ACO-UTR-1022/2024

Processo	-	TC/008075/2021
Representante	-	Valmor Simas Junior
Representado	-	Hospital do Servidor Público Municipal
Objeto	-	Representação interposta em face do edital do Pregão Eletrônico 210/2021/HSPM, cujo objeto é a contratação de serviços de gestão de fluxos de materiais – logística hospitalar do Hospital do Servidor Público Municipal

54ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. HSPM. Serviços de gestão de fluxos de materiais. Logística hospitalar. 1. É facultado à Administração exigir valor do patrimônio líquido dos licitantes no montante até 10% do valor estimado da contratação, considerando a complexidade e o tamanho do objeto. Art. 31, §§ 2º e 3º, L 8.666/1993. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimorar os futuros editais de mesmo objeto, em especial quanto à definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares, constantes do anexo I do edital e dos dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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, e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem, para fins de aprimoramento de futuros editais de mesmo objeto, em especial quanto à definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares, constantes do anexo I do edital e quanto à ausência no edital de dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento do disposto no art. 58 do RITMCSP e das demais formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

São Paulo, 22 de maio 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/cv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 23/07/2024 15:23:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:34:19 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

54ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de maio de 2024.

TC nº 8.075/2021 - Representação
Objeto: Representação formulada pelo Sr. Valmor Simas Júnior, apontando eventuais irregularidades envolvendo o Edital de Pregão Eletrônico nº 210/2021/HSPM, promovido pela Secretária Municipal de Saúde, cujo objeto é a contratação de serviços especializados de gestão de fluxos de materiais – logística hospitalar do Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM
Interessados: Hospital do Servidor Público Municipal-HSPM
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente de (SEI nº 6210.2020/0010043-6).

O Representante insurge-se, basicamente, contra os seguintes pontos do Edital:

1) Exigência de qualificação técnica exorbitante e aglutinação de objeto;

2) Exigência de qualificação técnica exorbitante e contrária à Súmula 24 do TCE;

3) Exigência desarrazoada de comprovação da qualificação Econômica; e

4) Exigência de documentos complementares inexistentes.

Ao determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde – SMS e ao Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM, esta Relatoria os cientificou das recomendações no sentido de que fosse sopesada a possibilidade de adiamento da data prevista para o recebimento das propostas, bem como sobre os questionamentos trazidos pelo representante (peça 04).

A **SMS** se manifestou à peças 13 e 14 e o **HSPM** à peça 12.

À peça 18, a **Subsecretaria de Controle Externo – SCE** apresentou seu relatório preliminar com as considerações e conclusões seguintes:

> ***3. CONCLUSÃO***
>
> *À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de Relatório Preliminar, pela **parcial procedência** da Representação, sendo:*
>
> *• **Pendente de análise conclusiva o item 2.1**, no que tange à comprovação de capacidade operacional nos serviços de gestão de administração no leito (beira - leito), **sendo necessário que a Origem seja instada a apresentar esclarecimentos***

> ***técnicos dessa situação, para maior clareza e verificação da possibilidade de fracionamento do objeto da licitação, a fim de propiciar a ampliação da competição no certame.***
>
> ***• Improcedentes os itens 2.2 e 2.3.***
>
> ***. Parcialmente procedente o item 2.4: sendo procedente quanto à falta de definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares constantes do anexo I do edital e improcedente quanto à eventual omissão de normas e certificações a serem observadas pela contratada.***
> ***Em relação à ausência no edital de dados relativos à valor de estoque, quantidade de veículos a serem utilizados, estimativa de viagens por veículos, quantidade de veículos, tipos de veículos e insumos, verifica-se que a omissão de tais informações no edital pode impactar na formação da planilha de composição de custos a ser apresentada pelo licitante, conforme anexo II do edital, cabendo, também nesse aspecto, esclarecimentos por parte da Origem."***

O Hospital do Servidor Público Municipal (peça 27) e a Secretaria Municipal da Saúde (peças 28 e 29) apresentaram seus esclarecimentos, sobre os quais a **SCE**, através de sua Coordenadoria IV, se manifestou em relatório conclusivo, como segue (peça 33):

> *"**3. CONCLUSÃO***
>
> *À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de Relatório Conclusivo, pela parcial procedência da Representação, sendo:*
>
> *• **Improcedentes os itens 2.1, 2.2 e 2.3.***
>
> *• **Parcialmente procedente** o **item 2.4**: sendo **procedente** quanto à falta de definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares, constantes do anexo I do edital, e quanto à ausência no edital de dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos; e **improcedente** quanto à eventual omissão de normas e certificações a serem observadas pela contratada e quanto à ausência no edital de dados sobre quantidade e tipos de veículos e insumos.*
>
> *Registramos, ainda, que a Origem apresentou propostas de modificações no texto do edital que solucionarão os aspectos procedentes do item 2.4, condicionando-se tal solução à publicação do novo edital com a exclusão da cláusula 7.23 e inserção das informações relativas aos valores de estoques e números de viagens estimadas, conforme noticiado pelo HSPM."*

Novamente intimados, a Secretaria Municipal da Saúde e o Hospital do Servidor Público Municipal não se manifestaram.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo**, por sua vez, em manifestação de peça 43, assim concluiu:

> *"Ante o exposto, posicionamo-nos pelo não conhecimento da presente Representação, eis que não atendido o requisito de admissibilidade estabelecido no*

§ 1º, do artigo 55, do RITCMSP e, no tocante ao mérito, com amparo nos relatórios técnicos procedentes (peças 18 e 33), pela parcial procedência, nos seguintes termos:

*- **improcedência** dos itens **2.1, 2.2, 2.3 e 2.4** quanto à eventual omissão de normas e certificações a serem observadas pela contratada e quanto à ausência no edital de dados sobre quantidade e tipos de veículos e insumos.*

***- procedência** do item **2.4** quanto à falta de definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares constantes do anexo I do edital, e quanto à ausência no edital de dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos. Contudo, se as alterações informadas pela Origem constarem do novo edital a ser republicado, entendemos, s.m.j., que Representação perderá seu objeto nesse aspecto."*

À peça 47, a **Procuradoria da Fazenda Municipal**, se manifestou como segue:

"Preliminarmente, esta Procuradoria da Fazenda acompanha a manifestação de Peça 43 da D. AJCE no sentido de que a presente representação não merece ser conhecida, por ausência de um dos requisitos de admissibilidade (falta de apresentação do título de eleitor).

Caso superada a questão preliminar, merecem ser prestigiadas as conclusões de AUD e da AJCE no sentido da improcedência dos itens 2.1, 2.2 e 2.3.

Com relação ao item 2.4, e também na esteira das manifestações dos órgãos de assessoramento desse E. TCM, verifica-se que a Origem promoverá a devida alteração do edital, tornando a questão superada.

Diante do acima exposto, a Procuradoria da Fazenda requer que a representação não seja conhecida. Subsidiariamente, requer seja ela julgada improcedente (itens 2.1,2.2 e 2.3) e prejudicada por perda de objeto (item 2.4)."

A **Secretaria Geral – SG** assim opinou (peça 49):

"Cumpre, por primeiro, aqui registrar, que a Representação em tela não merece ser conhecida, uma vez que não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 55 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas do Município de São Paulo (o Representante deixou de apresentar prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda).

De qualquer forma, caso este não seja o entendimento do Nobre Conselheiro Relator e fique superada a questão relacionada ao conhecimento da presente, passo ao exame do mérito.

(...)

(...) opino pelo NÃO CONHECIMENTO da presente Representação e, caso superada esta questão preliminar, no mérito, opino por sua PARCIAL PROCEDÊNCIA, nos seguintes termos:

*- **IMPROCEDÊNCIA** dos itens 2.1; 2.2; 2.3 e 2.4 (quanto à eventual omissão de normas e certificações a serem observadas pela contratada e quanto à ausência no edital de dados sobre quantidade e tipos de veículos e insumos).*

*- **PROCEDÊNCIA** do item 2.4 (quanto à falta de definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares constantes do anexo I do edital, e quanto à ausência no edital de dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos).”*

É o Relatório.

VOTO

Conforme relatado, a presente Representação, formulada pelo Sr. Valmor Simas contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 210/2021/HSPM, promovido pela Secretária Municipal de Saúde, cujo objeto é a contratação de serviços especializados de gestão de fluxos de materiais - logística hospitalar do Hospital do Servidor Público Municipal-HSPM, insurge-se, basicamente, contra 04 (quatro) pontos do Edital:

1) Exigência de qualificação técnica exorbitante e aglutinação de objeto;

2) Exigência de qualificação técnica exorbitante e contrária à Súmula 24 do TCE;

3) Exigência desarrazoada de comprovação da qualificação Econômica; e

4) Exigência de documentos complementares inexistentes.

Sobre o questionado no **item 1**, acima indicado, onde o Representante alega irregularidade na exigência de atestado de capacidade técnica que comprove gestão de administração no leito (beira – leito), assinalou a Auditoria em seu relatório que a gestão de administração no leito refere-se à administração de medicamentos a pacientes em leitos. Tal atividade está prevista na cláusula 3 do Anexo I – Termo de Referência, como área de operação de logística interna (fl. 24 da peça 02).

Na cláusula 8.2 também está prevista a administração de medicamento no leito, em que: “[...] *o sistema a ser disponibilizado pela Contratada deverá contar ferramenta para administração de medicação no paciente seja no leito hospitalar seja no centro cirúrgico*.” (fl. 36 da peça 02). Assim, acompanho a conclusão da Auditoria, no sentido de que “(...) *a gestão de administração no leito (beira leito) está prevista no edital como obrigação da contratada e, portanto, sendo própria de serviço de logística, não haveria irregularidade na exigência de atestado de capacidade técnica relativo a tal atividade, nos termos do artigo 30, II e § 1º da LF nº 8.666/93*.”

O Representante assevera, ainda, que a inclusão do sistema beira-leito no objeto trata-se de serviço assistencial e que a forma constante do Edital consiste em aglutinação de objetos, frustrando o caráter competitivo do certame, já que a pretensão da Origem seria de "*adquirir equipamentos para a gestão do Beira-leito*".

Nesse ponto, anotou a Auditoria que na manifestação prévia de peça 27, o Hospital do Servidor Público Municipal esclareceu que o objeto do edital não se refere à parte assistencial do beira-leito, que "(...) *é a administração do medicamento no paciente efetuado por profissionais da equipe de enfermagem da Contratante (*...)" (fl. 03 da peça 27), mas sim ao sistema que faz o "(...) *controle do material ou medicamento que será administrado ao paciente* (...)" (fl. 03 da peça 27). E, no tocante à suposta aglutinação irregular de objetos, o HSPM justificou tecnicamente a necessidade de se manter a unicidade do objeto, conforme prevê o artigo 23, § 1º, da LF nº 8.666/93.

Ante tais esclarecimentos prestados pelo HSPM, correta a conclusão da Auditoria e dos demais Órgãos deste Tribunal pela improcedência da alegação inserta no **item 1** da Representação.

Quanto ao questionamento do **item 2** da Representação (exigência de qualificação técnica exorbitante e contrária à Súmula 24 do TCE), o Representante alega suposta irregularidade na exigência de atestados de capacidade técnica que comprovem um quantitativo mínimo de metros quadrados de áreas para o armazenamento no almoxarifado e farmácias hospitalares de 295 m² e, em centro de distribuição externa, de 450 m² (cláusula 12.4.1, fls. 11/12 da peça 02).

Quanto a este ponto, destacou a Auditoria que a Cláusula 4.1.1.3 do Anexo I informa que será disponibilizada no centro de distribuição externa "(...) área mínima no total de armazenagem de 900 m² (...) (fl. 28 da peça 02).

E a Cláusula 4.2 do Anexo I, por sua vez, estabelece:

> *Será oferecida uma área de aproximadamente 303 m² para armazenamento dos insumos de materiais médico hospitalares e administrativos (Almoxarifado Central) [...]*
> *O estoque de materiais de manutenção, com aproximadamente 94 m² [...]*
>
> *O HSPM dispõe para o armazenamento de produtos farmacêuticos uma área de aproximadamente 200m². (fl. 30 da peça 02).*

Assim, esclareceu a Auditoria que a soma das áreas de armazenamento interno para materiais e medicamentos no HSPM totaliza 597 m². "*Com arrimo na súmula 24 do TCE – SP*[1]*, verifica-se que a metragem exigida nos atestados referentes ao centro de distribuição*

[1] Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução

externa e aos almoxarifados e farmácias internas se enquadra nos parâmetros previstos, correspondendo, em ambos os casos, a aproximadamente 50% das áreas previstas no objeto."

Com isso, concluiu corretamente a **SCE** ser também **improcedente** esse ponto da Representação.

Quanto ao questionado no **item 3** da Representação (exigência desarrazoada de comprovação da qualificação econômica), a Auditoria alude ao artigo 31, cujos parágrafos 2º e 3º da LF nº 8.666/93, que assim dispõem:

> **§ 2º** A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.
>
> **§ 3º** O capital mínimo ou o **valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação**, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais
> (grifo nosso).

Por conseguinte, é facultado à Administração Pública exigir valor do patrimônio líquido dos licitantes no montante até 10% do valor estimado da contratação, considerando a complexidade e o tamanho do objeto. Neste sentido, assinalou que *"o fato de o valor estimado ser restrito à Administração não inviabiliza a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis mencionados na cláusula 12.5.6 do edital (fl. 13 da peça 02), que reproduz a redação do artigo 31, I da LF nº 8.666/93, de forma a comprovar a aludida relação."*

Com tal embasamento, acompanho o entendimento dos Órgãos Técnicos, no sentido da **improcedência** desse questionamento da Representação.

Por fim, quanto ao **item 4** da Representação, contendo a alegação de "exigência de documentos complementares inexistentes", salientou a SCE em seu relatório que a Cláusula 7.23 do Edital (fl. 08 da peça 02) dispõe: "*Quando solicitado no Anexo I, o licitante será convocado para apresentar os demais documentos complementares previstos no Anexo I*."

E a Cláusula 4.1.1.7 do Anexo I estabelece: *"O operador logístico deverá cumprir todas as normas de segurança exigidas, de gestão de materiais e medicamentos, de sistemas*

---

de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

de incêndio, de saúde, de habitação e higiene, de gestão ambiental e de resíduos, certificações ANVISA etc." (fl. 28 da peça 02).

Sobre tais disposições, anotou a Auditoria que "(...) *o edital não informa em que fase será exigida a apresentação dos documentos complementares. A expressão '*Quando solicitado no Anexo I*' é inconclusiva."* E acrescentou que:

> *"A depender do momento da exigência de tais documentos, como na fase de julgamento ou habilitação, pode-se impingir situações que frustrem o caráter competitivo do certame, nos termos do art. 3º c/c art. 30 da LF nº 8.666/93. Não obstante, na manifestação prévia de peça 27, o HSPM informou que a cláusula 7.23 do edital será retirada. Em relação à ausência no edital de dados sobre quantidade e tipos de veículos e insumos, a Entidade esclareceu que tais informações devem ser estipuladas pelas empresas, em função da capacidade operacional e expertise de cada uma. Nesse sentido, está devidamente justificada a referida omissão. (...) em relação à ausência no edital de dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos, o HSMP informou, na manifestação prévia de peça 27, que procederá à inclusão das informações."*

Diante disso, concluiu ser **parcialmente procedente** esse ponto, sendo **procedente** quanto à falta de definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares, constantes do anexo I do edital, e quanto à ausência no edital de dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos; e **improcedente** quanto à eventual omissão de normas e certificações a serem observadas pela contratada e quanto à ausência no edital de dados sobre quantidade e tipos de veículos e insumos.

Inobstante o consignado pela Subsecretaria de Controle Externo, entendo que estas impropriedades do edital podem ser relevadas no presente caso, mormente se considerada a improcedência dos demais questionamentos e a situação jurídica já consolidada, eis que se trata de procedimento licitatório datado de 2021. Na hipótese em comento, a expedição de determinação à Pasta, a fim de que sejam aprimorados os futuros editais de mesmo escopo do presente, revela-se mais adequada, considerando inclusive a previsão do artigo 22, § § 1º do Decreto Lei 4657/1942, sendo de rigor a preservação das situações já consolidadas.

Ante todo o exposto, **CONHEÇO** da Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 210/2021/HSPM, conduzido pela Secretária Municipal de Saúde, cujo objeto é a contratação de serviços especializados de gestão de fluxos de materiais - logística hospitalar do Hospital do Servidor Público Municipal-HSPM.

No mérito, acompanho as conclusões do parecer da Auditoria desta Corte de Contas, endossado pelos pareceres da AJCE e da SG, as quais, somados aos fundamentos expostos neste voto, adoto como razões de decidir, para **JULGAR IMPROCEDENTE** a presente Representação.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada pelo Plenário à Origem, para fins de aprimoramento de futuros editais de mesmo objeto, em especial quanto à definição do momento em que será exigida a apresentação dos documentos complementares, constantes do anexo I do edital e dos dados relativos a valor de estoque e à estimativa de viagens por veículos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 27/05/2024
11:15:46 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo