

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2022/00736

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Acompanhamento do Edital 228/2022-SMS- Pregão Eletrônico: REGISTRO DE PREÇOS PARA O FORNECIMENTO DE FRALDA DESCARTÁVEL ADULTO, processo SEI 6018.2020/0026246-7.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital do Pregão Eletrônico nº 228/2022-SMS quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal de Saúde – SMS

2.4. Período de Realização

04.03.22 a 08.03.22

2.5. Período de Abrangência

Não Aplicável

2.6. Equipe Técnica

Ana Mariko Hara

TC 933

Douglas Rodrigues de Oliveira Franco

TC 20.242

2.7. Procedimentos

- Análise do Edital de Pregão Eletrônico nº 228/2022-SMS;
- Análise do Processo Administrativo SEI nº 6018.2020/0026246-7;

2.8. Siglas

Sigla	Significado
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
ARP	Ata de Registro de Preços
CDMEC	Centro de Distribuição de Medicamentos e Correlatos
CMA	Consumo Médio Anual
CMM	Consumo Médio Mensal
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
HMEC	Hospital Municipal Escola Vila Nova Cachoeirinha
LF	Lei Federal
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SMS	Secretaria Municipal da Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O presente acompanhamento tem por objetivo verificar a regularidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 228/2022 – SMS, deflagrado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), do tipo menor preço por item, cujo objetivo é o Registro de Preços para aquisição de **FRALDA DESCARTÁVEL ADULTO**, conforme as especificações técnicas e demais disposições do Anexo I deste Edital (fls. 35/40 da Peça 6). Cabe informar que o presente procedimento licitatório foi iniciado tendo em vista a revogação do Edital PE 240/2020 que objetivava o Registro de Preços para aquisição de fralda descartável adulto tamanhos M, G e XG para as seguintes unidades:

- Autarquia Hospitalar Municipal – AHM

- Almoxarifado Central da SMS – CDMEC
- Hospital Municipal Escola Vila Nova Cachoeirinha – HMEC
- Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM

O valor mensal estimado para a aquisição era de R\$ 6.198.383,07, perfazendo o montante anual estimado de R\$ 74.380.596,80.

O referido Edital foi objeto de acompanhamento pela Auditoria no eTCM 008031/2020, sendo concluído que o mesmo não reunia condições de prosseguimento, tendo em vista a relevância das infringências e impropriedades apontadas.

Em 08.07.20, conforme o site do ComprasNet, o Pregão foi suspenso por determinação do TCM, através dos Ofícios SSG-GAB 8671/2020 e SSG-GAB 8672/2020 (Peça 8).

A SMS apresentou justificativas para as irregularidades apontadas no relatório inicial e após sua análise pela auditoria, foram mantidos todos os apontamentos:

- 4.1.** O aumento expressivo no CMA do item “Fralda descartável, Adulto, Tamanho XG” não foi justificado pela área técnica da Origem junto ao PA do certame, em descumprimento ao art. 15, § 7º, inciso II da LF 8.666/93 e art. 3º, inciso III da LF 10.520/02 (**subitem 3.3.1**);
- 4.2.** A pesquisa de preços é insubsistente, visto que: há valores estimados discrepantes dos valores praticados na atual contratação da Origem; os preços utilizados levam em consideração um quantitativo de itens demasiadamente inferior ao estimado para o presente certame; há discrepância entre valores considerados na pesquisa; não consta realização de consulta ao Banco de Preços de Saúde para os itens 2 e 3; e não há documentação de suporte para todos os valores pesquisados referentes aos itens 1 e 3, infringindo o disposto no art. 15, §1º, da LF nº 8.666/93, art. 4º do DM 44.279/03 e ao art. 58 da LM 17.273/20 (**subitem 3.3.2**);
- 4.3.** Ausência de especificação da compatibilidade, em quantidades e prazos, dos atestados exigidos com a descrição específica do objeto licitado, em infringência ao inciso II do artigo 30 da LF nº 8.666/93 (**subitem 3.3.3**).

Em 16.12.20, foi revogada a suspensão da licitação pelo Plenário na 3.123ª Sessão Ordinária, conforme Ofício SSG-GAB 9325/2020, ficando autorizada sua retomada, devendo a Origem incluir

no edital a previsão de quantitativos mínimos para os atestados ou, caso entenda pela não necessidade, deverá constar as justificativas técnicas (Peça 9).

Em 01.02.22, foi assinado o despacho de revogação do Pregão 240/2020, com a justificativa de que os termos propostos no edital não atendem às necessidades da municipalidade, não sendo conveniente a presente aquisição nos moldes ora colocados (fl. 1 da Peça 10).

Sendo assim, foi elaborada nova requisição para aquisição de fraldas cujo código de abertura é o de número 060/2022 (fls. 2/8 da Peça 10).

O valor mensal estimado para a aquisição é R\$ 8.000.253,38, o que perfaz o montante anual estimado de R\$ 96.003.040,61 para abastecer as unidades da SMS, assim como as demandas judiciais (fls. 69/70 da Peça 11).

Integram o Edital os seguintes anexos:

Quadro 1 - Anexos do Edital 228/2022 – SMS

ANEXO I	Termo de Referência – Especificações Técnicas do Objeto e condições de fornecimento
ANEXO II	Modelo Padrão de Proposta Comercial
ANEXO III	Parâmetro para Análise de Balanço
ANEXO IV	Declaração de Tributos Municipais
ANEXO V	Minuta da Ata de Registro de Preços
ANEXO VI	Minuta da Ata de Registro de Preços – Cadastro Reserva

Fonte: Processo SEI 6018.2020/0026246-7

De acordo com o publicado no DOC de 23.02.22, Peça 12, a abertura do procedimento licitatório está com sessão marcada para o dia **10.03.2022 às 9:00 horas**.

3.1.1. Contratação anterior do objeto licitado

O abastecimento dos itens, objeto do certame, ocorria anteriormente através do Registro de Preços 271/2019, conforme dados a seguir:

- Ata de Registro de Preço nº 271/2019-SMS.G
- Processo Administrativo nº 6018.2019/0001485-2

- Pregão Eletrônico nº 099/2019/SMS.G
- Órgão Gestor: Secretaria Municipal da Saúde
- Detentora: Ever Green Indústria e Comércio Ltda
- CNPJ: 57.688.657/0001-00
- Objeto: Fralda Descartável Adulto
- Vigência: 19.07.19 a 19.07.20

Figura 1 – Consumos médios mensais e anuais previstos para ARP 271/2019

CONSUMO MÉDIO ESTIMADO:						
UNIDADES	MENSAL			ANUAL		
	ITENS 01 E 02	ITENS 03 E 04	ITENS 07 E 08	ITENS 01 E 02	ITENS 03 E 04	ITENS 07 E 08
AHM	140.000	35.000	30.000	1.680.000	420.000	360.000
CDMEC	3.000.000	1.300.000	373.000	36.000.000	15.600.000	4.476.000
HMEC	1.800	380	1	21.600	4.560	12
HSPM	23.000	0	0	276.000	0	0
TOTAL GERAL	3.164.800	1.335.380	403.001	37.977.600	16.024.560	4.836.012

Fonte: eTCM 008031/2020

A ARP nº 271/2019-SMS.G teve sua vigência expirada em 19.07.20. Tendo em vista que não houve contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 240/2020/SMS, revogado em 01.02.22, a SMS se utilizou do procedimento de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, IV, da LF nº 8.666/93, após esse período. Foram realizadas inúmeras contratações de pequeno valor ao longo do ano de 2021, dentre as quais identificamos os Termos de Contrato nº 085/2021/SMS e nº 086/2021/SMS (Processo SEI nº 6018.2021/0039622-8), como os mais relevantes em termos de valor para o fornecimento de fralda descartável adulto para atendimento da demanda das unidades de saúde da SMS.

3.2. Objeto licitado

Conforme Anexo I, Termo de Referência, o objeto é composto de quatro itens, desdobrando-se em oito itens (fls. 35/37 da Peça 6), em função da reserva de cota para microempresas e empresas de

pequeno porte, de acordo com o discriminado abaixo:

- Item 01 – **FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO P** Fralda descartável tamanho P, para adulto de 20 a 40 kg; camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 600 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 40 a 80 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral anti-vazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (ampla concorrência)
- Item 02 – **FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO P** Fralda descartável tamanho P, para adulto de 20 a 40 kg; camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 600 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 40 a 80 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral antivazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (cota reservada ME/EPP/Coop);
- Item 03 – **FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO M** Fralda descartável tamanho M, para adulto de 40 a 70 kg; Camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; Camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 700 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que

úmida, cintura de aproximadamente 70 a 125 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral antivazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (ampla concorrência);

- **Item 04 - FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO M** Fralda descartável tamanho M, para adulto de 40 a 70 kg; Camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; Camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 700 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 70 a 125 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral anti-vazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (cota reservada ME/EPP/Coop);
- **Item 05 - FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO G** Fralda descartável tamanho G, para adulto de 70 a 90 kg; camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 800 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 100 a 150 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral antivazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (ampla concorrência);
- **Item 06 – FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO G** Fralda descartável tamanho G, para adulto de 70 a 90 kg; camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico;

camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 800 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 100 a 150 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral antivazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (cota reservada ME/EPP/Coop);

- Item 07 - **FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO XG** Fralda descartável tamanho XG, para adulto acima de 90 kg; Camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; Camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 900 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 120 a 165 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral anti-vazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (ampla concorrência);
- Item 08 - **FRALDA, DESCARTÁVEL, ADULTO, TAMANHO XG** Fralda descartável tamanho XG, para adulto acima de 90 kg; Camada externa confeccionada em polímero sintético hidrofóbico; Camada interna de absorção constituída de polímero natural hidrofílico e com polímero sintético em forma de cristais absorvente (flocgel), manta absorvente de formato anatômico, antialérgica, com capacidade de absorção mínima de 900 ml, com retenção do conteúdo absorvido sem contato com a pele do paciente, com indicador de umidade, superfície uniforme ainda que úmida, cintura de aproximadamente 120 a 165 cm, ajustável, com recortes nas pernas, com 3 ou mais elásticos (polímeros sintéticos: poliuretanas, borracha ou lycras), barreira lateral anti-vazamento, possibilitando ajuste perfeito, com 2 a 4 tiras laterais de adesivos termoplásticos para fixação de cada lado protegidas por fitas siliconizadas

reposicionáveis com pequena dobradura para facilitar o manuseio. (cota reservada ME/EPP/Coop).

3.3. Providências a serem tomadas pela Origem

3.3.1. Justificativa para os quantitativos licitados

Com a revogação do Pregão Eletrônico nº 240/2020/SMS-G e a elaboração de um novo protocolo de dispensação de fraldas descartáveis (fls. 05/23 da peça 07), as Coordenadorias Regionais de Saúde foram solicitadas, via e-mail, (fls. 24/103 da peça 07) a apresentarem planilhas de consumo mensal por tipo de fraldas, de acordo com o novo protocolo.

Ocorre que, após o envio das planilhas pelas Supervisões Técnicas de Saúde, houve questionamentos por parte da SMS se os quantitativos informados seguiram o novo protocolo e se este já está em vigor, conforme se segue:

Após a informação de SEI nº 050744045 e nº 050771399, recebemos planilhas das Coordenadorias de Saúde com a previsão dos quantitativos de fraldas geriátricas de acordo com o novo protocolo de dispensação (SEI nº 050771313).

Entretanto, durante a consolidação das informações, verificamos inconsistências nos tamanhos apresentados e a omissão do descritivo técnico a ser utilizado, razão pela qual questionou-se a forma de prosseguimento da licitação (SEI nº 052456168); além disso, para que o certame possa prosseguir nesses moldes, importante que se confirme se o novo protocolo de fornecimento do insumo já foi publicado e encontra-se em vigor.

Como não detemos conhecimento de tal informação, reunimos os dados na planilha de SEI nº 052454766 tendo como diretriz o número de pacientes atualmente apresentados pelas CRSs nas planilhas agora enviadas; contudo, mantivemos o quantitativo mensal de 120 (cento e vinte) unidades para todos, indistintamente. Exceção feita à CRS Norte, que apresentou tão somente o consumo médio mensal, sem identificar os beneficiários (SEI nº 052449260). Neste caso, adotamos como baliza a planilha anteriormente encaminhada, que continha a previsão de dispensa em conformidade com o protocolo até então vigente (SEI nº 050684998, nº 050685064, nº 050685112 e nº 050685164).

Sem prejuízo, esclarecemos ainda que algumas unidades identificaram em suas planilhas fraldas geriátricas tamanho GG, que não constam do protocolo de dispensação. Por equidade, as contabilizamos como sendo de tamanho XG, que estão previstas como de dispensa na rede municipal de saúde.

Desta feita, encaminhamos o presente para conhecimento e solicitamos informar qual o protocolo deverá ser utilizado para a continuidade do procedimento licitatório. Além disso, importante que as CRSs confirmem os quantitativos condensados na planilha de SEI nº 052454766, caso haja a manutenção de fornecimento de 120 (cento e vinte) fraldas mensais, com ulterior ratificação por essa Coordenadoria. Igualmente, imprescindível que essa SMS/CAB indique o descritivo técnico da fralda a ser adquirida, diante das diversas alterações que ocorreram.

[...] (sem grifos) (fl. 107 da peça 07)

À fl. 104 da peça 07, consta e-mail da Divisão de Suprimentos da SMS, destacando que haveria necessidade de revisão dos quantitativos apresentados:

[...]

Observamos que algumas unidades já contemplaram as fraldas infantis, tamanhos M, G e EXGG, que não estão padronizados. Assim, é preciso delimitar, para o prosseguimento da licitação, quais os tipos de fraldas e tamanhos deverão ser efetivamente adquiridos, bem como qual descritivo técnico deverá ser utilizado.

Com essas informações, haverá necessidade de nova revisão, por todas as CRSs, das planilhas encaminhadas, posto que:

- 1) Há unidades que já identificaram as tamanhos M, G e EXGG para fraldas infantis, enquanto outras não;
- 2) Há unidades que preveem fraldas GG para fraldas geriátricas, que não estão contempladas no protocolo; e
- 3) Não há a informação de que os quantitativos previstos levaram em consideração o descritivo técnico atual ou anterior a 2020. (sem grifos) (fl. 104 da peça 07)

Não obstante, a revisão apontada pelo órgão técnico da SMS não foi efetuada e o processo licitatório seguiu sem a realização de nova consulta aos órgãos interessados, em relação ao objeto do edital.

Ademais, dos valores apresentados pelas unidades em resposta à SMS, verifica-se a ocorrência de divergências não fundamentadas pela Origem, em relação aos quantitativos previstos no quadro resumo de fl. 113 da peça 07, conforme exemplos a seguir:

Quadro 2 – Divergências no quantitativo mensal

Coordenadoria	STS	Fralda P		Fralda M		Fralda G		Fralda XG	
		Quadro da CRS/STS	Quadro resumo	Quadro da CRS/STS	Quadro resumo	Quadro da CRS/STS	Quadro resumo	Quadro da CRS/STS	Quadro resumo
Norte	Casa Verde	9.439	9.449	45.896	44.256	110.938	109.126	35.228	34.089
	Perus	4.740	5.284	15.918	16.530	31.990	33.288	9.900	8.210
	Pirituba	19.000	16.600	54.295	65.569	102.566	124.050	36.469	36.634
	Santana	15.420	15.496	71.419	73.971	153.894	161.022	31.708	59.006
	Freguesia do Ó	14.866	0	66.070	0	165.482	0	27.302	0
	Vila Maria	8.100	0	44.180	0	83.244	0	32.150	0
Oeste	Butantã	10.884	11.040	47.373	48.840	90.864	93.600	32.304	34.080

Fonte: fls. 109/113 da peça 07.

Em relação a estimativa de consumo de fraldas via demanda judicial, foi apresentado um quadro com os atendimentos nominais de 2021, à fls. 114/117 da peça 07. Todavia, não foi demonstrado o método de cálculo referente à estimativa de consumo para 2022 (fl. 118 da peça 07).

Nesse passo, diante da fragilidade da justificativa constante nos autos para os quantitativos estimados para o objeto do presente certame, verifica-se infringência ao inciso III do art. 3º da LF 10.520/02 e ao inciso I do artigo 2º do DM nº 44.279/03.

3.3.2. Pesquisa para formação de preços

A pesquisa de preços foi formulada considerando contratações da Administração Pública e consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS) e a empresas que comercializam ou fabricam o produto para a formação do preço médio.

A pesquisa encontra-se encartada à peça 11 e foram utilizados os CMM e CMA para estimar os quantitativos a serem adquiridos mensal e anual respectivamente.

A Divisão de Licitação, Pesquisa de Preços e Compras realizou nova pesquisa de Preços e obteve o seguinte resultado:

Quadro 3 – Pesquisa de preços para fraldas descartáveis adulto - Quadro Geral

Tamanho	Qtde mensal	Preço médio R\$	Total mensal R\$	Total anual R\$
P	273.769	1,4463	395.952,10	4.751.425,26
M	1.182.266	1,5242	1.802.009,84	21.624.118,05
G	2.785.421	1,6160	4.501.240,34	54.014.884,03
XG	788.994	1,6490	1.301.051,11	15.612.613,27
Total	-	-	8.000.253,38	96.003.040,61

Fonte: Pesquisas de preços (Peça 11)

No Quadro 4 efetuamos a comparação dos preços estimados para a formação de preços do Pregão Eletrônico 228/2022-SMS com os preços praticados na ARP 271/2019, cuja encerrou em 19.07.20.

Quadro 4 – Comparativo da estimativa de preços x preços praticados na ARP 271/2019

Descrição	Preço médio unitário	Preço Unitário ARP 271/2019	CMA	Valor Estimado	Valor Estimado (Considerando a ARP 271/2019)	Diferença	Variação %
	(Pesquisa peça 11)		Peça 11	(considerando Pesquisa peça 11)			
Fralda descartável, Adulto, Tamanho P	1,4463	-	3.285.228	4.751.425,26	-	-	
Fralda descartável, Adulto, Tamanho M	1,5242	0,8	14.187.192	21.624.118,05	11.349.753,60	10.274.364,45	91%
Fralda descartável, Adulto, Tamanho G	1,6160	0,95	33.425.052	54.014.884,03	31.753.799,40	22.261.084,63	70%
Fralda descartável, Adulto, Tamanho XG	1,6490	1,06	9.467.928	15.612.613,27	10.036.003,68	5.576.609,59	56%
Total				96.003.040,61	53.139.556,68	38.112.058,67	72%

Fonte: Peça 11 e eTCM 8031/2020.

Infere-se do quadro que os preços estimados no presente certame são muito superiores aos praticados na ARP 271/2019. Para os itens “Fralda descartável, Adulto, tamanhos M, G e XG” apresentaram variação de 91%, 70% e 56%, acarretando aumentos expressivos de R\$ 10.274.364,45, R\$ 22.261.084,63 e R\$ 5.576.609,59, respectivamente, nos custos anuais estimados para esses itens.

As cotações realizadas na pesquisa de preços apresentaram os seguintes valores:

Quadro 5 - Fralda descartável, Adulto, Tamanho P

Órgão	Valor unitário	Fonte
S&T Comércio de Produtos de Limpeza e Descartáveis	2,35	Proposta Fornecedor
Certame Comercial Eireli	2,3	Proposta Fornecedor
Hospital Universitário do Oeste do Paraná	1,25	Preço Público

Mardam Ind. E Com. De Produtos de Higiene	1,19	Proposta Fornecedor
Hospital das Clínicas de Minas Gerais	1,18	Preço Público
Prefeitura de Marabá - PA	1,18	Preço Público
Prefeitura de Aracaju - SE	1,07	Preço Público
Prefeitura de Piraquara - PR	1,05	Preço Público

Fonte: Peça 11

Quadro 6 - Fralda descartável, Adulto, Tamanho M

Órgão	Valor unitário	Fonte
S&T Comércio de Produtos de Limpeza e Descartáveis	2,45	Proposta Fornecedor
Certame Comercial Eireli	2,4	Proposta Fornecedor
Prefeitura de Jacareí	2,12	Preço Público
Ever Green Ind. e Com.	1,47	Proposta Fornecedor
Diguinho Fraldas Descartáveis	1,39	Proposta Fornecedor
Governo do Pará	1,38	Preço Público
Prefeitura de Araucária - PR	1,3	Preço Público
Hospital Dr. Washington Antonio de Barros - PE	1,29	Preço Público
Mardam Ind. E Com. De Produtos de Higiene	1,2	Proposta Fornecedor
Hospital universitário de Brasília - DF	1,14	Preço Público
Prefeitura de João Monlevade - MG	1,1	Preço Público
Prefeitura de Aracaju - SE	1,05	Preço Público

Fonte: Peça 11

Quadro 7 - Fralda descartável, Adulto, Tamanho G

Órgão	Valor unitário	Fonte
S&T Comércio de Produtos de Limpeza e Descartáveis	2,7	Proposta Fornecedor
Certame Comercial Eireli	2,65	Proposta Fornecedor
Centro de Obtenção da Marinha - RJ	1,69	Preço Público
Ever Green Ind. e Com.	1,65	Proposta Fornecedor
Diguinho Fraldas Descartáveis	1,39	Preço Público
Prefeitura de Borda da Mata - MG	1,33	Preço Público
Mardam Ind. E Com. De Produtos de Higiene	1,25	Proposta Fornecedor
Hospital das Clínicas Universidade Fed. Uberlândia - MG	1,22	Preço Público
Hospital Dr. Washington Antonio de Barros - PE	1,22	Preço Público
Prefeitura de Aracaju - SE	1,06	Preço Público

Fonte: Peça 11

Quadro 8 - Fralda descartável, Adulto, Tamanho XG

Órgão	Valor unitário	Fonte
S&T Comércio de Produtos de Limpeza e Descartáveis	2,9	Proposta Fornecedor
Certame Comercial Eireli	2,85	Proposta Fornecedor
Ever Green Ind. e Com.	1,89	Proposta Fornecedor
Diguinho Fraldas Descartáveis	1,39	Proposta Fornecedor

Mardam Ind. E Com. De Produtos de Higiene	1,35	Proposta Fornecedor
Prefeirura de João Monlevade - MG	1,29	Preço Público
Hospital Universitário do Oeste do Paraná	1,27	Preço Público
Prefeitura de Cárceres - RO	1,26	Preço Público
Prefeitura de Aracaju - SE	1,15	Preço Público
Prefeitura de Piraquara - PR	1,14	Preço Público

Fonte: Peça 11

As empresas que atuam no comércio varejista S&T Comércio de Produtos de Limpeza e Descartáveis e Certame Comercial Eireli apresentaram, para todos os itens, valores muito superiores aos menores preços obtidos, sendo superior a 100% em todos os itens pesquisados, elevando a média de preços.

Observa-se, nos documentos juntados, poucas cotações de fabricantes de fraldas. Porém, não há evidências nos autos de quantas fabricantes foram consultadas. Considerando que os preços das fabricantes são menores do que os das empresas atacadistas, conforme se verifica nos quadros 5 a 8, a consulta a fabricantes deveria ocorrer com maior frequência.

A pesquisa referente à Fralda descartável, Adulto, Tamanho P não possui documentos que dão suporte aos valores apresentados pelo Hospital Universitário do Oeste do Paraná, da Prefeitura de Marabá-PA e da Prefeitura de Piraquara-PR (Peça 11).

Ante o exposto, consideramos a pesquisa realizada é insubsistente, visto que há grande divergência entre valores considerados na pesquisa e não há documentação de suporte para todos os valores pesquisados referentes à fralda descartável tamanho P, infringindo o disposto no art. 15, §1º, da LF nº 8.666/93¹, art. 4º do DM 44.279/03 e ao art. 58 da LM 17.273/20.

3.3.3. Participação de consórcios

O edital, na cláusula 4.1.3, permitiu a participação de consórcios no objeto do Pregão Eletrônico nº 228/SMS/2022. (fl. 05 da peça 06).

Ocorre que não consta justificativa no âmbito do processo SEI para a permissão da participação de consórcios no certame.

¹ § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

O artigo 33 da LF nº 8.666/93 conferiu poder discricionário ao administrador público para permitir ou não a participação de empresas em consórcio. Todavia, na lição de Ronny Charles Lopes de Torres² é “Imperioso que a opção do administrador, no sentido de vedar ou não a participação de empresas em consórcio, seja **devidamente justificada**, tendo parâmetro e fundamento a ampliação da competitividade e a complexidade do objeto contratual”. (grifo nosso).

Na mesma linha, o TCU, no Acórdão nº 1.165/2012 consignou que: “Fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão, **devidamente motivada**, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio.” (grifo nosso)

3.3.4. Irregularidade na exigência de laudo técnico na fase de habilitação

A cláusula 6.6.3 do edital exige, como documento a ser apresentado junto com os documentos de habilitação: “[...] Laudo analítico laboratorial do ensaio de irritação cutânea primária e cumulativa e laudo microbiológico por similaridade de produto com certificação com data de validade máxima de 05 (cinco) anos.” (grifos no original) (fl. 11 da peça 06).

Não obstante, tal exigência não está prevista no rol taxativo do art. 30 da LF nº 8.666/93, configurando, portanto, restrição indevida à participação dos licitantes.

Nesse sentido, aponta o Informativo de Licitações e Contratos nº 350 de 2018 do TCU:

A exigência de apresentação de laudos de ensaios técnicos por parte de todos os licitantes, como requisito de habilitação técnica, não encontra amparo no rol do art. 30 da Lei 8.666/1993. As exigências de habilitação técnica devem se referir ao licitante, não ao objeto do certame, e não podem onerar o licitante em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato (Súmula TCU 272).

A exigência de laudo técnico melhor se coaduna na fase de julgamento das propostas, em relação ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, conforme expresso no Acórdão 1677/2014 do TCU:

[...] quando necessária a apresentação de laudos técnicos para assegurar a qualidade do objeto licitado, limite-se a exigi-los na **etapa de julgamento das**

² Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – revista, amp. e atualiz. 11. Ed. – Salvador: Ed. Juspodivm, p. 545, 2021.

propostas, e apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.(grifos nossos).

3.3.5. Irregularidade na exigência de alvará sanitário da fabricante ou detentora do registro do objeto do edital no Brasil

A cláusula 10.3.3.3 do edital exige, como documento relativo à qualificação técnica: “Licença de funcionamento (Alvará Sanitário) atualizada ou cadastramento definitivo, da fabricante ou detentora do registro do produto no Brasil, emitidos por órgão da Vigilância Sanitária local” (sem grifo) (fl. 20 da peça 07).

Não obstante, tal exigência não está prevista no rol taxativo do art. 30 da LF nº 8.666/93. Ademais, configura uma situação desarrazoada, pois impinge a obrigação de fornecer, na fase de habilitação, um documento por alguém alheio a disputa. Nessa esteira dispõe a súmula 15 do TCE -SP: “Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa”.

Nesse sentido, trazemos à baila um excerto do voto do Conselheiro Relator Renato Martins Costa, no âmbito do TC nº 013984.989.19-4:

Quanto à exigência de apresentação de documentação da espécie da “fabricante dos produtos”, não se afigura razoável que a licitante vencedora, não sendo a produtora dos itens disputados, fique à mercê da comprovação de regularidade de funcionamento de terceiro alheio à disputa para ver-lhe o objeto adjudicado.

A meu ver, para que a Administração possa se salvaguardar da aquisição de materiais em desconformidade com as normas da ANVISA, basta que solicite da licitante vencedora do certame a comprovação do registro dos produtos em aludido Órgão, mediante a estipulação de prazo razoável para tanto. (Sessão de 03.07.19).

3.3.6. Falta de previsão quanto à possibilidade de adesão à ata por Órgãos Não Participantes

Não consta da minuta da ata de registro de preços (fls. 44/57 da peça 06) a possibilidade ou não de adesão de Órgãos Não Participantes, bem como a quantidade máxima a ser adquirida por estes, em infringência ao art. 9º, III do DM nº 56.144/15.

3.4. Responsáveis pelas áreas auditadas

NOME	CARGO	RF
Cláudia Campos Cardozo Pereira	Diretora de Divisão Técnica da SMS	Vide peça 13
Débora Mazzilli Pousa	Presidente da 5ª CPL/SMS - Portaria 463/SMS/2021	Vide peça 13

4. CONCLUSÃO

Do acompanhamento em sede de relatório preliminar do Edital de Pregão Eletrônico nº 228/SMS/2022 deflagrado pela SMS, para formação de Registro de Preços para a contratação de empresa especializada no fornecimento de FRALDA DESCARTÁVEL ADULTO, concluímos que o edital não reúne condições de prosseguimento, devido à relevância das seguintes infringências/impropriedades:

- 4.1. Fragilidade da justificativa apresentada para os quantitativos previstos no objeto do edital do certame, em infringência ao inciso III do art. 3º da LF nº 10.520/02 e ao inciso I do artigo 2º do DM nº 44.279/03 (**subitem 3.3.1**);
- 4.2. A pesquisa de preços não atende ao disposto no art. 15, §1º, da LF nº 8.666/93³, art. 4º do DM 44.279/03 e ao art. 58 da LM 17.273/20 (**subitem 3.3.2**);
- 4.3. Falta de justificativa técnica no processo SEI para a permissão da participação de consórcios no certame (**subitem 3.3.3**);
- 4.4. A exigência, pela cláusula 6.6.3 do edital, de laudo analítico laboratorial, na fase de habilitação, infringe o art. 30 da LF nº 8.666/93 e o Informativo de Licitações e Contratos nº 350 de 2018 do TCU (**subitem 3.3.4**);
- 4.5. A exigência, pela cláusula 10.3.3.3 do edital, de alvará sanitário da fabricante ou detentora do registro do objeto do edital no Brasil, na fase de habilitação, viola o art. 30 da LF nº 8.666/93 e a súmula 15 do TCE -SP (**subitem 3.3.5**);
- 4.6. Não consta da minuta da ata de registro de preços a possibilidade ou não de adesão de

³ § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Órgãos Não Participantes, bem como a quantidade máxima a ser adquirida por estes, em
infringência ao art. 9º, III do DM nº 56.144/15 (**subitem 3.3.6**).

Em 08.03.22

DOUGLAS R. O. FRANCO
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 8