II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-686/2025

Processo	-	TC/014886/2024 (Tramitam em conjunto os processos TC/014885/2024 e TC/014886/2024)
Representante	-	Ana Cristina Nascimento Santos
Representada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital de Pregão Eletrônico 90.527/2024/SMS, cujo objeto é o registro de preços para o fornecimento de materiais do Sistema de Placa e Parafuso para a Região Volar de Rádio Distal – OPME, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia

3.386ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SMS. EDITAL. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE MATERIAIS. ENTREGA EM CONSIGNAÇÃO E COMODATO DE INSTRUMENTAIS E EQUIPAMENTOS DE CIRURGIAS DE ORTOPEDIA. 1. O regime de comodato previsto em edital de licitação para fornecimento de materiais de OPME destina-se à Administração e não implica gratuidade entre licitantes, sendo usual que os custos dos equipamentos cedidos sejam embutidos no preço dos insumos contratados. 2. A contratação de insumos associada ao comodato de equipamentos necessários à sua aplicação constitui prática consolidada e validada pela jurisprudência. Precedente. Acórdão TCU 2.295/2019 - Plenário. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/014885/2024 e TC/014886/2024, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

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 foram preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade dispostos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do art. 58 do RITCMSP, encaminhando cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à representante e ao Secretário Municipal da Saúde, bem como às demais partes interessadas no feito, para ciência.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/js/cv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/014885/2024**
Origem: Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90527/2024/SMS, cujo objeto é o registro de preços para o fornecimento de materiais de opme – sistema de placa e parafuso para região volar de radio distal, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia

Processo: **TC/014886/2024**
Origem: Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90527/2024/SMS, cujo objeto é o registro de preços para o fornecimento de materiais de opme – sistema de placa e parafuso para região volar de radio distal, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia

REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE. SMS. Pregão Eletrônico nº 90527/2024/SMS – Registro de preços para fornecimento de materiais de OPME 1. Não comprovação de irregularidades técnicas, sanitárias ou jurídicas. 2. Prática usual e validada pela jurisprudência. IMPROCEDÊNCIA. REPRESENTAÇÕES.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Representação ajuizada pela Sra. Ana Cristina Nascimento Santos, autuada sob o **TC/014886/2024**, bem como a Representação ajuizada pelo Sr. André Santana Navarro, autuada sob o **TC/014885/2024,** ambas em face do Pregão Eletrônico nº 90527/2024/SMS (Processo nº 6110.2024/0005046-7), que tem por objeto a "instituição de um registro de preços para o fornecimento de materiais de OPME – Sistema de Placa e Parafuso para Região Volar de Rádio Distal, com entrega em consignação e comodato de instrumentais e equipamentos, para atendimento de cirurgias na especialidade de ortopedia".

Ressalta-se que, em virtude da identidade de objetos, foi proferido despacho, no curso da instrução processual, determinando que o apensamento dos referidos processos, que passaram a tramitar em conjunto após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria.

No que diz respeito ao TC/014886/2024, a Representante (Peça 1) argumentou que o edital incluiu o item (*lâmina para serra oscilante*) de forma contraditória, exigindo sua *aquisição onerosa*, embora o Termo de Referência determine o *fornecimento gratuito* em regime de comodato para itens classificados como "serra". Aponta, ainda, ausência de especificações técnicas mínimas, dificultando a formulação de propostas e violando o art. 6º, XXII, da Lei 14.133/2021.

Alega que tal contradição compromete a clareza do objeto licitado, podendo gerar interpretações conflitantes durante a execução contratual, reduzir a competitividade e elevar preços, em prejuízo ao interesse público. Por fim, requer a concessão de medida liminar para suspender o certame e, ao final, a retificação ou anulação do edital, com reabertura dos prazos, para correção das ilegalidades apontadas.

Este Conselheiro Relator (Peça 5), em sua análise, decidiu pelo **indeferimento da medida cautelar** pleiteada pela Representante, por conta da ausência de preenchimento de requisitos autorizadores, e pela determinação da intimação da Pasta Responsável e demais interessados sobre a r. Decisão proferida, conforme abaixo:

> O pedido de concessão de medida cautelar não merece prosperar. De início, cumpre ressaltar que a suspensão de certame conduzido pela Administração é medida gravosa, justificável apenas caso evidenciados sérios indícios de grave violação aos princípios de ordem pública que regem o processo licitatório, o que não se verifica no caso em tela.
> Em análise perfunctória, não é possível vislumbrar ilegalidade em realizar Pregão Eletrônico para registrar preços de materiais ortopédicos com entrega em consignação e comodato – sobretudo no caso de a análise do edital levar em conta o quanto previsto para a utilização dos materiais e o pagamento.
> Dessa forma, ausentes os elementos autorizadores da concessão de medida acautelatória, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora, é de rigor o indeferimento do pedido.
> Diante do exposto, INDEFIRO o pedido de medida cautelar. PUBLIQUE-SE. Após publicação, oficie-se a Origem e demais interessados acerca da decisão proferida, nos termos regimentais, no prazo de 05 (cinco) dias úteis."

A Ana Cristina Nascimento dos Santos (Peça 12) se manifestou reiterando que a presente representação deve ser julgada procedente para correção do edital, conforme pleiteado, em razão de contradições apontadas no Termo de Referência. Destaca que o documento prevê a disponibilização gratuita de equipamentos e instrumentais, incluindo "serras", em regime de comodato durante toda a vigência da ata de registro de preços, ao passo que o edital incluiu a

lâmina para serra oscilante como item a ser adquirido de forma onerosa, sem justificativa clara do órgão licitante.

Aponta que tais lâminas, sendo materiais descartáveis, não deveriam compor o lote de compra de artigos implantáveis, além de não possuírem especificações técnicas mínimas, o que inviabiliza a apresentação de propostas pelas interessadas. Diante disso, a representante reitera o pedido de procedência integral da representação, para afastar os argumentos do órgão licitante e assegurar a correção das ilegalidades apontadas no edital.

Após manifestação da Pasta (Peça 14), a Auditoria apresentou seu Relatório Preliminar (Peça 20) no sentido de que a representação não apresentou fundamentos legais específicos, limitando-se a alegações genéricas sem demonstrar a irregularidade do edital. Destacou que o uso de comodato associado à aquisição de insumos em licitações de OPME é prática usual de mercado e que a denominação "gratuita" do comodato significa apenas que o equipamento deve ser disponibilizado pela contratada sem cobrança direta, mas com custos embutidos nos valores licitados.

Por fim, alegou que a representação não demonstrou qualquer incompatibilidade entre os insumos licitados e os equipamentos a serem disponibilizados em comodato, concluindo pela improcedência da representação, por ausência de comprovação de irregularidade no edital ou de prejuízo ao interesse público.

A AJ (Peça 30) opinou pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, pela sua improcedência, afastando os argumentos apresentados por Ana Cristina Nascimento Santos. Por sua vez, a PFM (Peça 34) requereu que a representação seja julgada totalmente improcedente.

Finalmente a SG (Peças 36 e 37) opinou pelo conhecimento da presente representação, uma vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade e, no mérito, com base na análise e conclusões alcançadas pelos órgãos técnicos, pela improcedência da Representação.

No que diz respeito ao TC/014885/2024, o Representante (Peça 1) alegou a presença de uma aglutinação indevida do objeto no lote licitado (Lote 1 – Sistema de Placa e Parafuso para a Região Volar de Radio Distal), por reunir materiais de saúde de naturezas diversas e uso único, com descompasso nos quantitativos e potencial risco de reutilização indevida – "50 unidades de lâmina para serra oscilante (produto de uso único) para utilização de 877 placas para rádio distal (produto de uso único) –".

Segundo o Representante, a concentração de materiais desiguais em um único lote impacta na segurança e eficácia dos produtos e viola as regras sanitárias previstas no

RDC Anvisa nº 594/2021 e Manual de Tecnovigilância da Anvisa – Versão 2021, e ao previsto no Manual de Boas Práticas de Gestão das Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME). Requer, assim, a suspensão do processo licitatório até final decisão, dado o potencial risco ao patrimônio público, bem como a procedência da Representação, a fim de que o edital seja retificado ou anulado, corrigindo-se a ilegalidade detectada.

Destaca que o edital prevê a aquisição de apenas 50 lâminas descartáveis para atender a 877 placas, o que na prática induzirá ao reuso das lâminas em até 17 procedimentos, o que é proibido para materiais de uso único. Argumenta que esse agrupamento desrespeita o Manual de Boas Práticas de Gestão de OPME e as normas de planejamento de compras, que exigem que os produtos sejam separados por especialidade e por tipo, evitando restrições à competitividade e garantindo a segurança do paciente.

Por fim, o representante requer a procedência da representação, com a suspensão imediata do pregão eletrônico nº 90527/2024, para evitar risco ao patrimônio público e à saúde, e solicita a retificação ou anulação do edital, com a reabertura dos prazos, para que os itens sejam segregados e reagrupados de forma adequada nas futuras contratações.

O Conselheiro Relator (Peça 5), em sua análise, decidiu pelo **indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo Representante,** considerando que a inclusão de dois itens de uso único, com quantidades diferentes, em um mesmo lote não implica necessariamente em reutilização indevida dos materiais. Tal agrupamento configura uma escolha de planejamento da Administração, dentro de sua discricionariedade. Além disso, destacou que a suspensão de um certame é uma medida extrema, cabível somente diante de indícios claros de grave violação às normas que regem as licitações, o que não foi constatado no presente caso.

O Representante, em sua manifestação (Peça 12), alegou que representação deve ser julgada procedente para corrigir o edital, pois o Lote 1 reúne de forma inadequada cinco itens, incluindo a "serra oscilante" (item 5), que não é compatível com os demais. Essa aglutinação incorreta, associada a quantitativos insuficientes, pode levar ao reuso proibido de materiais descartáveis, violando normas da ANVISA e manuais de boas práticas. O edital prevê apenas 50 lâminas para serra para 877 placas, o que pode resultar na reutilização de cada lâmina até 17 vezes, representando risco à segurança do paciente.

Após manifestação da a Pasta (Peça 13), a Auditoria, em seu Relatório Preliminar, concluiu pela improcedência da Representação (Peças 17/19), devido que a mera diferença de quantitativos entre os itens não comprova reutilização indevida, e que o representante não apresentou provas de descumprimento das normas citadas. Além disso, o edital substitui uma ata anterior que já apresentava quantidades semelhantes, sem indícios de irregularidades.

Em nova manifestação nos autos, o Representante trouxe à colação recente acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União, de nº 1626/2024, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, a fim de subsidiar o seu pleito de procedência da Representação (Peças 24-25).

O TC/014885/2024 processo passou a tramitar em conjunto com o TC/014886/2024 por ordem deste Conselheiro Relator (Peças 27-28).

Instada a se manifestar, a AJ (peça 31) opinou pela **improcedência da Representação**, sem prejuízo das considerações e eventuais recomendações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes, enquanto a PFM (peça 35) requereu que a presente representação seja julgada totalmente improcedente.

Por fim, a SG opinou pelo conhecimento da Representação, uma vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade e no mérito, com base na análise e conclusões alcançadas pela Auditoria e esclarecimentos da AJ, pela **improcedência** da Representação oferecida por André Santana Navarro, sem prejuízo das considerações e eventuais recomendações que o Conselheiro Relator entender pertinentes.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER das Representações e, no mérito, julgá-las IMPROCEDENTES, da forma a seguir exposta.

1. Inicialmente, **CONHEÇO** das Representações, visto que preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade dispostos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta Colenda Corte de Contas.

2. Passo ao julgamento de mérito que surge a partir de Representações em face do Pregão Eletrônico nº 90527/2024/SMS (Processo nº 6110.2024/0005046-7), ajuizadas pelos seguintes sujeitos processuais:

(i) **Sra. Ana Cristina Nascimento Santos** que, em apertada síntese, argumentou que o edital incluiu o item (*lâmina para serra oscilante*) de forma contraditória, exigindo sua *aquisição onerosa*, embora o Termo de Referência determine o *fornecimento gratuito* em regime de comodato para itens classificados como "serra". Aponta, ainda, ausência de especificações técnicas mínimas, dificultando a formulação de propostas e violando o art. 6º, XXII, da Lei 14.133/2021.

(ii) **Sr. André Santana Navarro** que, em suma, questionou a presença de uma **aglutinação indevida do objeto no lote licitado** (Lote 1 – Sistema

> de Placa e Parafuso para a Região Volar de Radio Distal), por reunir materiais de saúde de naturezas diversas e uso único, com descompasso nos quantitativos e potencial risco de reutilização indevida – "50 unidades de lâmina para serra oscilante (produto de uso único) para utilização de 877 placas para rádio distal (produto de uso único) –".

3. Em relação às alegações da Sra. Ana Cristina Nascimento Santos, a Auditoria elaborou Relatório acostado à Peça 20 demonstrando que as alegações formuladas não possuem o condão de demonstrar qualquer ilegalidade concreta no edital

4. Segundo a equipe técnica, a representante sustenta que há contradição no Termo de Referência quanto à forma de fornecimento do item "lâmina para serra oscilante", que, segundo ela, deveria ser disponibilizado gratuitamente, por meio de ***comodato***, e não ***oferecido onerosamente***. No entanto, a interpretação da representante revela-se equivocada, pois o regime de comodato previsto no edital é direcionado à administração pública, e não impõe gratuidade entre os licitantes. De fato, os custos relacionados aos itens cedidos em comodato são absorvidos nos preços ofertados e pagos pela administração pública, sendo essa uma prática consolidada no mercado de fornecimento de OPME.

5. Ademais, a representante não apresentou qualquer demonstração técnica ou análise operacional que evidencie incompatibilidades entre os itens a serem fornecidos e os equipamentos em comodato. A ausência de elementos que indiquem vício técnico, econômico ou jurídico no edital enfraquece a pretensão deduzida.

6. A própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como evidenciado no Acórdão nº 2.295/2019, reconhece a legalidade do modelo de contratação em que a aquisição de insumos está atrelada à cessão, em comodato, de equipamentos necessários à sua aplicação, sobretudo quando não há viabilidade de contratação por locação e essa sistemática reflete a prática usual de mercado.

7. Assim, diante da fragilidade das alegações de mérito e da conformidade do edital com práticas licitatórias validadas pela jurisprudência, impõe-se o julgamento de **improcedência** da representação.

8. Já sobre a Representação ajuizada pelo Sr. André Santana Navarro, a equipe de fiscalização elaborou relatório de auditoria acostado à Peça 19 opinando no sentido de que deve ser julgada improcedente porque não trouxe elementos concretos que comprovem a existência de ilegalidades ou irregularidades no procedimento licitatório.

9. O Representante, em suma, alegou que o edital aglutina, de forma indevida, materiais de natureza dissimilar (itens 1 a 4, implantáveis de uso único, e item 5, não

implantável também de uso único) em um único lote, o que, segundo ele, criaria **risco de reutilização indevida** das lâminas para serra oscilante (item 5), já que sua quantidade seria desproporcional em relação aos demais itens. Com isso, sustentou que haveria afronta às normas da ANVISA, como a RDC nº 594/2021 e o Manual de Tecnovigilância, bem como ao Manual de Boas Práticas de Gestão de OPME.

10. Ocorre que não foram apresentados dados, documentos ou qualquer indício de que, na prática, tenha havido ***reutilização indevida*** de itens de uso único na ata de registro de preços anterior, tampouco que a diferença de quantitativos implique, necessariamente, violação de normas sanitárias. A suposta inadequação da aglutinação dos itens em um único lote baseia-se apenas em suposições do representante, sem respaldo técnico específico que demonstre incompatibilidade ou risco sanitário concreto. Ainda, a diferença de quantidade entre as lâminas e os demais materiais já se verificava na ata anterior, sem que isso, por si, configure irregularidade.

11. Por fim, não há qualquer evidência de que a Secretaria Municipal da Saúde esteja descumprindo os regulamentos da ANVISA ou que tenha agido com omissão na observância de boas práticas na elaboração do edital. A Administração Pública permanece obrigada a justificar os quantitativos licitados e a seguir todos os normativos técnicos e sanitários pertinentes, o que poderá ser aferido durante a execução contratual. Diante disso, a Auditoria considerou que as alegações do representante carecem de fundamentação e elementos de prova, razão pela qual opinou pela **improcedência da representação**, o que merece acolhimento.

Diante do exposto e com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, julgo pela **IMPROCEDÊNCIA** das Representações.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal da Saúde, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 15 de outubro de 2025.

Ricardo Torres
Conselheiro