

TC/004271/2025

Objeto: Acompanhamento de Edital - Registro de preços para o fornecimento de creme hidratante protetor para diabéticos

Interessado(s): Secretaria Municipal da Saúde (*), Juliano Carvalho Dalapé

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO CHEFE

Por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro, encaminharam-se os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação, com urgência (peça nº 33).

Trata-se de Acompanhamento realizado pela Coordenadoria IV (peças nº 01/02), autorizado pelo Exmo. Senhor Conselheiro e proposto em face do Edital de Licitação nº 90316/2025/SMS (peça nº 03), publicado pela Secretaria Municipal da Saúde, cujo objeto é o "*Registro de preços para o fornecimento de creme hidratante protetor para diabéticos*". Frise-se que a sessão pública para apresentação de propostas estava marcada para o dia 14/04/2025.

Inicialmente, considerando o tempo exíguo até a abertura da sessão pública, a Coordenadoria IV, em 08/04/2025, emitiu Relatório Preliminar, **que indicou não haver condições para o prosseguimento do certame, conforme os seguintes achados** (peças nº 15/16):

3.1. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP): *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. Tal achado por si só inviabilizaria o prosseguimento do Certame;*

3.2. Ausência de justificativa técnica e quantitativa para a contratação (descrição da necessidade da contratação): Como já afirmado, não há um 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 (...). 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 (...). 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, açafraão, curcumina, calêndula, pantenol, trimethylsiloxysilicate e vitamina E (...). 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).

3.3. Estimativa quantitativa para a contratação: 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 (...). 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;

3.4. Estimativa do valor da contratação: 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 (...). 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 absolutamente diversa, correspondendo perfeitamente aos cremes hidratantes para diabéticos oferecidos no varejo, diferentemente da ora licitada pela SMS (...). Deste modo, nem os aspectos quantitativos ou financeiros tem qualquer suporte técnico sustentável para o prosseguimento desta aquisição;

3.5. Ausência de critérios de parcelamento: 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.

3.6. Ausência de avaliação conclusiva: *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;*

3.7. Falta de justificativa para critérios adotados na habilitação técnica: *Conforme já questionado no item 3.2 acima, não há qualquer referência ou esclarecimento em relação ao uso 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, nenhum 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.*

Face à análise preliminar da Auditoria, o Exmo. Senhor Conselheiro, em sede de Despacho, determinou “a suspensão “Ad Cautelam” do Edital de Pregão Eletrônico nº 90316/2025/SMS, com data de sessão de abertura agendada para o dia 14.04.25, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e a eventuais interessados em contratar com a Administração”, medida referendada pelo Plenário (peça nº 23), além da intimação da Origem, para esclarecimentos em 15 dias (peça nº 17).

Devidamente intimada (peças nº 18/22), a SMS inicialmente solicitou dilação de prazo (peça nº 24). Posteriormente, em sua resposta (peça nº 25), justificou tópico a tópico pela manutenção dos termos do Edital:

3.1. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP): *Conforme previsto na Instrução Normativa nº 1/SEGES/2023, mais especificamente no Artigo 3º, Inciso IV, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar pode ser dispensada nos seguintes casos: “(...) poderá ser dispensada a elaboração do Estudo Técnico Preliminar em relação às soluções submetidas a procedimentos de padronização ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de bens e serviços.” 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;*

3.2. Ausência de descrição da necessidade da contratação: *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;

3.3. Ausência de estimativa técnica quantitativa para a contratação: *Preliminarmente, cabe o entendimento do paciente elegível para a dispensação do creme para poder contextualizar seu consumo, vejamos:*

- *Pacientes diabéticos que apresentam pele seca, rachaduras, calosidades, ausência de pelos e alteração de coloração e temperatura em membros inferiores;*
- *Pacientes diabéticos que apresentam edema de MMI;*
- *Pacientes diabéticos que apresentam lesões em 01 ou mais áreas de MMI;*
- *Pacientes diabéticos que já apresentaram lesões de MMI.*

Desta forma com a dispensação do creme e correta utilização, para esse perfil de pacientes, é possível obter recuperação pela integridade tissular dos pacientes diabéticos em tratamento medicamentoso por via oral ou injetável; compreensão do paciente e de sua rede de apoio sobre a importância do exma constante da pele dos membros inferiores (MMI), especialmente pernas e pés; manutenção da adequada hidratação da pele. 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. Considerando que “O aumento da prevalência de diabetes reflete a transição epidemiológica e desigualdades socioeconômicas. As disparidades regionais e socioeconômicas indicam a necessidade de políticas de saúde pública mais eficazes e regionalizadas. As lacunas na atenção primária, como a falta de rastreamento e a baixa adesão ao tratamento, evidenciam a necessidade de melhorias na qualidade do cuidado e na capacitação dos profissionais de saúde”(Rezende, 2024), a fim de estimar as quantidades atualizadas, foram considerado o Consumo Médio Mensal consolidado no sistema de Gestão de Sistemas em Saúde atualmente em uso no Município de São Paulo e extraído pelo Sistema Ilogix igualmente em uso nesta municipalidade e a solicitação de atualização e interesse no objeto em questão, com consumo estimado apontado pelas áreas solicitantes, conforme figuras 01 e 02;

3.4. Ausência de estimativa técnica do valor da contratação: *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. Desta forma, após a realização de pesquisa de preços adequada, atendendo às normativas da legislação vigente, em especial ao Art. 27 do Decreto Municipal n. 62.100/22, em consonância com os quantitativos obtidos (conforme demonstração no item 3.3) foi possível alcançar o valor estimado da contratação. 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;

3.5. Ausência de critérios de parcelamento: *O parcelamento consiste em dividir a solução em itens ou os itens em lotes, em que cada parte será um objeto de licitação autônomo, a ser, portanto, licitado ou adjudicado separadamente. O objetivo do parcelamento é ampliar a competição com vistas à economicidade, devendo ser realizado desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso. 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;*

3.6. Ausência de avaliação conclusiva no ETP: *Resposta justificada no item 3.1;*

3.7. Falta de justificativa para critérios adotados na habilitação técnica: *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.*

Na sequência, os autos foram novamente encaminhados para manifestação da Unidade Técnica (peças nº 27/28). A Coordenadoria IV deste E. Tribunal apresentou o seu Relatório Conclusivo (peças nº 31/32) e, mesmo após a resposta da Origem, manteve os apontamentos e, via de consequência, **a conclusão de que o certame não reúne condições de prosseguimento:**

3.1. *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 (...). 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 questão: A DLC 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)

(...)

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 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;

3.2. *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. *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;*

3.4. *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”;*

3.5. *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 (...). 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.*

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

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

Neste momento, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para conhecimento das manifestações expendidas.

É o relatório.

Opina-se.

Verifica-se, de imediato, que a Auditoria listou sete itens irregulares, passíveis de ajuste por parte da Origem, para que o Edital tivesse condições de prosseguimento, sem que tenha havido iniciativa da Secretaria até o momento. Na realidade, a Origem diverge do apontado pela Auditoria, porém, o que se vislumbra é que boa parte dos apontamentos se caracterizam como vícios graves, não passíveis de correção através de mera justificativa (a exemplo da ausência de ETP, que por si só macula o certame como um todo), que colidem frontalmente com a Lei nº 14.133/2021.

Em primeiro lugar, resta perceptível a ausência de planejamento, nos termos dos artigos 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021, especialmente na fase interna da licitação. Provavelmente pelo fato de que a validade da ata de registro de preços anteriormente em vigor, referente ao objeto em questão, encerrou-se em 12/03/2025, a nova contratação foi levada adiante de forma apressada, sem observância de formalidades mínimas exigidas pela legislação. Para se ter uma ideia, o processo SEI nº 6018.2025/0011469-6, que instruiu o certame, foi aberto apenas em 30/01/2025, pouco mais de um mês antes do encerramento da ata de registro de preços.

É, no dizer do eminente Administrativista José dos Santos Carvalho Filho¹, *“um dos mais importantes princípios da Administração Pública, e dos quais esta é mais carente, é o princípio do planejamento. O planejamento comporta a necessidade de definir projetos a serem executados, incluindo etapas, cronogramas, modos de fazer etc. Em verdade, planejar é o oposto de improvisar, porque o imprevisto quase sempre redundará em fracasso quanto à conquista de metas, ao passo que o planejamento atua de forma prospectiva, com visão sobre o futuro e dentro da maior exatidão possível”*.

A falta de planejamento, como se vê, redundou na aceitação por parte da Origem de preços muito acima do valor de mercado. A propósito, quanto à pesquisa de preços, cabe mencionar o decidido por este Egrégio Tribunal, no âmbito do TC nº 7.866/16-55 (Rel. Cons. Maurício Faria, j. 18/03/2018), que tratou, entre outros pontos, da pesquisa de preços para fixação dos valores referenciais para contratação, *“este Tribunal expediu determinação no sentido de que, em relação ao*

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Barueri: Atlas, 2022, p. 249.

referencial dos valores estimados para contratação, a Origem buscasse novas fontes na formatação da pesquisa de preços”.

Igual posicionamento é adotado pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 3224/2020-TCU-Plenário: *“a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão”.*

Todavia, diferentemente do exposto acima, e nos termos do que já havia sido indicado pela Auditoria, a Origem basicamente fez uso de apenas quatro propostas (peças nº 06/07), sem maiores especificações e justificativas quanto à escolha, não obstante a diferença de preços em relação ao praticado no mercado e, portanto, **em contrariedade ao artigo 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.**

Aliás, depreende-se que houve falha também em se estimar a quantidade de creme hidratante que seria necessária, que no fim das contas se deu muito acima do previsto na ARP anterior (quase o triplo), sem que se tenha notícia de acréscimo quantitativo ou maior demanda durante a vigência anterior da ata. Dificilmente faria sentido haver tal discrepância em pequeno espaço de tempo, até porque a ata anterior foi elaborada em meados de 2023 (peça nº 13). No dizer da Auditoria, *“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”.*

Frise-se, por fim, que a Auditoria bem fundamentou suas manifestações sob aspectos técnicos e jurídicos, razão pela qual as acolho nos seus integrais termos.

Diante do exposto, acompanho as manifestações da Auditoria constantes nos autos e **opino pelo não acolhimento do Edital de Licitação nº 90316/2025/SMS,** considerando **que a Origem não fez as devidas correções,** ficando a critério superior eventuais determinações.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 14 de maio de 2025 .

Tácio Piacentini
Assessor de Controle Externo - Substituto
OAB/SP nº 515.906

/TP