

RELATÓRIO DE ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL NO ESTADO DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº: 2020/03830

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Nota de Empenho nº 1614/2020-AHM. Objeto: Aquisição em caráter emergencial de 300.000 unidades de avental procedimento com barreiras.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do ato examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.

2.3. Área auditada

Autarquia Hospitalar Municipal

2.4. Período da realização

14.09.2020 a 09.10.2020

2.5. Período de abrangência

24.04.2020 a 19.09.2020

2.6. Equipe técnica

Edson Siqueira

RF nº 20172

2.7. Procedimentos

Consulta ao processo SEI nº. 6110.2020/0007746-5 e verificação de sua aderência aos ditames da Lei Federal nº 13.979/2020, Lei Municipal nº 17.335/2020 e o Decreto Municipal nº 59.283/2020.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de análise da compra efetuada por meio do ato determinativo da despesa consubstanciado na Nota de Empenho nº 1614/2020-AHM, para aquisição, em caráter emergencial, por dispensa de licitação, de 300.000 unidades de avental procedimento com barreiras para as unidades de saúde vinculadas à AHM, da empresa CIRÚRGICA FERNANDES - COMERCIO DE MAT.CIRÚRGICOS E HOSP. SOCIEDADE LTDA.

O valor total da compra foi de R\$ 5.250.000,00 (valor unitário de R\$ 17,50).

A presente análise foi determinada pelo Conselheiro Relator no protocolo eTCM nº 010866/2020, juntado na Peça 3 do presente TC, relativo às aquisições de aventais descartáveis efetuadas por meio do processo administrativo SEI nº 6110.2020/0007746-5:

[...] tendo em vista as informações contidas no Inquérito Policial tratado no Protocolo eTCM nº 010318/2020, determino a instauração de procedimento de fiscalização relativo às aquisições de aventais descartáveis [...]

De acordo com o Termo de Referência (Peça 7), o objeto da contratação possui as seguintes especificações:

ITEM 1: AVENTAL PROCEDIMENTO COM BARREIRA

Avental para procedimento, indicado para proteção do tronco e membros superiores do usuário contra respingos de produtos químicos, sangue e fluídos corporais, uso único, não estéril, confeccionado em TNT para artigos de uso odonto-médico-hospitalar, com barreira microbiana e viral, com gramatura mínima de 30g/m², leve e resistente, respirável, repelente a líquidos, sem emendas, furos, rasgos ou defeitos, com bordas bem acabadas com costuras tipo overlock, decote redondo, mangas raglan ou convencional longas, com ajuste nos punhos com elástico, com abertura na parte posterior e fechamento total, através de tiras no pescoço e cintura, com comprimento suficientes para o fechamento. O avental deve medir no mínimo 120 cm de comprimento e 140 cm de largura.

Ainda, segundo o Termo de Referência, devem ser atendidas as normas ABNT NBR ISO 13688:2017, ABNT NBR 16064:2016, ABNT NBR 14873:2002 e ISO 16693:2018.

A seguir, listamos os Documentos do processo SEI nº 6110.2020/0007746-5 juntados ao presente TC:

Quadro 1 – Documentos do PA da contratação juntados a este TC

Peça	Documento	Doc. SEI
6	Requisição de compra	028348685
7	Termo de Referência	028355231
8	Solicitação de cancelamento NE POLAR FIX	028355654
9	Justificativa da área técnica	028356986
10	Encaminhamento sem a pesquisa de preços	028410476
11	Pesquisa realizada pela AHM de contratos semelhantes	028458844
12	Encaminhamento AHM/DAI-2 solicitando novas pesquisas de preços	028474440
13	Ordens de Fornecimento	028810320; 028870292; 028966726; 029060123; 029193830; 029389892
14	Encaminhamento para contratação	028509707
15	Pesquisa de Preços – Cotações recebidas	028530938; 028530960; 028530974
16	Parecer AHM/AJ	028560321
17	Despacho Autorizatório e Publicação	028560532 e 028633156
18	NE 1614/2020	028686996
19	Nota de Liquidação e Pagamento	029686906

Fonte: Processo SEI nº 6110.2020/0007746-5 e processos de pagamento SEI 6110.2020/0009148-4; 6110.2020/0009335-5; 6110.2020/0009822-5; 6110.2020/0010190-0; 6110.2020/0011064-0 e 6110.2020/0011711-4.

3.2. Análise

3.2.1. Da Vigência

Na nota de Empenho 1614/20 (Peça 18) está disposto que a primeira entrega deve ser de caráter imediato para 130.000 unidades, a segunda e terceira em 10 dias corridos a contar da retirada/recebimento das Ordens de Fornecimento (Peça 13). Com base nos processos de pagamento SEI 6110.2020/0009148-4; 6110.2020/0009335-5; 6110.2020/0009822-5; 6110.2020/0010190-0; 6110.2020/0011064-0 e 6110.2020/0011711-4, elaboramos o quadro a seguir.

Quadro 2 – Realização dos Fornecimentos

Ordem de fornecimento	Data		Entrega	
	Retirada da ordem de fornecimento	Entrega do material	Quantidade	Valor
10519/20-1-I	30/04/2020	30/04/2020	5.600	98.000,00
10519/20-1-W	30/04/2020	05/05/2020	6.930	121.275,00
10519/20-1-CO	30/04/2020	06/05/2020	2.470	43.225,00
10519/20-2-H	04/05/2020	07/05/2020	14.000	245.000,00
10519/20-3-CO	08/05/2020	11 e 13/05/2020	101.000	1.767.500,00
10519/20-4-I	04/05/2020	05/05/2020	6.030	105.525,00
10519/20-5-CO	15/05/2020	21 e 25/05/2020	100.000	1.750.000,00
10519/20-6-CO	27/05/2020	29/05/2020	63.970	1.119.475,00
TOTAL			300.000	5.250.000,00

Fonte: Processo SEI nº 6110.2020/0007746-5 e seus processos de pagamento listados acima.

Diante do exposto, de acordo com a NE e com a Nota de Liquidação e Pagamento nº 5489 (Peça 19), a vigência da contratação foi de 30.04.20 a 09.06.20.

3.2.2. Da formalização do Contrato

Não consta no DOC, no Processo SEI 6110.2020/0007746-5 e no Sistema Ábaco-Radar TCMSp, a publicação do Ato Determinativo da Despesa consubstanciado na NE 1614/20, visto que consta somente a publicação do despacho de autorização em 05.05.20 (Peça 17). Ou seja, não há demonstração que tenha havido formalização do Termo de Contrato entre as partes.

De acordo com o art. 62 da LF nº 8.666/93, o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação. O § 4º do mesmo artigo prevê que o termo de contrato é dispensável, facultando sua substituição por outros instrumentos hábeis (como a Nota de Empenho) nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras.

No caso em análise, conforme exposto no **item 3.2.1**, a entrega dos produtos adquiridos não ocorreu de forma imediata e integral, restando ao fornecedor obrigações de entregas futuras. Dessa forma, houve infringência ao art. 62 da LF nº 8.666/93, bem como aos

artigos 54 e 55 da mesma lei, que regem o conteúdo do instrumento contratual.

De todo exposto, também se nota infringência ao art. 26 da LM nº 13.278/02, que estabelece o prazo de 20 dias contados da assinatura para publicação do ajuste no DOC, não tendo havido também a transmissão do Extrato de Contrato por meio da plataforma PUBnet.

3.2.3. Da justificativa para a contratação

A Gerência de Suprimentos da AHM, na Requisição de Compra (Peça 6), informa que a requisição tem por finalidade abastecer as unidades da AHM, que os itens são padronizados, de uso regular, e que a empresa detentora da ATA alega, no Pedido de Cancelamento de Empenho (Peça 8), que não possui o material para entrega. Informa também que, para o cálculo, utilizou-se o consumo médio mensal (CMM) das unidades hospitalares.

Quadro 3 Consumo Médio Mensal

Unidade	CMM
HMCC	23.700,0
HMACN	10.000,0
HMFMPR	14.300,0
HMARS	12.000,0
HMIPG	14.000,0
HMJSH	14.000,0
HMWP	14.000,0
HMTS	14.000,0
HMMD	6.250,0
HMAZ	1.250,0
HMBM	1.250,0
Total	124.750,0

Fonte: Requisição de Compra (Peça 6)

Note-se que o quantitativo contratado, 300.000 unidades, não guarda relação com o CMM que a AHM informou ter se baseado para o cálculo. Tendo em vista que o consumo anterior à pandemia da COVID-19 foi realizado em uma situação significativamente diversa, não restou demonstrado como o quantitativo estipulado na contratação ora analisada foi alcançado, bem como sua adequação e suficiência para o contexto vivenciado na ocasião,

em dissonância com o artigo 4º-E, §1º, da LF nº 13.979/2020¹.

Nesse sentido, destacamos o enunciado do Acórdão nº 1335/2020 – TCU – Plenário²:

Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020).

3.2.4. Da justificativa para a dispensa de licitação

No encaminhamento com sua justificativa solicitando a aquisição (Peça 9), informa a Gerência de Suprimentos da AHM:

Foi solicitado aos Diretores de cada Hospital desta Autarquia que fizessem o Plano de Contingência para enfrentamento da Pandemia decorrente do Coronavírus e que estimassem quantos leitos de UTI a mais poderiam ser montados em cada Hospital para atender exclusivamente a demanda do Coronavírus, ou seja, dependências como Clínicas Médicas/ Cirúrgicas serão convertidas em leitos para atendimento de pacientes críticos em investigação ou Coronavírus positivo e ao total esta Autarquia tem a capacidade de oferecer cerca de 143 leitos de UTI a mais para o enfrentamento da pandemia.

De imediato se faz necessário aumentar a oferta de materiais médicos hospitalares principalmente itens EPIs

Estima-se que se as medidas sanitárias forem eficientes, o controle da disseminação do vírus se daria até o final de Junho do corrente ano, assim como na China, que recentemente registrou declínio do número de casos, contudo, o tratamento destes pacientes demanda tempo de internação ainda impreciso, portanto, solicitamos a presente contratação.

¹ § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá:

I – declaração do objeto;

II – fundamentação simplificada da contratação;

III – descrição resumida da solução apresentada;

IV – requisitos da contratação;

V – critérios de medição e de pagamento;

²

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:1335%20ANOACORDAO:2020%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20

O processo de contratação foi instruído com um documento da empresa POLAR FIX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES LTDA, detentora da Ata de Registro de Preços nº 306/2018 SMS.G, solicitando o cancelamento da Nota de Empenho nº 1187/2020, diante do desabastecimento mundial de EPIs, sem previsão de regulação de estoques (Peça 8).

Os documentos juntados no processo SEI 6110.2020/0007746-5 demonstram, desta forma, a urgência da aquisição e a necessidade da contratação emergencial, conforme observa-se nos documentos juntados às Peças 8 e 9.

Portanto, a compra por dispensa de licitação se enquadra na previsão do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020³, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública responsável pelo surto de 2019, e do art. 2º, inciso II do DM nº 59.283/2020⁴, que declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus.

3.2.5. Da justificativa do preço

Inicialmente o Núcleo de Superintendência, encaminhou o expediente à Assessoria Jurídica da AHM para manifestação quanto à legalidade de autorizar o prosseguimento sem eventual pesquisa de preços (Peça 10).

Diante da conclusão da Assessoria Jurídica, informando ser necessária demonstração de estimativa de preços:

Portanto, atento aos princípios constitucionais aplicáveis a Administração Pública, principalmente, pela redação do inciso VI do §1º do arºgo 4-E da Lei Federal 13.979/2020, deve ser comprovado nos autos o mínimo necessário quanto a estimativa de preços quanto ao objeto da aquisição emergencial.

³ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

⁴ II - nos termos do art. 24, da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

Conforme consta do processo SEI, a AHM realizou pesquisa de licitações em órgãos públicos para aquisição de produto semelhante ao presente Objeto obtendo os resultados constantes da Peça 11 e resumidas no quadro a seguir.

Quadro 4 Pesquisa de preços em outros órgãos públicos obtidas pelas AHM

Preço Compras Governamentais	Órgão Público	Identificação	Data Licitação	Preço
1	MINISTÉRIO DA DEFESA Comando da Aeronáutica GRUPAMENTO DE APOIO DO RECIFE	NºPregão:612019 UASG:120632	02/10/2019	R\$ 5,72
2	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO Universidade Federal de Goiás Hospital das Clínicas	NºPregão:1432019 UASG:153054	20/09/2019	R\$ 12,28
3	MINISTÉRIO DA SAÚDE FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS EVANDRO CHAGAS – IPEC	NºPregão:12020 UASG:254492	21/01/2020	R\$ 7,35
4	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO Universidade Federal de Alagoas Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes de Alagoas	NºPregão:492019 UASG:150229	13/01/2020	R\$ 14,00
Média dos preços obtidos				R\$ 9,84
Valor Global			R\$ 2.952.000,00	

Fonte: Pesquisa realizada pela AHM (Peça 11).

*Todas as aquisições se realizaram em períodos anteriores à pandemia.

A Gerência de Suprimentos solicitou ao Núcleo de Pesquisas, no encaminhamento juntado na Peça 12, que fossem realizadas novas pesquisas com levantamento de preços praticados no período de pandemia, considerando o fato das licitações pesquisadas terem sido realizadas em período anterior:

Portanto, os dois primeiros pregões foram homologados anteriormente à pandemia;
Considerando que algumas empresas que nos fornecem materiais com preço registrado em ATA, tem solicitado o cancelamento das ATAS de registro de preços alegando que os valores praticados de materiais médicos após a pandemia pelo Coronavírus aumentaram consideravelmente;
Visando obter a média de preços de mercado o mais atualizada possível a fim de obtermos êxito nesta aquisição emergencial, visto que os hospitais da AHM já não possuem mais estoque destes aventais de procedimento com barreira; Retornamos o presente solicitando que a pesquisa de preços considere valores praticados após a instalação da pandemia pelo Coronavírus no Brasil.

No entanto, no encaminhamento SEI 028509707 (Peça 14), a Gerência de Suprimentos solicitou desconsiderar esta manifestação e juntando o Quadro de Pesquisa de Preços

(Peça 15) encaminhou para o Núcleo de Licitações para continuidade da contratação.

Consta no DOC SEI 028530938 (Peça 15, fls. 01/02) que houve encaminhamento de e-mail do setor de Licitações da AHM solicitando cotação de diversas empresas para o objeto a ser contratado. Foram anexados no SEI quatro respostas com negativas de fornecimento e quatro cotações recebidas em resposta, conforme Quadro 5:

Quadro 5 – Cotações recebidas

Empresa	18 Empreendimentos	CR Acrílicos	C. Fernandes	RAMIR
Valor Unitário (R\$)	18,00	32,00	17,50	27,60

Fonte: Pesquisa realizada pela AHM (Peça 15, fls. 03/09).

O menor preço unitário obtido nas cotações foi de R\$ 17,50 pela empresa Cirúrgica Fernandes, que corresponde ao valor praticado na contratação.

A fim de verificar a compatibilidade do preço contratado com os valores de mercado, verificamos outras contratações de aventais descartáveis ocorridas no âmbito da Administração Pública. Foram consultados dados do Governo Federal, dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e também do município de São Paulo, conforme documentos juntados à Peça 21.

Importa registrar que a grande quantidade de tipos de descrição existentes nas compras desse produto é um fator limitador na busca por contratações similares. Desse modo, selecionamos as compras nas quais o objeto adquirido guardava semelhança com o descrito no Termo de Referência (Peça 7) da contratação direta analisada neste TC. No quadro a seguir, apresentados os resultados obtidos nessa pesquisa:

Quadro 6 - Compras de aventais descartáveis

Data da Compra	Fornecedor	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Órgão	Fonte Consultada
29.12.15	GIMED CONFECCOES HOSPITALARES LTDA-EPP.	57.000	8,00	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	www.bec.sp.gov.br
24.04.20	Ultra Medical Comércio de Materiais Hospitalares Eirelli.	16.000	21,90	Governo do Estado da Bahia	https://seibahia.com.br/sei/controlador

Data da Compra	Fornecedor	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Órgão	Fonte Consultada
23.04.20	WALYSON ALVES DA SILVA	400.000	10,00	Governo do Estado de Pernambuco	transparencia.pe.gov.br/
28.05.20	JM INDUSTRIA DE CONFECÇÕES E BRINDES EIRELI	9.600	7,99	PMSP – Secretaria Municipal de Saúde	SEI 6018.2020/0028548-3
08.06.20	CERTAME COMERCIAL EIRELI	200.000	17,50	PMSP – Secretaria Municipal de Saúde	SEI 6018.2020/0032618-0
31.07.20	Pesquisa de mercado em andamento: vários	2.700	13,60	PMSP- Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente	sei 6027.2020/0005844-3
07.08.20	LIFETEX INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	15.000	13,50	Ministério da Educação	http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/
18.08.20	Bio-Pace Comercial Ltda	9.000	3,90	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO	PROCESSO Nº 2020/00066312
22.09.20	RAPHAEL FELIPE RODRIGUES DA SILVA	5.000	6,25	HOSPITAL BARAO DE LUCENA	Portal PE integrado/ MapaComparativoItem PorFornecedor.pt-br

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em consultas a portais de compras públicas juntadas à Peça 21.

Observamos que antes da pandemia o valor unitário praticado era bem menor, com aumento substancial observado nas contratações a partir do final de março, a partir de agosto observamos novamente uma tendência de baixa nos valores obtidos.

Os dados constantes no Quadro 6 demonstram oscilação do valor do produto em relação ao tempo, provavelmente devido à alta demanda ocasionada pela pandemia da COVID-19.

Embora em 09.12.15 tenhamos registrado uma aquisição no Estado de São Paulo por R\$ 8,00 a unidade, a Ata de Registro de Preços nº 306/2018-SMS.G da Secretaria Municipal de Saúde da Cidade de São Paulo, que teve a Nota de Empenho cancelada devido à recusa na entrega do material, conforme Processo SEI 6110.2020/0004446-0 (Peça 20), tinha o preço unitário de R\$ 4,90. Os preços registraram, em geral, um aumento no período da pandemia.

Cumpra também observar que, na aquisição em andamento identificada no quadro 5, realizada pela PMSP- Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, com pesquisa de mercado realizada em 31.07.20, foi definido um preço unitário médio de R\$ 13,60 para um

quantitativo de 2.700 unidades (Peça 21, fl. 84). Os preços pagos em vários Órgãos Públicos desta data em diante demonstram a relação do valor cobrado com a demanda existente no mercado, conforme as aquisições listadas no Quadro 5 em agosto e setembro de 2020.

Diante dessa variação de preços verificada, vale salientar que o art. 4º-E, §3º da Lei Federal nº 13.979/20⁵ possibilita a contratação pelo Poder Público por valores superiores à respectiva estimativa de preços, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, com justificativa nos autos.

A Assessoria Jurídica da AHM manifestou-se a favor do prosseguimento da contratação em decorrência da gravidade e urgência da situação; apesar da possibilidade de haver propostas com valores superiores aos praticados no mercado, pois não havia tempo hábil para ampliação da pesquisa; e alegou que a Administração Pública poderia, posteriormente, apurar eventuais abusos na fixação do preço e tomar as providências cabíveis (Peça 16, fl. 5-6):

No que tange a estimativa dos preços, é possível verificar que o § 1º, inciso VI, aponta os parâmetros para obtenção da referida estimativa, a qual deve ser elaborada por ao menos um dos métodos estabelecidos.

[...]

No processo em epígrafe, a pesquisa de mercado se valeu de 4 (quatro) fontes distintas de fornecimento, conforme SEI nº 028530974, tendo sido a escolha do fornecedor embasada na proposta de menor preço, ofertada pela pessoa jurídica CIRÚRGICA FERNANDES COMÉRCIO DE MATERIAIS CIRÚRGICOS E HOSPITALARES SOC. LTDA, pelo valor unitário de R\$ 17,50 (dezessete reais e cinquenta centavos) e pelo valor total de R\$ 5.250.000,00 (cinco milhões duzentos e cinquenta mil reais).

Em decorrência da gravidade e urgência da presente contratação, podem haver propostas com valores superiores aos praticados no mercado e, uma vez que não há tempo hábil para ampliação da pesquisa, a Administração Pública poderá, posteriormente, apurar eventuais abusos na fixação do preço e tomar as providências cabíveis.

Ocorre, porém, que a cotação efetuada pela AHM apresenta fragilidades que não permitem concluir que o preço tenha sido devidamente justificado nos termos do art. 4º-E, §3º da Lei

⁵ § 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

Federal nº 13.979/20, dentre as quais destacamos:

- Das quatro empresas que apresentaram cotações, duas possuem ligação entre si, uma vez que a empresa 18 Empreendimentos Eireli pertence a Flávio Cotait Ruggiero e a empresa CR Acrílicos possui como sócio-administrador Horácio Cotait Ruggiero, sendo ambos cadastrados como produtores rurais em comum no Sítio Areia Branca (peça 22, fl. 01);
- Relacionamos a seguir a atividade primária das empresas cotadas, cadastrada nos respectivos CNPJs (peça 22, fls. 02/06):
 - CR Acrílicos - 4649406 - Comercio atacadista de lustres, luminárias e abajures;
 - 18 Empreendimentos - 2229399 - Fabricação de artefatos de material plástico para outros usos não especificados anteriormente;
 - Cirúrgica Fernandes - 4645101 - Comercio atacadista de instrumentos e materiais para uso médico, cirúrgico, hospitalar e de laboratórios;
 - Ramir Souza Pereira Artefatos - 9511800 - Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos.

Nota-se, portanto, que, das quatro empresas cotadas, somente a Cirúrgica Fernandes possui, de fato, atividade primária compatível com o objeto da contratação, o que pode fragilizar o uso das propostas recebidas como referencial de preços de mercado na ocasião. Cabe registrar que o §5º do art. 58 da LM nº 17.273/20 prevê que, no caso de pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços com consultas diretas ao mercado, compete à unidade contratante promover análise preliminar quanto à qualificação das empresas consultadas, devendo se certificar de que são do ramo pertinente à contratação desejada.

- Para fins de comparação, destacamos a aquisição de 9.600 aventais hospitalares pela SMS efetuada por meio do processo SEI nº 6018.2020/0028548-3, com valor unitário de R\$ 7,99, conforme apresentado no Quadro 6. Em que pese alguns diferenciais nas especificações técnicas, por se tratar de avental descartável não cirúrgico, as especificações são compatíveis com o objeto adquirido, contendo elásticos nos punhos, tiras para fixação no pescoço e cintura e barreira bacteriana e viral. A gramatura mínima requerida foi de 60g/m², superior, portanto, à da

contratação em análise, de 30g/m², cabendo considerar, ainda, que o quantitativo adquirido nesta foi de 300.000 unidades, o que ensejaria maior economia em escala. A pesquisa realizada por meio de consulta a fornecedores naquele caso resultou em valores unitários que variaram de R\$ 10,53 a R\$ 66,00. Contudo, a diferença de preço de preço alcançada se deve, sobretudo, à realização de cotação eletrônica por meio do Sistema Comprasnet, na qual se alcançou o valor unitário de R\$ 7,99 (Peça 21, fl. 55/59). Cabe registrar que as propostas recebidas para a aquisição ora analisada estão datadas de 27.04.20 a 29.04.20 (fls. 03/09 da Peça15) e o despacho autorizatório foi publicado em 05.05.20 (Peça 17, fl. 2). A cotação eletrônica da aquisição efetuada pela SMS ocorreu entre 04.05.20 e 06.05.20, portanto em período compatível para fins de comparação, ainda que considerada a volatilidade dos preços ao longo da pandemia.

Do exposto, as fragilidades observadas tornam insubsistente a cotação de preços efetuada para a aquisição objeto da presente análise, não tendo restado justificado o preço praticado, em infringência ao art. 4º-E, §1º, VI e ao §3º do mesmo artigo da Lei Federal nº 13.979/20.

Ademais, considerando o cenário atual, com decretação de situação de emergência e calamidade pública no Município de São Paulo para enfrentamento da pandemia de COVID-19 (DMs nº 59.283/20 e 59.291/20), e os preços observados em outras contratações no âmbito da Administração Pública, restou demonstrado que os valores praticados na contratação ora analisada mostram-se superiores aos verificados em períodos anteriores à pandemia, cabendo à Origem apuração de potenciais abusos na fixação dos preços pelas empresas fornecedoras, com adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

3.2.6. Do atendimento às especificações técnicas

Conforme exposto no item 3.2.5, a empresa Cirúrgica Fernandes apresentou proposta contendo o menor preço unitário ofertado, no valor de R\$ 17,50.

A Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde (CATS) da AHM analisou amostra do

produto e emitiu, a princípio, laudo pela sua reprovação, considerando que o avental apresentou comprimento de 1,07cm, não atendendo às exigências de especificações técnicas, de que deveria medir no mínimo 120 cm de comprimento (peça 23, fls. 01/02). O laudo foi acompanhado das fotos às fls. 03/04 da peça 23.

Contudo, na sequência foi anexado novo laudo ao processo (peça 23, fls. 06 e 07) pela aprovação do material fornecido, tendo sido indicado no encaminhamento que houve um equívoco da Equipe Técnica quanto à avaliação da amostra (peça 23, fl. 08).

Em que pese o novo encaminhamento da CATS, a foto acostada à fl. 03 da peça 23 mostra o comprimento de 1,07cm, não tendo sido anexados outras evidências que demonstrem o cumprimento dessa especificação. Ademais, não consta dos formulários dos laudos de avaliação da CATS se houve verificação quanto à existência de barreira microbiana e viral.

Dessa forma, não restou comprovado no processo administrativo que o produto atendeu plenamente às especificações técnicas previstas no Termo de Referência.

3.3. Responsáveis

Item da Conclusão	Nome e Cargo	fls.
Itens 5.1 a 5.6	Magali Vicente Proença – Superintendente da AHM	Vide Peça 24
itens 5.1 a 5.6	José Guilherme Rocha Junior – Chefe de Gabinete da AHM	Vide Peça 24

4. CHECKLIST CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL COM BASE NA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020, NA LEI MUNICIPAL Nº 17.335/2020 E NO DECRETO MUNICIPAL Nº 59.283/2020

Itens de verificação	Fundamentação legal	Sim	Não	N/A
1) Dispensa de Licitação com base na Lei Federal nº 13.979/2020, Lei Municipal nº 17.335/2020 e o Decreto Municipal nº 59.283/2020*				
1.1) O objeto contratado tem pertinência com as ações de enfrentamento à emergência em saúde decorrente do COVID-19?	Art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 c/c Art. 2º do Decreto Municipal nº 59.283/2020	x		

1.2) Há justificativa para a contratação do objeto por dispensa de licitação a partir da ocorrência da situação de emergência?	1.2.1) Verificar se existem aditivos em contratos vigentes.		Art. 4º-B, inciso I, da Lei Federal nº 13.979/2020 c/c Art. 4º da Lei Municipal nº 17.335/2020		X	
	1.2.2) Verificar se existe Ata de Registro de Preços vigentes.				X	
	1.2.3) Verificar se de fato existe a urgência alegada para a dispensa, caso contrário, utilizar modalidades de licitação célere que permitam a redução do preço.			X		
1.3) Atende a uma necessidade de pronto atendimento?			Art. 4º-B, inciso II, da Lei Federal nº 13.979/2020	X		
1.4) Existe risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares?			Art. 4º-B, inciso III, da Lei Federal nº 13.979/2020	X		
1.5) Limita-se à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência?			Art. 4º-B, inciso IV, da Lei Federal nº 13.979/2020	X		
1.6) O quantitativo está detalhado e justificado?			Art. 4º-B, inciso IV, da Lei Federal nº 13.979/2020		X	
1.7) Existe termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado?	1.7.1) declaração do objeto		Art. 4º-E, § 1º, incisos I a VII, da Lei Federal nº 13.979/2020	X		
	1.7.2) fundamentação simplificada da contratação			X		
	1.7.3) descrição resumida da solução apresentada			X		
	1.7.4) requisitos da contratação			X		
	1.7.5) critérios de medição e pagamento			X		
	1.7.6) estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros**	a) Portal de Compras do Governo Federal;		X		
		b) pesquisa publicada em mídia especializada;			X	
		c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;			X	
		d) contratações similares de outros entes públicos; ou		X		

	e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.		X		
	1.7.7) adequação orçamentária.		X		
1.8) Na impossibilidade excepcional de estimativa de preços, essa situação foi justificada?	Art. 4º-E, § 2º, da Lei Federal nº 13.979/2020				X
1.9) Caso tenha sido contratado valor superior à estimativa de preços, há justificativa nos autos?	Art. 4º-E, § 3º, da Lei Federal nº 13.979/2020				X
1.10) Excepcionalmente, caso seja dispensada documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou requisito de habilitação, em face da restrição de fornecedores, essa condição foi demonstrada e justificada nos autos?	Art. 4º-F da Lei Federal nº 13.979/2020				X
1.11) Na situação do item anterior, foi solicitada a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição?	Art. 4º-F da Lei Federal nº 13.979/2020				X
1.12) Foi necessária a contratação de empresa que esteja com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, por se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido?	Art. 4º, § 3º, da Lei Federal nº 13.979/2020		X		
1.13) Na hipótese do item anterior, essa situação foi devidamente comprovada e justificada nos autos?	Art. 4º, § 3º, da Lei Federal nº 13.979/2020				X
1.14) A contratação/aquisição foi disponibilizada em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição?	Art. 8º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.527/2011 c/c Art. 12 da Lei Municipal nº 17.335/2020	X			
1.15) No caso de processamento de Notas de Empenho no Sistema de Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, relacionadas ao enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, a Unidade Orçamentária que processou a Nota de Empenho - NE, no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, relacionada ao enfrentamento da citada pandemia, fez constar, inicialmente no campo Histórico, a seguinte indicação:	1.15.1) Covid19p + [o complemento da unidade]: Quando se tratar de utilização parcial dos recursos, no enfrentamento da Covid19?				X
	1.15.2) Covid19i + [o complemento da unidade]: Quando se tratar de utilização integral dos recursos, no enfrentamento da Covid19?	Art. 2º, incisos I e II, da Portaria SF/SUTEM nº 04/2020	X		
2) Dispensa de licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº					

8.666/1993***, Regime Diferenciado de Contratações e Antecipação de Pagamento - Medida Provisória nº 961/2020.				
2.1) O objeto da dispensa caracteriza-se como obras e serviços de engenharia até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente?		Art. 1º, inciso I, alínea "a" da Medida Provisória nº 961/2020 c/c Art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993		X
2.2) O objeto da dispensa caracteriza-se como serviços e compras no valor de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), e, para alienações, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez?		Art. 1º, inciso I, alínea "b" da Medida Provisória nº 961/2020 c/c Art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993	X	
2.3) Excepcionalmente, foi necessário realizar pagamento antecipado?	2.3.1) Representou condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço? ou	Art. 1º, inciso II, alíneas "a" e "b" da Medida Provisória nº 961/2020 c/c Art. 2º, inciso II, § 1º e § 2º do Decreto Municipal nº 59.283/2020		X
	2.3.2) Propiciou significativa economia de recursos?			X
2.4) Na hipótese afirmativa do item anterior, a Administração previu a antecipação de pagamento em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta e exigiu a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto?		Art. 1º, inciso III, § 1º, incisos I e II da Medida Provisória nº 961/2020		X
2.5) Na hipótese do item anterior, foi solicitada garantia, cláusula de ressarcimento ou outras medidas de redução de risco (p.ex., entrega e pagamento parciais/programadas)?	2.5.1) Há comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente?	Art. 1º, inciso III, § 2º, incisos I ao V, da Medida Provisória nº 961/2020 c/c Art. 2º, inciso II, § 1º e § 2º do Decreto Municipal nº 59.283/2020		X
	2.5.2) Há prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, de até trinta por cento do valor do objeto?			X
	2.5.3) Há emissão de título de crédito pelo contratado?			X
	2.5.4) Há previsão do acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração?			X
	2.5.5) Há a exigência de certificação do produto ou do			X

	fornecedor?				
--	-------------	--	--	--	--

*O art. 2º do Decreto Municipal nº 59.283/2020 dispõe que:

Art. 2º Para o enfrentamento da situação de emergência ora declarada, ficam estabelecidas as seguintes medidas:

I - poderão ser requisitados bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;

II - nos termos do art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

§ 1º As contratações emergenciais realizadas com fundamento no inciso II deste artigo poderão ser ajustadas com prazo de pagamento da obrigação que assegure o fornecimento de insumos e/ou medicamentos, mesmo que inobservada a estrita ordem cronológica das datas de exigibilidades das obrigações, vedado o seu pagamento antecipado. (Redação acrescida pelo Decreto nº 59.362/2020)

§ 2º De forma excepcional, poderá ser aceito o pagamento antecipado das obrigações decorrentes de contratações emergenciais realizadas com fundamento no inciso II deste artigo, desde que seja prestada pelo contratado garantia integral e idônea por uma das modalidades previstas no artigo 56 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o fornecedor seja o único apto a fornecer o insumo e/ ou medicamento, mediante parecer técnico conclusivo. (Redação acrescida pelo Decreto nº 59.362/2020).

** No tocante à pesquisa de preços, observar a jurisprudência do Tribunal de Contas de União, que entende que o gestor deve buscar mais de um meio de obtenção do preço de mercado de bens e serviços.

***Dispensa de licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, observar que a Medida Provisória não regulamenta novos procedimentos para esse tipo de dispensa de valor, cabendo então a aplicação subsidiária do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 para o procedimento administrativo aberto para a aquisição de bens e serviços com os valores definidos pela MP nº 961/2020.

5. CONCLUSÃO

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, em relação ao Ato Determinativo da Despesa consubstanciado na Nota de Empenho 1614/2020-AHM, para aquisição, em caráter emergencial, de 300.000 unidades de avental procedimento com barreiras da empresa Cirúrgica Fernandes - Comércio de Mat. Cirúrgicos e Hosp. Sociedade LTDA, no valor global de R\$ 5.250.000,00, concluímos:

- 5.1. Houve infringência ao art. 62, bem como aos artigos 54 e 55 da LF nº 8.666/93, pela não formalização do Termo de Contrato, uma vez que a contratação não se caracterizou como de entrega imediata e integral dos bens adquiridos **(item 3.2.2)**;
- 5.2. O Termo de Contrato não foi publicado no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM nº 13.278/02, e não foi transmitido por meio da plataforma PUBnet **(item 3.2.2)**;
- 5.3. Não restou demonstrado no processo SEI 6110.2020/0007224-2 como o quantitativo estipulado na contratação foi alcançado, bem como sua adequação e suficiência para o contexto vivenciado na ocasião, em dissonância com o artigo 4º-E, §1º, da LF nº 13.979/2020 **(item 3.2.3)**;
- 5.4. A contratação por meio de dispensa de licitação encontra-se justificada nos autos do processo SEI 6110.2020/0007224-2, para o enfrentamento da pandemia de

COVID-19, conforme previsão do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, e do art. 2º, inciso II do DM nº 59.283/2020 **(item 3.2.4)**;

5.5. A cotação de preços efetuada para a aquisição é insubsistente, não tendo restado justificado o preço praticado, em infringência ao art. 4º-E, §1º, VI e ao §3º do mesmo artigo da Lei Federal nº 13.979/20 **(item 3.2.5)**;

5.6. Não restou comprovado no processo administrativo que o produto atendeu plenamente às especificações técnicas previstas no Termo de Referência **(item 3.2.6)**.

Considerando as fragilidades identificadas na cotação de preços e que o preço praticado na contratação mostra-se superior aos verificados em períodos anteriores à pandemia de COVID-19, caberá à Origem proceder à apuração de eventuais abusos pela empresa fornecedora, com adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis **(item 3.2.5)**.

Em 09.10.2020

EDSON SIQUEIRA
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA W. TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 8