

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço 2025/01251	e-TCM 04271/2025	Período de abrangência N/A	Período da realização Relatório Preliminar 31.03.25 a 07.04.25 Relatório Conclusivo 08.05.25 a 13.05.25
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal de Saúde (SMS)			
Objeto de fiscalização EDITAL - Pregão Eletrônico 90316/2025/SMS – Registro de Preços para o fornecimento de creme hidratante protetor para diabéticos.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$) R\$ 206.034.070,80		Montante fiscalizado (em R\$) N/A	
Objetivo da fiscalização Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.			
Equipe técnica			
Relatório Preliminar			
Allan Sidney José de Melo Sigg (Auditor de Controle Externo)		20.256	
Mariana Mendes Cruz Ferreira (Supervisora de Controle Externo)		20.228	
Luiz Gustavo De Oliveira Vieira (Coordenador de Controle Externo)		20.253	
Relatório Conclusivo			
Allan Sidney José de Melo Sigg (Auditor de Controle Externo)		20.256	
Mariana Mendes Cruz Ferreira (Supervisora de Controle Externo)		20.228	
Luiz Gustavo De Oliveira Vieira (Coordenador de Controle Externo)		20.253	

LISTA DE TABELAS

Nome da tabela.....	Página
Tabela 01 (Quantitativos das cotações)	22
Tabela 02 (Indicação de preços parâmetros)	22

LISTA DE SIGLAS

ARP	– Ata de Registro de Preços
CFM	– Conselho Federal de Medicina
CMA	– Consumo Médio Anual
CMM	– Consumo Médio Mensal
CRS	– Coordenadoria Regional de Saúde
ETP	– Estudo Técnico Preliminar
IN	– Instrução Normativa
LLC	– Lei de Licitação e Contratos (LF 14.133/21)
LF	- Lei Federal
PNCP	– Portal Nacional de Compras Públicas
RE	– Recurso Extraordinário
SEI	– Sistema Eletrônico de Informações
SEGES	– Secretaria Municipal de Gestão
SMS	– Secretaria Municipal da Saúde
TR	– Termo de Referência

RESUMO

Trata-se de Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, deflagrado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), que tem como objeto o Pregão Eletrônico Nº 90316/2025/SMS para formalização de registro de preços para o fornecimento de creme hidratante protetor para diabéticos, cujo valor anual estimado é de R\$ 206.034.070,8 (duzentos e seis milhões, trinta e quatro mil e setenta reais e dez centavos).

O trabalho justifica-se pelo valor estimado da contratação.

A presente análise verificou que a assunção de despesas como gasto corrente municipal levanta questões de ordem legal, normativa e metodológica não enfrentadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que não realizou estudo adequado na fase interna da licitação que justificasse o formato adotado, notadamente em função do aumento quantitativo verificado e da formulação exigida para o produto.

Neste sentido, foram constatadas desconformidades relativas a pesquisa de preços, exigências documentais e justificativas relativas ao objeto e à fase de planejamento da licitação.

Entre as irregularidades constatadas destacam-se:

- a) O ETP, elemento central e obrigatório do planejamento, não foi realizado, não havendo qualquer justificativa nos autos do processo administrativo para a ausência deste procedimento;
- b) Ausência de descrição da necessidade da contratação, em seus aspectos qualitativos e quantitativos;
- c) Ausência de justificativa para o aumento de 175% no quantitativo estimado em relação à ARP vigente;
- d) Ausência de pesquisa de preço realizada de acordo com os padrões mínimos previstos na legislação e com desvios metodológicos significativos;

- e) Ausência de justificativa para licitação em lote único;
- f) Requisito de qualificação técnica que não corresponde ao objeto licitado.

A Manifestação Prévia da Origem apontou para a padronização do objeto, apesar da não observância de critérios normativos e técnicos exigidos para o processo.

Neste sentido, diante das impropriedades observadas, conclui-se que o Edital, em sua composição atual, não reúne condições de prosseguimento, devendo ser corrigidas as irregularidades constantes dos achados relatados, a começar pelo total replanejamento da Licitação e sua justificativa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Destinatários da fiscalização	7
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização	8
1.2.1. Histórico e contratação anterior do objeto licitado	9
2. Metodologia.....	9
2.1. Critérios adotados	9
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados.....	9
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	10
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	10
3.1. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP).....	10
3.2. Ausência de descrição da necessidade da contratação	14
3.3. Estimativa quantitativa para a contratação	19
3.4. Estimativa do valor da contratação	21
3.5. Ausência de critérios de parcelamento	24
3.6. Ausência de avaliação conclusiva	27
3.7. Falta de justificativa para critério adotado na habilitação técnica	27
4. CONCLUSÃO.....	29

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 90316/2025/SMS (processo SEI 6018.2025/0011469-6), deflagrado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) para registro de preços para o fornecimento de creme hidratante protetor para diabéticos.

O presente procedimento foi autorizado por meio da Ordem de Serviço (OS) de Fiscalização nº 2025/01251 (peça 1), devido ao enquadramento do valor no parâmetro de obrigatoriedade estabelecido no inciso I do artigo 4º da Resolução nº 24/23, deste Tribunal de Contas.

1.1. Destinatários da fiscalização

Os principais destinatários são:

- Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), no exercício da função julgante, responsáveis pelo julgamento do objeto da auditoria e pela emissão de determinações, recomendações e ciências que forem consideradas pertinentes;
- A Secretaria Municipal de Saúde (SMS), enquanto órgão jurisdicionado, na condição de contratante;

Os resultados da fiscalização podem, ainda, ser levados ao conhecimento dos interessados a seguir elencados:

- Usuários dos serviços de saúde do Município;
- Potenciais interessados e fornecedores do objeto da contratação;
- Ministério Público do Estado de São Paulo;
- Meios de comunicação (imprensa);
- Associações e organizações da sociedade civil;
- Sociedade em geral, de modo a ampliar a divulgação da fiscalização, com contribuição para a *accountability* pública.

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

A presente fiscalização tem como objeto o Edital de Pregão Eletrônico nº 90316/2025/SMS contido na peça 3 (SEI 122543087) e tem como objetivo verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito.

O escopo do trabalho foi definido tendo por base os critérios que constam no subitem **2.1**, após avaliação da Auditoria quanto aos aspectos mais relevantes da contratação, considerando sua estruturação lógica e suas características.

O Edital tem como objeto o registro de preços para o fornecimento creme hidratante protetor para diabéticos.

O valor anual estimado da contratação é de R\$ 206.034.070,8 (duzentos e seis milhões, trinta e quatro mil e setenta reais e dez centavos).

O processo administrativo de aquisição (SEI) foi autuado sob o nº SEI 6018.2025/0011469-6.

Na instrução do eTCM foram juntados:

- Edital de Pregão Eletrônico 90316/2025/SMS anterior (peça 3, SEI 122543087);
- Termo de Referência Digital (peça 4, SEI 120793776);
- Descritivo técnico (Peça 5, SEI 119301825);
- Pesquisa de preços (Peça 06, SEI 120807568);
- Pesquisa de preços (Peça 07, SEI 120807673);
- ARP comparativas (Peças 08 a 11)
- Artigo científico do Journal of the American Academy of Dermatology (Peça 12)
- Nota técnica do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Peça 29)

A abertura do certame foi publicada no PNCP, em 28.03.25, com sessão pública inicialmente agendada para o dia 14.04.25, às 09h, que foi suspensa em função de determinação do Conselheiro Relator do presente processo (Peça 17).

1.2.1. Histórico e contratação anterior do objeto licitado

O fornecimento da medicação atualmente é realizado por meio da ARP 350/2023/SMS.G (Processo Administrativo SEI N°: 6018.2023/0010402-6, peça 13) com vigência inicial de um ano, assinada em 27.06.23 e prorrogada pelo período de 27.06.24 a 27.06.25.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os critérios adotados foram, principalmente, os seguintes:

- Lei Federal (LF) nº 14.133/21;
- Decreto Municipal (DM) nº 62.100/22;

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados

A fiscalização foi realizada, essencialmente, por meio de exame documental, considerando os documentos e informações disponíveis no processo da contratação (6018.2025/0011469-6) e outros relativos ao objeto da contratação, bem como publicações no DOC.

Em cada uma das etapas realizadas – quanto à verificação de Fase Interna da Contratação, Conteúdo do Edital, Conteúdo do Termo de Referência, Minuta do Termo de Contrato e Fase Externa da Contratação – as situações encontradas foram comparadas com os respectivos critérios adotados e o resultado foi registrado em Documentação de Auditoria.

Os textos originais em língua estrangeira que constam nas notas de rodapé foram traduzidos livremente pelo auditor responsável a partir de sua própria experiência e interpretação.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

A principal limitação do trabalho decorre da disponibilidade temporal e da urgência da fiscalização diante da complexidade, da multidisciplinariedade e da relevância do objeto em tela, além da tecnicidade e da complexidade do objeto da contratação. Sob tal condição, coube à Auditoria identificar os elementos norteadores da contratação, com foco nos aspectos mais relevantes, sem prejuízo da observância aos manuais de fiscalização aplicáveis desta Corte de Contas, com vistas a preservar o interesse público e a regularidade da contratação.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Os achados de auditoria estão expostos a seguir, por ordem de relevância e estruturação temporal de um planejamento licitatório.

Elementos relativos à fase interna do Certame

3.1. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP)

a) Situação encontrada

Embora haja informações pontuais relativas à fase de planejamento e que serão analisadas a seguir, não há Estudo Técnico Preliminar nos Autos do Processo ou informações que justifiquem esta ausência.

O Termo de Referência Digital (Peça 04) constante no processo remete, em seu campo destinado a fornecer informações relativas aos ETP, ao Doc. SEI 119301825 (Peça 05). Este último é apenas um descritivo do objeto sem relação com o instrumento de planejamento previsto pela LF nº 14.133/21 e denominado Estudo Técnico Preliminar.

a) Critérios

Art. 18, I da LF 14.133/21;

b) Evidências

Processo administrativo correspondente

Manifestação Prévia da Origem (Peça 25, fl. 07)

O creme hidratante protetor para diabéticos já foi padronizado mediante nota técnica no processo SEI 6018.2023/0010402-6, de forma que houve um estudo técnico anterior, levando à definição dos requisitos, características técnicas, padrões de qualidade e justificativas necessárias para a aquisição do produto, sendo, então integrado ao catálogo eletrônico de padronização, em 07/03/2023 e não foram realizadas alterações nos parâmetros utilizados anteriormente.

Destarte o procedimento de padronização, cumpre o papel do ETP, já que atesta que a necessidade da administração foi devidamente analisada e documentada.

Sendo assim, a elaboração de novo ETP seria redundante, pois implicaria a repetição de estudos e justificativas que já constam no processo de padronização — exatamente como reconhece o texto legal vigente. Isso está alinhado com os princípios da eficiência e economicidade da Administração Pública, ao evitar o retrabalho e a duplicação de esforços, otimizando recursos e tempo.

A padronização consolidada no processo SEI mencionado garante a aderência do objeto às necessidades da Administração, conferindo a segurança jurídica e técnica necessária para a contratação.

Apesar da dispensa do ETP, é imprescindível ressaltar que todas as demais etapas e documentações do processo licitatório — como Termo de Referência, Edital, e demais exigências legais — foram rigorosamente observadas, resguardando a transparência, a competitividade e o interesse público.

Desta forma, a dispensa do ETP está não só embasada na legislação, como também justificada pela racionalidade, eficiência administrativa e documentação prévia já existente e aprovada pela própria Administração.

Análise da Auditoria

Nota-se que não houve processo de padronização.

A Origem remete ao doc. SEI 124673490, elaborado pela “Comissão Especial de Análise, Padronização e Controle de Curativos Médicos em Geral (CPCM/SMS)”, com o objetivo de padronizar o item “creme hidratante protetor para diabéticos”. Tal documento traz justificativa para contratação, com dados sobre a diabetes no mundo. O documento foca na necessidade de aquisição de um elemento hidratante para diabéticos de forma genérica, sem justificar a escolha dos elementos da formulação.

Na nota técnica não há a observância de qualquer elemento preconizado pelo Artigo 43 da LF 14133/21:

Art. 43. O processo de padronização deverá conter:

I - parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;

II - despacho motivado da autoridade superior, com a adoção do padrão;

III - síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido, divulgadas em sítio eletrônico oficial.

O primeiro elemento a ser analisado é a noção de processo de padronização.

Nota-se que existe a necessidade de um procedimento de padronização específico para o cumprimento da norma legal conforme o entendimento desta Auditoria, respaldado por outros Tribunais de Contas. O TCE Santa Catarina, inclusive, publicou nota técnica específica sobre a questão¹:

A DLC² sugere o exame e a aprovação de Nota Técnica orientando os gestores fiscalizados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina nos seguintes termos:

1. O processo específico de padronização deve ser conduzido com base em critérios objetivos e a decisão deve ser fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos que **evidenciem e comprovem as vantagens econômicas na padronização do objeto**, devendo-se considerar as especificações técnicas e estéticas, o desempenho do produto, a análise de contratações anteriores, o custo e as condições de manutenção e garantia, acarretando a redução de custos para a Administração Pública e ganho de eficiência e eficácia, de modo a atender ao interesse público visado com as futuras contratações.

2. A autoridade administrativa superior deverá, por meio de despacho motivado, decidir acerca da adoção do padrão estabelecido.

3. A síntese da justificativa e a descrição sucinta do padrão definido deverão ser divulgadas em sítio eletrônico oficial. (Peça 29)

¹ Nota Técnica n. TC 4/2023

² Direção de Licitações e Contratos.

A doutrina consultada³ tem igual posicionamento:

O regulamento deverá identificar, de forma clara, as formalidades para início e término do procedimento, suas fases e os objetivos a serem alcançados em cada uma delas, prevendo, ainda, formas alternativas de divulgação dos seus resultados, como, por exemplo, no site do próprio órgão. Salienta-se que o processo, contudo, não poderá prescindir dos elementos listados, que poderão apenas sofrer apenas variações atreladas à natureza do objeto a ser padronizado – bem, serviço ou obra. Em linhas gerais, sugere-se:

1ª Fase: designação de comissão

2ª Fase: análise e diagnóstico da situação atual

3ª Fase: apuração das necessidades administrativas e exame de alternativas

4ª Fase: instauração do processo administrativo de padronização

5ª Fase: instrução do processo, incluindo a realização de testes, se necessário

6ª Fase: análise e relatório conclusivo

7ª Fase: despacho motivado da autoridade competente

8ª Fase: publicidade

Não é possível se falar em padronização sem que o respectivo processo esteja devidamente regulamentado pelo ente público.

Não há demonstração de vantagem ou benefício administrativo, técnico ou econômico em relação ao produto descrito no presente edital em relação aos demais produtos disponíveis no varejo atualmente e que são, conforme demonstrado, adotados pelas demais entidades públicas que realizaram compras públicas de hidratantes para o público diabético.

Não há demonstração de custo e a sua justificativa para a diferença notável de valor em relação aos produtos disponíveis no varejo, como exige claramente a legislação. Importante registrar que o item 6 “Impacto Orçamentário” da nota técnica (doc. SEI 124673490) informa

³ <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/07/15/a-padronizacao-de-bens-e-servicos-na-lei-no-14-133-21-e-a-possibilidade-de-carona-por-outro-orgao-ou-entidade/>

que o valor de mercado do item varia entre R\$ 45,90 e R\$ 69,90, valores muito diferentes do verificado na pesquisa de preço do certame (média de R\$ 216,29, peça 07), mesmo a pesquisa de valor tendo sido com base em sites de internet, conforme informado na Nota Técnica (a pesquisa não foi incluída), ou seja, levando-se em conta o custo final do varejo sem a captura das economias de escala relativas ao volume previsto para essa licitação.

Apontamento mantido pela Auditoria.

3.2. Ausência de descrição da necessidade da contratação

a) Situação encontrada

Como já afirmado, não há planejamento na fase interna da licitação, havendo pontos de informação em relação aos quantitativos e ao orçamento da aquisição, o que de maneira alguma supre as exigências legais mínimas previstas na LF 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:

(...)

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Deste modo, a elaboração da presente análise focará basicamente na análise dos cinco pontos mínimos básicos (incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 da LF nº 14.133/2021).

O primeiro destes cinco itens é o destacado em epígrafe, como descrição da necessidade da contratação.

A justificativa descrita para uma aquisição de mais de R\$ 200 milhões de reais em um ano é a seguinte:

A aquisição de **Curativos** nas suas diversas especificidades, se faz necessária em razão dos inúmeros tipos de lesões agudas e crônicas que se apresentam em nossas Unidades prestadoras de Assistência à Saúde.

- Considerando que as orientações de uso dos próprios nos garantem efeitos satisfatórios nos casos cadastrados em nossas Unidades, e Polos de Curativos, além de permitirem uma troca com maior prazo e resultados favoráveis evitando com isso internações ou intervenções de cunho cirúrgico (grifo nosso).

Não há justificativa nos Autos sobre a relação entre cremes hidratantes para diabéticos e os curativos em questão, no que consiste a referida troca e como um creme hidratante poderia evitar uma intervenção de cunho cirúrgico.

Não há, no processo, laudo médico de suporte ao texto indicado acima ou ao descritivo de compra indicado no Termo de Referência. Não há, ainda, perfil de uso, dos mecanismos de controle de dispensação dos medicamentos e do acompanhamento clínico dos beneficiários.

Outro ponto que chama bastante atenção é a **formulação do medicamento**, que não se assemelha aos cremes hidratantes para diabéticos existentes no mercado, exigindo em sua composição, minimamente: triglicerídeos do ácido cáprico/caprilico, óleo de girassol, óleo de rosa mosqueta, aloe vera, arnica, palma rosa, bétula, vetiver, açafrão, curcumina, calêndula, pantenol, trimethylsiloxysilicate e vitamina E.

Em face da especificidade dos princípios ativos que compõem o objeto, realizamos diligências em farmácias físicas de 4 redes diferentes e não havia produto que satisfizesse as condições do Edital em nenhuma das diversas farmácias consultadas.

O TR foi analisado pelo farmacêutico responsável em cada visita, causando estranhamento, tanto pela ausência de componentes básicos e de eficácia comprovada como a ureia e o ácido láctico, como pela obrigação de itens como açafrão e curcumina (polifenol presente no próprio açafrão), óleo de rosa mosqueta, palma rosa e demais exigências, sem paralelo com as opções disponíveis nas unidades visitadas.

Os profissionais consultados igualmente afirmaram desconhecer algum produto no mercado varejista que satisfizesse a condição do edital e que tais itens provavelmente teriam o condão de aumentar injustificadamente o valor dos itens.

Nota-se que a quase totalidade de hidratantes específicos para diabéticos tem ureia como princípio ativo, mas que não foi exigido pela SMS:

Hidratantes cujo princípio ativo é a ureia são efetivos e bem tolerados para cuidados em pele desidratada em pacientes diabéticos. Profissionais de saúde veem a ureia como essencial para a manutenção da hidratação cutânea e prevenir complicações decorrentes de escamação em pacientes diabéticos.⁴

Ou ainda:

Ureia é um hidratante natural devido a sua natureza altamente higroscópica e queratolítica, fazendo dela o componente hidratante ideal. A eficácia e segurança de uma loção hidratante contendo 10% de ureia foi testado em 20 pacientes com diabetes tipo 2 (...) após 28 dias, 90% dos pacientes tinham pés com hidratação normal ou moderada em comparação com 25% dos que não receberam o nenhum tratamento. (Peça 12)⁵

Nota-se ainda que todas as licitações localizadas no PNCP, em rápida pesquisa para o mesmo produto, tinham ureia 10% ou 5% em suas fórmulas (peças 08 a 11), sendo este princípio ativo ausente e substituído por ingredientes diversos sem qualquer justificativa.

⁴ Urea-based moisturizers are effective and well-tolerated for managing dry skin in diabetic patients. HCPs view urea as essential for maintaining skin hydration and preventing complications associated with xerosis in DM. - https://www.researchgate.net/publication/386285311_Understanding_the_healthcare_professionals'_perspective_on_the_management_of_diabetic_dry_skin_and_the_role_of_urea-based_topical_application (consultado em 02.04.25)

⁵ Urea is a natural moisturizing factor due to its highly hygroscopic nature and a keratolytic, making it an ideal moisturizer ingredient. The efficacy and safety of a moisturizing lotion containing 10% urea (CSL) was assessed in 20 subjects with type 2 diabetes. Subjects with moderate dry feet, including fissuring, applied CSL daily to 1 randomly selected foot for 28 days. The other foot served as an untreated, internalized control. Clinical assessments included dryness, fissures, and calluses; instrumental assessments included hydration, transepidermal water loss (TEWL), skin pH, and roughness. After 28 days, 90% of the treated feet had normal or mildly dry skin compared with 25% of the untreated feet ($P < .05$).

Verifica-se inclusive que as fórmulas exigidas nas peças 08 a 11 são semelhantes, exigindo a ureia como princípio ativo e podem ser facilmente encontradas no varejo, ao contrário da exigida na presente licitação.

Na diligencia realizada, não foi localizado nenhum hidratante específico para diabéticos que não tivesse ureia em sua formulação. Tal informação foi confirmada pelos farmacêuticos que atenderam o auditor responsável.

Ainda nesse tema, informamos que o edital foi impugnado pela empresa Elo Soluções (doc. SEI 123275944), no bojo do processo administrativo da licitação em tela, quanto à especificidade da fórmula do creme hidratante:

12. Ao impor a aceitabilidade somente de uma única fórmula tão específica para o fornecimento do objeto, como no exemplo citado, corre-se o risco de favorecer determinado fabricante que produz especificamente produto com a fórmula determinada, excluindo outros fabricantes que podem oferecer soluções igualmente adequadas, mas com variações de substâncias na fórmula, sem que isso acarrete qualquer dano ao consumidor final.

13. Reforça-se que nenhuma composição de produto deve ser engessada em editais de licitação, sobretudo em se tratando de insumos que admitem soluções formuladas com diferentes ativos, desde que tecnicamente equivalentes. Um creme para pele diabética, por exemplo, não precisa conter, necessariamente, os 14 componentes listados no edital. **Com apenas cinco ou seis substâncias com propriedades hidratantes, regeneradoras e protetoras da barreira cutânea, já se pode alcançar um produto eficaz, seguro e adequado para o público-alvo.**

14. Dessa forma, é tecnicamente possível atender à finalidade da contratação com formulações mais enxutas, compostas por ativos como, por exemplo: Capsaicina Nano, Vitamina E, Glicerina, Óleo de Girassol e Óleo de Amêndoas. Tais ingredientes são suficientes para garantir hidratação e proteção cutânea.

[...]

17. É necessário esclarecer que, no presente caso, inexistente justificativa plausível para a exigência de uma fórmula tão específica para o fornecimento do objeto conforme estabelecido no edital de licitação.

A impugnação ainda não foi devidamente analisada pela SMS, em virtude da suspensão do Certame.

É imprescindível que a Origem justifique de maneira técnica em qual item do processo SEI 6018.2025/0011469-6 consta a fundamentação científica para a formulação exigida no Termo de Referência, notadamente em função da diferença de ingredientes exigidos em licitações semelhantes e nas opções disponíveis no mercado varejista.

Além da formulação injustificada, também não há elementos nos autos que justifiquem o tamanho das unidades (120g).

Conforme já mencionado, em diligência a 4 redes distintas de farmácias, apenas uma tinha um item cuja embalagem era de 120 g. Não se sabe, portanto, como foi definido o volume do produto na embalagem, notadamente qual estudo foi realizado pela Origem em relação ao perfil dos pacientes para definir este quantitativo unitário.

Além da formulação, é necessária a comprovação pela origem do tamanho da embalagem em relação a sua disponibilidade no mercado, a fim de afastar qualquer suspeita de direcionamento.

No estado em que se encontra, não há qualquer indicação do interesse público a ser satisfeito, nem do ponto de vista médico nem do jurídico-financeiro.

b) Critérios

Art. 18, II, § 1º, I e V da LF 14.133/21;

c) Evidências

Processo administrativo correspondente.

Manifestação Prévia da Origem (Peça 25, fl. 07)

Diante das informações prestadas no item 3.1, o material faz parte dos materiais padronizados, de forma que a atual Ata de Registro de Preços teve o fim de sua vigência em 12/03/2025, sendo necessária abertura de novo procedimento licitatório para que não haja solução de continuidade no fornecimento do material destinado ao tratamento do pé diabético preventivamente, visto que manter o controle de sintomas e fatores agravantes

do diabetes como forma mais eficaz de evitar o surgimento dessa e de outras complicações.

Porém, a fim de deixar elucidado o apontamento informamos que a justificativa encontra respaldo na Nota Técnica 078026076, nos autos do processo 6018.2023/0010402-6 e para devida instrução processual, foi encartada em doc 124673490.

Análise da Coordenadoria

Conforme já demonstrado acima, não houve processo de padronização nem no âmbito formal nem no material.

De fato, não houve esclarecimento pela Origem quanto às questões trazidas no achado.

Questões como a formulação do objeto, a ausência de produtos com as características indicadas no varejo e o impacto financeiro das especificidades encontradas são sequer abordadas nas respostas. O peso da embalagem também não é tratado pela Origem.

A Origem não esclarece sequer a justificativa apresentada para esta compra e que foi questionada pela Auditoria no início do achado.

Nesse sentido, o achado resta mantido pela ausência de elementos pertinentes ou de esclarecimento trazidos pela Origem.

3.3. Estimativa quantitativa para a contratação

a) Situação encontrada

A quantidade estimada para o fornecimento é de 990.120 unidades ao ano (novecentos e noventa mil e cento e vinte unidades) de um único tipo de creme hidratante.

O documento que embasa a quantidade é composto por uma série de e-mails encaminhados pela SMS às áreas envolvidas, com registro de 3 respostas, sendo uma da CRS Oeste (de CCM de 2.000 e CMA de 24.000), do Hospital e Maternidade Mario de Moraes Altenfelder Silva (CCM de 20 unidades e CMA de 240) e resposta da Coordenadoria de Atenção Básica, com um quadro totalizando 78.643 de CMM e 943.716 de CMA.

Não há documentação corroborando tais informações.

Chama a atenção que o quantitativo previsto na ARP atual seja de 360.000/ano, número este mantido na prorrogação já citada no subitem 1.2.1 acima.

Assim, houve um aumento de 175% na contratação subsequente.

Não há justificativa para tal incremento e, portanto, para o número estimado pela Origem.

De fato, se em um ano, contando da última prorrogação em 27.06.24 houve tamanho aumento, indaga-se qual seria o fundamento de se estimar o quantitativo com base nos CMA informados em fevereiro deste ano, uma vez que haveria uma nítida tendência de alta.

Nota-se assim uma ausência de controle sobre as razões de tal aumento não só no âmbito quantitativo, mas também no estatístico.

Imperativo salientar que as embalagens previstas são do mesmo tamanho, tanto neste certame quanto no anterior, de modo que haveria uma explosão injustificada na demanda de tais produtos, não havendo qualquer estudo que fundamente as razões de tal procura, sendo certo que apenas a repetição mecânica de números de controle de estoque não tem qualquer condão de fundamentar uma aquisição deste porte, sobretudo em razão dos pontos indicados no item 3.1 acima, como falta de embasamento técnico para aquisição, controle na dispensação, critérios de elegibilidade de beneficiários e acompanhamento do paciente.

Assim, não há justificativa para os quantitativos apresentados pela Origem no presente caso, sendo este um item básico e essencial que permeia toda a dinâmica licitatória.

b) Critério

Art. 18, § 1º, IV da LF 14.133/21

c) Evidência

Termo de referência e documentação que compõe o processo administrativo correspondente

Manifestação Prévia (Peça 25, fls. 07/09)

[...] Destarte, é necessária a consulta as unidades de forma a atualizar suas informações de consumo, bem como identificar a existência de demanda reprimida para atendimento dos pacientes, de forma a garantir a capacidade de atendimento e cobertura do quantitativo registrado em Ata de Registro de Preços, a fim de preservar sua eficácia.[...]

[...] Cabe ressaltar ainda que a projeção do aumento de consumo, além do foco da prevenção dos agravos ao paciente portador de diabetes, vai de encontro as políticas de saúde do MS, Processo Completo da Linha de Cuidado do adulto com DM2. [...]

Análise da Coordenadoria

Não é trazida ou referenciado qualquer estudo técnico que justifique um aumento quantitativo de 175% em relação ao último pregão. Não foram apresentados documentos que corroborem os pedidos por região ou estudos qualitativos e estatísticos para embasar uma contratação deste porte.

A Auditoria corrobora todos os pontos trazidos no Relatório Preliminar.

3.4. Estimativa do valor da contratação

a) Situação encontrada

A formação do preço parâmetro se deu exclusivamente com fornecedores privados, contrariando frontalmente o disposto no artigo 23, §1º, da LF nº 14.133/2021, que estabelece critérios e metodologias de precificação de compras públicas.

De fato, a busca infrutífera no PNCP parece ter resultado de uma ausência de definição técnica da necessidade da contratação conforme indicado no item 3.2 acima, porque há diversas contratações públicas semelhantes constatadas em rápida pesquisa como visto e citado em alguns subitens do presente relatório conclusivo. Possivelmente, até a forma de redação da busca (“creme hidratante p/ diabéticos”) causou a negativa do sistema.

Em face da grande oferta de opções no mercado e da necessidade de aquisição em todas as unidades da federação, não deveria haver ineditismo na licitação do objeto.

O ineditismo da referida licitação, já que não foi localizado nada semelhante pela Origem no PNCP, demandaria uma justificativa técnica ainda mais precisa e embasada e não um procedimento simplificado de consulta a eventuais fornecedores.

A referida pesquisa com fornecedores realizada ainda levanta diversos questionamentos.

De fato, analisando o SEI 120807568 (Peça 06) nota-se que o parâmetro quantitativo utilizado foi o do Certame anterior (360.000 unidades). As cotações fornecidas, no entanto, se basearam em quantitativos diversos:

Tabela 01: Detalhamento quantitativo das cotações

Fornecedor	Quantitativo indicado pelo possível licitante interessado.
DMG	552
MMA	552
NSA	1152
Impar	1152

Fonte: SEI 120807568

Além de não corresponder aos quantitativos indicados na solicitação, a Origem considerou apenas o preço de um item no tabulamento das propostas (fl. 01 da peça 06).

Na peça 07 (SEI 120807568), os quantitativos indicados já correspondem a 990.120 unidades. Os preços são os mesmos, o que somente engrandece a incoerência metodológica e ignora conceitos básicos da economia de escala. De fato, a Origem entende que o preço de uma unidade e a de quase um milhão de unidades previstas seria o mesmo.

Chama a atenção igualmente a ausência de outras fontes. Embora a pesquisa no PNCP tenha restado infrutífera, nota-se que diversos entes já realizaram, recentemente, compras semelhantes, embora com formulação diversa, correspondendo aos cremes hidratantes para diabéticos oferecidos no varejo, diferentemente da ora licitada pela SMS.

Destaca-se igualmente a diferença de preços na comparação entre as compras verificadas no PNCP e o preço parâmetro indicado no PE 90316/SMS/2025 (ora analisado):

Tabela 02 – Indicação de preços parâmetros

Fonte	Preço estimado
PE 90316/SMS/2025 (ora analisado)	R\$ 216,29 (preço médio – peça 07)

PE 013/2025 (Mun. Castro/PR)	R\$ 81,84 (80 Unidades – 75g) – Peça 08
PE 51/2024 (Mun. Palmeira/PR)	R\$ 55,30 (50 Unidades) – Peça 10
PE 01/2025 (Consórcio Intermunicipal)	R\$ 88,4 (120 Unidades – 102 gr) – Peça 11

Fonte: PNCP

Como se nota, a diferença de preços é evidente, mesmo se levando em conta a diferença na proporção das embalagens.

Nota-se igualmente que os componentes mínimos exigidos nas licitações analisadas estão em linha com o que é encontrado no varejo e entre si (algumas especificações das atas são praticamente idênticas). O Pregão analisado na peça 11 inclusive remete à formulação do hidratante Ureadin para diabéticos (oferecidos nas 4 farmácias físicas visitadas pela Auditoria) e cujos preços no varejo variam de R\$ 67,58 (Pill farmácia) a R\$ 80,98 (Drogasil on-line), apenas para uma referência comercial.

Todas as fórmulas consultadas, e disponíveis para verificação nas peças 08 a 11, diferem significativamente das especificações mínimas exigidas pela SMS sem qualquer justificativa, sendo esta provavelmente a principal causa da diferença de preços entre as outras licitações identificadas no PNCP (entre diversas outras), chegando a mais de 100% mesmo levando-se em conta as diferenças de peso da embalagem e a diferença nos quantitativos unitários previstos, o que deveria gerar uma considerável economia de escala para o ente paulistano, ocorrendo, curiosamente, justamente o contrário.

Deste modo, os aspectos quantitativos e financeiros não possuem suporte técnico sustentável para o prosseguimento desta aquisição.

b) Critério

Art. 18, § 1º, VI da LF 14.133/21;

c) Evidência

Processo administrativo correspondente

Manifestação Prévia da Origem (Peça 25, fl. 09)

Para a formação dos preços referenciais, procedemos pesquisa de mercado na conformidade do art. 27 do Decreto nº 62.100 de 27 de dezembro de 2022, com manifestação favorável da área técnica requisitante.

Para tanto temos:

- Pesquisas em Sítios Públicos PNCP em SEI 120807482, com insucesso;
- Pesquisa com Fornecedores em SEI 120807568.

Resultando no quadro comparativo dos preços obtidos em SEI 120807673.

[...]

Vale ressaltar que de acordo com a Ata de Registro de Preços 350/2023, o valor unitário registrado para o produto era de R\$ 198,00. A nova pesquisa de preços obteve a média de R\$ 208,09, registrando um aumento de aproximadamente 5%.

Importante frisar que a sessão pública visa obter a oferta mais vantajosa do mercado, sendo de grande relevância a disputa de preços entre os concorrentes e, somente após esta fase será possível obter o valor real da contratação.

Análise da Coordenadoria

A Origem simplesmente descreve o procedimento adotado na pesquisa de preço, sem nada esclarecer, notadamente a discrepância de preços encontrada em outras licitações e no fracasso da pesquisa no PNCP, o que deveria ser corriqueiro já que, segundo a Origem, trata-se de um objeto “padronizado”.

Nesse sentido, mantemos o achado.

3.5. Ausência de critérios de parcelamento

a) Situação encontrada

Como visto, os quantitativos aumentaram de 360.000 unidades para 990.120 unidade entre a ARP vigente e ora licitada, sem que houvesse justificativa para tanto.

Ambas as atas citadas acima atenderiam as seis CRS do Município.

Não há informação no processo sobre a definição da licitação por lote único.

Este esclarecimento é obrigatório e faz parte dos elementos mínimos a constarem no ETP, conforme legislação já referenciada e também é prevista na LF 14.133/21:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Assim, eventuais economias de escalas e aumento de competitividade pela divisão de lotes sequer foram cogitadas na formatação do presente Edital, como se depreende notadamente dos itens 3.4 e 3.5 do presente Acompanhamento.

d) Critério

Art. 18, § 1º, VIII da LF 14.133/21

e) Evidência

Processo administrativo correspondente

Manifestação Prévia da Origem (Peça 25 – fl. 09)

[...] Porém existem situações em que o parcelamento pode ser inviável ou desvantajoso. Por exemplo, quando o parcelamento pode descaracterizar ou prejudicar o objeto da contratação, ou ser necessário contratar um fornecedor único para padronização.

Desta forma, mostra-se inviável o parcelamento uma vez que o item a ser contratado integra o programa de controle de diabéticos desta SMS, sendo inviável a obtenção de múltiplos fornecedores para fins de acompanhamento de execução e análise dos resultados obtidos junto aos pacientes monitorados.[...]

Análise da Coordenadoria

A demonstrabilidade técnica do parcelamento é uma exigência legal prevista no artigo 18, § 1º, VIII e notadamente no artigo 40 da LF 14.133/21:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

A justificativa apresentada não aborda os pontos obrigatórios previstos na legislação, concluindo que o parcelamento é inviável, pois o produto estaria inserido no programa de controle de diabetes, sem que seja sequer evidenciada a correlação entre este ponto e a previsão legislativa indicada acima.

Mantemos o achado.

3.6. Ausência de avaliação conclusiva

a) Situação encontrada

A referida análise conclusiva é um dos elementos mínimos obrigatórios a constar num ETP conforme o §2º do artigo 18 da Lei de Licitações atual.

Conforme ensina a melhor doutrina⁶:

Não se admite uma avaliação conclusiva imprestável, que se reduza a afirmar que a contratação se revela como uma solução adequada. É imprescindível examinar os diferentes tópicos objeto de exame e daí extrair conclusões fundamentadas, como exposição satisfatória.

Não há documentação neste sentido nos Autos do Processo Administrativo correspondente.

b) Critérios

Art. 18, § 1º, XIII da LF nº 14.133/21

c) Evidências

Processo administrativo correspondente

Manifestação Prévia da Origem (Peça 25 – fl. 09)

A Origem remete ao ponto 3.1.

Análise da Coordenadoria

Não foi localizada relação entre a defesa apresentada no item 3.1 e o presente achado.

Elementos relativos à fase externa do Certame

⁶ Marçal. Op. Cit. (fl. 358)

3.7. Falta de justificativa para critério adotado na habilitação técnica

a) Situação encontrada

O Edital Anterior, da ARP ora vigente, previa:

11.5.4.a.1) O(s) atestado(s) ou certidão(ões) deverá(ão) ser apresentado(s) em papel timbrado, original ou cópia reprográfica, assinado(s) por autoridade ou representante de quem o(s) expediu, com a devida identificação, não lhe sendo exigido prazo de validade.

a.1.1) Para fins do disposto dos subitens a), considera-se atividade pertinente ao objeto licitado o fornecimento de **CREME HIDRATANTE PROTETOR PARA DIABÉTICO E/OU CURATIVO**.

Já o novo Edital prevê que:

11.5.4 Qualificação técnica:

a) Atestado(s)/certidão(ões) de capacidade técnico-operacional, em nome da licitante, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove(m) o fornecimento anterior pertinente e compatível com o objeto desta licitação, com caracterização do bom desempenho da licitante.

a.1) O(s) atestado(s) ou certidão(ões) deverá(ão) ser apresentado(s) em papel timbrado, original ou cópia reprográfica, assinado(s) por autoridade ou representante de quem o(s) expediu, com a devida identificação, não lhe sendo exigido prazo de validade.

a.1.1) Para fins do disposto dos subitens a), considera-se atividade pertinente ao objeto licitado o FORNECIMENTO DE CURATIVOS.

Conforme já questionado no item 3.2 acima, **não há referência ou esclarecimento em relação ao uso apenas do termo “curativo” nesta licitação**. No Edital, sua única aparição é no item transcrito acima.

Não se sabe que tipo de curativo a Origem se refere, sendo certo que a SMS possui atualmente dezenas de ARPs vigentes para o item “curativo”. Pode-se tratar de uma outra denominação para o item creme hidratante ora licitado, não havendo, todavia, esclarecimento neste sentido nos Autos do processo.

Tal denominação pode gerar questionamentos, sobretudo por conta da formulação incomum e injustificada do creme hidratante licitado.

Não há justificativa para o item exigido a título de comprovação de habilitação técnica.

b) Critérios

Art. 67 da LF nº 14.133/21

c) Evidências

Processo administrativo correspondente

Manifestação Prévia da Origem (Peça 25, fl. 09)

Considerando que o objeto a ser licitado foi inserido no protocolo para atender pacientes do PAMG (Programa de Auto Monitoramento Glicêmico) e ainda que sua classificação junto a ANVISA conste como “Produto de Higiene”, o material possui propriedades específicas que impedem a comercialização por parte de distribuidores de produtos para higiene.

Tal necessidade, encontra respaldo no fato da necessidade da Administração Pública garantir a qualidade de distribuição permanente e contínua, visando garantir assim a segurança do fornecimento enquanto da vigência da Ata de Registro de Preços.

Vale ressaltar que o produto, objeto deste processo, tem como sua principal finalidade o cuidado com a pele do paciente diabético que possui especificidades (desidratação considerável culminando em fissuras de difíceis cicatrização), que não se encontram contemplados em outros produtos classificados como creme hidratante que não atingem a finalidade do uso da tecnologia.

Análise da Coordenadoria

A Auditoria não foi capaz de estabelecer relação entre a resposta fornecida e o embasamento do achado elaborado pela Auditoria.

4. CONCLUSÃO

Foram constatadas desconformidades relativas ao PE 90316/2025/SMS, pelas quais a AUDITORIA considera **não haver condições de prosseguimento** do procedimento licitatório, pelas razões elencadas nos itens 3.1 a 3.7 deste relatório.

São Paulo, em 13/05/2025

ALLAN SIDNEY JOSE DE MELO SIGG
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IV

MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA
Supervisora de Controle Externo
Coordenadoria IV