



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 031/2021

Curitiba, 18 de fevereiro de 2021.

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 as seguintes **RECOMENDAÇÕES:**

Assunto: Pregão Eletrônico nº 03/2021 – UNIOESTE/HUOP.

a) Condição:

Foi analisado o edital do Pregão Eletrônico nº 03/2021 – UNIOESTE/HUOP, cujo objeto é registro de preços para futura e eventual aquisição de medicamentos diversos para consumo frequente no 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. Esta ICE realizou pesquisa junto ao Banco de Preços em Saúde – BPS1, criado pelo Ministério da Saúde e disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, em amostra de seis itens, do total de cinquenta que estão sendo licitados. **Em todos os itens verificados, constatou-se indícios de sobrepreço em relação aos valores máximos unitários fixados no edital.** A variação foi excessivamente alta, uma vez que flutuou entre 85% a 329%, representando um total de R\$ 1.385.648,00 (um milhão, trezentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e oito reais) em potencial prejuízo à Entidade, caso venha a ser adquirido o quantitativo total previsto no edital.

É sabido que, com a abertura das propostas e oferecimento de lances, esses percentuais poderão ser parcialmente reduzidos. Mesmo assim, o potencial prejuízo à UNIOESTE é, em tese, de grande vulto e merece uma revisão nos preços orçados.

Como já é de conhecimento da Entidade, o TCE/PR vem recomendando a utilização do BPS para subsidiar a formação dos preços referenciais, conforme consta expressamente no Acórdão nº 1.857/2019, que retificou parcialmente o Acórdão nº 1.393/2019, ambos do Tribunal Pleno. Em que pese o mencionado julgado tratar de medicamentos, a mesma observância vale também para materiais médico hospitalares.

Como a fase interna do certame foi disponibilizada no sítio eletrônico do HUOP, foi possível verificar como foi realizada a pesquisa e formação de preços da presente licitação, podendo-se constatar que o BPS foi utilizado pela Entidade, **porém, provavelmente sem a necessária consideração da Base SIASG, além de algumas inconsistências que serão mencionadas a seguir.**

- 2 A Câmara de Regulação de Medicamentos (CMED), órgão interministerial responsável por regular o mercado de medicamentos e estabelecer critérios para a definição e o ajuste de preços, estabelece alguns referenciais, como o

¹ A utilização do BPS é fortemente recomendada pelo TCU e consta no seu manual “**Orientações para aquisições públicas de medicamentos**” (<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aquisicao-publica-de-medicamentos-e-tema-de-publicacao-do-tcu.htm>)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Preço de Fábrica (PF), o Preço Máximo ao Consumidor (PMC) e o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), que é o resultado da aplicação do CAP (desconto mínimo obrigatório) sobre o Preço Fábrica (PF), sendo o maior preço permitido para venda do medicamento a entes da administração pública.

É importante destacar que o TCU considera inapropriada a utilização das tabelas da CMED como parâmetro para a elaboração do orçamento de referência (Acórdãos 2.150/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, e 3.016/2012-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues). Isso porque os preços referenciais apresentados nas tabelas da CMED não são elaborados para refletir os valores de mercado, mas, sim, com o objetivo de regular os preços de medicamentos no Brasil. Logo, essas tabelas não podem ser utilizadas nem como fonte de pesquisa para orçamentação.

Apesar disso, conforme se pode verificar no documento acostado à fl. 188, aliado ao Mapa de Preços da presente licitação (fls. 190/209), verifica-se que a entidade utilizou inadequadamente as tabelas CMED como uma das fontes de pesquisa, majorando-se os valores orçados.

3. Quanto aos itens 21 (*Meropenem 1g pó para solução injetável.*) e 22 (*Meropenem 500g pó para solução injetável*), consta em ambas descrições que o “produto deve ter estabilidade mínima de 03 (três) horas após reconstituição e, também de no mínimo 03 (três) horas para a solução para infusão, descritas em bula”.

De acordo com o art. 70, I, da Lei Estadual nº 15.607/2007, é vedado constar no edital cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções, sem prévia motivação técnica.

Portanto, considerando-se ainda o percentual de sobrepreço encontrado nesses itens (171% e 203%, respectivamente), a entidade deveria esclarecer e comprovar por meio de documentação inserida no procedimento licitatório (não localizada), que a mencionada descrição seria indispensável para o atendimento público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

4 Ainda quanto ao item 22 (*Meropenem 500g pó para solução injetável*), considerando-se as cotações utilizadas (fl. 198): Comprasnet (R\$ 12,50), Banco de Preços (R\$ 13,82), BPS (R\$ 16,1394), Pontamed (R\$ 19,60), Soma (R\$ 22,54) e Pharma Log (R\$ 105,15), verifica-se que o maior valor apresentado deveria ter sido desconsiderado da formação de preços, medida esta que certamente reduziria o valor máximo unitário indicado no instrumento convocatório.

Na consulta realizada junto ao BPS, verificou-se que o valor máximo unitário deste item (R\$ 35,44) previsto no edital é maior do que todos os 41 registros encontrados.

5 Quanto ao item 29 (*Cetoprofeno 100mg, frasco-ampola de uso intravenoso*), considerando-se as cotações utilizadas (fls. 200/201): BPS (R\$ 3,1306), Comprasnet (R\$ 3,59), Pontamed (R\$ 3,80), Soma (R\$ 3,85), Banco de Preços (R\$ 4,16), DrogaFonte (R\$ 4,62), Cristália (R\$ 8,36), CMED (R\$ 8,57) e Pharma Log (R\$ 9,9632), verifica-se que os dois menores preços deveriam ter sido mantidos (BPS e Comprasnet) e que os três maiores valores apresentados deveriam ter sido desconsiderados da formação de preços (Cristália, CMED, conforme questionamento 02, e Pharma Log, por estar acima da própria CMED), medidas estas que certamente reduziriam o valor máximo unitário indicado no instrumento convocatório.

Na consulta realizada junto ao BPS, verificou-se que o valor máximo unitário deste item (R\$ 6,18) previsto no edital é maior do que todos os 80 registros encontrados.

6 Quanto ao item 38 (*Lidocaína 2% sem vasoconstritor, frasco-ampola 20mL*), considerando-se as cotações utilizadas (fls. 203/204): BPS (R\$ 2,9409), Banco de Preços (R\$ 3,26), Comprasnet (R\$ 4,00), Pontamed (R\$ 4,13), Soma (R\$ 4,59), DrogaFonte (R\$ 5,88), CMED (R\$ 13,05) Cristália (R\$ 13,05), Pharma Log (R\$ 13,0510), verifica-se que os seis menores preços deveriam ter sido mantidos (inclusive BPS, Banco de Preços e Comprasnet) e que os três maiores valores considerados deveriam ter sido excluídos da formação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

preços (Cristália, CMED, conforme questionamento 02, e Pharma Log, por estar acima da própria CMED), medidas estas que certamente reduziriam o valor máximo unitário indicado no instrumento convocatório.

Na consulta realizada junto ao BPS, verificou-se que o valor máximo unitário deste item (R\$ 13,05) previsto no edital é maior do que todos os 106 registros encontrados.

b) Critério:

O Acórdão nº 1.857/2019 – Tribunal Pleno (que retificou o Acórdão nº 1.393/2019), 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:

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.

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. (Sem grifo no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

O art. 9.º, § 7.º, combinado com o art. 10, § 2.º, do Decreto Estadual nº 4.993/2016 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 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 art. 10, § 1.º da Lei Estadual nº 15.608/2007 dispõe sobre a necessidade de justificativa técnica adequada na qualificação do objeto a ser licitado.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

e) Manifestação da Entidade:

Foi encaminhado o Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 16.159 – solicitando manifestação da UNIOESTE quanto às situações verificadas. A entidade apresentou resposta por meio dos memorandos nº 041/2021-DG e 013/2021-CAF.

De modo geral, o memorando da Direção Geral do HUOP remete ao memorando da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), informando que orientou a CAF sobre a não utilização da tabela CMED, complementando que a pesquisa de preços e análise dos critérios é realizada pelo setor de compras conforme fluxo definido pelo HUOP e, por fim, afirma que o certame foi suspenso para a necessária regularização do certame.

Já o CAF informa que procederá a exclusão dos valores da tabela CMED, que as pesquisas de BPS excluídas serão novamente incluídas. No tocante à base SIASG, informa que havia orientação de que não seria necessária a sua inclusão e que esta seria feita pelo setor de Compras.

Discorre, ainda, sobre a readequação dos preços máximos nos itens 21, 22, 29, 38, 40 e 42 decorrentes da reinclusão de valores indevidamente excluídos e exclusão dos valores CMED e outros manifestamente excessivos, conforme pontuado no APA.

Quanto à exigência de estabilidade mínima de 3 horas a CAF apresenta a bula de três laboratórios diferentes que atendem essa exigência e complementa com um artigo científico corroborando essa necessidade.

f) Análise da Manifestação da Entidade:

Após análise dos argumentos apresentados pela UNIOESTE, seguem as conclusões da equipe de fiscalização.

De um modo geral, foi possível verificar que os indícios de sobrepreço originaram-se de inadequações na formação da cesta de preços aceitáveis, seja pelo setor solicitante, seja pelo setor de compras. Esta análise considerará a entidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

como um todo, sem se prender a essas divisões internas de responsabilidade que devem ser estruturadas e resolvidas pela Universidade.

Sob uma visão mais ampla, observa-se que os apontamentos realizados pela Inspeção podem ser divididos em dois temas principais: (i) exigência de qualificações técnicas mais restritivas, sem a devida motivação nos autos e (ii) indícios de sobrepreço decorrentes de inadequações diversas na formação do preço máximo.

Quanto ao primeiro, é possível entender por suprido uma vez que a entidade demonstrou haver uma multiplicidade de fornecedores (ao menos três) e a necessidade técnica da exigência, conforme depreende-se da conclusão do artigo anexado, nos seguintes termos: *“Nos estudos analisados que compararam a administração intermitente e diferentes tempos de infusão, a infusão em 3 horas demonstrou superioridade farmacocinética/farmacodinâmica e menores chances de eventos adversos”*.

No entanto, apesar da justificativa apresentada, não se verificou nos autos qualquer fundamentação nesse sentido. Ressalte-se que a entidade deve sempre motivar previamente situações como a presente. Essa mesma situação já foi objeto de outros apontamentos e recomendações por parte desta Inspeção, dos quais cita-se, exemplificativamente, o Ofício nº 045/2020, de **30 de janeiro de 2020**:

Diante do exposto, RECOMENDA-SE:

[...]

3. Que, ao se deparar com descritivo de objeto atendido por somente uma ou poucas marcas, seja realizada ou a pré-qualificação do objeto ou **que o procedimento licitatório seja instruído, já na fase interna, com a comprovação, por meio de justificativa técnica adequada, de que aquela opção é a melhor para o atendimento do interesse público**, em atenção ao disposto no art. 10, § 1.º da Lei Estadual nº 15.608/2007. (sem grifo no original)

Portanto, opina-se pelo envio, novamente, da seguinte recomendação:

Que, ao se deparar com descritivo de objeto atendido por somente uma ou poucas marcas, seja realizada ou a pré-qualificação do objeto ou que o procedimento licitatório seja instruído, já na fase interna, com a comprovação, por meio de justificativa técnica adequada, de que aquela opção é a melhor para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

atendimento do interesse público, em atenção ao disposto no art. 10, § 1.º da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Já quanto aos problemas verificados na elaboração do preço máximo do edital, que acarretaram nos indícios de sobrepreço constatados pela equipe de fiscalização, cabe destacar que, embora a entidade tenha se manifestado apenas a respeito dos itens pontuados no APA, é necessária uma revisão geral dos valores e metodologias utilizadas, posto que a fiscalização se deu por amostragem.

Não cabe, também, revisitar os critérios que a própria entidade já reconheceu como falhos e para os quais se comprometeu a adotar medidas corretivas, tais como a utilização obrigatória da média ponderada do BPS², a inadequação da utilização dos valores máximos da CMED como referenciais de preço de mercado³ e a não exclusão de valores manifestamente superiores às demais cotações.

Revisitando a fase interna, contudo, observou-se algumas situações que merecem análise, de modo a propiciar que a Universidade reveja os seus processos internos e promova as necessárias adequações.

Serão descritas algumas situações verificadas, a título exemplificativo, sendo necessário que a entidade, como já exposto, promova uma revisão geral em todo o processo.

No item 21, nota-se o mapa de preços à folha 197, a consulta ao BPS às folhas 171 e 172, ao Banco de Preços à folha 94 e ao ComprasNet à folha 130. Nota-se que há somente um valor (R\$ 20,99) consultado na base SIASG e que foi adotado no mapa de preços como valor referência para o ComprasNet. Comparativamente, incluindo a Base SIASG na consulta do BPS, no período de 6 meses anteriores ao edital (28/07/20 a 28/01/21) existem 55 registros. Ou seja, a metodologia adotada pela entidade de não utilizar a base SIASG por meio do BPS e sim por meio de consulta individual está preterindo uma enorme quantidade de informações.

² Por ser regra geral, eventual desconsideração do BPS deve ser robustamente demonstrada e fundamentada nos autos.

³ Os valores da tabela CMED tem função regulatória, de teto máximo, dos valores praticados, não representando critério adequado de aferição dos valores reais de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Outro ponto de inconformidade que se verificou na metodologia utilizada pela entidade é no tocante à utilização do BPS e demais ferramentas de busca. No item 40, por exemplo, nota-se na busca do BPS (folha 180) que foi extraído para o mapa de preços (folha 204) o valor de R\$ 27,5177. Contudo, esse valor corresponde ao frasco de 5ml, ao passo que a entidade está licitando a ampola de 0,25ml, cuja média ponderada no BPS é R\$ 4,6883, conforme consulta da própria universidade. Do mesmo modo, na consulta utilizando a ferramenta contratada de Banco de Preços (folha 103), nota-se que foram considerados os frascos de 5ml, o que elevou consideravelmente a mediana de R\$ 22,54 considerada como referência. Situação similar ocorreu também com o item 42, onde objetivava-se adquirir enoxaparina sódica na concentração de 40mg em seringas de 0,4ml. Verifica-se na planilha do BPS apresentada pela entidade (folha 183) que foi extraído o valor de R\$ 28,3482, sendo que este corresponde à média ponderada para a seringa de 0,8ml quando o correto seria o valor de R\$ 17,6471 equivalente à seringa de 0,4ml.

Diante do exposto, é importante ressaltar que não basta a mera utilização das ferramentas de consulta disponíveis, é necessário que o seu uso seja feito da forma adequada e que os resultados de busca sejam **criteriosamente analisados** pelos profissionais responsáveis pelo levantamento e formação dos preços máximos do edital.

Desse modo, opina-se pelo reforço da recomendação de utilização do BPS e de ampliação da pesquisa de preços, nos seguintes termos:

Que a UNIOESTE, conjuntamente com outras fontes de pesquisa, utilize a consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS) cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada, conforme preconiza o Acórdão nº 1.857/19 – Tribunal Pleno, deste Tribunal de Contas;

Que na formação dos preços máximos do edital sejam observados adequadamente o disposto na Lei Estadual nº 15.608/2007 e no Decreto Estadual nº 4.993/2016, em especial ao disposto no art. 9.º, § 7.º, combinado com o art. 10, § 2.º, que determinam que os preços inexequíveis ou manifestamente excessivos devem ser desconsiderados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

g) Recomendações:

Diante do exposto, **RECOMENDA-SE**:

1. Que a UNIOESTE, conjuntamente com outras fontes de pesquisa, utilize a consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS) (incluindo-se a Base SIASG), cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada, conforme preconiza o Acórdão nº 1.857/19 – Tribunal Pleno, deste Tribunal de Contas;

2. Que na formação dos preços máximos do edital sejam observados adequadamente o disposto na Lei Estadual nº 15.608/2007 e no Decreto Estadual nº 4.993/2016, em especial ao disposto no art. 9.º, § 7.º, combinado com o art. 10, § 2.º, que determinam que os preços inexequíveis ou manifestamente excessivos devem ser desconsiderados;

3. Que, ao se deparar com descritivo de objeto atendido por somente uma ou poucas marcas, seja realizada ou a pré-qualificação do objeto ou que o procedimento licitatório seja instruído, já na fase interna, com a comprovação, por meio de justificativa técnica adequada, de que aquela opção é a melhor para o atendimento do interesse público, em atenção ao disposto no art. 10, § 1.º da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Não obstante as licitações sejam realizadas de forma descentralizada, alerta-se para que as recomendações feitas por esta Inspeção de Controle sejam comunicadas a todos os *campi* da UNIOESTE.

Ressalta-se que o não atendimento às Recomendações no presente e em futuros procedimentos licitatórios poderá tornar o fato passível de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Respeitosamente,

MARCIO JOSÉ ASSUMPÇÃO
Inspetor de Controle Externo
Matrícula nº 51.094-7