



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 116/2022

Curitiba, 11 de outubro de 2022.

Senhor Reitor,

Tendo em vista as atribuições desta Corte de Contas e a competência institucional da 7ª Inspeção de Controle Externo de fiscalizar Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), no quadriênio 2019-2022, conforme a Portaria nº 281/2021 deste Tribunal de Contas, esta Inspeção de Controle apresenta as seguintes **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS**:

Assunto: Pregão Eletrônico nº 1.388/2022

a) Situação Encontrada:

Foi analisado o Edital do Pregão Eletrônico nº 1388/2022-HUOP, o qual tem como objeto Registro de Preços para futura e eventual aquisição de bolsas e placas de colostomia, bolsa de urostomia e fixadores de traqueostomia e tubo endotraqueal para consumo frequente no Hospital Universitário do Oeste do Paraná (HUOP).

Após a análise realizada por esta Inspeção foram solicitados esclarecimentos em relação às seguintes questões:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

A questão 1 se refere aos preços máximos unitários fixados no Edital, pois a 7ª ICE realizou pesquisa junto ao Banco de Preços em Saúde (BPS), criado pelo Ministério da Saúde e disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, e apurou que em amostra de dois itens, do total de quatorze que estão sendo licitados e constatou-se indícios de sobrepreço em dois itens verificados (1 e 13) em relação aos valores máximos unitários fixados no edital. A variação identificada foi excessivamente alta, uma vez que flutuou entre 36% e 809%, representando um total de R\$ 228.759,27 (duzentos e vinte e oito mil, setecentos e cinquenta e nove reais e vinte e sete centavos) em potencial prejuízo à entidade, caso venha a ser adquirido o quantitativo total previsto no edital.

Apesar de esses preços poderem sofrer reduções quando do oferecimento de lances, a grande divergência de preço expõe a Entidade à potencial prejuízo.

Diante da não utilização do BPS para subsidiar a formação dos preços referenciais, bem como ausência do mapa de preços no procedimento a fim de aferir a formação aceitável de preços, foi verificada inconformidade na formação do preço dos itens **1 (bolsa de colostomia adulta)** e **13 (fixador para tubos endotraqueais com resina adesiva)** o que redundou no questionamento objeto deste APA.

Como exemplo, destacou-se o item 13 (*fixador para tubos endotraqueais com resina adesiva*): caso a UNIOESTE venha a adquirir o quantitativo total (1.800 unidades) previsto no edital, o sobrepreço ficaria em torno de R\$ 217.000,00 (duzentos e dezessete mil reais) apenas nesse item.

Assim, foi solicitado que a Entidade procedesse à revisão de todos os preços inadequadamente majorados, em especial a dos itens 1 e 13, adotando medidas para devida regularização.

A questão 2, se refere à necessidade de a entidade informar e comprovar documentalmente que o descritivo do item 13 (fixador para tubos endotraqueais com resina adesiva), na forma em que se encontra, atende a mais de um fabricante, a fim de demonstrar a não caracterização das vedações contidas no artigo 70, I e VI, da Lei Estadual nº 15.608/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

b) Manifestação da Entidade:

Foi encaminhado o Ofício nº 099/2022-7ICE, via APA 24.631, solicitando manifestação da entidade com relação às situações verificadas.

A Administração em sua resposta, apresentada por meio dos Memorandos CAF-HUOP nº 016/22 e 325/22 e outros documentos anexados, noticia que o procedimento licitatório já fora aberto, mas que não seria publicado o resultado e adjudicação até decisão deste Tribunal.

Quanto à **questão 1** do APA, referente a não utilização do BPS na formação do preço, a Entidade informa que foi sim realizada consulta no Banco de Preços, considerando o código BR constante no descritivo de cada item, no entanto, não foram obtidos resultados. Quanto à ausência do Mapa de Preços, alega que este não foi juntado ao processo por equívoco, encontrando-se anexo à sua resposta.

No tocante à **questão 2** do APA, referente ao descritivo do item 13 (fixador para tubos endotraqueais com resina adesiva), a Entidade apresenta (pelo memorando nº 325/22) justificativa técnica em relação a esse tipo de produto, utilizado nos casos de intubação, aduzindo que a Coordenação do Serviço de Padronização de Produtos para Saúde, considerando a complexidade e gravidade inerentes à utilização do objeto, estabeleceu requisitos técnicos mínimos para segurança no tratamento. Alega que alguns tipos de fixador, implicam na necessidade de extubação menos espaçadas, deslocamento do tubo, causam mais lesões de pele na fixação do tubo, dentre outros problemas que implicam em menor eficiência do tratamento, maior custo em razão do prolongamento da internação, além de complicações e aumento nas taxas de morbimortalidade.

Por fim, apresenta as atas de registro de preço nº 109/2021, 082/2020, 085/2020, em resposta à solicitação do APA em relação à existência de contratos com objeto idêntico ou semelhante.

c) Análise da Manifestação da Entidade:

Informa a Entidade em relação ao Pregão objeto deste APA que, como o procedimento licitatório já havia sido aberto, que não faria a publicação do resultado e adjudicação até decisão deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Apesar de os questionamentos e ponderações suscitados pelo APA nº 24.631, pelos quais se evidencia a existência de sobrepreço nos itens 1 e 13, especialmente neste último, a Entidade não sinaliza que suspenderá a aquisição pelo preço vencedor apresentado, pois aguarda a decisão desta Corte.

Em que pese as justificativas de ordem técnicas apresentadas, no sentido de que o descritivo do mesmo item constante no BPS não atende às exigências pretendidas pela Administração, a discrepância de valores entre o previsto no Banco de Preços da Saúde e o lançado no certame extrapola qualquer razoabilidade que as razões apresentadas possam aclarar.

Quanto à verificação de sobrepreço 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.

Não é demais suscitar que as aquisições das entidades da Administração Pública estão sujeitas ao regime das licitações por determinação constitucional (Art. 37, XXI CRFB/88). No tocante 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”*

A pesquisa para fixação do preço máximo deve atender o real preço de mercado, pois a deficiência na fixação adequada do preço que norteia o certame, pode acarretar prejuízos de elevada monta, como observado no presente APA em relação a apenas 2 itens, devendo, portanto, ser observado pela Entidade que promova a ampliação na pesquisa de preço, a fim de melhor subsidiar o preço máximo de acordo com os valores praticados no mercado, especialmente, observando os preços constantes no BPS em face do objeto em tela.

A adequada pesquisa de preço é exigência expressa contida na Lei nº 8.666/1993, como disciplinado no aludido inciso V e § 1.º, do art. 15, como segue:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

I – [...];

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

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

[...]

Pede-se licença para repetir os termos já apresentados em análise a procedimento anterior de aquisição deste mesmo objeto, em que foi destacada a relevância do BPS, por se tratar de uma extensa base de dados pública, o qual, por norma legal deve obrigatoriamente ser alimentado **por todos os entes** da federação.

Quanto aos parâmetros efetivamente utilizados pela Instituição, verifica-se no item 13, fixador para tubos endotraqueais com resina adesiva, cujo valor lançado no edital foi de R\$ 135,84 a unidade, quando a média ponderada no BPS é de R\$ 14,95.

A entidade não apresentou no certame a planilha de composição de preço, a qual foi apresentada como anexo a sua resposta, podendo-se observar que foi considerada apenas uma cotação e que o valor adotado não considerou o contido no Banco de Preços em Saúde, para o cálculo do preço máximo do edital. No entanto, o determinado por esta Corte de Contas é que se inclua a média ponderada, conforme se deduz da leitura do Acórdão nº 1.393/19 – Tribunal Pleno, complementado pelo Acórdão nº 1.857/19.

Verifica-se outrossim, que as demais cotações, muito inferiores ao preço máximo fixado, foram desconsideradas sob a alegação de que não atendem o descritivo.

Desta feita, denota-se eventual direcionamento ilegal a uma empresa/marca face a exigência de requisitos restritivos no edital, o que se demonstra também pela baixa aderência de empresas à competição, acentuado pela ausência de pré-qualificação dos concorrentes.

Mais ainda, a justificativa técnica apresentada em sua resposta não se mostra razoável e suficiente para estabelecer o descritivo restritivo constante no certame em relação ao item destacado, sem ferir e comprometer a efetiva competição entre os licitantes, em afronta ao regramento legal que rege o tema.

Nesse sentido, verifica-se que, a Lei Estadual nº 15.608/2007, a qual dispõe sobre normas de licitações no Estado do Paraná, assim estabelece:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

I – atender ao princípio da padronização, considerando a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho;

[...]

IV – observar os preços praticados pela Administração Pública;

Art. 14. É vedado incluir no objeto da licitação:

[...]

III – bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Art. 70. É vedado constar do edital:

I – cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes, sem prévia motivação técnica;

[...]

VI - objeto que inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, ressalvado o disposto no §1º do art. 10 desta lei;

A questão não deixa dúvida, não só quanto a sua legalidade, mas também quanto a sua legitimidade, pois a nova lei de licitação (14.133/2021) traz as mesmas premissas e determinações, como se extrai de seus art. 9.º e 11, a seguir reproduzidos:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

[...]

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

[...]

Pode-se citar ainda o artigo 20 da Lei nº 14.133/2021 que dispõe que “Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

luxo.” Isto é, não é aceitável que a entidade busque adquirir um produto específico, por meio de fornecedor exclusivo (mesmo que “licitação”), cujo custo máximo seja de R\$ 135,84, quando outras entidades hospitalares adquirirem produto similar, cuja média ponderada de preço encontrada foi de R\$ 14,95. Não é razoável que se admita essa diferença de 809%, mesmo com as justificativas técnicas apresentadas

Dessa forma, aparentemente, há indícios de que houve direcionamento acerca das exigências constantes no edital a uma empresa/marca, face a exigência de requisitos restritivos que implicam na fixação de preço tão mais dispendioso que outro com a mesma ou similar função, em clara ofensa aos princípios da competitividade e isonomia inerentes aos procedimentos licitatórios.

O questionamento formulado no APA evidencia que o valor em torno do qual se deu a disputa foi muito além do preço de mercado e foi fixado em patamares onerosos vez que a formação do preço máximo do edital foi inadequada e contrária ao disposto na Lei Estadual nº 15.608/2007 e no Decreto nº 4.993/2016, em especial ao disposto no art. 9.º, § 7.º combinado com o art. 10, § 2.º.

Insta salientar que, para formação do preço a administração deve realizar, além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS), com a utilização da 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.

Oportuno dizer, que os certames apresentados em sua resposta (nº 109/2021, 082/2020, 085/2020) como paradigmas, não têm o aludido item 13 ora questionado como objeto, além de que, um dos certames indicados (085/2020) tem a mesma contratada do presente questionamento.

Vale repetir que, a finalidade da licitação é “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional” (art. 3.º, *caput* da Lei nº 8.666/1993).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Assim, vale ressaltar que a questão aqui não é nova, pois já obstada em procedimento anterior por esta Inspeção, sob os mesmos argumentos que não restaram superados pelos argumentos e justificativas contidos na resposta apresentada pela Administração, o que impõe reiterar orientação anterior no sentido de que sejam revistos os preços do presente certame (Pregão Eletrônico nº 1388/2022), em face do evidente sobrepreço dos itens 1 e 13, o que deixa o procedimento vulnerável e poderá acarretar prejuízo ao erário.

Em relação à segunda questão, apesar de solicitado, a entidade deixou de comprovar que o descritivo do item 13 atenderia a mais de uma marca/fabricante, caracterizando, em tese o direcionamento para o fornecedor que vem sendo contratado nos últimos anos (Soft Medical).

Portanto, entende-se que os apontamentos realizados neste APA **não foram atendidos**, sendo que, mesmo ante as impropriedades pontuadas por esta Inspeção a entidade prosseguiu com o certame e, assim, há relevante risco de dano ao erário decorrente de direcionamento e superfaturamento, caso dê prosseguimento e adjudique os itens questionados nos patamares lançados no procedimento, o que pode dar ensejo a responsabilizações nos termos fixados na legislação.

Assim, deve ser acompanhado por meio de monitoramento previsto no art. 259 e § único do Regimento Interno desta Corte¹.

d) Orientações Técnicas:

Diante do exposto, expedem-se as seguintes **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS**:

1. Amplie e melhore a pesquisa de preços, a fim de estabelecer o preço máximo de acordo com os valores praticados no mercado, para evitar eventual prejuízo ao erário;

¹ Art. 259. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. Parágrafo único. Também podem ser submetidas a monitoramento as recomendações de que trata o art. 267-A, § 2º, a fim de possibilitar a verificação da efetividade da atuação do Tribunal, de ocorrência de dano ao erário ou de situação sancionável ocorrida após a fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

2. Utilize o 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 desta Corte de Contas;
3. Que a Entidade reveja o descritivo dos aludidos itens, objeto do presente questionamento, a fim de que não restrinjam ou frustrem a participação a fornecedores com produtos similares;
4. A Entidade sempre instrua seus procedimentos licitatórios com o mapa de preços a fim de demonstrar a formação do preço.
5. Em atenção à Determinação contida no Acórdão nº 3272/21 – STP (PCA 2020), 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.

Tendo em vista que alguns apontamentos já foram feitos em editais de outros *campi*, ainda que as licitações sejam realizadas de forma descentralizada, alerta-se para que as orientações técnicas feitas por esta Inspeção de Controle sejam comunicadas a todos os *campi* da UNIOESTE.

Vale lembrar que, em consequência dessa atividade fiscalizatória, houve a necessidade de inserir recomendações idênticas, inclusive com o indicativo de multa, no Relatório de Fiscalização da UNIOESTE, referente ao exercício de 2020, com o intuito de se evitar que situações semelhantes voltassem a acontecer nos certames publicados pela entidade.

Cabe ainda ressaltar que o contrato decorrente do procedimento de licitação em discussão poderá ser objeto de minucioso acompanhamento por parte da equipe de fiscalização responsável, sendo que na ocorrência de dano ao erário será proposta Tomada de Contas Extraordinária, com pedido de responsabilização de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

todos os envolvidos no processo de licitação, a fim de apurar de forma precisa a responsabilidade de cada um.

Ressalta-se que o não atendimento à legislação aplicável à matéria torna 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
Matrícula nº 51.094-7