

TC/014885/2024

Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90527/2024/SMS, cujo objeto é o registro de preços para o fornecimento de materiais de OPME - Sistema de placa e parafuso para região volar de radio distal, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia

Interessado(s): Secretaria Municipal da Saúde (*), André Santana Navarro

Relator: Ricardo Torres

Competência: PLENO

SENHORA ASSESSORA JURÍDICA SUBCHEFE

Trata-se de Representação proposta por *André Santana Navarro*, com pedido de concessão de medida cautelar de suspensão do Pregão Eletrônico nº 90527/2024/SMS (Processo nº 6110.2024/0005046-7), que tem por objeto a “instituição de registro de preços para o fornecimento de materiais de OPME - Sistema de Placa e Parafuso para Região Volar de Radio Distal, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia” (**Peça 1-2**). O processo licitatório foi deflagrado pelo Município de São Paulo, por intermédio da Secretária Municipal de Saúde.

Em síntese, o Representante alega a presença de uma aglutinação indevida do objeto no lote licitado (Lote 1 – Sistema de Placa e Parafuso para a Região Volar de Radio Distal), por reunir materiais de saúde de naturezas diversas e uso único, com descompasso nos quantitativos e potencial risco de reutilização indevida – “50 unidades de lâmina para serra oscilante (produto de uso único) para utilização de 877 placas para rádio distal (produto de uso único) –”. Segundo o Representante, a concentração de materiais desiguais em um único lote impacta na segurança e eficácia dos produtos e viola as regras sanitárias previstas no RDC Anvisa nº 594/2021 e Manual de Tecnovigilância da Anvisa – Versão 2021, e ao previsto no Manual de Boas Práticas de Gestão das Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME). Requer, assim, a suspensão do processo licitatório até final decisão, dado o potencial risco ao patrimônio público, bem como a procedência da Representação, a fim de que o edital seja retificado ou anulado, corrigindo-se a ilegalidade detectada (**Peça 1**).

A Unidade Técnica de Protocolo e Autuação informa que, em pesquisa realizada nos sistemas Visões e e-TCM, localizou o seguinte processo que guarda relação com o assunto objeto da presente Representação: TC/014886/2024 (Representação)¹ – **(Peça 4)**.

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, em análise perfunctória, decidiu pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo Representante, dada a ausência de preenchimento de seus requisitos autorizadores, e pela determinação de intimação da Pasta Responsável e demais interessados sobre a r. Decisão proferida, conforme se infere do trecho abaixo transcrito **(Peça 5)**:

[...]

De início, cumpre ressaltar que a suspensão de certame conduzido pela Administração é medida gravosa, justificável apenas caso evidenciados sérios indícios de grave violação aos princípios de ordem pública que regem o processo licitatório, o que não se verifica no caso em tela.

Em análise perfunctória, o fato de o edital (peça 02) incluir dois itens de uso único diferentes em um mesmo lote, prevendo quantidades diversas para disponibilização, não parece implicar uma lógica de utilização concomitante ou proporcional de ambos – o que levaria a uma possível reutilização indevida de material de uso único -, mas em escolha de planejamento da unidade gestora diante de sua discricionariedade, por conveniência e oportunidade.

Dessa forma, ausentes os elementos autorizadores da concessão de medida acautelatória, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, é de rigor o indeferimento do pedido.

Diante do exposto, INDEFIRO o pedido de medida cautelar.

PUBLIQUE-SE.

Após publicação, oficie-se a Origem e demais interessados acerca da decisão proferida, nos termos regimentais, no prazo de 05 (cinco) dias úteis.”

¹ O TC 14.886/2024 cuida de Representação, oferecida por Ana Cristina Nascimento Santos, em face Pregão Eletrônico nº 90527/2024/SMS (Processo nº 6110.2024/0005046-7), que tem por objeto a “instituição de registro de preços para o fornecimento de materiais de OPME - Sistema de placa e parafuso para região volar de radio distal, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia”.

O Secretário Municipal de Saúde, Senhor Luiz Carlos Zamarco, e o Representante, Senhor André Santana Navarro, foram regularmente oficiados/intimados da r. Decisão para conhecimento e oferecimento de manifestação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis (**Peça 6-10 e 11**). O Representante e a Pasta responsável apresentaram tempestivamente as suas manifestações (**Peças 12 e 13, respectivamente**).

Na sequência, e por determinação do Nobre Relator, os autos foram encaminhados para manifestação da D. Auditoria (**Peça 15**), a qual, após detida análise técnica, apresentou o seu “Relatório Preliminar de Representação”, acompanhado dos documentos de suporte (**Peças 17-19**), no qual concluiu pela improcedência da Representação, nos seguintes termos:

“4. CONCLUSÃO

Após análise do alegado na Representação apresentada nesta Corte por André Santana Navarro em face do Edital de Pregão Eletrônico (PE) 90527/2024-SMS.G, entendemos improcedente o pedido formulado.” (**Peça 19**)

Em razão das conclusões apresentadas pela D. Auditoria, e por determinação do Nobre Senhor Conselheiro Relator (**Peça 20**), a Secretaria Municipal de Saúde, na pessoa de seu Secretário Municipal, foi novamente oficiada para conhecimento do “Relatório Preliminar de Representação” (**Peça 19**) e apresentação de sua manifestação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme previsto no artigo 3º, § 2º, combinado com o artigo 2º, § 1º, ambos da Resolução nº 18/19 (**Peças 21-22 e 23**). A Pasta Responsável deixou transcorrer o prazo *in albis*.

Em nova manifestação nos autos, o Representante trouxe à colação recente acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União, de nº 1626/2024, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia², a fim de subsidiar o seu pleito de procedência da Representação (**Peças 24-25**).

² **Acórdão nº 1626/2024 – TCU – Plenário.** “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em: a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente; [...] c) dar ciência

O presente processo passou a tramitar em conjunta com o TC nº 14886/2024 por ordem do Nobre Conselheiro Relator (**Peças 27-28**).

Neste momento, e por determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica – AJ para conhecimento e manifestação (**Peça 30**).

É o breve Relatório. **Passo a opinar.**

I. Análise jurídica

a) Admissibilidade

A Unidade Técnica de Protocolo e Autuação certifica à **Peça 3**, que, por força das disposições constantes na Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, os documentos pessoais do Representante indicados em sua Inicial (Carteira Nacional de Habilitação - CNH e Certidão de Quitação Eleitoral) não foram anexados aos autos, mas poderão ser consultados no Protocolo Eletrônico em caso de necessidade.

Assim sendo, preliminarmente e sob o aspecto formal, a presente Representação preenche os requisitos legais e normativos para seu regular conhecimento (**Peças 1-2**), ficando, desde logo, assentada sua admissibilidade, nos termos do artigo 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)³ e artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas (RITCMSP)⁴.

ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia/HC-UFG - Ebserh, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90035/2024 (processo administrativo 23860.027996/2023-71), para que sejam adotadas medidas internas com vistas ao aprimoramento do sistema e à prevenção de outras ocorrências semelhantes: [...] c.1) insuficiência do Estudo Técnico Preliminar adotado para justificar o agrupamento dos itens constituintes do Grupo 4 (item 3.2) do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 90035/2024, com ausência de análise de alternativas à opção de agrupamento adotado e uso de levantamentos deficientes quanto aos preços praticados e à existência de fornecedores aptos ao atendimento do objeto, na quantidade e na forma pretendida no agrupamento, o que configura restrição excessiva à competição e contraria o disposto no art. 32, inciso III, da Lei 13.303/2016, e na Súmula 247 da jurisprudência deste Tribunal;

³ **Art. 170. [...] § 4º.** Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle

b) Mérito

O Representante relata a presença de uma aglutinação indevida de itens “dissimilares e de uso único” no Lote licitado (no caso, *Placas de Radio Discal e Lâmina para Serra Oscilante*), com quantitativos desproporcionais e potencial risco de combinação e de utilização inapropriada. Segundo ainda expõe, a combinação inapropriada destes itens é proibida pelas normas da ANVISA (RDC 594/2021) e Manual de Tecnovigilância da ANVISA – Versão 2021, e pelo Manual de Boas Práticas de Gestão das Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME) – (**Peças 1 e 12**). Posteriormente, e com o objetivo de corroborar os seus argumentos, o Representante juntou aos autos acórdão recente proferido pelo Tribunal de Contas da União que analisa licitação que envolve o fornecimento de insumos médicos e a deficiência dos estudos técnicos preliminares quanto ao agrupamento de itens e de sua pesquisa de preços (**Peça 24**).

Sob o prisma jurídico, a aglutinação indevida de objetos em licitações ocorre quando diferentes itens, que não são funcionalmente compatíveis ou possuem características distintas, são agrupados em um único lote ou contrato. Esse agrupamento inadequado pode resultar em restrição à competitividade, aumento de custos, comprometimento da qualidade ou segurança dos produtos, além de criar riscos técnicos na execução do contrato, como o uso inadequado de itens que não deveriam ser combinados. Além disso, tal prática pode violar os princípios da isonomia e da eficiência, prejudicando o processo licitatório e o interesse público.

Para comprovar a irregularidade apontada no presente caso concreto, todavia, a apresentação um conjunto robusto de evidências técnicas e jurídicas por parte do Representante, capaz

interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

⁴ **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.

de demonstrar a incompatibilidade entre os itens aglutinados e os efeitos prejudiciais dessa prática, seria indispensável. Além disso, seria necessário comprovar os riscos concretos à competitividade do certame e a isonomia que envolve a disputa.

No entanto, tais elementos de prova não estão presentes nos autos, comprometendo a efetiva demonstração da alegada irregularidade.

Assim sendo, e na esteira da arguta análise técnica empreendida pela D. Auditoria (**Peça 19**), opino, neste momento, e s.m.j., pela improcedência da Representação.

II. Conclusão

Ante o exposto, considerado as informações prestadas pela Unidade Técnica de Protocolo e Autuação certificadas na Peça 3, opino, s.m.j., pelo *conhecimento da presente Representação*, uma vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade.

No *mérito*, com base na análise e conclusões alcançadas pela D. Auditoria (**Peça 19**), e no acima exposto juridicamente, manifesto-me, s.m.j, pela *improcedência da Representação* oferecida por *André Santana Navarro*, sem prejuízo das considerações e eventuais recomendações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 30 de setembro de 2024.

Ana Cristina Fecuri
Assessor de Gabinete I
OAB/SP 125.181

ACF/