nu.

Por isso, a comprovação da biodegradação exige fundamentação técnico-científica, uma vez que se trata de uma característica química intrínseca ao material.

Dessa forma, somente por meio de ensaios laboratoriais padronizados — realizados por instituições técnicas competentes — é possível mensurar e atestar a taxa e o grau de biodegradação de um material. Esses testes seguem normas técnicas previamente estabelecidas e amplamente reconhecidas (como ASTM, ISO, entre outras), que garantem a reprodutibilidade e a confiabilidade dos resultados.

Além disso, declarações do fabricante ou da licitante não são suficientes nem confiáveis para esse fim, pois não possuem valor técnico-científico comprovado e podem estar sujeitas a vieses comerciais. A ausência de comprovação por laudo compromete a veracidade da informação e pode induzir a erro na avaliação técnica do produto.

Assim, deixar de exigir o laudo referente à biodegradação submeteria a Administração a adquirir um produto não biodegradável como se biodegradável fosse.

Por isso, Excelência, a exigência de apresentação de laudo comprovando a biodegradabilidade do produto é medida fundamental para aferir a conformidade da proposta com o descritivo, autorizada pelo art. 42, III, da LF nº 14.133/2021 [4] e pela própria LM nº 17.260/2020, em seu art. 8º § 1º [5]

Diante disso, a exigência de laudos laboratoriais de biodegradação é imprescindível para garantir a veracidade da informação e a conformidade técnica do produto com os requisitos ambientais e contratuais, e não submeter a Administração a riscos suplementares."

Resta, finalmente, demonstrar a ausência de reestrutividade da medida.

Da ausência de reestrutividade na exigência dos laudos referentes à biodegradação

Excelência, verificamos que a Secretaria de Controle Externo consignou a preocupação com a possibilidade de a exigência dos laudos de biodegradação acarretar reestrutividade ao certame.

Inicialmente, destacamos que a análise sobre eventual reestrutividade não pode ser feita de forma absolutamente apriorística, mas deve sempre levar em consideração as particularidades do caso concreto.

Como efeito disso, determinadas medidas poderão ser consideradas restritivas em um contexto e não restritivas em outro, especialmente quando se lida com objetos de contratação diversos.

No caso concreto, as diversas particularidades observadas factualmente no certame não permitem uma correlação direta entre a exigência do laudo de biodegradação e a competitividade.

Na verdade, o contexto fático mostra que, mesmo com a presença da exigência, não houve qualquer limitação ao caráter competitivo do certame, devido aos seguintes fatores:

Ausência de impugnações administrativas relativas à exigência dos laudos de biodegradação

Até o momento, foram apresentadas 4 impugnações ao certame, apresentadas pelas empresas FORTEX COMERCIO E CONFECÇÕES LTDA, GLOBAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, CERTAME COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA e MATERPRO MATERIAIS EQUIPAMENTOS E SERVICOS LTDA.

Nenhuma dessas impugnações atacou (nem mesmo abordou ou citou) a exigência dos laudos referentes à biodegradação.

A ausência de qualquer impugnação administrativa referentes a esse ponto específico do edital de licitação demonstra que até mesmo as empresas mais inconformadas não viram na medida fundamento suficiente para alijá-las da disputa.

Ampla participação de empresas licitantes no torneio (9 empresas)

Outra demonstração de ausência de reestrutividade está no número de empresas que encaminharam propostas, considerado satisfatório. Até o momento, foram cadastradas propostas de 9 empresas, sendo que não houve nenhuma desclassificação motivada pela exigência de laudo.

[...]

O comparecimento de 9 empresas interessadas – amplamente documentado – pressupõe que todas elas se consideravam capazes de apresentar propostas condizentes com os requisitos estampados no descritivo – entre eles o laudo referente à biodegradação. Demonstra, dessa forma, que a exigência do mencionado laudo não teve qualquer influência tendente a limitar o universo de competidoras.

Destacamos, ainda, que a atual avaliação das propostas apresentadas pelas 9 empresas licitantes não mostrou inadequação dessas com o descritivo, fato que comprova, factualmente, que a tese de reestrutividade não é amparada pelos fatos.

Adiantada fase do certame, nenhuma desclassificação causada pelo descritivo

Esclarecemos que, neste momento, a única desclassificada foi a empresa AS FURIOSAS LTDA. No entanto, essa desclassificação não teve nenhuma relação com o descritivo – muito menos tem relação com a exigência do laudo de biodegradação. Na verdade, a desclassificação ocorreu por conta da ausência de manifestação no “chat”, conforme o seguinte:

[...]

Fase adiantada do certame.

O certame já recebeu as propostas e, neste momento, está em fase de negociações de preço com a segunda colocada – ou seja, além de estar em fase bastante adiantada, o certame não padece de nenhuma intercorrência relativa ao descritivo.

O contexto factual, portanto, depõe a favor da ampla competitividade do certame.

Contexto jurisprudencial em favor da solução adotada.

Em que pese a Secretaria de Controle Externo tenha citado determinados precedentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, verificamos que aquela Corte tem dispensado tratamento diverso à exigência de laudo referente à biodegradação.

Ausência de norma exclusiva.

O edital de licitação não exige norma exclusiva. Na verdade, o documento cita a norma ASTM D 5511 como um simples exemplo de norma, mas permite a apresentação de laudo fundamentado em normas similares àquela:

K) Para os produtos: Tecido Plano Poliéster Bolsa Maternidade e Trocador Portátil; e, Banheira Biodegradável, deverá ser apresentada Declaração de atendimento a Norma ASTM D 5511 (ou similar), que trata do Título do Teste de Biodegradação Anaeróbica.

[...]

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já se manifestou no sentido de que quando o edital de licitação não exige norma exclusiva, não há restritividade, vejamos:

Nos itens “02” (“borracha escolar”) e “16” (“régua de 30cm”), o texto editalício requisita atendimento à norma “ASTM D 5511:12 - ISO DIS 15.985 ou similar” (grifo nosso), de maneira que essa cláusula “ou similar” traz um caráter de alternatividade que está a possibilitar a apresentação de outros certificados de normas técnicas que sejam “similares”.

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Processo: TC - 22997.989.18-1. Tribunal Pleno. Relator(a) Conselheiro(a) Robson Marinho. J. 05/12/2018):

No mesmo sentido:

1.2.Em breve síntese, a Representante reclama da exigência de apresentação de laudo de biodegradação conforme ASTM D 5511 ou similar.(...)

DECIDO (...)

Observo que o edital não exige laudo exclusivo, possibilitando a apresentação de similar, sendo que a requisição recai somente sobre o licitante vencedor.

Assim, em que pese os questionamentos desenvolvidos pelo Representante, as alegações e documentos colacionados não demonstram prejuízo à formulação de propostas ou comprometam as condições que permitem o prosseguimento da licitação e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração. (...)

2.5.Diante do exposto, não há, entre as razões e documentos trazidos pelo representante, elementos que justifiquem o exame da matéria no rito de exame prévio de editais.

INDEFIRO, pois, o requerimento de medida liminar de paralisação do procedimento em apreço. (...)

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Expediente: TC-000797.989.21-7. Conselheiro(a) Dimas Ramalho. p. 22/01/2021)**Ausência de norma exclusiva Da jurisprudência atestando que a exigência de laudo conforme a norma ASTM D 5511 não é restritiva.**

Vossa Excelência poderá notar que aquela Corte faz referência explícita à norma ASTM D 5511 – Inclusive no sentido de que não é restritiva. Portanto, o edital está de pleno acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Essa diretriz, inclusive, tem evitado a suspensão de certames sob o argumento de restritividade da exigência da mencionada norma. Vejamos:

O representante, em resumo, pede a suspensão liminar do certame, reclamando que a exigência de laudo de biodegradabilidade, de acordo com ASTM D 5511:12, torna o presente edital suspeito, com aparente direcionamento do vencedor, acrescentando que fez um questionamento junto ao setor de licitações da origem para saber como deve ser feito o teste de biodegradabilidade e que a mesma respondeu que deve ser item a item.

Feito o relato, passo a decidir.

Em que pese a inicial do Representante, aliada à documentação juntada, não é possível atender ao pleito e determinar a paralisação do certame.

No presente caso, as alegações da mencionada peça, não me convencem da existência de clara afronta à legislação, enquanto a determinação desta Corte, conforme registra a jurisprudência, é no sentido de que a suspensão de procedimentos é medida de natureza excepcional, de maneira que deve ser admitida somente diante de flagrante ilegalidade que comprometa a competitividade da licitação na sua totalidade, portanto, não se prestando quando há polêmica no tema.

Nesse sentido, a par de outras eventuais considerações, como por exemplo, que se trata de licitação para registro de preços e referido laudo ser exigido do vencedor, importante destacar que a falta de juntada da mencionada impugnação feita pelo representante na origem e da resposta que obteve, impede a devida análise e o entendimento da questão técnica envolvida.

Assim, INDEFIRO o pedido, determinando seu arquivamento, sem julgamento de mérito.

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Expediente: TC - 20560.989.18-8. Conselheiro(a) Antonio Roque Citadini. P. 03/10/2018)

Despacho de igual teor: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: TCE/SP. Expediente: TC - 21482.989.18-3. Conselheiro(a) Antonio Roque Citadini. P. 17/10/2018. Expusemos, portanto, Excelência, que houve:

Ausência de impugnações à exigência dos laudos de biodegradação;

Ampla participação de empresas licitantes no torneio (9 licitantes);

Adiantada fase do certame, nenhuma desclassificação causada pelo descritivo e finalmente;

Fase adiantada do certame e, finalmente,

Contexto jurisprudencial em favor da solução adotada.

Não obstante, pelo princípio da dialeticidade, também é necessário abordar pormenorizadamente as exposições trazidas no Relatório Preliminar, a fim de sepultar quaisquer dúvidas eventualmente existentes sobre a higidez do processo licitatório.

Das exposições do Relatório Preliminar

A fim de subsidiar seu entendimento, o Órgão citou o art. 2º da LM nº 17.260/2021 [6], contextualizando-o com a análise exarada pela própria Secretaria de Controle Externo no bojo de outros processos licitatórios, manifestada no âmbito dos processos TC/000555/2025 e TC/001893/2025, que foram contra a exigência dos referidos laudos (páginas 08 e 09 do Relatório Preliminar).

No entanto, sempre mantido o devido e sincero respeito, entendemos que fundamentação adotada não pode ser aplicada ao caso em análise.

Já destacamos anteriormente que a análise sobre eventual restritividade não pode ser feita de forma absolutamente apriorística, mas deve sempre levar em consideração as particularidades do caso concreto.

No caso concreto, já demonstramos várias razões que compugnam em prol da competitividade do certame, suficientes para não fazer correlação entre competitividade e exigência de laudo de biodegradação.

A partir dessa premissa fundamental, destacamos que as manifestações da Secretaria de Controle Externo em ambos os processos citados no Relatório Preliminar (TC- 555/2025 e TC-1893/2025) se deram no bojo de processos licitatórios que contemplavam a aquisição de bens totalmente diferentes dos presentes. A diferença de contextos é circunstância que “quebra” o liame de comparação pretendido.

Além disso, ressaltamos que a manifestação da Secretaria de Controle Externo – apesar de lúcida – não possui caráter vinculante. Inclusive, no âmbito do processo TC – 1893/2025, Vossa Excelência não seguiu o entendimento manifesto no Relatório Preliminar, ao menos quanto ao tema em questão:

(...) II – A Secretaria de Controle Externo – SCE apresentou Relatório Preliminar, oportunidade em que, apesar de discorrer sobre a necessidade de observância do princípio da sustentabilidade pela Administração Pública, concluiu pela improcedência da Representação, por entender que o material biodegradável não necessariamente colaboraria para a proteção do meio ambiente e, dessa maneira, não haveria provas suficientes para considerar a ausência dessa característica, no Edital, como violação ao regramento jurídico em vigor. (...).

V – Desta feita, diante da verossimilhança dos argumentos constantes da inicial, sobretudo da falta de justificativas da Administração Pública, bem como da proximidade da data agendada para a sessão de abertura, me convenci da necessidade de sua suspensão ad cautelam do Pregão Eletrônico nº 90045/2025/SMS, com fundamento no artigo 196 do Regimento Interno deste Tribunal, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e ao interesse público.

CONCLUSÃO

Essas são, Excelência, as razões que instruíram a solução adotada, sendo que continuamos disponíveis para quaisquer esclarecimentos que possam complementar essa exposição.

Análise Conclusiva da Auditoria

O art. 8º, inciso I, da Lei Municipal nº 17.260/2020, prevê a possibilidade de exigir que bens adquiridos pela Administração Pública sejam compostos, no todo ou em parte, por materiais biodegradáveis, como elemento que reforça a política pública de sustentabilidade, preservação ambiental e gerenciamento adequado dos resíduos.

No edital em tela, exige-se a biodegradabilidade nos seguintes itens (peça 02, fls. 39, 48 e 51):

ITEM 01 – KIT ENXOVAL PARA O PROGRAMA REDE DE PROTEÇÃO À MÃE PAULISTANA.

Código Supri: 11.255.009.003.0022-1

Ampla Concorrência.

Especificações:

COMPOSIÇÃO:

01 UNIDADE BOLSA

Bolsa: confeccionada em tecido **100% poliéster biodegradável**.

[...]

01 UNIDADE BANHEIRA

Banheira em **100% Polipropileno biodegradável (PP)** e [...]

[...]

01 UNIDADE TROCADOR PORTÁTIL

Trocador confeccionada em tecido **100% poliéster biodegradável**, [...]

(n.n.)

Considerando (1) a possibilidade de reutilização e reciclagem dos referidos materiais (destinação final ambientalmente adequada, conforme art. 3º, VII, LF 12.305/2010), que deve ser priorizada; ou (2) sua disposição final ambientalmente adequada (artigo 3º, VIII, LF 12.305/2010), em que a biodegradação acelera “o processo de degradação do plástico por meio da ação digestiva de micro-organismos que dele se alimentam”, “em tempo incomparavelmente inferior ao necessário para o mesmo processo no plástico comum, com um bônus: o plástico comum, quando se degrada, decompõe-se em micro plásticos que poluem o solo, os lençóis freáticos e até mesmo o oceano e o organismo da sua fauna e flora”, há benefícios ambientais na compra de bolsa, banheira e trocador portátil compostos por materiais biodegradáveis (peça 26, fl. 02).

No que se refere ao laudo exigido, o edital dispõe (peça 02, fls. 10/11):

6.1.10 Para aferição da compatibilidade do produto ofertado, deverá ser apresentado os documentos abaixo juntamente com a Proposta de Preços e os Documentos de Habilitação (Item 11.5 e seus subitens, deste Edital), assim que solicitado pelo Pregoeiro, os seguintes documentos:

[...]

K) Para os produtos: Tecido Plano Poliéster Bolsa Maternidade e Trocador Portátil; e, Banheira Biodegradável, deverá ser apresentada **Declaração de atendimento a Norma ASTM D 5511 (ou similar)**, que trata do Título do Teste de Biodegradação Anaeróbica.

A SMS afirma ter tido acesso a laudo de biodegradação anaeróbica (Relatório de laboratório nº N240813-04) que, utilizando o método de ensaio ASTM D 5511, entregou taxa de biodegradação

em torno de 6% a cada 30 dias, apresentando nos autos os resultados esperados de biodegradação (peça 26, fls. 02/04).

Neste sentido, a norma ASTM D5511 constituiria um método para avaliação da biodegradabilidade, visando assegurar que os materiais fornecidos apresentem características compatíveis com a biodegradação anaeróbica.

Portanto, em análise da justificativa acostada pela Origem, observa-se a apresentação de razões técnicas para a exigência de laudo para atestar a biodegradabilidade dos produtos que serão adquiridos (peça 26).

A característica da biodegradabilidade anaeróbica seria importante para mitigação de impactos ambientais, especialmente em processos de descarte em aterros sanitários ou similares.

Nesse tocante, tendo em vista que a análise de procedência preliminar foi motivada pela ausência de justificativas nos autos processuais, entende-se pela possibilidade de superação do ponto representado em razão das justificativas técnicas apresentadas.

Contudo, é importante destacar que a Administração Pública tem o dever de realizar estudos técnicos preliminares que fundamentem suas exigências, conforme disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 18, §1º, inciso XII). Ressalta-se que em análise preliminar inicial apontamos a ausência do estudo nos autos, motivo pelo qual ele deve ser realizado para reforçar a justificativa técnica, garantindo transparência e segurança jurídica ao processo.

Ademais, devem ser explicitados de forma clara os critérios e as metodologias aceitas para o laudo, de modo a garantir a competitividade e a transparência do certame.

Quanto à competitividade, consigna-se ainda que, em que pese a Administração ter afirmado que 9 (nove) empresas licitantes ofertaram propostas (peça 27, fl. 02), não se sabe se as amostras a serem apresentadas satisfazem as exigências editalícias, a saber, “teste de biodegradação anaeróbica conforme norma ASTM D5511 ou similar”, notadamente

considerando se tratar de tipo específico de material biodegradável (poliéster e polipropileno biodegradável).

Neste sentido, ressalta-se que a deficiência na fase interna do certame pode comprometer a eficácia e competitividade do certame.

No mais, objetivando a melhor instrução processual, recomenda-se a inserção das justificativas nos autos dos procedimentos realizados pela pasta.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Conclusivo, conclui-se que:

- O subitem **2.1** é **improcedente**;
- O subitem **2.2** é **procedente** apenas em relação à exiguidade dos **prazos de entrega**, restando **superada** a controvérsia quanto à razoabilidade do prazo das amostras;
- O subitem 2.3 é **improcedente** quanto ao questionamento relacionado à especificação da composição dos produtos, restando **superada/ justificada** a exigência de laudo que ateste a biodegradabilidade anaeróbica. Ressalta-se, contudo, que, conforme nossa análise preliminar inicial, não há estudo técnico nos autos, motivo pelo qual ele deve ser realizado para reforçar a justificativa técnica, garantindo transparência e segurança jurídica ao processo. A Administração Pública tem o dever de realizar estudos técnicos preliminares que fundamentem suas exigências, conforme disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 18, §1º, inciso XII).

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

Em 23 de julho 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

Avaliação da Satisfação do Cliente: <https://forms.office.com/r/Ku6TDB6W6e> (para uso interno do TCMSP)