

ETCM/007056/2025

TC/007056/2025

Objeto: 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

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde (*), Eduardo Roberto Salomão Giampietro, Cínthia Estevam Santoro

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata-se de Representação proposta pelo Sr. Eduardo Roberto Salomão Giampietro em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS-G, lançado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), objetivando o Registro de Preços para fornecimento de Kit Mãe Paulistana – bolsa, enxoval e vestuário do bebê.

Em síntese, insurgiu-se o Representante contra supostas irregularidades/ilegalidades no instrumento convocatório. Nesse sentido, indicou que a modalidade escolhida, Sistema de Registro de Preços, não seria a mais adequada; os prazos estabelecidos para a entrega das amostras e dos produtos seriam exíguos e que o Edital previu itens com características que seriam restritivas; requerendo, ao final, a suspensão do certame e o julgamento pela procedência da Representação, com o fito de que a Origem fizesse as devidas correções no Edital.

O Nobre Conselheiro Relator indeferiu a suspensão cautelar do certame, dado que a Representação foi protocolada na véspera da abertura do mesmo,

impedindo análise, ainda que perfunctória, pela Auditoria, sem prejuízo de nova apreciação (peça 04).

Em sede de Relatório Preliminar (peça 10), a Auditoria concluiu pela improcedência do item 2.1 (Da irregularidade da “modalidade” escolhida pela Administração); pela procedência do item 2.2 (Da irregularidade nos prazos para entrega das amostras e dos produtos); e pela procedência do item 2.3 quanto à exigência injustificada do laudo que ateste a biodegradabilidade anaeróbica e improcedência quanto ao questionamento relacionado à especificação da composição dos produtos; informando o reagendamento da sessão de abertura do pregão para o dia 29.05.2025.

O Nobre Conselheiro Relator, com fundamento na manifestação da Auditoria e na iminência da abertura do certame, determinou a suspensão *ad cautelam* do Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS-G (peça 11), medida referendada pelo E. Plenário em 04.06.2025 na 3.368ª Sessão Ordinária (peça 17).

Diante dos esclarecimentos prestados pela SMS (peças 25 a 27), regularmente oficiada (peças 12 a 15), concluiu a Auditoria, em sede de Relatório Conclusivo (peça 31), da seguinte forma:

- “• 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).”

Na 3.376ª Sessão Ordinária realizada em 30.07.2025, o Nobre Conselheiro Relator tratou acerca dos itens 2.2 e 2.3, decidindo pelo prosseguimento do certame e revogação da suspensão do Pregão Eletrônico nº 90392/2025-SMS-G, com referendo do E. Plenário (peça 33).

Instada a se manifestar, a AJ opinou pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito, acompanhou as manifestações da Auditoria constantes nos autos, opinando pela parcial procedência da Representação, com perda de objeto, no entanto. Ademais, sugeriu recomendação à Origem para que, nos próximos certames, adotasse o prazo de 30 dias corridos para entrega final dos produtos (item 2.2), e justificasse tecnicamente e previamente à abertura do certame, com a devida motivação, a escolha por produtos de caráter mais sustentável ecologicamente, em sintonia com as normas aplicáveis à espécie (item 2.3) (peças 40 e 41).

A PFM requereu o reconhecimento da improcedência dos itens 2.1 e 2.3, bem como a perda superveniente do objeto do item 2.2, remanescendo, à critério superior, o envio de recomendação à Origem para alteração nas futuras licitações (peça 44).

Subsequentemente, à luz do acrescido pela Origem (peças 45 e 46), oficiada às peças 34 a 37, manifestou-se a Auditoria pela improcedência do item 2.1; pela superação da controvérsia em relação à exiguidade dos prazos de entrega e à razoabilidade do prazo das amostras (item 2.2); pela improcedência do item 2.3 quanto ao questionamento relacionado à especificação da composição dos produtos e pela superação da exigência de laudo que ateste a biodegradabilidade anaeróbica, ressaltando, contudo, não haver estudo técnico preliminar nos autos, o que compromete a transparência e a segurança jurídica do processo licitatório (peça 50).

Por derradeiro, a PFM reiterou sua manifestação anterior pela improcedência dos itens 2.1 e 2.3, bem como a perda superveniente do objeto do item 2.2 (peça 53).

É o relatório.

Preliminarmente, quanto à admissibilidade, não obstante a ausência de prova de cidadania, em inobservância ao previsto no § 1º do art. 55 do RITCMSP, entendo ser possível, à critério superior, o conhecimento da Representação, haja vista que os autos já foram devidamente instruídos.

Com relação ao mérito, insurgiu-se o Representante contra a modalidade de Sistema de Registro de Preços escolhida (item 2.1); os prazos exíguos estabelecidos para a entrega das amostras e dos produtos (item 2.2) e a previsão de itens com características restritivas no Edital (item 2.3).

Quanto à suposta irregularidade na utilização da “modalidade” Sistema de Registro de Preços para a aquisição do objeto (**item 2.1**), uma vez que não reuniria eventualidade do fornecimento e imprevisibilidade da demanda, conforme exigido para a incidência desta sistemática de contratação, sobreleva-se que de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 78, inciso IV), o Sistema de Registro de Preços é classificado como um procedimento auxiliar das licitações.

Logo, o mesmo não deve ser confundido com modalidade licitatória, Pregão *in casu*, eis que se trata de ferramenta auxiliar legalmente prevista no âmbito do planejamento das compras realizadas pelo Poder Público, conforme preconizado no art. 40, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nessa baila, considerando que o Decreto Municipal nº 62.100/2022 estipulou que o Sistema de Registro de Preços é cabível para as aquisições realizadas para o

atendimento à programas de governo¹ e que a presente aquisição de bens está sendo realizada no âmbito do Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido, instituído pela Lei Municipal nº 13.211/2001 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 46.966/2006, entendo não existir óbice quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços para o processamento da compra.

Assim, em virtude da autorização expressa na utilização do sistema de registro de preços para o atendimento de programas de governo, acompanho o órgão técnico pela improcedência desta questão.

Acerca da irregularidade nos prazos para entrega das amostras e dos produtos (**item 2.2**), sob a qual afirmou o Representante que os mesmos seriam exíguos, restringindo a competitividade do certame, eis que não considerada a localização geográfica do órgão licitante, a realidade do mercado e a customização dos produtos licitados pela administração, destaca-se que o item 12.1.3 do Edital estabeleceu que as amostras deveriam ser postadas ou entregues no prazo de até 05 dias úteis, contados do encerramento da sessão pública de pregão, e que o prazo de entrega do produto seria de 10 dias úteis, contados da data do recebimento pela detentora de cada ordem de fornecimento.

Nesse contexto, diante do esclarecimento pela Origem de que o instrumento convocatório não exigiu que as amostras a serem apresentadas fossem objeto de personalização, sendo tal exigência restrita somente à fase de execução do contrato, acompanho o órgão técnico no sentido da aparente razoabilidade do prazo estipulado, eis que o objeto licitado foi descrito com base em especificações padronizadas de mercado, razão pela qual opino pela improcedência desta questão.

¹ 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;

De outra parte, quanto ao prazo de entrega dos produtos, apesar de inicialmente haver sido considerado procedente pelo órgão técnico, uma vez que não foram apresentadas justificativas adequadas para amparar a fixação de prazo diverso daquele previsto no Edital anterior, de 30 dias corridos (Pregão Eletrônico nº 383/2017/SMS.G), em que houve atuação deste E. Tribunal, cumpre ressaltar o teor do voto do Nobre Conselheiro Relator (peça 33), referendado pelo Egrégio Plenário, à unanimidade, na 3.376ª Sessão Ordinária, que ao autorizar a retomada do certame ponderou que *“considerando a fase em que se encontra o Certame (iniciada fase de negociação) e o argumento da SMS de que houve excelente adesão a ele, tendo comparecido 9 (nove) empresas atuantes no seguimento que não se insurgiram contra o Edital e que não se trata propriamente de ilegalidade, dou por superado tal apontamento, acolhendo-o no perfil de recomendação à Pasta, em razão do precedente citado pela Auditoria, para que nos futuros Editais pondere sobre a conveniência de ampliar o prazo estabelecido”*.

Sendo assim, apesar do referido questionamento haver restado superado e, conseqüentemente, perdido o seu objeto, diante do entendimento esposado quanto a emissão de recomendação à Pasta acerca da conveniência de ampliação do prazo estabelecido, pertinente elucidar que apesar da estipulação do prazo de entrega tratar-se de cláusula exorbitante, de caráter discricionário, que reflete a realidade e as necessidades da Administração, a exigência do cumprimento de prazos tão curtos tem o potencial de comprometer o caráter competitivo do certame e afrontar o tratamento isonômico entre os licitantes, já que impõe, indiretamente, uma limitação geográfica à localização dos fornecedores, restringindo o universo de participantes do procedimento licitatório, em infringência ao art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21.

Desta forma, opino pela improcedência do apontamento quanto ao prazo para entrega das amostras e pela perda superveniente do objeto do ponto relacionado ao prazo para entrega do produto, diante de sua superação pelo E. Plenário.

Por fim, acerca da exigência de itens restritivos no edital (**item 2.3**), pontuou o Represente a ausência de justificativa para a exigência de laudo que ateste

a biodegradabilidade anaeróbica e a restrição na especificação da composição dos produtos.

Quanto à exigência de laudo que ateste a biodegradabilidade da bolsa, banheira e trocador portátil, válido enfatizar, *a priori*, que o desenvolvimento nacional sustentável se trata de princípio do direito administrativo expressamente previsto no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, reafirmando a legislação municipal² as diretrizes sobre a importância das questões relativas a sustentabilidade, preservação ambiental e gerenciamento adequado dos resíduos ao prever no inciso I de seu art. 8º a possibilidade de exigir que bens adquiridos pela Administração Pública sejam compostos, no todo ou em parte, por materiais biodegradáveis.

Nesse cenário, em análise as justificativas trazidas à lume pela Origem, considerou o órgão técnico que a especificação dos referidos itens como sendo biodegradáveis apresentou benefícios ambientais, sobretudo se observada sua destinação final ambientalmente adequada, com fulcro no art. 3º, inciso VII, da Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), além de haverem sido apresentadas justificativas técnicas pela SMS nos autos processuais para a exigência de laudo laboratorial que ateste a biodegradabilidade dos materiais, razão pela qual opino pela improcedência deste ponto.

Sem prejuízo, imperioso se faz enfatizar a ressalva feita pela Auditoria acerca da ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) no processo administrativo, que além de violar o art. 18, §1º, inciso XII, da Lei Federal nº 14.133/2021, compromete a transparência do processo e o dever de motivar as exigências técnicas formuladas, fragilizando as escolhas administrativas e a segurança jurídica do certame.

² Lei Municipal nº 17.260/2020.

Tal ressalva também foi objeto de abordagem pelo Nobre Conselheiro Relator na 3.376ª Sessão Ordinária, *in verbis*:

“A respeito do subitem 2.3 – requisição de laudo de biodegradabilidade anaeróbica, embora as devidas justificativas tenham sido apresentadas com a resposta da Pasta, importante esclarecer que o que levou este Tribunal a determinar a suspensão do Certame não foi o fato de ter sido feita a exigência (que atende a legislação sobre sustentabilidade), ou a falta dela, mas sim a ausência de justificativa e motivação para tanto, em especial quanto ao tipo de laudo estipulado, o que deveria, por força do disposto no inciso XII do §1º do artigo 18 da Lei 14.133/2021, ter sido trazida no processo administrativo por meio de Estudo Técnico Preliminar, aliás, inexistente nos autos. Nessa quadra, alerta sobre a necessidade de observância do dispositivo citado, pois tem sido constatado com recorrência por este Tribunal, em Licitações lançadas pela SMS, inexistência ou fragilidade do documento referido, que deve veicular as justificativas técnicas que fundamentem as exigências estabelecidas pela Administração, garantindo transparência e segurança jurídica ao Procedimento Licitatório, motivando-o.”

No que se refere à especificação da composição do produto (96,50% algodão + viscose e 3,5% elastano (malha azul, amarela e verde) e de 50% algodão, 26% poliéster e 24% modal (malha flanelada areia)), apesar do Representante afirmar que haveria dificuldade da mesma ser encontrada no mercado, não foi apresentada qualquer comprovação de sua alegação.

Nessa tonada, frisa-se o dever da Administração em privilegiar a qualidade dos produtos, dado o impacto direto na eficácia do serviço público prestado, razão pela qual opino pela improcedência deste ponto.

Em consulta ao processo SEI nº 6018.2024/0088388-4, por meio do sistema Átomo-Radar, na presente data, verificou-se a publicação no DOC em 29.10.2025 do extrato da Ata de Registro de Preços nº 968/2025/SMS.G (Doc SEI

145100835), tendo como detentora a empresa RS Comércio e Prestação de Serviços de Apoio S.A.

Pelo exposto, opino pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito, opino pela improcedência dos itens 2.1, 2.2 quanto ao prazo de entrega das amostras e 2.3; e pela perda superveniente do objeto do item 2.2 quanto ao prazo para entrega do produto, diante de sua superação pelo E. Plenário.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 28 de novembro de 2025.

Isabella Kesselring Lima

Assessor de Secretaria I

OAB/SP nº 431.518