

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Relatório Conclusivo de Representação.

Ref.: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G, cujo objeto é o Registro de Preços para fornecimento de cobertura de óbito, uso único, tam. adulto e infantil

1. INTRODUÇÃO

Trata-se Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G, apresentada por **Fernando da Silva**, cujo objeto é o Registro de Preços para fornecimento de cobertura de óbito, uso único, tam. adulto e infantil, processo SEI nº 6018.2024/0095545-1.

A sessão pública estava agendada **para o dia 13.02.2025, às 09h30m**, conforme publicação no DOC em 29.01.2025 (peça 07, fls. 02/03).

Por ordem do Exmo. Conselheiro, os autos desta representação foram remetidos para a Secretaria de Controle Externo, “para manifestação, com urgência” (peça 04), vindo essa Coordenadoria a se manifestar mediante a emissão de Relatório Preliminar (peça 09).

Ato contínuo, V.Ex.^a apreciou o pedido de concessão de liminar para suspender o procedimento (de licitação), levantado pelo supra qualificado Representante; vindo a deferir essa solicitação, de modo a determinar a suspensão, cautelar, do mesmo procedimento (decisão presente à peça 10).

Durante a 3.356^a Sessão ordinária desta Corte de Contas, “o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator” (peça 17).

Sem embargo, e no mesmo ato, V.Ex.^a determinou a expedição de “ofício à Secretaria Municipal da Saúde, na pessoa de seu Secretário, bem como ao Pregoeiro responsável, para ciência e apresentação dos esclarecimentos cabíveis, no prazo regimental” (peça 10, fl. 05).

A Origem veio, então, a se manifestar, presente essa resposta às peças 18 e 19.

Sobre essa resposta/manifestação, cumpre esclarecer essa peça é assinalada por membros da Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde (CATS) (peça 19, fl. 2), em atendimento a encaminhamento do Secretário Municipal de Saúde e da pregoeira responsável (peças 18 e 19, fl. 01).

Sobre a oitiva do Secretário e da Pregoeira, suas respostas correspondem ao aludido encaminhamento à comissão (peça 18), relativo ao primeiro, e (limita-se ao) o informe de que a suspensão da licitação foi efetivada, nos termos da decisão do Tribunal (peça 19, fl. 1), atinente àquele Pregoeira/Presidente da Comissão de Licitação.

V.Ex.^a determinou, então, nova manifestação dessa Secretaria de Controle Externo (despacho à peça 21).

Por derradeiro, o processo foi encaminhado a essa Coordenadoria (peça 22).

Atendendo ao despacho, esta Coordenadoria passa a se manifestar, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

Argumentos do representante (peça 01)

Afirma que a Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações- NLL) introduziu um conjunto de princípios norteadores que possuem a aptidão de impor limites à discricionariedade administrativa. Entre os princípios, destacou o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, que orienta a atuação da Administração Pública no sentido de compatibilizar a eficiência das contratações com a promoção de práticas que fomentem o crescimento econômico, social e ambiental equilibrado no país (art. 5º C/C art. 11, inciso IV, NLL).

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'".

Sustenta que a vantajosidade da contratação deve levar em conta todo o ciclo de vida do objeto, que consiste “na série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”.

Consigna que (peça 01, fl. 04):

Dessa maneira, ao harmonizar os dispositivos previstos na Lei n.º 14.133/2021 com aqueles estabelecidos na Lei n.º 12.305/2010, conclui-se que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública deve ser analisada sob uma perspectiva ampla e integrada, considerando não apenas os aspectos econômicos imediatos, mas também o impacto ao longo de todo o ciclo de vida do objeto contratado. Esse ciclo de vida abrange todas as etapas essenciais, desde o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, passando pelo processo produtivo, pelo consumo e, por fim, pela disposição final, em conformidade com os princípios da eficiência, economicidade e sustentabilidade que regem a atuação da Administração Pública. Todos os diplomas mencionados possuem abrangência nacional, sendo certa a obrigatoriedade de o Município a eles também se submeter.

Cita julgado do TCE-SP, afirmando que o órgão prestigia a realização de licitações sustentáveis¹. Ademais, haveria legislação municipal benéfica ao meio ambiente, a saber, Lei Municipal 17.260/2020, que:

Disciplina a licitação sustentável para a aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional, permitindo a adoção de critérios ambientalmente corretos, socialmente justos e economicamente viáveis e dá outras providências.

¹ Acerca das especificações dos cadernos, à primeira vista, **parecem-me relacionadas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, princípio da ordem econômica e dever do estado brasileiro nos termos do artigo 170, VI, da Constituição Federal, decorrente do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225, também da Constituição:** "(...) Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19. 72.2003) (...) Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...)". **Aliás, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é um dos objetivos das licitações, a teor do caput do artigo 3.º, da lei n.º. 8.666/93, com redação dada pela Lei n.º. 12.349/2010:** "(...) A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (...)". Matéria semelhante foi enfrentada no exame da Representação n.º. 1827.989. 73-8, interposta contra edital de Pregão Presencial n.º. 02/20 7 3, (...) fundamentos que adiante reproduzo: "(...) Noutro momento, na mesma decisão: Ademais, condições voltadas à proteção ambiental - tendência crescente entre consumidores de países desenvolvidos: a opção por produtos ecologicamente corretos - afiguram-se coerentes com a moderna tecnologia industrial e, sobretudo, com o princípio da promoção do desenvolvimento sustentável, consignado no artigo 3.º caput da lei Federal n.º. 8666/93, encontrando-se ademais em conformidade com julgados da Corte a exemplo do decidido nos autos dos TCS 025027/026/11 e 0253870926- 11.(...)". (Decisão publicada no DOE de 10/08/2013)." (Processo TC002218/989/15 - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

Alega que a exigência de produtos sustentáveis não afronta o princípio da isonomia, nem configura especificação restritiva, uma vez que tais diretrizes visam à promoção do desenvolvimento sustentável e à observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Menciona o art. 1º, 3º 8º da supramencionada Lei, que estabelece a necessidade de consideração de fatores sustentáveis nas contratações. Assevera que (peça 01, fls. 08/11):

Como se observa, a consideração de fatores sustentáveis não se trata de mera faculdade da Administração, mas sim de **uma determinação de caráter imperativo, cuja observância se impõe de maneira vinculante aos gestores e agentes públicos**. Tal obrigação decorre diretamente do princípio da legalidade estrita, o qual estabelece que a atuação administrativa deve estar rigorosamente pautada nos ditames normativos, não havendo margem para omissões ou interpretações que resultem no menosprezo de tais diretrizes.

Dessa forma, a incorporação de critérios sustentáveis nas contratações públicas revela se não apenas compatível com o ordenamento jurídico, mas um **DEVER INAFASTÁVEL** da Administração.

[...] conclui-se que a Administração Pública dispõe de discricionariedade para definir o objeto da contratação que melhor atenda ao interesse público visado, sendo esta uma prerrogativa inerente à sua atuação. Esse aspecto não é objeto de controvérsia. No entanto, uma vez eleito o objeto mais adequado às necessidades administrativas, **impõe-se à Administração Municipal o dever de incluir especificações sustentáveis na contratação, em estrita observância ao comando normativo contido no artigo 1º da lei Municipal nº 17.260/2020**. Tal exigência não configura mera faculdade, mas sim um imperativo legal que **vincula** a atuação administrativa, assegurando que o princípio do desenvolvimento sustentável seja efetivamente concretizado no âmbito das compras públicas municipais. (destaques no original)

Esclarece que, no caso em análise, o objeto licitado é produto confeccionado com matéria prima com um potencial de poluição espetacular, seja pela natureza do material - plástico, seja pela quantidade prevista.

Entende que, uma vez que o mercado dispõe de embalagens constituídas tanto por plástico comum quanto por plástico biodegradável, por força da Lei Municipal 17.260/2020 a Administração deveria ter optado pelo último, tendo em vista a margem de preferência consagrada no inciso II, do artigo 26, da NLL.

Impugna os itens 01 e 02 do edital, sustentando que (peça 01, fls. 14/17):

O histórico de contratações mostra que a Administração sempre deu cumprimento aos ditames legais, conforme pode revelar consulta a procedimentos licitatórios promovidos pelo mesmo órgão - Pregão Eletrônico 441/2023 - SMS; Pregão Eletrônico 484/2023.

Outros processos licitatórios e mesmo de dispensa de licitação mostram o alinhamento da Administração aos fundamentos demonstrados, a exemplo dos seguintes:

Pregão eletrônico 90030/2025/SMS - REGISTRO DE PREÇOS PARA O FORNECIMENTO DE ATADURA CREPE TIPO1 10CMX180CM, ATADURA GESSADA 08CMX200CM E FRASCO PLÁSTICO COLETOR DE SECREÇÃO 1 000ML- Sessão Pública: 29/01/2025:

ITEM 01-ATADURA DE CREPE TIPO 1 ... 70 CM X 180 CM Atadura de crepe tipo 7, confeccionada em algodão 700%, ou misto, [...] **Embalada individualmente em embalagem plástica biodegradável.**

ITEM 02 - ATADURA GESSADA - 08 CM X 200 CM Atadura gessada na cor branca1 confeccionada em substrato têxtil de tecido plano ou malha ou material compatível [...] **Embalada individualmente em embalagem plástica biodegradável.**

Pregão eletrônico 90045/2025/SMS - REGISTRO DE PREÇOS PARA O FORNECIMENTO DE KIT PARA PARTO DE EMERGÊNCIA - Sessão pública: 28/01/2025:

1. O kit deverá ser **acondicionado em embalagem plástica biodegradável** de baixa densidade, [...]

Dispensa de licitação eletrônica emergencial 90026/2025-SMS - AQUISIÇÃO DE LUVAS DE PROCEDIMENTO EM BORRACHA NITRÍLICA, AMBIDESTRA, USO ÚNICO - Sessão: 30/01/2025:

ITEM I ... LUVAS DE PROCEDIMENTO EM BORRACHA NITRIL/CA, AMB/DESTRA, USO ÚNICO - TAMANHO M. CÓDIGO SUPRI: 71.065.005.007.7168-2 Luva para procedimento não cirúrgico, tamanho M, não estéril, uso único, **confeccionada em borracha nitrílica biodegradável.**[...]

ITEM II - LUVA, PROCEDIMENTO, BORRACHA NITRILICA, AMBIDESTRA, USO UNICO, TAMANHO G. CÓDIGO SUPRI: 11.065.005.001.7169-0 Luva para procedimento não cirúrgico, tamanho G, não estéril uso único, **confeccionada em borracha nitrílica biodegradável.** [...]

DISPENSA DE LICITAÇÃO 90543/2024:

ITEM 1 - SACO PLASTICO P/ ACONDICIONAMENTO DE RESIDUOS QUIMICOS - LARANJA, 100 LITROS Descrição: Saco plástico, para acondicionamento de resíduos químicos, classe 6.a, em polietileno de alta densidade (PEAD) virgem ou outro polímero ou mistura de polímeros aditivados ou não, de igual ou superior qualidade e resistência, cor laranja, **biodegradável**, [...] (destaques no original)

Argumenta que houve uma mudança abrupta e injustificada de entendimento, com a exclusão desse critério anteriormente prestigiado, em sentido absolutamente oposto ao que vinha sendo adotado.

Alega também que (peça 01, fl. 18):

[...] seria ilógico e incoerente sustentar que, em janeiro, a aquisição de produtos biodegradáveis era considerada a alternativa mais vantajosa, e, poucos dias depois, essa mesma opção deixe de ser vista como a mais adequada.

Tal mudança sem fundamentação plausível demonstra um descompasso com os princípios da legalidade, da motivação e da continuidade administrativa, além de indicar uma falha na análise criteriosa das opções de contratação. Isso reforça a necessidade de revisão e adequação dos atos administrativos, para garantir que as decisões estejam sempre fundamentadas em razões consistentes e alinhadas com os objetivos públicos e sustentáveis estabelecidos.

No contexto exposto, é evidente que a escolha do objeto no certame em análise **se distanciou dos estudos recentemente realizados pela própria Administração.** (destaques nossos)

Análise preliminar da Coordenadoria

A licitação em tela abrange os seguintes itens (peça 06, fl. 34):

ITEM 01 – COBERTURA/INVOLUCRO DE OBITO, USO UNICO - TAMANHO ADULTO Cobertura/invólucro para óbito, uso único, confeccionado em polietileno de baixa densidade (PEBD) ou similar, de alta qualidade, resistente a rasgos e trações, na cor cinza, formato retangular, com costura reforçada com acabamento em viés, ou selamento eletrônico (não poderá apresentar vazamentos), medindo 210 cm de comprimento x 100 cm de largura, com zíper frontal ou em U em toda sua extensão, com no mínimo seis pegas laterais ou alças para transporte seguro. O produto deverá suportar 120 quilos, possuir porta etiqueta de identificação impresso os dados para identificação do cadáver, nome da instituição, data e hora do óbito. Deverá ser embalado individualmente. Tolerância +/- 10% nas medidas. Código Supri: 11.065.003.019.0001-3 Ampla Concorrência.

ITEM 02 – COBERTURA/INVOLUCRO DE OBITO, USO UNICO, TAMANHO INFANTIL Cobertura/invólucro para óbito, uso único, confeccionado em polietileno de baixa densidade (PEBD) ou similar, de alta qualidade, resistente a rasgos e trações, na cor cinza, formato retangular, com costura reforçada com acabamento em viés, ou selamento eletrônico (não poderá apresentar vazamentos), medindo 150 cm de comprimento x 85 cm de largura, com zíper frontal ou em U em toda sua extensão, com no mínimo quatro pegas laterais ou alças para transporte seguro. O produto deverá possuir porta etiqueta de identificação impresso os dados para identificação do cadáver, nome da

instituição, data e hora do óbito. Deverá ser embalado individualmente. Tolerância +/- 10% nas medidas. Código Supri: 11.065.003.019.0002-1 Ampla Concorrência.

Na peça veiculada, o Representante questiona a não aposição, na relação de especificações do objeto licitado (produtos de cobertura de óbito), da exigência de biodegradabilidade. Não há, de fato, exigência de que o material seja biodegradável, tampouco vedação neste sentido (que o material apresente a característica da biodegradabilidade).

Argumenta que a Administração deveria estabelecer, dentre as cláusulas do ato convocatório, a obrigatoriedade de o licitante interessado disponibilizar o supracitado item com confecção em material biodegradável.

Sobre o ponto, direciona-se para o regramento do tema, as disposições sobre a definição e especificação do objeto a licitar-se.

Lei Federal 14.133/21

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a **definição do objeto para o atendimento da necessidade**, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

[...]

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

Nesse diapasão, a Administração definirá os termos do edital/contratação de modo a assegurar/aproximar-se, o quão hábil, da adequada entrega do objeto final, mitigando riscos e efetivamente hábil a suprir suas necessidades internas e dos usuários de serviços públicos.

Art. 18. [...]

[...]

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

[...]

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

A par dos preceitos gerais sobre o assunto, a sobredita faculdade (da Administração) de modelar suas contratações, ao lado da obrigação de justificar as cláusulas/especificações presentes no edital, dentre essas os requisitos de habilitação técnica (itens que devem ser sempre motivados, vide o supracitado inc. IX, do art. 18 da NLL, e prestigiando-se o princípio da competitividade nas compras governamentais), residem outras diretrizes/princípios, de também consideração no setor público.

Dentre essas orientações, resta presente a preocupação com a sustentabilidade ambiental da atuação da Administração Pública, como elencado pelo Representante.

Lei Federal 14.133/21

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

IV - **incentivar** a inovação e o **desenvolvimento nacional sustentável**.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a

permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterà os seguintes elementos:

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

De modo que, a licitação tem como princípios, entre outros, o interesse público, o planejamento, a transparência, a eficácia, a motivação, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a proporcionalidade, a economicidade e o desenvolvimento sustentável.

Todos esses princípios devam ser sopesados nas fundamentações administrativas. O princípio do desenvolvimento sustentável deve ser observado em conjunto com outros aspectos da gestão, como a economicidade dos gastos públicos (art. 70) e a eficácia da gestão orçamentária (art. 74, II), ambos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Tencionando delimitar a aplicabilidade desses princípios e incrementar a segurança jurídica, as diferentes esferas públicas vêm regulamentando aspectos dos requisitos ambientais previstos em seus procedimentos licitatórios e contratações.

No âmbito do Município, o tema foi disciplinado, em especial, pela Lei Municipal 17.260/20.

O diploma local reafirma as diretrizes da Lei Geral/Nacional, atentando o gestor público sobre as questões de monta socioambiental, indissociáveis dos demais objetivos que aquele deve buscar na condução da atividade administrativa.

Lei Municipal 17.260/20

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.

Precisamente sobre o objeto em exame, a lei municipal encerra disposição sobre as compras/fornecimentos pretendidos pela Administração:

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;

Da redação de seu teor, verifica-se que os órgãos e entidades municipais têm a possibilidade de estabelecer, em suas concorrências públicas, como especificação do objeto licitado/requisito de habilitação técnica/condição da proposta, a biodegradabilidade dos produtos a serem fornecidos.

A decisão pela imposição ou não desse critério deve ser motivada, cumprindo a Administração demonstrar, no processo de planejamento da contratação (vide os supracitados art. 18, § 1º, inc. I, da NLL, e o art. 1º dessa LM 12760/20), as razões pelas quais a opção pela exigência seria a mais adequada a atender o interesse público, em cada caso.

A mesma norma municipal ressalva a necessidade de sopeso com outros princípios/objetivos do sistema de contratações públicas.

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

Art. 3º Os critérios e fatores sustentáveis a serem considerados **devem sempre estar relacionados com o objeto do contrato** e previstos em edital, além de **não conferir ao órgão ou entidade contratante uma liberdade de escolha incondicional e arbitrária**.

Destaca-se que o representante alega que, no caso em comento, a Administração se distanciou dos estudos (ambientais) que realizou. Contudo, não informa quais são estes estudos, tampouco os anexa aos presentes autos.

Não encontramos nenhum estudo do impacto ambiental (positivo e negativo) das embalagens biodegradáveis, nem das condicionantes a serem observadas, como recolhimento, descarte e compostagem.

Em que pese parecer positiva a menção a “biodegradável”, deve-se atentar para as diversas peculiaridades deste material e eventuais desvantagens que diminuam ou mesmo suprimam, na prática, eventuais impactos ambientais positivos. De fato, nenhum estudo técnico assinado por um profissional habilitado é referenciado nos autos do processo.

Tampouco há maiores considerações sobre os efeitos concretos e as condições de descarte e compostagem a serem observadas para que o plástico biodegradável apresente, no presente caso, um impacto ambiental menos nocivo que o plástico convencional, considerando os fins a que se destina (cobertura / invólucro para óbito).

Ademais, o certame anterior, pregão eletrônico 90895/2024-SMS.G, de mesmo objeto, contemplava as mesmas especificações técnicas dos itens (SEI 113601776, fl. 34). Assim, diferente do afirmado, não se tratava de uma prática consolidada da Administração a aquisição de embalagens biodegradáveis. Cabe salientar ainda que a referida licitação restou fracassada (SEI 118386643). O aumento de exigências dos itens licitados não assegurará uma contratação eficaz (efetivamente apta a cumprir os objetivos administrativos) e econômica, condizente com o dever de zelo na administração dos recursos municipais (em observância aos arts. 1º, 2º e 3º da LM 17.260/2020).

Por fim, ressaltamos que o edital exige que o produto esteja em conformidade com as exigências da Anvisa, nos seguintes termos (peça 06, fls. 09/10)

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: [...]

b) Comprovação da regularidade do produto na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, através de cópia do registro ou da isenção, ou de notificação ou cadastramento, ou ainda, se for o caso, comprovação de que o produto não está sob controle sanitário; [...]

Toma-se nota que o Representante **não indicou norma ou disposição a encerrar preceito diferente daquele do citado art. 8, caput, da LM 17.260/20** (“*poderão exigir*”, implica afirmar, decisão motivada da Administração), ou, não apresentou embasamento jurídico a obrigar, em todo o caso/fornecimento, a exigência de (constituir-se o produto) de material biodegradável.

Isso posto, **não se vislumbra contrariedade** da falta da previsão no edital da característica da biodegradabilidade **com o regramento de contratações da Administração Pública**, atendidas as normas gerais e próprias dessa municipalidade, motivo pelo qual consideramos **improcedente** a representação.

Manifestação Prévia:

Secretário Municipal de Saúde (peça 18)

Em atenção ao solicitado no Ofício SSG 30004/2025, estamos encaminhando informação da Pregoeira responsável pelo Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G, sobre sua suspensão; bem como os esclarecimentos prestados pela Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde (CATS) referentes à especificação "biodegradável" para cobertura de óbitos.

Nesse sendo, seguem anexos ao presente os documentos: 120403648 e 120315760.

Por fim, esta Secretaria se coloca à disposição para dirimir quaisquer dúvidas ou adotar providências adicionais que essa Digna Corte de Contas julgar pertinentes.

Pregoeira/Presidente da Comissão de Licitação (peça 19, fl. 01)

Conforme solicitado em SEI nº 119718428 e em atendimento ao Ofício do TCM (119714833), que determina, ad cautelam, a suspensão do certame e solicita manifestação sobre o teor da representação apresentada por Fernando da Silva, a Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde (SMS/CATS) apresenta manifestação em SEI nº 120315760.

Cabendo esclarecer que a Comissão que detém expertise técnica na área de avaliação de tecnologias em saúde, tem como responsabilidade analisar e fornecer subsídios para a adequada condução dos processos licitatórios e de contratação, sempre visando a conformidade com as normas vigentes e a maximização da eficiência nas aquisições de tecnologias para o Sistema de Saúde.

Ainda seguindo as orientações deste Egrégio Tribunal de Contas, o Pregão Eletrônico 90094/2025 fora suspenso, conforme demonstrado em imagem abaixo.

Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde - CATS (peça 19, fls. 07/15)

Cumpra esclarecer que a Representação, em tom calunioso/difamatório, procura interferir na escolha das especificações do objeto, matéria relativa ao poder discricionário desta Secretaria, pois mesmo havendo comandos legais sugerindo considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública, a Administração possui a prerrogativa de decidir a forma mais conveniente de aplicar a legislação sob a luz dos critérios dos arts. 2º e 3º da lei nº 17.260/20 (competitividade), como consignou o Relatório Preliminar.

Não discorda que, sob a égide da lei federal nº 8.666/93, a lei nº 17.260/20 (1), determina que as especificações para a aquisição de bens por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta 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 (art. 1º).

[...]

Vale lembrar que a lei nº 17.260/20 estabelece que as considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública, caracterizam-se como elemento motivador de todas as fases da contratação pública. Nessa toada, o destaque como "elemento motivador" se coaduna com o Art. 11, IV da lei federal nº 14.133/21 (3), dando ao desenvolvimento sustentável o papel de protagonista da licitação, alterando o paradigma de norma de cunho programático que parecia ser a tendência sob a vigência da lei federal nº 8.666/93.

Esta Secretaria declara que nunca demonstrou em sua atuação qualquer resistência a essas regras, tendo apresentado, ao longo de sua atuação, comportamento exemplar ao inserir especificações que ponderavam fatores sustentáveis como os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas (lei nº 17.260/20, art. 1º). Nessa toada, a Representação se contradiz na medida em que cita vários exemplos de procedimentos licitatórios anteriores que observavam essa diretiva (Pregão eletrônico 90030/2025/SMS, Pregão eletrônico 90045/2025/SMS e Dispensa de licitação eletrônica emergencial 90026/2025-SMS).

Portanto, é imperativo esclarecer que esta Secretaria, na linha do seu histórico de atuação, reafirma o seu compromisso de inserir considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública, sem desprezar a ressalva que a mesma norma municipal (lei nº 17.260/20) coloca quanto à necessidade de sopeso com outros princípios/objetivos do sistema de contratações públicas.

[...]

Cumprir, ainda, que não utiliza referidos dispositivos (arts. 2º e 3º) como pretexto para deixar de cumprir o seu papel e continuar sua linha de atuação exemplar no que tange a transformar as compras públicas em catalisador de comportamentos virtuosos por parte dos seus fornecedores, pois acredita que a criação de demandas por produtos sustentáveis fornece um norte para a atuação dos fornecedores, e ao longo dos anos, esses produtos deixam de ser "especiais" para se tornarem a regra.

Sobre a especificação "biodegradável", tem-se que a exigência está de acordo com art. 8º da lei nº 17.260/20, ainda que não seja a única oponível para os fins da legislação:

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;

Como foi consignado no despacho, a norma legal apenas exemplifica formas de atender a preocupação ambiental e não afasta outros meios de comprovação (como os reciclados). Não se pode, portanto, consignar que a Secretaria seja obrigada a eleger, necessariamente, a especificação "biodegradável" em toda e qualquer hipótese, pois isso criaria cenários em que a critérios distintos de sustentabilidade, eventualmente mais apropriados, poderiam ser rechaçados. Nessa toada, sequer caberia ao particular questionar a legalidade dessa escolha, uma vez que se trata de uma prerrogativa da insita à Administração.

Em que pese essa ressalva, no caso em apreço, a Administração vem entendendo que a biodegradabilidade, oponível aos produtos compostos por resina plástica, é a que mais bem atende aos objetivos legais.

Diversos estudos corroboram a conclusão mencionada, principalmente quando se contrasta a efetividade da biodegradação com a reciclagem, como mostram os dados disponibilizados pelo Município trazendo índices distintos, mas que nunca ultrapassam 10%: 7% (4); 5,92% (5) e 2,2% (6) (1).

Inferese-se que a inefetividade da reciclagem como alternativa sustentável se deve à demanda um encadeamento de ações que devem ser estritamente observadas para a efetividade do processo, desde a segregação após o consumo até a destinação final, tornando essa alternativa pouco atrativa. Em sentido convergente, outros estudos apontam uma taxa de reaproveitamento de resíduos sólidos urbanos em percentuais ainda menores.

Por isso, historicamente, esta Secretaria tem dado protagonismo ao plástico biodegradável face ao reciclado porque o primeiro não exige tratamento diferenciado no processo de descarte para a efetividade do processo de biodegradação, que nas condições normais de tratamento pós-rejeito decompõe a matéria-prima em tempo relativamente curto quando comparado com o plástico comum.

Diversos estudos consultados por esta Secretaria estabelecem, em resumo, que polímeros biodegradáveis apresentam maior eficiência no âmbito ambiental quando comparados aos plásticos convencionais, pois há a diminuição dos gases do efeito estufa e não compromete a vida e a natureza (8), (9), (10), carreando impactos positivos principalmente na fase pós-consumo, na qual ocorre o descarte nos moldes rotineiros em aterros sanitários.

Feito esse esclarecimento, a Secretaria respeitosamente discorda do Relatório Preliminar na medida em que ele afirma que a exigência da especificação "biodegradável" não se tratava de uma prática consolidada da Administração (pg. 10), porque em seu histórico, tinha por praxe inserir essa exigência. Exemplos:

[...]

Sopesando o art. 1º com o art. 2º da lei nº 17.260/20, primeiro foi lançada uma licitação sem a especificação "biodegradável" (pregão eletrônico 90895/2024-SMS.G, de mesmo objeto, que contemplava as mesmas especificações técnicas dos itens) aventando-se que a ausência dessa exigência resultaria em um torneio com número significativo de licitantes interessadas, resultando na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No entanto, referida licitação restou fracassada (SEI 118386643), demonstrando que a diminuição das especificações (ausência da especificação "biodegradável") não assegurou uma contratação efetiva. Em conclusão, retirar a especificação "biodegradável" não assegurou a competitividade do certame (lei nº 17.260/20, art. 2º).

[...]

Ao lançar o Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G, esta Secretaria deveria ter se atentado para essa particularidade, que apesar de não ter constado da Representação, constou do Relatório Preliminar dessa Corte, ainda que evidenciando entendimento oposto.

[...]

Nessa esteira, esta Secretaria tem por correta a submissão às premissas do despacho suspensivo, e se aproxima das teses argumentativas em abstrato lançadas pela Representação, no sentido de que a inserção de considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública deve ser tomada como regra cedível apenas em casos excepcionais. No entanto, reserva-se a não subscrever as afirmações de cunho calunioso/difamatório ali contidas.

Como bem destacou o despacho suspensivo, a Secretaria distanciou-se da regra geral (aposição de considerações sociais e ambientais), sem trazer qualquer elemento que justificasse a excepcionalidade, carreando a reprimenda dessa Corte e ensejando o comando suspensivo da licitação.

Ao contrário do que se observou no pregão eletrônico 90895/2024- SMS.G, licitações promovidas por esta Secretaria e que lançaram mão da aposição da biodegradação como consideração ambiental no processo de contratação não apresentaram, em regra, percalços relacionados à competitividade. Diante disso, o fato de que essas licitações comportaram licitantes interessadas em número suficiente e mediante a apresentação de propostas contemplando valores idôneos demonstra que a especificação "biodegradável" não enseja impeditivo direto à implementação da ampla competitividade (lei nº 17.260/20, art. 2º) nem da vantajosidade.

Nesse contexto, o cenário observado torna ainda mais gravosa a omissão apontada no despacho suspensivo.

Respeitando posicionamento diverso, esta Secretaria vem entendendo, motivadamente, que o fato de a lei nº 17.260/20 conferir à sustentabilidade o "status" de elemento motivador da licitação, e de o art. 11, IV da lei federal nº 14.133/2021 ter alçado referido princípio ao papel de objetivo da licitação, a interpretação do processo licitatório deve pender, tanto quanto possível, em direção à inserção de considerações sociais e ambientais no processo de contratação (lei nº 17.260/20, art. 1º), sob pena de ser dado peso a circunstâncias capazes de transformar as referidas disposições em normas meramente programáticas sem qualquer efetividade (letra morta).

Portanto, à vista dos elementos trazidos na Representação e da ausência de motivação ou justificativa para a omissão da especificação biodegradável, esta Secretaria informa que o Edital do Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G será revisto para a promoção de diligências a fim de verificar a viabilidade técnica e econômica de inserir a especificação "biodegradável" no descritivo.

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Em sua manifestação, notadamente aquela da Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde, a Origem apregoa que cumpre-lhe a decisão pela inclusão, ou não, do requisito de biodegradabilidade dos (materiais dos) produtos a serem adquiridos; ou, não é obrigatória, em todos os casos/contratações, a previsão do requisito, considerada a discricionariedade que o comando legal outorga à Administração municipal (Lei Municipal 17.260/20, art. 8º, inc. I).

Complementa que subsistem alternativas (algumas presentes aos incisos do mesmo art. 8º, inclusive), as quais a Administração deve avaliar, e selecionar, dentre elas, a mais adequada à efetiva contribuição à preservação ambiental e sustentabilidade, em cada caso.

Também esclarece, especificando, o histórico de contratações em que prevista a discurrida exigência, bem como as (ocorrências de) licitações fracassadas.

A Comissão aduz que sempre avalia, em todos os planejamentos de compras/aquisições, as questões ambientais, sociais e econômicas subjacentes, com a diretriz da sustentabilidade, adotando as decisões/medidas que reputa apropriadas aos objetivos da mesma Lei Municipal 17.260/20.

Defende que a aludida previsão de conteúdo biodegradável nos bens licitados é comum/consolidada nas compras da Prefeitura.

E reafirma que a decisão suspensiva é oportuna, porquanto necessário (reconhece) que se averigue, de modo aprofundado, as condições da (futura) contratação, se eficaz a aposição do requisito da biodegradabilidade, ao propósito da sustentabilidade; informando, em conformidade, que o edital do pregão será revisto para a promoção de diligências a fim de verificar a viabilidade técnica e econômica de inserir a especificação "biodegradável" no descritivo.

As motivações elencadas pela Origem, bem como os procedimentos a serem realizados por aquela (como *supra* informados pela Comissão), estão em consonância com a decisão suspensiva dessa Colenda Corte, reconhecida e atendida, como informado, pela Origem/Comissão.

Sem prejuízo do exposto, salientamos que, no caso concreto, precisam ser verificadas as diversas peculiaridades do material biodegradável e eventuais desvantagens que diminuam ou mesmo suprimam, neste caso, eventuais impactos ambientais positivos. Isso porque, conforme já pontuado anteriormente, não há maiores considerações sobre os efeitos concretos e as condições de descarte e compostagem a serem observadas para que o plástico biodegradável apresente um impacto ambiental menos nocivo que o plástico convencional, considerando os fins a que se destina, motivo pelo qual mantemos o entendimento pela improcedência do ponto impugnado. O objeto licitado se trata de **cobertura / invólucro para óbito**.

Não há nos autos esclarecimentos sobre se o material comprado será descartado na forma do art. 3º, incisos VII e VIII (destinação ou disposição final ambientalmente adequada), da Lei Federal 12.305/2010 (norma nacional sobre o tema de resíduos sólidos), que dispõe:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

Neste caso, haveria benefícios ambientais, *em tese*, na escolha por material biodegradável.

Por outro lado, a cobertura/invólucro para óbito pode (**cabe esclarecimento da Origem sobre isso**) se tratar de resíduo perigoso, nos termos da Lei Estadual 12.300/2006 (Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes), artigo 35¹, com seu descarte realizado na forma da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC Nº 222/2018, da Anvisa:

¹ **Artigo 35** - Os resíduos perigosos que, por suas características, exijam ou possam exigir sistemas especiais para acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento ou destinação final, de forma a evitar danos ao meio ambiente e à saúde pública, deverão receber tratamento diferenciado durante as operações de segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final.

Seção III -Resíduos de Serviços de Saúde do Grupo A - Subgrupo A3

Art. 52 Os RSS do Subgrupo A3 devem ser destinados para sepultamento, cremação, incineração ou outra destinação licenciada pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Quando forem encaminhados para incineração, os RSS devem ser acondicionados em sacos vermelhos e identificados com a inscrição "PEÇAS ANATÔMICAS".

Seção V - Resíduos de Serviços de Saúde do Grupo A - Subgrupo A5

Art. 55 Os RSS do Subgrupo A5 devem ser encaminhados para tratamento por incineração.

Parágrafo único. Os RSS referidos no caput devem ser segregados e acondicionados em saco vermelho duplo, como barreira de proteção, e contidos em recipiente exclusivo devidamente identificado.

Se forem aplicáveis ao caso concreto estes dispositivos supramencionados, o material comprado será objeto de **sepultamento, cremação, incineração ou outra destinação licenciada pelo órgão ambiental, o que poderia afastar, em tese, os benefícios ambientais do material biodegradável, considerando a forma como será feito seu descarte.**

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**.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de relatório conclusivo, considera-se **improcedente** a Representação, sem prejuízo dos esclarecimentos que devem ser apresentados pela Secretaria Municipal da Saúde, conforme pontuado na análise conclusiva realizada.

Registramos que o Exmo. Conselheiro Relator apreciou o pedido de concessão de liminar para suspender o procedimento (de licitação), levantado pelo supra qualificado Representante; vindo a deferir essa solicitação, de modo a determinar a suspensão, cautelar, do mesmo procedimento (decisão presente à peça 10).

E, durante a 3.356ª Sessão Ordinária desta Corte de Contas, “o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator” (peça 17).

Em 13 de março de 2025

MATHEUS KLOTZ BUSCH
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Coordenador Chefe Substituto