

TC/006156/2025

Objeto: 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

Interessado(s): Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*), Comercial Monarca Magazine Ltda., Tiago Camilo

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

SENHOR SECRETÁRIO GERAL

Trata-se de Representação apresentada por meio da Ouvidoria deste Tribunal (Memorando Ouvidoria nº 031/2025 - peça 01), 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), cujo objeto é 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).

Em síntese, a Representante (peças 02/09) insurge-se contra supostas irregularidades técnicas e procedimentais no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90013/SMADS/2024, mais especificamente quanto ao “item 06” do certame que previa a contratação de cobertores tipo casal (acolhimento), com especificações técnicas precisas quanto à composição, acabamento, quais sejam: 1) Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital; 2) Amostra contendo instruções de lavagem incompatíveis

com o exigido no edital; 3) Amostra em embalagem e com rotulagem em desconformidade com normas técnicas; 4) Amostra não comprovadamente testada ou certificada; 5) Correção indevida de proposta anteriormente apresentada.

No mais, a empresa Comercial Monarca Magazine Ltda. alegou que a decisão da Comissão de Licitação da SMADS, ao manter a habilitação da empresa Tropic`s Comercial de Utilidades Domésticas Eireli, apesar da constatação de vícios técnicos insanáveis na amostra apresentada, configura grave violação a diversos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública e o procedimento licitatório, quais sejam: - princípio da legalidade, - princípio da isonomia, - princípio do julgamento objetivo, - princípio da vinculação ao instrumento convocatório, - princípio da eficiência.

No seu ver, a aceitação de produto com falhas técnicas documentadas e a ausência de laudo de conformidade representam grave risco à administração pública, nos seguintes aspectos: • Comprometimento da durabilidade e funcionalidade do bem adquirido (cobertores sujeitos a desgaste rápido); • Ineficiência do gasto público, com possível necessidade de reposição precoce; • Prejuízo à credibilidade e efetividade da política pública de acolhimento; • Potencial configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

Diante do exposto, a Representante requer: 1) A apuração formal das irregularidades narradas, mediante instauração de procedimento investigativo por este órgão de controle; 2) A suspensão cautelar dos efeitos do ato de adjudicação e da contratação da empresa Tropic`s Comercial de Utilidades Domésticas Eireli, relativamente ao item 06 do certame; 3) A nulidade da habilitação e classificação da proposta apresentada, por violação técnica objetiva e insanável; 4) A responsabilização dos servidores públicos envolvidos, caso comprovada conduta dolosa ou culposa grave, inclusive por eventual ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992, arts. 10 e 11).

Após a intimação, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS (peças 18 e 19) prestou seus esclarecimentos e informações a respeito dos fatos alegados pela Representante.

Em sede de relatório conclusivo (peça 35), a Coordenadoria IX considerou a Representação parcialmente procedente, ou seja: procedente quanto ao subitem 2.1 do relatório, e improcedente quanto aos subitens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 do relatório.

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (peças 42 e 43), em novo pronunciamento, encaminhou as manifestações das áreas técnicas daquela Pasta.

Instada a se manifestar acerca da documentação acrescida pela Origem, a Auditoria elaborou um novo relatório (peça 47) em que manteve a sua conclusão anterior quanto a parcial procedência da Representação, sendo procedente em relação ao subitem 2.1 do relatório (peça 35), e improcedente em relação aos subitens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 do seu relatório (peça 35).

A Assessoria Jurídica, à peça 49, após analisar toda a documentação acostada no processo em exame, opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, acompanhou a conclusão de AUD quanto à improcedência dos subitens 2.2 a 2.5. Contudo, em relação ao subitem 2.1, a AJ discordou da Auditoria e opinou pela improcedência da Representação quanto ao questionamento ali ventilado.

O Assessor Jurídico Subchefe (peça 50) acompanhou a manifestação expendida pela AJ quanto ao conhecimento da Representação e, no mérito, pela improcedência.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 53), acompanhou os órgãos técnicos dessa E. Corte quanto aos itens 2.2 a 2.5 e, na esteira das conclusões da D. AJCE com relação ao item 2.1, requer seja a Representação julgada totalmente improcedente.

Nesse momento processual, em atendimento à determinação (peça 54), vieram os autos a esta Secretaria Geral para manifestação.

É o relatório.

Preliminarmente, cumpre registrar que a Representação em tela não preencheu todos os requisitos de admissibilidade dos artigos 54 e 55¹ do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, posto que a Representante deixou de providenciar a documentação atinente à exigência da prova da existência legal da entidade (artigo 55, parágrafo 2º do RITCM).

No entanto, como bem observado pela Assessoria Jurídica (peça 49): “a Representação foi devidamente recebida e processada pelo Tribunal, de modo que interromper o respectivo trâmite nesta fase processual iria de encontro a princípios basilares do processo, tais como o da eficiência, celeridade, boa-fé e cooperação processuais (artigos 4º, 5º e 6º do CPC).”

Isto posto, quanto à admissibilidade, acompanho a conclusão alcançada pela D. Assessoria Jurídica (peça 49) e opino pela possibilidade de recebimento da Representação.

¹ Regimento Interno do TCMSP

Art. 54 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;

II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;

III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;

IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.

§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

Com relação ao mérito, a representação se insurge contra “supostas” irregularidades técnicas e procedimentais no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90013/SMADS/2024, mais especificamente quanto ao “item 06” do certame que previa a contratação de cobertores tipo casal (acolhimento), com especificações técnicas precisas quanto à composição, acabamento, quais sejam: 1) Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital; 2) Amostra contendo instruções de lavagem incompatíveis com o exigido no edital; 3) Amostra em embalagem e com rotulagem em desconformidade com normas técnicas; 4) Amostra não comprovadamente testada ou certificada; 5) Correção indevida de proposta anteriormente apresentada.

Conforme consta nos autos, a sessão pública de abertura aconteceu em 04.11.24 (peça 29, fl. 01), sendo que 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). Em 07.03.2025, foi publicada a homologação do certame e 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).

No decorrer da instrução processual, após a análise conclusiva pela Auditoria (peça 35), e posterior defesas apresentadas pela Origem (peças 18/19 e 42/43), a equipe técnica da Coordenadoria IX apresentou um novo relatório (peça 47) ratificando a sua conclusão alcançada anteriormente (peça 35) quanto a parcial procedência da Representação, sendo procedente em relação ao subitem 2.1; e improcedente em relação aos subitens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 do Relatório Conclusivo (peça 35).

Vale frisar que a conclusão de AUD (peça 47) pela manutenção da procedência do subitem 2.1: “Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital”, se deu pelas razões a seguir expostas:

Relatório AUD (peça 47 – fls. 07)

“Análise e conclusão da Auditoria sobre o ponto e a respectiva responsabilidade.

Conforme se depreende da defesa apresentada, embora a área técnica tenha alegado haver previsão de “tolerância técnica” e que “variações dimensionais são inerentes ao processo produtivo”, reconheceu a necessidade de aperfeiçoar a redação do Termo de Referência para compras futuras, com a finalidade de que não exista margem para interpretação do quanto exigido.

Assim, a área reconheceu que a redação constante do edital do Pregão Eletrônico nº 90013/2024/SMADS, da forma como foi apresentada, permitiu margem para dúvida e interpretação acerca da exigência relativa à espessura do acabamento em debrum.

Diante disso, mantém-se a procedência do apontamento e a respectiva Análise dos Elementos da Responsabilização em relação a T.C.”

Observa-se que a Assessoria Jurídica (peça 49), ao analisar o processo em exame, acompanhou a Auditoria em relação a improcedência dos subitens 2.2 a 2.5, devido ao seu caráter técnico e fático. Contudo, em relação ao subitem 2.1: “Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital”, de forma diversa da Auditoria, a AJ opinou pela improcedência desse subitem, pelas razões que passo a transcrever:

Parecer da Assessoria Jurídica (peça 49)

“Diante do constante nos autos, com a devida vênia, tendo a opinar também pela improcedência do subitem 2.1.

Isso porque, a meu ver, o Termo de Referência, em seu subitem 1.2, é claro no sentido de indicar medidas aproximadas a 4 cm do acabamento em cetim, o que indica o respectivo caráter enunciativo (“ad corpus”). Não é razoável, portanto, considerar o subitem procedente se o Edital não prevê medida exata e a diferença observada é de apenas de 1,5 cm.

Situação distinta seria se o cobertor como um todo tivesse a diferença de 37,5% apontada pela Auditoria (ou até menos), o que se consubstanciaria em irregularidade flagrante, com nítida malversação de recursos.

Ademais, a própria Origem informou que fez os devidos testes de qualidade em relação ao produto e ao acabamento, que cumprem a finalidade para a qual foi obtido, além de ter se comprometido a aperfeiçoar o TR nos futuros certames, para evitar quaisquer dúvidas interpretativas.

Como se vê, trata-se de opção que se encontra no âmbito de discricionariedade da Administração, para fins de cumprimento da política de assistência social, sem que tenha sido constatado nestes autos qualquer prejuízo ao erário.”

De minha parte, em relação ao subitem 2.1: “Amostra com acabamento em debrum em espessura inferior à exigida no edital”, considerando o caráter técnico da questão abordada, acompanho a conclusão da Auditoria (peça 47) quanto à procedência desse item, por igualmente entender que: “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”.

Acrescento, ainda, que conforme relatado por AUD (peça 35), a diferença entre o exigido no edital (4,0 cm) e a amostra (2,5 cm) traduz-se em 37,5% a menos do referido material. Além disso, deve-se levar em consideração que o acabamento de cetim de 4,0 cm de largura representa um custo maior no preço ofertado pelo licitante do que aquele licitante que apresentou um acabamento de cetim com a medida menor de 2,5 cm de largura.

Dessa forma, passo a transcrever a análise realizada pela Auditoria acerca do subitem 2.1, conforme segue:

Análise da Coordenadoria (peça 35 – fls. 04/05)

“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 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.”

No mais, em relação aos subitens 2.2 a 2.5, tendo em vista o caráter técnico e fático dos questionamentos trazidos pela Representante, e com amparo na análise promovida pela Auditoria (peças 35 e 47), acompanho a sua conclusão por seus próprios fundamentos.

Desta feita, considerando as razões acima expostas, o meu parecer é pelo conhecimento da Representação, e, no mérito, com base na análise realizada pela Auditoria (peças 35 e 47), que acompanho, opino pela parcial procedência da Representação, sendo procedente em relação ao subitem 2.1, e improcedente em relação aos subitens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5, sem prejuízo das determinações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes.

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

São Paulo, 11 de fevereiro de 2026.

ANA FLORA DE TOLEDO CESAR
Assessora de Controle Externo
OAB/SP nº 152.657