II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-690/2025

Processo	-	TC/001748/2025
Denunciante	-	S&T Comércio de Produtos de Limpeza, Descartáveis e Informática Ltda.
Denunciada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Denúncia sobre supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 90036/SME/2024, cujo objeto é o registro de preços para futura aquisição de produto para prevenir assadura e toalha umedecida

3.386ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SME. EDITAL. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇO. AQUISIÇÃO DE PRODUTO PARA ASSADURA E TOALHA UMEDECIDA. HABILITAÇÃO. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. 1. A Administração Pública detém o poder-dever de autotutela, podendo anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, independentemente da preclusão do prazo recursal para os licitantes. Súmula 473, STF. Art. 71, I, L 14.133/2021. 2. É indevida a exigência pela Administração de documento não previsto no edital como condição de habilitação ou julgamento. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Princípio do Julgamento Objetivo. Art. 5º, L 14.133/2021. Acórdão TCU 2.036/2022 – Plenário. 3. A substituição da marca de produto previsto em Ata de Registro de Preços é medida excepcional, mas admissível quando houver previsão editalícia ou contratual, justificativa técnica e formalização do ato, assegurada a transparência, a impessoalidade e a igualdade. Acórdão TCU 3.332/2024 - Segunda Câmara. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da denúncia interposta pela empresa S&T Comércio de Produtos de Limpeza, Descartáveis e Informática Ltda., tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à denunciante e à Secretaria Municipal de Educação, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem como aos responsáveis arrolados (peça 34), arquivando-se os autos com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/001748/2025 – S&T Comércio de Produtos de Limpeza, Descartáveis e Informática Ltda. – Secretaria Municipal de Educação – Denúncia sobre supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 90036/SME/2024, cujo objeto é o registro de preços para futura aquisição de produto para prevenir assadura e toalha umedecida

DENÚNCIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. PREGÃO PARA SRP. AQUISIÇÃO DE PRODUTO PARA PREVENIR ASSADURA E TOALHA UMEDECIDA. INABILITAÇÃO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

1. Trata o presente de Denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa S&T Comércio de Produtos de Limpeza, Descartáveis e Informática Ltda., em face de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 90036/SME/2024, promovido pela Secretaria Municipal de Educação, que tem por objeto o registro de preços para a futura aquisição de produto para prevenir assadura e toalha umedecida. A Denunciante aponta, em síntese, a anulação de sua habilitação e vitória no Lote 03 do certame, com a posterior declaração de outra empresa como vencedora, em suposta afronta aos princípios da legalidade, julgamento objetivo e vinculação ao edital (peça 01).

2. Após o recebimento da denúncia, esta Relatoria determinou a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para que tomasse ciência dos fatos narrados e apresentasse manifestação prévia (peça 10).

3. Em sua manifestação prévia, a Secretaria Municipal de Educação defendeu a legalidade dos atos praticados no certame. Argumentou que a revisão do ato de habilitação da denunciante decorreu de uma análise mais aprofundada da documentação de qualificação técnica, na qual se constatou o não atendimento a requisitos essenciais do edital. A Pasta sustentou que a decisão foi pautada no princípio da autotutela administrativa e visou a garantir a seleção da proposta mais vantajosa, afastando qualquer alegação de direcionamento ou ilegalidade (peça 21).

4. Em nova petição, a denunciante reiterou os termos da inicial, refutando os argumentos da Secretaria Municipal de Educação. Alegou que a revisão do ato de habilitação, após a preclusão do prazo para recurso, seria ilegal e que a análise da qualificação técnica deveria ter ocorrido em momento anterior. Reforçou a tese de que a sua proposta atendia a todas as exigências do edital e que a sua desclassificação foi arbitrária (peça 25).

5. A Coordenadoria IX, em seu Relatório Conclusivo (peça 35), analisou as alegações da denunciante e concluiu pela improcedência da denúncia. A análise da equipe técnica foi dividida em três pontos principais a seguir relacionados. Para o item 2.1, quanto ao poder-dever da Administração de rever seus próprios atos, a Auditoria fundamentou que, em que pese a eventual preclusão do direito de um licitante recorrer em face de decisão da Comissão de Licitação, não se pode desconhecer o poder-dever da Administração de rever seus próprios atos, nos termos legais (Lei Federal nº 9.784/99, art. 53; Lei Federal nº 14.133/21, art. 71) e jurisprudenciais, citando a Súmula 473 do STF que estabelece que *"a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais"*. No item 2.2, sobre a alegada ausência de análise da ficha técnica do produto, a Auditoria concluiu que não havia previsão no edital para apresentação da "ficha técnica" do produto ofertado pelos licitantes, não havendo, portanto, falha da Comissão em não analisar referido documento, pois a exigência posterior da ficha técnica, sem previsão expressa no instrumento convocatório, poderia configurar inovação indevida das regras do certame. Por fim, no item 2.3, quanto ao procedimento de troca de marcas, a Auditoria entendeu que não foram encontradas irregularidades no procedimento administrativo, uma vez que a troca foi devidamente autorizada conforme publicação no Diário Oficial da Cidade e respaldada pela cláusula 7.4.11 da Ata de Registro de Preços (peça 35).

6. Diante das conclusões da Equipe de Auditoria, esta Relatoria, por meio de novo despacho (peça 36), determinou a intimação da Secretaria Municipal de Educação para que se manifestasse sobre o relatório conclusivo da Auditoria.

7. Em resposta, a Secretaria Municipal de Educação pronunciou-se sobre as conclusões da auditoria, reiterando a legalidade de seus atos e a correção dos procedimentos adotados no certame, em linha com sua manifestação prévia (peça 43).

8. Os autos retornaram à Equipe de Auditoria que, em sua manifestação, ratificou o entendimento anterior pela improcedência da denúncia, considerando que os esclarecimentos da Secretaria Municipal de Educação corroboraram a análise técnica anteriormente realizada (peça 47).

9. A Assessoria Jurídica desta Corte, em seu parecer, opinou pelo conhecimento da denúncia e, no mérito, pela sua improcedência. Acompanhou integralmente as conclusões da auditoria, fundamentando especificamente que: quanto ao item 2.1, o certame ainda não havia sido homologado, havendo apenas o julgamento e habilitação preliminar, o que permitiria o retorno dos autos para saneamento de irregularidades, conforme autoriza o art. 71, I da Lei Federal nº 14.133/2021; em relação ao item 2.2, o edital não exigiu a apresentação da ficha técnica como requisito de habilitação ou julgamento, sendo que a exigência posterior, sem previsão expressa no instrumento convocatório, poderia configurar inovação indevida das regras do certame; e sobre o item 2.3, o procedimento de troca de marcas foi regular, tendo sido devidamente autorizado e publicado no Diário Oficial, com respaldo na cláusula contratual específica (peças 49 e 50).

10. A Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação, com amparo nas conclusões dos Órgãos Técnicos desta Corte, requereu que a denúncia fosse julgada improcedente (peça 53).

11. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral (peça 55), com amparo nas manifestações da Equipe de Auditoria (peças 35 e 47) e da Assessoria Jurídica (peças 49 e 50), que não vislumbraram irregularidades nas alegações veiculadas na peça inicial, opinou pelo conhecimento e, no mérito, pela improcedência da Denúncia.

12. É o relatório.

VOTO

1. Preliminarmente, **CONHEÇO** da presente Denúncia, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

2. No que tange ao item 2.1, a Denunciante alega que a revisão de sua habilitação foi ilegal, sustentando que tal ato ocorreu após a preclusão do prazo para que os demais licitantes interpusessem recurso. Contudo, tanto a Auditoria quanto a Assessoria Jurídica desta Corte entenderam pela improcedência da alegação, sob o fundamento de que a Administração Pública possui o poder-dever de autotutela, podendo e devendo rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, independentemente da preclusão do direito de recurso para os particulares.

3. Adoto o entendimento dos Órgãos Técnicos. O princípio da autotutela administrativa, consolidado na Súmula 473 do Supremo Tribunal de Justiça, confere à Administração a prerrogativa de anular seus atos ilegais. Este poder-dever não se sujeita à preclusão que atinge os licitantes, pois visa à proteção do interesse público e à restauração da legalidade. Conforme leciona Marçal Justen Filho,[1] a indisponibilidade do interesse público impõe à Administração o dever de invalidar os atos que com ele sejam incompatíveis, não sendo razoável que um vício de legalidade seja mantido unicamente pela inércia dos particulares. A própria Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 71, inciso I, reforça essa prerrogativa ao permitir que a autoridade superior determine o retorno dos autos para saneamento de irregularidades, mesmo após encerradas as fases de julgamento e habilitação. Portanto, a atuação da Secretaria Municipal

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, página RL-1.2.

de Educação, ao rever o ato de habilitação para corrigir uma suposta ilegalidade, encontra pleno respaldo no ordenamento jurídico, não havendo que se falar em irregularidade no procedimento.

4. Em relação ao item 2.2, a Denunciante questiona a ausência de análise da ficha técnica do produto ofertado pela empresa concorrente, o que, em seu entender, configuraria falha no julgamento. Os órgãos técnicos desta Corte, de forma uníssona, afastaram a irregularidade, destacando que o edital do certame não previa a apresentação de tal documento como requisito de habilitação ou de julgamento das propostas, de modo que a sua exigência posterior pela Administração configuraria inovação indevida e afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

5. Acolho, também neste ponto, as conclusões da Auditoria e da Assessoria Jurídica. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, é pedra angular do procedimento licitatório, estabelecendo que o edital faz lei entre as partes e deve ser estritamente observado tanto pela Administração quanto pelos licitantes. Conforme leciona Marçal Justen Filho, *"na licitação, a vinculação à lei é complementada pela vinculação ao ato convocatório"*,[2] de modo que a Administração não pode exigir nem mais nem menos do que está previsto no edital. A exigência de documentos não previstos no ato convocatório, ainda que com a nobre intenção de aprofundar a análise técnica, viola a segurança jurídica e o princípio do julgamento objetivo. O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado sobre o cumprimento dos princípios da igualdade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório (Acórdão 2036/2022-TCU-Plenário).[3] Dessa forma, agiu corretamente a comissão de licitação ao se ater aos critérios de julgamento definidos no edital, não havendo que se falar em falha ou omissão por não analisar documento cuja apresentação não era obrigatória.

6. Por fim, no que se refere ao item 2.3, a Denunciante aponta suposta irregularidade no procedimento de troca da marca do produto a ser fornecido, que teria ocorrido após a assinatura da Ata de Registro de Preços. A Auditoria e a Assessoria Jurídica, ao analisarem o ponto, concluíram pela regularidade do procedimento, uma vez que a possibilidade de troca estava amparada em cláusula da própria Ata de Registro de Preços e que o ato foi devidamente formalizado e publicado pela Administração.

7. Acompanho o entendimento dos Órgãos desta Corte. A alteração da marca de um produto durante a execução de uma Ata de Registro de Preços é medida excepcional, mas possível, desde que devidamente justificada e amparada em previsão editalícia ou contratual. O Tribunal de Contas da União tem jurisprudência consolidada no sentido de que a troca de produto

---

[2] Idem, página RL-1.3.
[3] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2036/2022-TCU-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2022. Data da sessão: 14/09/2022. Acesso em: 26 set. 2025.

exige a devida justificativa acerca da impossibilidade de se cumprir o originalmente proposto, devendo observar os princípios da impessoalidade e igualdade (Acórdão 3332/2024-TCU-Segunda Câmara).[4] No caso em tela, a própria Ata de Registro de Preços, em sua cláusula 7.4.11, previa a possibilidade de convocação da empresa para prestar esclarecimentos, o que abrange a discussão sobre a execução do objeto. A substituição foi formalizada por meio de processo administrativo próprio e devidamente motivada e publicada, garantindo a transparência do ato. Assim, não se vislumbra ofensa aos princípios da isonomia ou da vinculação ao instrumento convocatório, mas sim o exercício regular da gestão contratual, visando a assegurar o cumprimento do objeto pactuado.

8. Ante o exposto, acolhendo como razões de decidir as manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica, e da Secretaria Geral, que compõem a instrução processual, **CONHEÇO** da Denúncia interposta por S&T Comércio de Produtos de Limpeza, Descartáveis e Informática Ltda., para, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE.**

9. **INTIMEM-SE** da decisão a Secretaria Municipal da Educação, a Denunciante e os Responsáveis arrolados (peça 34), encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

10. Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

[4] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3332/2024-TCU-Segunda Câmara. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2024. Data da sessão: 04/06/2022=4. Acesso em: 26 set. 2025.