TC 6.696/2020

REPRESENTAÇÃO. CONTRATOS EMERGENCIAIS. HSPM. AHM. Aquisição de camas maca hospitalares e máscaras cirúrgicas descartáveis. CONHECIDA. PREJUDICADA no que tange à compra das máscaras pela perda superveniente do objeto. IMPROCEDENTE quanto à alegação de compra de camas maca com preço acima do valor estimado. Votação unânime.

3.158ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, visto que preenchidos os requisitos regimentais de sua admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, em declará-la prejudicada no que tange à alegação alusiva à compra de máscaras descartáveis, em razão da perda superveniente de seu objeto (decorrente da rescisão da contratação e encerramento do processo administrativo), e, no mérito, em julgá-la improcedente quanto à alegação de compra de camas maca hospitalar com preço 26% (vinte e seis por cento) acima do valor estimado, diante da constatação de que o produto adquirido pelo Hospital do Servidor Público Municipal atendeu plenamente às características técnicas determinadas, não restando demonstrada a existência de preços de mercado inferiores aos praticados.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 7 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDUARDO TUMA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente TC da análise da Representação apresentada pelo Vereador Toninho Vespoli, apontando indícios de irregularidades nos contratos emergenciais do Hospital do Servidor Público Municipal (processos SEI 6210.2020/0002163-3 e 6110.2020/0005522-4), solicitando a instauração de auditoria nos contratos vinculados a esses processos e tomada de providência por esta Corte de Contas na hipótese de constatação das irregularidades.

Informa o Representante que, em 25 de março de 2020, o Departamento Técnico de Atenção à Saúde do Hospital do Servidor Público Municipal constatou a necessidade de aquisição, em caráter emergencial, de 20 (vinte) camas maca hospitalar para o 12º andar, diante do crescente atendimento de casos suspeitos da COVID-19.

Destaca que o procedimento para compra das referidas macas se deu no processo SEI nº 6210.2020/0002163-3. Dos autos desse P.A., consta que o valor estimado seria de R$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) para cada unidade, o que totalizaria a quantia estimada de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

No entanto, em 6 de maio, através do Termo de Contrato 109/2020, celebrado entre o HSPM e a empresa BK Comercial de Equipamentos Tecnológicos Ltda., a aquisição de tais camas ocorreu no valor total de R$ 189.512,00 (cento e oitenta e nove mil e quinhentos e doze reais), sendo o preço unitário de cada uma delas de R$ 9.475,60 (nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos).

Assevera o Representante que a compra foi 26% (vinte e seis por cento) maior que o valor inicialmente estimado, visto que esse já não condizia com os valores razoáveis de mercado, pois é possível encontrar, em uma simples busca no Google, camas macas hospitalares automatizadas com valores próximos à R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Ressalta-se que a aquisição em tela foi realizada com dispensa de licitação, baseada no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Sustenta que essa não seria a única vez durante a pandemia que o Hospital do Servidor teria realizado contratação emergencial de compra de material com valor muito acima do estimado:

"De acordo com o processo SEI nº 6110.2020/0005522-4, que atualmente está sigiloso o que impede o conhecimento de mais detalhes, o Hospital, para a aquisição de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) unidade de máscaras descartáveis havia estimado que o valor da compra seria de R$ 36.396,74 (trinta e seis mil, trezentos e noventa e seis reais e setenta e quatro centavos), e ao final, a compra custou R$ 2.250.000,00 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais), contratação essa também emergencial com dispensa de licitação".

O parecer da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, elaborado pela sua Coordenadoria IV, apresentou as seguintes conclusões:

"2.1. Do preço da cama maca hospitalar

Alegações do Representante

O Representante alega que o valor unitário da cama maca hospitalar contratado pelo HSPM (R$ 9.475,60) é 26% superior ao estimado (R$ 7.500,00), e está acima do preço de mercado (R$ 5.000,00) (...).

Com base nas especificações técnicas definidas pela Comissão de Padronização dos Materiais (peça 11), o Serviço Técnico de Compras do HSPM enviou e-mails solicitando orçamentos a empresas do setor. Segundo consta no processo SEI, o HSPM recebeu 4 propostas, porém a da empresa Hospimetal, no valor unitário de R$ 9.100,00 foi desconsiderada por não atender ao prazo requerido.

Não consta no processo SEI se foram realizadas tratativas para negociação do prazo com a empresa Hospimetal, o que poderia ter propiciado contratação com preço inferior.

Assim, o valor unitário de R$ 9.475,60, ofertado pela empresa BK Comercial de Equipamentos Tecnológicos, foi o menor na pesquisa de mercado realizada pelo HSPM
(peça 9) (...).

Quanto à pesquisa de preço no Google:

O Representante informa que em busca no Google encontrou valores próximos a R$ 5.000,00, porém não anexou à representação as pesquisas realizadas, para verificação das características dos equipamentos.

Dessa forma, apresentamos alguns dos resultados que obtivemos em pesquisa no Google por "camas macas hospitalares automatizadas", como mencionado pelo Representante:
(...)

Da pesquisa realizada e do cotejamento exposto, verifica-se a existência de camas macas hospitalares automatizadas com valores próximos a R$ 5.000,00 como aduzido pelo Representante.

Apesar de os equipamentos pesquisados atenderem somente o item 'g' das especificações técnicas, a cama objeto da contratação atendeu plenamente, de acordo com a descrição, somente aos itens 'g' e 'n'.

Considerando a situação de emergência e estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus, no âmbito do Município de São Paulo, verificamos, no presente caso, que a requisição inicial do departamento técnico de atenção à saúde justificou a necessidade de contratação com base no crescente número de atendimento de casos da COVID-19 (peça 7):

(...).

E, ainda, o despacho autorizatório fundamentou a dispensa de licitação no inciso IV do artigo 24 da LF 8.666/93 e no artigo 4º da LF 13.979/20 (peça 17).

Observe-se que, a LF 13.979/20 possibilita, nas contratações para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, a realização de pesquisa de preços simplificada, com apenas um dos parâmetros previstos no artigo 4º-E, § 1º, VI1 e contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos (artigo 4º-E, § 3º).

Assim, diante do representado e da constatação da auditoria, verifica-se falta de justificativa por parte da Origem, nos autos da contratação, acerca do preço contratado, o que não atende o previsto no art. 4º-E, § 3º da LF 13.979/20.

Parcialmente procedente a representação nesse aspecto, visto que:

- Improcede o alegado de que a compra foi 26% acima do estimado, haja vista que o valor unitário de R$ 7.500,00 utilizado pela Origem como referência no pedido inicial de compra refere-se ao valor pago na última aquisição do produto que ocorreu em dezembro de 2015.

- Procedente o alegado quanto à existência de camas macas hospitalares automatizadas no mercado com valores próximos a R$ 5.000,00 e não consta, do processo administrativo da contratação, justificativa por parte da Origem acerca do preço contratado, o que não atende o previsto no art. 4º-E, § 3º da LF 13.979/20.

2.2. Do preço das máscaras descartáveis

Alegações do Representante

O representante alega que o HSPM comprou 750.000 máscaras descartáveis por R$ 2.250.000,00 cuja estimativa era de R$ 36.396,74
(...).

Análise da Coordenadoria

Preliminarmente, informamos que o processo 6110.2020/0005522-4 foi autuado pela Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) e não pelo HSPM.

O Representante alega que a unidade estimou a compra de 750.000 máscaras por R$ 36.396,74, porém em consulta ao processo não localizamos esse valor. Verifica-se que o requerimento inicial do processo 6110.2020/0005522-4 foi feito considerando o valor unitário de R$ 0,122 e quantitativo inicial de 1.850.000 unidades, totalizando valor previsto de R$ 225.700,00, conforme peça 20.

O processo foi instruído com documento da empresa De Pauli Comércio Representação Importação e Exportação Ltda., então detentora da Ata de Registro de Preços nº 377/2018-SMS.G pelo preço unitário de R$ 0,122, solicitando que não fossem emitidas novas ordens de fornecimento, diante do desabastecimento mundial de EPIs, sem previsão de regulação de estoques, anexando mensagens recebidas de seus fornecedores (peça 21).

Conforme consta do processo SEI (DOC 028074411), a AHM enviou e-mail solicitando propostas de fornecedores, que, em sua maioria, retornaram informando indisponibilidade do item. Foram recebidas as propostas constantes da peça 18.

O valor contratado de R$ 2.250.000,00 foi o segundo menor preço (peça 18). O menor preço (R$ 1.500.000,00) foi preterido, por condicionar a primeira entrega em 24.04.20, e, segundo a Gerência de Suprimento da AHM os hospitais da AHM teriam máscaras somente até 15.04.20 (peça 19).

O art. 4º-E, §3º da Lei Federal 13.979/20, possibilita a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

Diante da impossibilidade de fornecimento pela anterior detentora de ARP da SMS, da imediata necessidade de utilização das máscaras e da negativa de diversos fornecedores consultados, o processo SEI demonstra a situação e a seleção do melhor preço ofertado nas condições necessárias para atendimento da necessidade emergencial.

Salientamos, porém, que, diante da mesma situação em outro processo de contratação, embora autorizada a contratação emergencial pelo

Secretário Municipal de Saúde, foi determinado à SMS que adotasse a penalização das detentoras de ARP em inexecução, o que compreende a ARP nº 377/2018-SMS.G, e que apurasse potenciais abusos na fixação dos preços pelas empresas fornecedoras de EPI, com adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis (peça 22): (...).

Nesse sentido, cabe à AHM a apuração de abusos nos preços fixados nas contratações emergenciais de EPIs, com adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

Assim, conforme documentos acostados no processo da contratação, improcede a representação nesse aspecto, registrando, porém, diante do não fornecimento posicionado pela detentora da Ata de Registro de Preços nº 377/2018-SMS.G, a necessidade de apuração pela AHM de abusos nos preços fixados nas contratações emergenciais de EPIs, com adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de análise preliminar, pela parcial procedência da representação, sendo: - parcialmente procedente o item 2.1, e

- improcedente o item 2.2, registrando, porém, diante do não fornecimento posicionado pela detentora da Ata de Registro de Preços nº 377/2018-SMS.G, a necessidade de apuração pela AHM de abusos nos preços fixados nas contratações emergenciais de EPIs, com adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis".

A Secretaria Municipal da Saúde e o Hospital do Servidor Público Municipal apresentaram esclarecimentos, respectivamente, às peças 40 e 44.

Diante dos esclarecimentos apresentados, a Coordenadoria IV, em manifestação de peça 53, assim concluiu:

"2.1. Do preço da cama maca hospitalar

Diante da justificativa da Origem, considerando a ausência de apresentação por parte do representante de equipamentos com características compatíveis ao objeto licitado com valores próximos a R$ 5.000,00, a incompatibilidade da descrição técnica dos produtos pesquisados pela auditoria e a demonstração de que o produto adquirido pelo HSPM atendeu plenamente às características técnicas determinadas, não restou demonstrada a existência de preços de mercado inferiores aos praticados.

Por outro lado, houve atendimento aos requisitos mínimos legais, uma vez que a estimativa de preços foi realizada com pelo menos um dos parâmetros exigidos no art. 4ºE, § 1º, VI da LF 13.979/20 (no caso, pesquisa realizada com os potenciais fornecedores) e houve contratação com o fornecedor que ofereceu o melhor preço nas condições desejadas, situação em que não se aplica a necessidade de justificativa prevista no art. 4ºE, § 3º da mesma lei.

Em sede de relatório preliminar, a auditoria já havia concluído pela improcedência do alegado de que a compra foi 26% acima do estimado, haja vista que o valor unitário de R$ 7.500,00 utilizado pela Origem como referência no pedido inicial de compra refere-se ao valor pago na última aquisição do produto que ocorreu em dezembro de 2015.

Considerando os argumentos trazidos em fase de manifestação prévia, resulta prejudicada a verificação quanto à compatibilidade de valores de mercado pela ausência de parâmetros compatíveis ao objeto específico adquirido.

Tendo em vista que a Origem seguiu estritamente os requisitos legais previstos na LF nº 13.979/20 e contratou a empresa que ofereceu o menor valor nas condições necessárias ao atendimento da necessidade emergencial, improcedente a representação neste aspecto. 2.2. Do preço das máscaras descartáveis

(...)

Em consulta ao processo administrativo da contratação, verificamos que a aquisição objeto da representação foi rescindida por motivo de inadequação do produto com as especificações do Termo de Referência, conforme justificativa constante à peça 49:

Ocorre que a empresa melhor classificada, NKE ESTACIONAMENTOS INTERMEDIACAO NEGOCIOS E EVENTOS EIRELI, realizou entrega dos produtos em desacordo com as especificações solicitadas no termo de referência e apresentadas na proposta comercial aprovada por esta gerência (conforme conta em documento Sei 028074423).

Por este motivo, o material foi estornado à empresa e a aquisição do produto seguiu através do processo 6110.2020/0007224-2.

O despacho autorizatório da rescisão foi publicado no DOC de 15.05.20 (peça 50) e a nota de empenho foi integralmente cancelada antes de sua liquidação (peça 51). Após essas providências, o processo SEI nº 6110.2020/0005522-4 foi encerrado em 01.06.20 (peça 52), o que implica na perda de objeto do aspecto representado. Informamos, por fim, que a aquisição emergencial que substituiu a referida contratação (processo SEI nº 6110.2020/0007224-2) está sendo analisada nos autos do eTCM nº 007648/2020.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de análise conclusiva, pela improcedência da representação em relação ao item 2.1, considerando o atendimento aos requisitos legais aplicados e a não comparabilidade verificada quanto ao objeto específico; e pela perda de objeto do ponto analisado no item 2.2, pela rescisão da contratação e encerramento do processo administrativo".

Intimados, o Hospital do Servidor Público Municipal e a empresa NKE Estacionamentos Intermediação Negócios e Eventos Eireli apresentaram esclarecimentos, respectivamente, às peças 69 e 71.

Acerca dessas manifestações, a Coordenadoria IV assim concluiu (peça 75): *"Ratificamos a conclusão alcançada no Relatório Conclusivo de Auditora à peça 53, pela improcedência do item 2.1 e pela perda do objeto do item 2.2".*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, na manifestação de peça 77, assim concluiu:

"Preliminarmente, verifica-se que os aspectos formais de admissibilidade estão preenchidos, nos termos dos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas, de modo que merece ser regularmente conhecida a Representação.

Quanto ao mérito, diante das análises da Especializada e do Relatório Conclusivo da presente Representação, permito-me acompanhar sua conclusão pela improcedência em relação ao preço da cama maca hospitalar e pela perda do objeto em relação ao preço das máscaras descartáveis".

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 81, assim opinou:

"Os autos vieram para análise e manifestação desta Procuradoria que, acompanhando os Órgãos Técnicos desse E. Tribunal requer seja conhecida a presente Representação e, no mérito, julgada improcedente em relação ao itens [sic] *2.1 (cama maca hospitalar) e pela perda superveniente do objeto em relação ao item 2.2 (máscaras descartáveis), em face da rescisão da contratação e encerramento do processo administrativo".*

A Secretaria Geral – SG acompanhou as conclusões técnicas da SFC, assim como da AJCE e opinou ao fim de seu parecer:

"Portanto, conforme as razões acima expostas, opino pelo não conhecimento da peça inicial no tocante ao item 2.2, em razão da perda

superveniente do seu objeto, bem como pelo conhecimento da Representação quanto ao item 2.1, e, nesta parte, pela improcedência do apontamento 2.1".

É o Relatório.

VOTO

A análise levada a efeito pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle quanto ao preço da cama maca hospitalar (alegação de ter sido efetuada compra com valor 26% acima do estimado) constatou que o produto adquirido pelo Hospital do Servidor Público Municipal atendeu plenamente às características técnicas determinadas, não restando demonstrada a existência de preços de mercado inferiores aos praticados.

Ademais, houve atendimento aos requisitos mínimos legais, uma vez que a estimativa de preços foi realizada com pelo menos um dos parâmetros exigidos no art. 4º-E, § 1º, VI, da Lei Federal nº 13.979/2020 (no caso, pesquisa realizada com os potenciais fornecedores) e houve contratação com o fornecedor que ofereceu o melhor preço nas condições desejadas, situação em que não se aplica a necessidade de justificativa prevista no art. 4º-E, § 3º, da mesma lei.

Esclareceu, ainda, que o valor unitário de R$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) foi utilizado pela Origem como referência no pedido inicial de compra e diz respeito ao valor pago na última aquisição do produto, ocorrida em dezembro de 2015.

Diante deste quadro, restou evidenciado que a Origem seguiu estritamente os requisitos legais previstos na Lei Federal nº 13.979/2020 e contratou a empresa que ofereceu o menor valor nas condições necessárias ao atendimento da necessidade emergencial.

Quanto à alegação formulada na Representação, acerca da aquisição de 750.000 (setecentas e cinquenta mil) unidades de máscaras descartáveis, restou demonstrado, em consulta ao processo administrativo da contratação, que tal aquisição foi rescindida por motivo de inadequação do produto com as especificações do Termo de Referência, conforme justificativa constante à peça 49.

O despacho autorizatório da rescisão foi publicado no Diário Oficial da Cidade de 15.05.2020 (peça 50), e a nota de empenho foi integralmente cancelada antes de sua liquidação (peça 51).

Após essas providências, o processo SEI nº 6110.2020/0005522-4 foi encerrado em 01.06.20 (peça 52), o que implica, nesse ponto, na perda de objeto da Representação.

Tal entendimento e informações foram endossados pelos demais Órgãos Opinantes desta Corte de Contas, como também pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

Ante todo o exposto, CONHEÇO da presente Representação, visto que preenchidos os requisitos regimentais de sua admissibilidade. No mérito, JULGO-A IMPROCEDENTE quanto à alegação de compra de camas maca hospitalar com preço 26% (vinte e seis por cento) acima do valor estimado, pelas razões acima expostas e JULGO-A PREJUDICADA no que tange à alegação alusiva à compra de máscaras descartáveis, em razão da perda superveniente de seu objeto, decorrente da rescisão da contratação e encerramento do processo administrativo.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.