



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 072/2020

Curitiba, 25 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 01/2020 – UNIOESTE/HUOP

a) Condição:

Foi analisado o Pregão Presencial nº 01/2020 da UNIOESTE/HUOP, cujo objeto é o registro de preços para futuras e eventuais aquisições de insumos para reprocessamento e esterilização de materiais hospitalares 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\$ 398.644,16 (trezentos e noventa e oito mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e dezesseis centavos), conforme consta no item 2.2 do Edital, para um total de 09 (nove) itens e 01 (um) lote.

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 insumos para reprocessamento e esterilização de materiais hospitalares (Pregão Presencial nº 57/2018), cuja abertura ocorreu em 03/12/2018.

Em virtude da licitação então realizada, a UNIOESTE celebrou as Atas de Registro de Preços nº 252/2018, 253/2018, 254/2018, 255/2018, 256/2018 e 257/2018, todas com vigência até 05/12/2019, cujos valores registrados, referentes à amostra analisada, seguiram na planilha anexa ao APA nº 13.674.

Com base nisso, mesmo considerando o recente exaurimento das atas mencionadas, há indícios de sobrepreço no Pregão Presencial nº 01/2020 nos itens planilhados. A variação foi excessivamente alta, uma vez que flutuou entre 29% a 167%, representando um total de R\$ 173.883,00 (cento e setenta e três mil, oitocentos e oitenta e três reais) em potencial prejuízo à Entidade. A título de exemplo, cita-se o item 06 (*Indicador químico Classe II - tipo Bowie-Dick*): caso a UNIOESTE venha a adquirir o quantitativo total (2.400 unidades) previsto no edital, o sobrepreço ficaria em torno de R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais) apenas nesse item.

Caso não haja competição, conforme se verificou em vários itens do Pregão Presencial nº 57/2018, 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 15.608/2007, e arts. 9.º a 12, do Decreto Estadual nº 4.993/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

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

É necessário, assim, que a Entidade esclareça como foi realizada a pesquisa de preços na presente licitação, juntando cópia da documentação correspondente já inserida no procedimento licitatório, bem como que proceda à revisão de todos os preços inadequadamente majorados com a adoção das medidas cabíveis para a devida regularização.

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. O item 18.23, do Edital, prevê que a(s) contratada(s) deverá(ão) fornecer em comodato: 01 seladora automática com impressora integrada de mesa, 03 etiquetadoras, 03 suportes, 01 leitor portátil, 02 incubadoras. Além disso, o edital prevê inclusive as características e exigências técnicas mínimas dos 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 insumos, que é o objeto da licitação em comento.

Se isso não bastasse, como o valor de mercado da seladora automática e incubadoras é superior ao valor das embalagens de esterilização (lote 01) e indicador biológico (item 01), respectivamente, haverá um nítido direcionamento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

licitação, ao menos nesses itens, a quem trabalhar com aqueles equipamentos, 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.

Portanto, a Entidade deverá esclarecer a necessidade de o(s) contratado(s) disponibilizar(em) os equipamentos e materiais em comodato, mencionando se esta exigência seria ou não restritiva à participação de potenciais interessados, com a apresentação da indispensável motivação técnica, a qual já deveria estar inserida no procedimento licitatório. Caso contrário, a entidade deverá adotar as medidas para corrigir o problema apontado.

Vale ressaltar que os dois primeiros apontamentos já foram reiteradamente objeto de questionamentos por ocasião dos APAs nº 9120, 10150, 10250 e 13584, 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. 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*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

[...]

§ 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:

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

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 13.674, 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 06 de fevereiro de 2020, anexadas ao Ofício.

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. Em relação à não utilização do referencial constante do BPS aduz que em todos os itens a média ponderada nos valores do BPS foram utilizadas.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

para a eficiência dos produtos, e face a 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 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 06, indicador químico Classe II – tipo Bowie-Dick sendo que o valor da última aquisição foi de R\$ 17,80, o preço máximo foi fixado em R\$ 44,27, e o valor vencedor da licitação foi de R\$ 18,00.

A entidade remete a planilha de composição de preço, onde se pode verificar que o valor do Banco de Preços em Saúde considerado para o cálculo da média dos preços foi R\$ 45,00. Esta média utilizada não é a média ponderada dos valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

constantes da base, mas sim uma média própria estipulada pela UNIOESTE. Ocorre que o determinado por esta Corte de Contas é que se inclua a média ponderada, conforme se deduz da leitura do Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, complementado pelo Acórdão nº 1857/19, que para o presente item é de R\$ 26,00.

Assim evidencia-se o que foi exposto no APA, posto que o valor em torno do qual se travou a disputa foi muito além do preço de mercado.

Embora o valor final arrematado tenha ficado em patamares aceitáveis observa-se que a formação do preço máximo do edital não observou adequadamente o 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.

Desta feita, para a 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.

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 8.666/93:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

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 2.348/2019-1ª 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:

- 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.

g) Recomendação:

Diante do exposto, recomenda-se:

- 1) Que nos próximos procedimentos licitatórios 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

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 ASSUMPÇÃO
Inspetor de Controle
Matrícula 51.094-7