

GABINETE DO CONSELHEIRO Roberto Braguim

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/006156/2025

Representação em face de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 90013/SMADS/2024, cujo objeto é o registro de preços, visando futura e eventual aquisição de cobertores diversos (cobertor solteiro (acolhimento), cobertor casal (acolhimento), cobertor emergência (desabrigado) e cobertor infantil) - Demanda Ouvidoria 20250092

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Relatório Conclusivo de Representação nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/2019, apresentada por meio da Ouvidoria deste Tribunal (Memorando Ouvidoria nº 031/2025), pela empresa Comercial Monarca Magazine Ltda em face do Pregão Eletrônico nº 90013/2024/SMADS, promovido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), visando o registro de preços para aquisição de cobertores diversos (cobertor solteiro - acolhimento, cobertor casal - acolhimento, cobertor emergência - desabrigados - e cobertor infantil), destinados a atender as necessidades da SMADS e da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). O certame é objeto do Processo SEI 6024.2023/0004760-2.

Os itens licitados foram divididos em 08 (peça 06, fls. 46/50), sendo que a Representação se ateve exclusivamente ao item 06 (cota reservada para cobertor tipo liso casal – acolhimento).

A sessão pública de abertura aconteceu em 04.11.24 (peça 29, fl. 01). A Representante participou como licitante no certame em questão, tendo apresentado proposta para, além de outros itens, também para o item 06 (peça 29, fl. 06). Contudo, o valor por ela proposto para esse item foi superior ao ofertado por outras licitantes. A empresa Tropic's Comercial de Utilidades Domésticas Ltda foi declarada vencedora e habilitada provisoriamente para o item 06 (peça 29, fl. 18). A Representante recorreu dessa decisão (peça 29, fl. 19/33), contudo, foi negado provimento a seu recurso, sendo mantida a habilitação (peça 29, fl. 48).

Em 07.03.2025, foi publicada a homologação do certame a adjudicação do objeto aos vencedores (SEI 121042634). E, em 13.03.25, foi assinada a Ata de Registro de Preço nº 01/SMADS/2025, relativa ao item 06 (peça 30).

Com o intuito de dimensionar os recursos envolvidos no tema em discussão, informamos que o item 06 foi adjudicado pelo valor unitário de R\$67,00 (peça 30, fl. 04). Considerando que a quantidade prevista para ele na Ata de RP foi de 3.000 unidades (peça 30, fl. 02), o valor total estimado para esse item é de R\$201.000,00 para um ano.

Conforme pesquisa formalizada à peça 11, constam neste Tribunal outros dois TCs tratando do tema:

- TC 014431/2024: Acompanhamento do Edital do certame. O processo estava, até o encerramento deste relatório, na Unidade Técnica de Pauta / Pleno. Verificamos que os achados de auditoria resultantes do Acompanhamento de Edital não guardam relação com as irregularidades alegadas pela Representante neste TC.

- TC 012673/2023: Denúncia anônima sobre supostas irregularidades em licitações – Editais de pregão eletrônico 45/2023 e 50/2023. O processo estava, até o encerramento deste relatório, no Arquivo. Esses dois editais tratam de licitações diversas do certame objeto do presente TC.

Oficiada por este Tribunal, a SMADS apresentou Manifestação Prévia (peças 18 e 19), a qual passaremos a analisar, juntamente com as alegações da Representante, em cumprimento ao determinado à peça 26, de forma 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

A Representante alega que foram praticadas irregularidades no procedimento licitatório e que, por essa razão, teriam sido violados, de forma direta, os seguintes princípios da Administração Pública:

- Legalidade: ao desconsiderar os parâmetros técnicos fixados no edital e admitir amostras irregulares;
- Isonomia: ao privilegiar uma licitante em detrimento das demais, sem critério técnico-equitativo;
- Julgamento objetivo: ao substituir critérios técnicos por argumentos subjetivos e declarações unilaterais;
- Vinculação ao instrumento convocatório: ao afastar-se das regras do edital previamente estabelecidas;
- Eficiência: ao admitir produto inadequado à finalidade pública, comprometendo o resultado da contratação.

Passamos a analisar detalhadamente as alegadas irregularidades:

2.1. Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital

Argumentos do Representante (peça 04, fl. 03)

A Representante alega que a empresa vencedora do item 06 apresentou amostras contendo debrum em cetim com largura de apenas 2,5 cm, contrariando o mínimo de aproximadamente 4 cm exigido no edital e que teria extrapolado inclusive a variação de 10% admitida pela ABNT NBR ISO 3758. Segundo a Representante, o TCU “já decidiu que ‘a utilização da expressão ‘aproximadamente’ não afasta a necessidade de margem técnica clara e fundamentada para tolerância’ (Acórdão TCU nº 2429/2020 – 2ª Câmara)”.

Manifestação Prévia da Origem (peça 19, fl. 01)

A SMADS afirma que a especificação do edital se refere a medidas aproximadas e que a amostra analisada apresentou acabamento adequado e conformidade com os padrões mínimos exigidos.

Análise da Coordenadoria

O edital prevê, no subitem 1.2 do Termo de Referência (peça 06, fls. 47 e 48), que o cobertor deverá ter “acabamento em cetim de aproximadamente 4cm em todo contorno”.

É possível verificar, por meio do conteúdo dos recursos interpostos pela ora Representante, que o acabamento em cetim na amostra apresentada da marca OBER mede 2,5 cm (peça 07, fl. 17², e peça 31, fl. 07).

A SMADS não contesta essa característica do cobertor de casal apresentado. Ao contrário, afirma que “a especificação constante do edital se refere a medidas aproximadas” (peça 19, fl. 01), e que as medidas de debrum da amostra apresentada satisfazem as necessidades daquela Secretaria. Contudo, cumpre observar que a diferença entre o exigido no edital (4 cm) e a amostra (2,5 cm) traduz-se em 37,5% a menos do referido material.

Se de fato não era necessário que o produto tivesse 4 cm de acabamento de cetim em todo contorno, não havia razão para que o edital contivesse essa exigência. Além disso, há de se considerar que o acabamento de 4 cm de largura representa custo maior que o de 2,5 cm. Assim como todos os materiais utilizados para a confecção do produto, o cetim compõe o custo e, portanto, estará representado no preço ofertado pelas licitantes. Por se tratar de um elemento que eleva o custo, se era desnecessário uma largura maior que 2,5 cm, não se justificava sua exigência em 4 cm como foi feita no edital.

A informação apresentada na Manifestação Prévia da SMADS, de que a largura do acabamento em cetim poderia ser menor que 4 cm, deveria ter constado do edital e com os limites aceitáveis para essa variação, assim, as demais licitantes também poderiam ter ofertado propostas com base em produto contendo as medidas aceitáveis para o acabamento, o que possivelmente teria

² Cobertor da marca OBER (imagem 10, peça 07, fl. 17). Conforme ARP, esta é a marca do produto a ser fornecida pela detentora da ata (peça 30, fl. 03). Ressalta-se que os itens 02 e 06 referem-se ao mesmo objeto (COBERTOR TIPO LISO CASAL - ACOLHIMENTO), tratando de item destinado à ampla concorrência e à micro e pequenas empresas, respectivamente (peça 06, fls. 47/48).

impactado nos valores por elas apresentados e poderia interferir até mesmo na competitividade do item licitado.

A inadequação da previsão no edital com relação às medidas que realmente seriam exigidas/aceitas pela Comissão de Licitação e a utilização dessa informação tão somente na fase de análise da amostra apresentada por uma licitante se traduz em inobservância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da isonomia.

Diante do exposto, concluímos pela **procedência** da Representação nesse ponto.

2.2. Amostra contendo instruções de lavagem incompatíveis com o exigido no edital

Argumentos do Representante (peça 04, fls. 03/04)

Afirma a Representante que a etiqueta do produto apresentado pela Tropic's a título de amostra indicava lavagem exclusivamente manual e vedava secagem em tambor rotativo, o que o torna incompatível com o exigido, na medida em que, o edital dispõe, no subitem 1.2 do Termo de Referência (peça 06, fl. 48), que o produto deve ser “resistente a lavagem e secagem em processo industrial”.

Segundo a Representante, “o TCU entende que a **incompatibilidade do produto com a destinação específica prevista no edital** compromete o caráter vantajoso da proposta e impõe sua desclassificação, ainda que o preço seja inferior (Acórdão TCU nº 2441/2022 – Plenário)” (grifos no original).

Manifestação Prévia da Origem (peça 19, fl. 01)

Quanto à possibilidade de lavagem e secagem industrial, a SMADS informou que as dúvidas sobre o produto foram esclarecidas por meio de diligência junto à empresa fabricante do produto ofertado como amostra pela empresa Tropic's.

Análise da Coordenadoria

Contata-se, dos documentos referentes à amostra apresentada pela empresa Tropic's (cobertor casal), que o produto continha etiqueta que indicava lavagem e secagem compatíveis com o exigido no edital (peça 32, fls. 04 e 05).

Contudo, o mesmo produto (cobertor casal - 2,20 m x 1,80 m), da mesma marca, fora apresentado por outra licitante (Cantares Magazine) e sua etiqueta informava características incompatíveis com o exigido no edital, quais sejam, impossibilidade de lavagem e de secagem industrial (peça 31, fl. 09).

Diante do ocorrido, a Comissão de Licitação consultou a fabricante do produto para verificar qual informação era a correta, ao que a fabricante declarou (peça 33, fl. 04):

[...] referente a discrepância apresentada nas etiquetas dos produtos "COBERTOR CASAL" e "COBERTOR SOLTEIRO", fato ocorrido por equívoco na produção da "amostra", vendo se tratar de produto sob demanda, DEVENDO dessa forma, ser CONSIDERADA para efeitos comerciais as etiquetas com instruções positivas para processos de lavagem e secagem industrial

Portanto, ao contrário do alegado pela Representante, não se tratou de aceitação de produto incompatível com o exigido no edital, mas sim de conclusão pela adequação da amostra apresentada pela Tropic's, após diligência da Comissão de Licitação para elucidar dúvida legítima sobre as características do produto.

Ademais, considerando que, naquela fase da licitação, o valor ofertado pela Tropic's apresentava-se como o menor valor ofertado por licitante habilitada, consideramos justificada, pelo interesse público na obtenção do menor preço, a medida adotada pela Comissão de Licitação de diligenciar para obter a informação correta sobre o produto.

Pelo exposto, concluímos pela **improcedência** da Representação nesse ponto.

2.3. Amostra em embalagem e com rotulagem em desconformidade com normas técnicas

Argumentos do Representante (peça 04, fls. 03/04)

As embalagens da amostra apresentada pela Tropic's, segundo afirma a Representante, descumpriram a Resolução Conmetro nº 02/2008 e a Portaria INMETRO nº 166/2011, por não

apresentarem indicação de composição, país de origem, dimensões e cuidados de lavagem na parte externa ou interna visível da embalagem plástica.

Segundo a Representante, o TCU, no Acórdão nº 1519/2018 – Plenário, afirmou que “a ausência de rotulagem conforme normas técnicas impede a aferição objetiva da proposta e compromete a transparência e a rastreabilidade do material adquirido”.

Manifestação Prévia da Origem (peça 19, fl. 02)

A SMADS não se manifestou especificamente sobre essa alegação da Representante. Contudo, afirmou de forma genérica que, após o recebimento de uma parcela dos produtos do item 06, confirmou que os eles estavam em conformidade com a amostra apresentada no decurso do certame, atendendo às especificações do edital.

Análise da Coordenadoria

O edital dispõe sobre a embalagem da amostra no subitem 11.1, “e”: “A amostra deverá estar devidamente e individualmente embalada, lacrada e identificada com o número do certame, descrição do item, número do CNPJ, nome ou razão social da licitante e o telefone para contato” (peça 06, fl. 61).

Ademais, consoante subitens 5.17 e 5.18 do anexo V do edital (peça 06, fl. 92):

5.17. Todas as unidades solicitadas deverão ser entregues embaladas, de modo a garantir a proteção adequada durante o seu transporte e armazenamento, como também o de não permitir a violação e/ou danos ao produto.

5.18. A embalagem referida no subitem acima deverá conter etiqueta ou assemelhado que constem as especificações técnicas do produto e dados e informações referentes à marca e ao fabricante, bem como qualquer outro aspecto definido por disposição normativa vigente, notadamente o Código de Defesa do Consumidor.

Verificamos que a amostra apresentada pela Tropic's foi acompanhada do “Protocolo de Entrega de Amostras” (peça 32, fls. 01, 04 e 05) e que esse documento continha todas as informações exigidas no subitem 11.1, “e” do edital. Por fim, a etiqueta do produto estava em consonância com o subitem 5.18 do anexo V do edital, com informações sobre marca e fabricante, composição do produto, país de origem, dimensões, cuidados de lavagem, entre outras.

Por essa razão, concluímos pela **improcedência** da Representação nesse ponto.

2.4. Amostra não comprovadamente testada ou certificada

Argumentos do Representante (peça 04, fl. 05)

No entendimento da Representante, apesar da previsão legal do art. 42, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, permitindo a exigência de laudo laboratorial, certificação ou outro meio para comprovação da conformidade da amostra, a Administração optou por não exigir laudo técnico e não autorizou a realização de ensaio especializado, limitando-se a aceitar declaração unilateral da fabricante do produto.

Manifestação Prévia da Origem (peça 19 - fls. 01/02)

A SMADS afirma que a amostra apresentada pela empresa para a qual foi adjudicado o item 06 do certame foi devidamente analisada e aprovada pela Divisão de Almoxarifado daquela Secretaria. Relata que, após o recebimento de uma parcela do item 06, confirmou que os produtos entregues estão em conformidade com a amostra apresentada no decurso do certame, atendendo às especificações do edital.

Informou que o recurso interposto pela empresa Monarca, ora Representante, em face da adjudicação do item 06 à empresa Tropic's, “não trouxe qualquer elemento novo capaz de modificar a decisão anteriormente proferida quanto à aceitação da amostra” (fl. 01) e que as dúvidas sobre o produto foram esclarecidas por meio de diligência junto à fabricante.

Análise da Coordenadoria

O dispositivo legal mencionado pela Representante (art. 42, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021) dispõe, resumidamente, que, no interesse da Administração, as amostras poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital. Trata-se, portanto, de faculdade a ser exercida em caso de necessidade, e não de uma imposição legal.

Há de se considerar, também, que, após a realização de diligência pela Comissão de Licitação para elucidar dúvidas sobre as características da amostra, não surgiram novos motivos para a realização de exames nas amostras. Conforme afirmado pela SMADS, o recurso apresentado pela ora Representante não trouxe elemento novo capaz de modificar a decisão quanto à aceitação da amostra.

Considerando o exposto, concluímos pela **improcedência** da Representação nesse ponto.

2.5. Correção indevida de proposta anteriormente apresentada

Argumentos do Representante (peça 04 - fls. 05/06)

Segundo a Representante, a aceitação, pela Comissão de Licitação da SMADS, de justificativa da fabricante, após a apresentação da proposta pela licitante, com a alegação de ter havido erro de produção nas etiquetas da amostra, caracteriza violação ao art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021. A norma, afirma a Representante, veda a alteração do conteúdo da proposta após sua apresentação, salvo para fins de esclarecimento sem modificação substancial. A Representante aduz, por fim, que ao se admitir ao ato administrativo um elemento novo e modificador, foi violada a isonomia entre os licitantes e o julgamento objetivo, e que isso seria confirmado por jurisprudência reiterada do Tribunal de Contas da União.

Manifestação prévia da Origem (peça 19)

A SMADS não se manifestou sobre essa questão.

Análise da Coordenadoria

Em que pese a falta de manifestação da SMADS, ao verificarmos as características informadas na etiqueta da amostra apresentada pela empresa Tropic's, constatamos que a amostra atendia ao exigido no edital para o item 06 (peça 32, fls. 04 e 05).

Ademais, em análise aos autos, constatou-se que a situação ora denunciada (diligência supostamente indevida, para a junção de documentação nova) decorreu de incongruências de

etiquetas de produto de mesma marca, não constituindo correção de proposta ou junção de documento novo.

Ao verificar as incongruências entre etiquetas de mesmo produto, a SME realizou diligência junto à fabricante, que apresentou esclarecimentos, revelando se tratar de erro na etiquetagem não imputável aos licitantes.

Não há que se falar, portanto, em correção de proposta.

Diante do exposto, concluímos pela **improcedência** da Representação nesse ponto.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, consideramos a Representação **parcialmente procedente**:

Procedente em relação ao subitem **2.1** do Relatório.

Improcedente em relação aos subitens **2.2, 2.3, 2.4 e 2.5** do Relatório.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

A Análise dos Elementos da Responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, no momento do julgamento o Conselheiro Relator/Tribunal Pleno decidirá sobre a responsabilidade de cada agente.

4.1. Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital (subitem 2.1 deste Relatório)

Agente: TC

Cargo: Pregoeiro (peça 29, fls. 43/48)

Entidade: SMADS

Data/período da ação: 27.02.25 (peça 29, fl. 48)

Conduta: Aprovar amostra com debrum em espessura inferior à exigida no edital.

Nexo de Causalidade: A aprovação de amostra com característica diversa do exigido, em infringência às regras estabelecidas no edital, resultou em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e em adjudicação do item 06 do certame à empresa que fornecerá produto incompatível com o instrumento convocatório.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 26/08/2025

ROBERTA C D BARBOSA
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria IX

PAMELLA P DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo
Coordenadoria IX

De acordo, em

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX