



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 071/2020

Curitiba, 24 de março de 2020.

Senhor Reitor,

Tendo em vista as atribuições desta Corte de Contas e a competência institucional da 7ª Inspeção de Controle Externo de fiscalizar a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), no quadriênio 2019-2022, conforme a Portaria nº 1.052/2019 deste Tribunal, esta Inspeção de Controle apresenta a seguinte **RECOMENDAÇÃO:**

Assunto: Pregão Presencial nº 02/2020 – UNIOESTE/HUOP

a) Condição:

Foi analisado o Pregão Presencial nº 02/2020 da UNIOESTE/HUOP, cujo objeto é o registro de preços para futuras e eventuais aquisições de saneantes para o Hospital Universitário do Oeste do Paraná – HUOP.

Foram verificadas preliminarmente as situações que se passa a detalhar:

Excelentíssimo Senhor Reitor
ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER
Reitor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

1. O valor máximo previsto para a presente licitação é de R\$ 807.662,70 (oitocentos e sete mil, seiscentos e sessenta e dois reais e setenta centavos), conforme consta no item 2.2 do Edital, para um total de 16 (dezesseis) itens e 04 (quatro) lotes.

A fim de aferir o valor praticado pela Administração Pública, conforme exige o artigo 10, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/2007, esta ICE localizou o certame licitatório anteriormente realizado pela Entidade, com vistas à aquisição de saneantes (Pregão Presencial nº 54/2018), cuja abertura ocorreu em 26/11/2018.

Em virtude da licitação então realizada, a UNIOESTE celebrou as Atas de Registro de Preços nº 229/2018, 230/2018, 231/2018 e 232/2018, todas com vigência até 28/11/2019, cujos valores registrados, referentes à amostra analisada, seguem na planilha anexa ao APA nº 13.671.

Com base nisso, mesmo considerando o recente exaurimento das atas mencionadas, há indícios de sobrepreço no Pregão Presencial nº 02/2020 nos itens planilhados. A variação foi excessivamente alta, uma vez que flutuou entre 41% a 275%, representando um total de R\$ 215.170,90 (duzentos e quinze mil, cento e setenta reais e noventa centavos) em potencial prejuízo à Entidade. A título de exemplo, cita-se o item 19 (*Sabonete Líquido tipo espuma para lavagem de mãos*): caso a UNIOESTE venha a adquirir o quantitativo total (3.800 refis) previsto no edital, o sobrepreço ficaria em torno de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) apenas nesse item.

Caso não haja competição, conforme se verificou em vários itens do Pregão Presencial nº 54/2018, a nova contratação poderá ser realizada excessivamente acima dos valores praticados pela Administração Pública.

É sabido que, com a abertura das propostas e oferecimento de lances, esse percentual poderá ser parcialmente reduzido. Mesmo assim, o potencial prejuízo à UNIOESTE é, em tese, de grande vulto e merece uma revisão nos preços orçados, em observância ao art. 10, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/07, e arts. 9.º a 12, do Decreto Estadual nº 4993/2016.

Vale frisar que o TCE/PR vem recomendando a utilização do BPS para subsidiar a formação dos preços referenciais, conforme consta expressamente no Acórdão nº 1857/2019, que retificou parcialmente o Acórdão nº 1393/2019, ambos do Tribunal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Pleno. Em que pese o mencionado julgado tratar de medicamentos, a mesma observância vale também para materiais médico hospitalares.

2. O TCE/PR vem recomendando em seus julgados que seja utilizado o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, principalmente nas licitações que visam a aquisição de medicamentos e materiais médico hospitalares, conforme consta expressamente no Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno. Além de padronizar a compra desses itens, a utilização do Código BR auxiliará também na alimentação do Banco de Preços em Saúde, de observância obrigatória por toda a Administração Pública.
3. Os itens 18.23 e 18.25, do Edital, preveem que a(s) contratada(s) deverá(ão) fornecer em comodato: 01 lavadora ultrassônica digital, 02 diluidores/dosadores automáticos, 01 diluidor/dosador para detergente desengordurante. Além disso, o edital prevê inclusive as características e exigências técnicas mínimas, bem como as obrigações da contratada em relação aos equipamentos cedidos em comodato, os quais não ensejarão custo adicional para a contratante, segundo consta no edital.

De fato, segundo o artigo 579, do Código Civil, comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Em razão disso, a fim de não desvirtuar a natureza desse instituto, eventuais custos suportados pela(s) futura(s) contratada(s) certamente estarão embutidos na aquisição dos saneantes, que é o objeto da licitação em comento.

Se isso não bastasse, como o valor de mercado da lavadora ultrassônica digital é superior ao valor do detergente enzimático (item 08), haverá um nítido direcionamento da licitação, ao menos nesse item, a quem trabalhar com aquele equipamento, em detrimento do aumento da competitividade do certame.

Vale lembrar que o artigo 70, da Lei Estadual nº 15.608/2007, veda a inclusão nos editais de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, sem prévia motivação técnica.

Vale ressaltar que os dois primeiros apontamentos já foram objeto de reiterados questionamentos por ocasião dos APAs nº 9.120, 10.150, 10.250 e 13.584, todos encaminhados por esta 7ª ICE, que versaram, respectivamente, sobre os Pregões Presenciais nº 07/2019 e nº 11/2019 e Pregões Eletrônicos nº 15/2019 e 59/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Esses APAs foram finalizados com o envio dos Ofícios nº 96/2019, de 02/04/2019, nº 105/2019, de 24/04/2019, nº 139/2019, de 12/06/2019 e nº 32/2020, de 22/01/2020, com recomendações de melhorias nos instrumentos convocatórios da Entidade.

b) Critério:

Conforme art. 10, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/2007:

Art. 10. As compras, sempre que possível, devem:

[...]

IV – observar os preços praticados pela Administração Pública;

Com relação à pesquisa de preços, o Decreto Estadual nº 4.993/2016, no art. 9.º, § 7.º, combinado com o art. 10, § 2.º, assim dispõem:

Art. 9.º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS;

II - Preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas;

III - Pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso;

IV - Preços de tabelas oficiais; e

V - Preços constantes de banco de preços e *homepages*.

[...]

§ 7.º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

[...]

Art. 10. Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores e prestadores de serviços, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação, por meio físico ou eletrônico.

[...]

§ 2.º A diferença entre os preços cotados não deve se mostrar desarrazoada, de forma que se verifique discrepância entre os valores coletados na pesquisa realizada pela Administração, assim como estes e os sabidamente praticados no mercado, de modo que não reflitam a realidade, tornando-se inadequadas para delimitar as licitações.

O Acórdão nº 1857/19 – Tribunal Pleno (que retificou o Acórdão nº 1393/2019), em resposta à consulta formulada pelo Município de Ortigueira, assim dispõe:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Conhecer os Embargos de Declaração, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo provimento, para que seja sanada a omissão na resposta dada por meio do Acórdão nº 1.393/19 – Tribunal Pleno a Consulta formulada pelo Município de Ortigueira, conforme destacado abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

i) os valores registrados pelos Municípios no Banco de Preços em Saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser utilizados como critério único de formação de preço máximo?

Resposta: Não. **Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS – cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada - e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para formação do preço de referência, como o COMPRASNET (âmbito federal) e o COMPRASPARANA (âmbito estadual) e a cotação direta a fornecedores.** Há que se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Todas as consultas realizadas devem constar expressamente e de forma detalhada e justificada do procedimento administrativo utilizado para a definição do preço de referência. *(Sem grifo no original)*

ii) a aplicação da média ponderada dos preços dos medicamentos constantes do Banco de Preços em Saúde, é a única metodologia possível para determinação dos preços máximos a serem observados no processo licitatório?

Resposta: Não, conforme resposta à questão anterior.

iii) não sendo a única metodologia possível, qual a metodologia adequada para a formação dos valores máximos indicados nos termos de referência de certames que envolvam a compra de medicamentos?

Resposta: Prejudicada em razão da resposta à primeira questão.

Finalmente, o artigo 70, da Lei Estadual nº 15.608/2007, veda a inclusão nos editais de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, sem prévia motivação técnica.

c) Causa:

Não atendimento ao que determina a legislação vigente quando da elaboração do edital analisado.

d) Efeito:

A não observância dos valores praticados no mercado pode ocasionar edital com sobrepreço, representando assim um potencial risco de aquisição de produtos/serviços com valores acima dos praticados pela Administração Pública.

e) Manifestação da Entidade:

Foi encaminhado o Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 13.671, solicitando manifestação da UNIOESTE quanto à situação verificada.

A entidade apresentou resposta por meio do ofício do Reitor, senhor Alexandre de Almeida Webber, que remeteu às alegações constantes do Memorando 12/2020, de 31 de janeiro de 2020, anexadas ao Ofício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Com relação ao questionamento sobre a ocorrência de sobrepreço nos preços máximos previstos no Edital, o interessado traz um comparativo entre os preços estipulados no edital, os valores das últimas compras, os valores constantes do BPS e os orçamentos colhidos quando da pesquisa de preço. Informa que entre a última aquisição e o lançamento do edital ocorreu uma grande queda nos quantitativos dos produtos, em alguns casos chegando a 90% de redução, o que pode ter majorado os valores de alguns itens. Em relação à não utilização do referencial constante do BPS aduz que não os utilizou apenas quando não foram verificados registros de compra nos últimos 18 meses ou quando os valores apresentavam grande discrepância entre si.

Ainda, sobre o Banco de Preços em Saúde, esclarece que consta do edital grande quantidade de itens distintos com diferentes peculiaridades, com grandes variações de disposição no mercado, de forma que raramente é possível identificar no BPS o item compatível na íntegra com os itens de interesse do Hospital.

Quanto ao segundo ponto, a entidade informa que a equipe técnica tem trabalhado no sentido de identificar os códigos BR para os itens padronizados na instituição, a fim de incluí-los nos próximos certames.

Referente à obrigação da disponibilização de equipamentos em comodato pelas empresas contratantes, afirma que estes equipamentos são necessários para a eficiência dos produtos e, face à ausência de recursos para investimentos, sem o comodato seria inviável a aquisição dos equipamentos.

f) Análise da Manifestação da Entidade:

Após análise dos argumentos apresentados pela UNIOESTE, seguem as conclusões da equipe de fiscalização quanto aos apontamentos feitos por esta Inspeção de Controle.

Quanto à verificação de sobrepreço na análise da amostra realizada por esta Inspeção, cabe apontar inicialmente a existência de dois referenciais principais de preço para a aquisição de medicamentos e materiais médicos hospitalares, a Tabela CMED e o Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde.

As aquisições das entidades da Administração Pública estão sujeitas ao regime das licitações por determinação constitucional (Art. 37, XXI CRFB/88). No tocante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

às compras públicas, um dos princípios balizadores é o da busca pela proposta mais vantajosa consubstanciado no *caput* do artigo 3.º da Lei Federal 8.666/1993. Ressalte-se também que, conforme determinação do inciso V do art. 15 do mesmo diploma legal, as compras públicas, sempre que possível, devem “*balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública*”.

É justamente nesse ponto que ganha relevância o BPS, por se tratar de uma extensa base de dados pública. Aponte-se ainda que a Resolução nº 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite, estabelece a obrigatoriedade do envio das informações necessárias à alimentação do Banco de Preços em Saúde – BPS por todos os entes da federação.

Quanto aos parâmetros efetivamente utilizados pela Instituição, verifica-se, exemplificadamente o item 03, base seladora, restauradora e impermeabilizante de pisos porosos e não porosos, cujo preço máximo foi fixado em R\$ 35,33, o valor da última aquisição foi de R\$ 21,34 e o valor vencedor da licitação foi de R\$ 19,00.

O mesmo ocorre no item 16, desinfetante hospitalar de nível intermediário à base de hipoclorito de sódio a 1%, cujo valor máximo no edital foi fixado em R\$ 4,84, o valor da última aquisição foi R\$ 2,60 e o preço vencedor foi de R\$ 2,50.

Em ambas as situações fica evidente o que foi exposto no APA, posto que os itens foram homologados por valores inferiores aos anteriormente contratados pela entidade, e muito inferiores ao fixado como preço máximo em edital.

Ainda, compulsando-se os mapas de preços ora encaminhados em complemento à resposta e denominado “páginas 100 a 160”, verifica-se que o descarte dos preços manifestamente superiores para a composição da média ocorre de forma casuística e em desacordo com o contido no § 7.º do artigo 9 do Decreto nº 4.993/2016. No item 2 e 5 para a cotação fez-se a média entre três fornecedores, sendo que o valor discrepante foi descartado. Por outro lado, no item 8, as cotações válidas para a média variaram entre R\$ 89,44 à R\$ 165,85 e mesmo com a gritante diferença entre os valores, não houve descarte do preço excessivo ou a ampliação da pesquisa. Assim também no item 9 e finalmente o item 12, cuja variação foi de R\$ 73,96; R\$ 85,00 à R\$ 231,00, sendo que o preço excessivamente elevado não foi descartado e as três cotações compuseram a média que restou majorada em decorrência da exorbitância de uma cotação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Esta incoerência merece medidas corretivas e preventivas por parte da UNIOESTE pois a inadequação dos valores máximos previstos no edital representa um potencial risco para a Administração Pública, podendo possibilitar aquisições com sobrepreço.

Desta feita, para a formação do preço a administração deve realizar, além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde-BPS (média ponderada), a indispensável e ampla pesquisa de preço de mercado, devendo ser consultadas várias fontes de pesquisa como o COMPRASPARANA e a cotação direta a fornecedores para se estabelecer uma *cesta de preços aceitáveis*, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Salienta-se, outrossim, a possibilidade de utilização subsidiária do aplicativo Menor Preço-NOTA PARANÁ, como um dos critérios para a composição do preço, conforme decisão contida no Acórdão nº 706/2019, de 27 de março de 2019.

Relativamente à padronização dos produtos, recomenda-se a adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet a fim de atender ao que dispõe o art. 15, inciso I da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
I - atender ao **princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas** e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

A adoção do Código BR permite a identificação precisa dos materiais médicos que a Administração pretende adquirir, seja pelos fornecedores, pelos cidadãos ou pelo controle externo. Observe-se que com o Código BR é possível realizar a busca exata no Banco de Preços em Saúde e, na mesma pesquisa auferir o valor médio das compras realizadas no âmbito da administração, evitando assim as dificuldades relatadas pela entidade.

Quanto à exigência de disponibilização de equipamentos em comodato, hodiernamente tem-se considerado regular, conforme Acórdãos nº 2348/2019-1ª Câmara/TCU; 6230/2018-1ª Câmara/TCU; nº 1008/2019-Plenário/TCU; Acórdão nº 2.295/2019-Plenário/TCU, desde que o ente público comprove ter observado os requisitos a seguir transcritos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

- 1) demonstrar ter realizado **estudos prévios que motivaram tecnicamente a opção pela cessão em comodato** de equipamentos associada ao fornecimento de insumos;
- 2) demonstrar ter realizado **pesquisa prévia de preços de mercado com vistas a verificar possível vantagem da aquisição ou locação dos referidos equipamentos antes de optar pelo regime de comodato**; (evidenciação do custo-benefício para as opções de contratação, demonstrando que a estratégia eleita seria a mais vantajosa para a administração pública)
- 3) demonstrar que esse modelo de aquisição é comum em licitações similares realizadas por unidades hospitalares;
- 4) demonstrar que em razão dos altos valores envolvidos para aquisição desses insumos, a necessidade de compatibilidade entre os insumos e os modelos dos equipamentos, a vantagem operacional para o hospital público, a utilização de equipamento moderno e com adequadas manutenções e a evidente utilização dessa modalidade de contratação pela administração pública caracteriza prática usual do mercado (sem grifo no original).

g) Recomendação:

De todo o exposto, recomenda-se:

1. Que nos próximos certames, para a fixação do preço máximo, a entidade obrigatoriamente consulte o Banco de Preços em Saúde, conforme preconizado no Acórdão nº 708/19 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem assim, realize a pesquisa de preços de forma ampla e abrangente múltiplas fontes, inclusive a consulta ao aplicativo Menor Preço-Nota Paraná, conforme decisão contida nos Acórdãos nº 1393/2019 e 1314/2019, ambos do Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a fiel observância aos ditames previstos no Decreto Estadual nº 4.993/2016;
2. A indicação do Código BR para cada item licitado;
3. Que se cumpram os requisitos anteriormente transcritos a fim de demonstrar a regularidade da exigência em edital licitatório de que os fornecedores contratados disponibilizem equipamentos em comodato.

Ressalta-se que o não atendimento às Recomendações em futuros procedimentos licitatórios também poderá tornar o fato passível de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Respeitosamente,


MARCIO JOSÉ ASSUMPCÃO
Inspetor de Controle
Matrícula 51.094-7