

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Manifestação- Representação formulada em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 672/2022/SMS, que sucedeu o Pregão Eletrônico nº 712/2021/SMS, revogado pela Secretaria Municipal da Saúde.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de manifestação em Representação apresentada por Elroi Medical - El-roi Medical Solutions Indústria e Comércio de Equipamentos LTDA - em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 672/2022/SMS, cujo objeto é o registro de preços para fornecimento de sabonete líquido sem enxágue destinado a banho em leito com equipamento em comodato (SEI 6018.2022/0034617-6).

O mencionado certame sucedeu o Pregão Eletrônico nº 712/2021/SMS, que fora revogado pela SMS em 12.02.2022 (SEI 6018.2021/0049648-6, documento 058707823).

Na petição juntada aos autos à peça 66, alega-se que o novo procedimento licitatório foi eivado dos mesmos vícios do pregão anterior (peça 66, fl. 02):

A revogação do processo 712/2021-SMS.G – SEI 6018.2021/0049648-6 possui indícios ser apenas de uma cortina de fumaça para que este Tribunal De Contas declare que houve a perda do objeto processado, caracterizando ainda possíveis indícios parecer ser o modo operante da instituição fiscalizada por este Tribunal, onde a instituição revoga o processo para encerramento da denúncia e possível responsabilização dos envolvidos, se desvencilhando deste Tribunal e da empresa denunciante, e esse suposto modo operante pode ser visto processo licitatório PE 672/2022 Processo de nº 6018.2022/0034317-6 que foi lançado depois de 8 meses com os mesmos vícios e novas restrição à competitividade, desconsiderando todos os pontos abordados pelo órgão fiscalizador, com o claro objetivo de passar despercebido pelo órgão fiscalizador e denunciante.[...]

Cabe registrar que a segunda Representação, protocolizada em 16.08.2022 (peças 66 a 71), foi inicialmente autuada no expediente eTCM 014064/2022, tendo sido analisada em sede preliminar por esta Auditoria enquanto ainda tramitava nesses autos.

Posteriormente, o referido expediente foi juntado ao presente TC/016240/2021, de modo que o mencionado relatório passou a se encontrar à peça 76 destes autos.

Destacamos que a Ata de Registro de Preços correspondente ao PE 672/2022 (ARP nº 760/2022-SMS.G) foi assinada entre a SMS e a Gade Importação e Exportação de Equipamentos Hospitalares e Biossegurança Ltda. em 18.10.22, com publicação no DOC em 18.11.22.

A Auditoria apresentou o seu Relatório Conclusivo na peça 92, com as seguintes conclusões:

- **Procedentes** os itens **2.2, 2.4, 2.5 e 2.6.**
- **Improcedentes** os itens **2.7 e 2.8.**
- **Parcialmente procedente** o item **2.1**, sendo **procedente** quanto ao aspecto de direcionamento do objeto e **prejudicado** em relação às alegações de conluio, formação de cartel e superfaturamento, uma vez que não foram apresentados pela Representante documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade, nos termos do art. 55, III do Regimento Interno desta Corte.
- **Prejudicado** o item **2.3**, diante da ausência de elementos ou indícios que caracterizem ou embasem a irregularidade específica apontada pelo Representante.

As conclusões foram mantidas em manifestações seguintes da Auditoria nas peças 145 e 156, com destaque para o seguinte tópico da conclusão nesta última peça:

Dessa forma, como posicionado na manifestação de peça 145, em relação ao preço praticado na licitação e ao valor adjudicado à empresa vencedora do certame, cabe à Origem demonstrar a planilha de composição de custos de modo a detalhar o preço de cada parcela do objeto e possibilitar as comparações de mercado.

Neste ínterim, a Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se em duas ocasiões solicitando novamente que a Origem fosse citada e tomasse conhecimento do posicionamento alcançado pelos órgãos técnicos deste Tribunal.

Retornam os Autos a esta Especializada, por determinação exarada na peça 189, para análise de nova manifestação da Origem, anexada à peça 181.

2. ANÁLISE

Manifestação da Origem (peça 181 – fls 8/9)

Os custos hospitalares subdividem-se em diretos, indiretos ou preventivos e imensuráveis ou intangíveis. Os primeiros representam as despesas com o diagnóstico, que envolve realização de exames e com o tratamento do paciente decorrente aos danos sofridos (infecção, lesão, alteração de parâmetros vitais) que abrange medicamentos, diárias adicionais, medidas para precauções e outros exames (23).

A avaliação econômica e impacto orçamentário referente a aquisição do produto de alta tecnologia foi realizado pela equipe da CATS e está registrada na página 13 da Nota Técnica anexada ao processo SEI Nº 6018.2022/0034617-6 (doc. SEI Nº 063415129). Estimou-se no uso da técnica convencional - com enxágue, vigente à época, o custo direto global diário em R\$ 47.791,13 para leitos de UTI e R\$ 110.591,04 para leitos de UTI acrescidos de demais leitos que abrigam pacientes com limitação ou impossibilidade de locomoção e acesso a banho de aspersão. Para a tecnologia sem enxágue os valores estimados foram de R\$ 26.448,90 e R\$ 61.204,08 respectivamente. Resumindo-se na diferença de 44,66% dos custos a favor da tecnologia inovadora.

O estudo foi pautado na análise comparativa entre as técnicas de higienização em leito, também denominada banho em leito de pacientes submetidos a cuidados intensivos, dificuldade e/ou restrição de locomoção. No processo foi realizada a comparação econômica entre a técnica convencional - com enxágue e a técnica sem enxágue, proporcionada pelo sabonete líquido.

Os custos intangíveis não podem ser mensurados, porém, é sabido que com a adoção de boas práticas na higienização corporal, contribui para o bem-estar dos pacientes, prevenção de lesão da pele, prevenção de infecção e, no caso do banho de leito com sabonete líquido aquecido e sem enxágue, diminuiu o tempo para a realização do procedimento e o tempo de exposição da superfície corpórea do paciente ao ambiente externo, pois dispensa o uso de hidratantes, prevenindo alterações hemodinâmicas decorrentes de hipotermia durante o procedimento.

Há ainda que se ressaltar os custos imensuráveis ou intangíveis relacionados à danos durante a assistência. Segundo dados do Ministério da Saúde, as infecções hospitalares podem atingir até 14% das pessoas internadas que, além de causar complicações, aumentar a dor e o sofrimento do paciente e de sua família, afetam a qualidade de vida; pois podem originar a inatividade de algum membro, a perda funcional de um órgão e até mortes. Os danos causados ao paciente tornam o tempo de internação maior e aumenta exponencialmente os custos da assistência médica.

Análise da Coordenadoria

Nota-se que não há sequer um detalhamento de custos, tampouco qualquer análise comparativa de mercado, como já pontuado pela Auditoria.

A Origem faz novamente menção a uma portaria do CATS que já foi analisada pela Auditoria no Relatório Conclusivo (peça 92 – fl. 03):

Ressalte-se que a Comissão de Avaliação de Tecnologias em Saúde da SMS (CATS) sugeriu o cancelamento do certame anterior (PE 712/2021-SMS.G) para que fosse realizada avaliação de outras alternativas tecnológicas destinadas ao banho de leito em pacientes:

[...] a Comissão de Avaliação de Tecnologias em Saúde (CATS) vem através do presente informar que tendo em vista a recomendação da AJ (055592580), serão avaliadas por essa Comissão outras alternativas tecnológicas destinadas ao Banho em Leito de pacientes. Frente a possibilidade das mesmas apresentarem naturezas e características distintas à anteriormente apresentada em Nota Técnica elaborada pela CATS (048575502), sugere-se o cancelamento do presente processo e de todos os atos relacionados ao mesmo. (SEI 058648834)

Contudo, não constam no processo SEI novos estudos que tenham sido realizados para avaliação de outras tecnologias, tendo sido novamente apresentada a Nota Técnica/CATS – NT.ISA0106/21 (SEI 063415129), de julho/2021.

Assim, a Auditoria entendeu, à Peça 76, necessário que a Origem esclarecesse e apresentasse os estudos e documentos em que tais questões tivessem sido previamente justificadas no processo administrativo (SEI 6018.2022/0034617-6) em relação à escolha pelo produto (sabão + equipamento) e pelo necessário comodato, bem como que se apresentasse a avaliação acerca da existência de fornecedores no mercado com a requerida formatação, de forma a afastar alegação de direcionamento do objeto.

Não há notícia sobre a composição dos números indicados, seu planilhamento ou metodologia utilizada. As observações realizadas pela Auditoria a fim de afastar alegações de direcionamento foram igualmente desatendidas.

A Origem igualmente confunde diversos elementos contábeis em sua manifestação.

De fato, a contabilidade de custos indica normalmente quatro elementos desta espécie: os diretos, os indiretos, os fixos e os variáveis. A noção de “custos hospitalares” não é objeto de regulamentação por parte do Conselho Federal de Contabilidade e nem de outros normativos aplicáveis.

Seria imprescindível que a Origem indicasse, em qualquer norma contábil de sua escolha, reconhecida pelos Órgãos de Classe, nacionais ou internacionais, onde se encontra a definição de “custo imensurável” e como eventualmente isso criaria uma exceção à aplicação da LF 14133/21.

De fato, aceitar que um custo de uma licitação não pode ser mensurado equivale a criar um novo item contábil e uma legislação que excepcione este item do dever da Administração de avaliar os custos contratuais e os preços praticados para garantir a economicidade e a vantajosidade das contratações, conforme estabelecido no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...] § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto

o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Vale lembrar o pronunciamento contábil CPC (04) que estuda a mensuração e reconhecimento dos ativos intangíveis (e portanto, seu método de custeio) indica as metodologias a serem adotadas para a sua estimativa, chamando bastante atenção que a Origem cite a noção de “custo intangível” como algo que não pode ser mensurado.

A definição doutrinária utilizada parece fazer referência a uma noção leiga da definição de custo, levando em conta todos os elementos clínicos e financeiros a serem considerados em um procedimento hospitalar. Desnecessário afirmar que tal abordagem não guarda qualquer relação com as exigências de parametrização financeira de uma compra pública.

Nota-se que ao mencionar “higienização corporal” ou “riscos de infecção hospitalar” como custo imensurável, a Origem parece confundir a noção contábil de custo com a exemplificação de benefícios indiretos que esta ou aquela metodologia/equipamento possam oferecer.

A tabulação, definição e esclarecimento da planilha de custos unitários não guarda qualquer relação com eventuais vantagens operacionais ou clínica dos equipamentos, tais elementos encontram seu espaço em outros itens de análise em um Estudo Técnico Preliminar bem realizado, o que não foi o caso na presente situação.

Vale lembrar que a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte são obrigatórias e previstas em lei (art 18, § 1º, IV da LF 14133/21).

Pelas razões expostas, mantemos a conclusão alcançada no relatório conclusivo de peça 92, mantida nas manifestações de peças 145 e 156.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises realizadas, após os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal da Saúde à peça 181, ratificamos a conclusão alcançada no relatório conclusivo de peça 92, mantida pelas manifestações posteriores (peças 145 e 156).

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES¹
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe

¹ Supervisora de Controle Externo em indisponibilidade legal para a assinatura.