TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	524847/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANA - FUNEAS-PARANÁ
INTERESSADO:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANA - FUNEAS-PARANÁ, MARCELLO AUGUSTO MACHADO, RAFAEL DE ANDRADE SABBADINI, THANIA MARIA CAMINSKI GEHLEN
ADVOGADO / PROCURADOR	EDUARDA DO PRADO DE CARVALHO, EDUARDO FRANCISCO DE SOUZA GOMES, EVELYN ROSE MENDES WISNIEWSKI, FRANCIANI APARECIDA DE LARA, LETICIA CAROLINE DE ALMEIDA AGUIAR, PABLO AUGUSTO WOSNIACKI, RAFAELA CHIARELO, SERGIO MIGUEL STELKO JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1070/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Eletrônico n.º 202/2023. Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS-PARANÁ). Aglutinação do objeto devidamente justificada. Estimativa de preços devidamente motivada. Pela Improcedência da presente Representação da Lei n. 8.666/1993, com expedição de recomendação.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator)

Cuida-se de Representação, nos termos do art. 113, §1º[1], da Lei n.º 8.666/93, cumulada com pedido cautelar de suspensão, formulada por **RAFAEL DE ANDRADE SABBADINI,** contra a **FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ (FUNEAS-PARANÁ),** dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 202/2023, cujo objeto se consubstancia na *"Contratação de sistema informatizado especializado no gerenciamento de compras*

[1] Art. 113. [...] § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

e fornecimento de medicamentos e materiais médicos, visando atender a demanda das unidades sob gestão FUNEAS.

A sessão pública para abertura das propostas e disputa de lances foi prevista para o dia 08/08/2023, a partir das 9h30min, com preço global máximo no montante de R$ 33.452.450,56 (Trinta e três milhões quatrocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e cinquenta reais e cinquenta e seis centavos), conforme edital[2].

No que tange às irregularidades, aduz o Representante, em síntese, que há restrição ao caráter competitivo do certame, assim como obscuridade no objeto.

Aponta que procedimento licitatório em referência aglutinou, em lote único, de maneira indevida objetos distintos, fornecimento e gerenciamento por meio de sistema informatizado, direcionando o procedimento para um rol exíguo de empresas, afetando severamente a isonomia, legalidade e competitividade do certame, condutas vedadas pela Lei n. 8.666/93.

Afirma que não constou no presente ato constitutivo as justificativas técnicas e jurídicas aptas a comprovar ou evidenciar que a aquisição dos referidos objetos distintos acarreta maior economia à Administração ou maior competitividade para o certame.

Ressalta que exigir o fornecimento de uma Solução completa de TI, aliada ao fornecimento contínuo de medicamentos e insumos, delimita os potenciais concorrentes, pois se trata de objetos absolutamente distintos por sua natureza; que a reunião de fornecimento de medicamento/materiais e cessão de sistema informatizado de gestão no mesmo objeto não resultará na competividade esperada ao procedimento licitatório.

Para mais, afirma, que a estimativa de preço apresentada pela Administração não se encontra amparada em cotações de preço de mercado, ou relatório das demandas do órgão que justifique as quantidades a serem adquiridas, sendo que a pesquisa de preços para a formação do orçamento de referência na

[2] Peça n.º 04.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

aquisição de medicamentos e outros insumos hospitalares deve ser ampla, sendo imprescindível que os documentos que embasam a estimativa de preços sejam disponibilizados nos processos de aquisição, conforme previsto na Lei 8.666/1993, assim como do entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)[3].

Por derradeiro, aponta que o instrumento convocatório não relaciona os itens a serem adquiridos, não demonstra a demanda quanto ao consumo médio dos medicamentos e produtos, com base em relatórios ou planejamento elaborado ou período médio a ser suprido, assim como não apresenta quaisquer orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários dos medicamentos e demais insumos.

Ou seja, o edital não traz disposições suficientemente claras a respeito do fluxo de compra de medicamentos das denominadas redes credenciadas previstas pelo item 1.2.12.18, destacando que, ao que parece, a Administração Pública deixará sob responsabilidade da Contratada, ente privado, a importância a ser utilizada na aquisição dos medicamentos e materiais, verba esta de origem pública.

Assim, diante de tais possíveis irregularidades, foi protocolada a presente Representação, com pedido cautelar de suspensão em relação ao Pregão Eletrônico n.º 202/2023.

Preliminarmente à análise do juízo de admissibilidade, intimou-se a entidade estadual para que apresentasse manifestação prévia acerca das supostas irregularidades apontadas pela parte Representante, assim como trouxesse aos autos cópia integral do procedimento em exame (fases interna e externa), nos termos do Despacho n.º 979/23- GCAZ[4].

A referida entidade destacou, em síntese, que as alegações apresentadas são desarrazoadas, com uma interpretação equivocada das normas editalícias, bem como da jurisprudência e diversos editais com o mesmo objeto.

No que se refere ao aglutinamento de objetos no mesmo lote, asseverou que no procedimento administrativo que deflagrou o Pregão Eletrônico n.º

[3] Brasil, Tribunal de Contas da União. Acordão n. 2.150/2015 – Plenário – Ministro Relator: Bruno Dantas – Data da Sessão: 26/08/2015.
[4] Peça n.º 07.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

202/2023 foram apresentados os fundamentos aptos a justificar a aglutinação do objeto, com o aval da unidade técnica (Gerência de Tecnologia e Informação), que se manifestou no sentido de que a aquisição de sistema diversos prejudicaria a administração, em especial o fluxo de informações, tendo em vista que, a falta de unicidade de sistema poderia acarretar confusão, falta de controle de informação e até desassistência as unidades hospitalares, prejudicando os pacientes assistidos pelo SUS.

Destacou que, a contratação de prestação de serviços de sistema informatizado especializado no gerenciamento de compras e fornecimento de medicamentos e materiais médicos, não é algo inovador, pelo contrário, vários órgãos da Administração já realizaram licitações com o objetivo de contratar o mesmo objeto, cita-se como exemplo o Edital n.º 41/2022 (Prefeitura Municipal de Rio Branco do Ivaí), Edital n.º 49/2021 (Prefeitura Municipal de Rio Bom), Edital n.º 256/2022 (Prefeitura Municipal de Marília), Edital n.º 29/2022 (Prefeitura Municipal de Santa Tereza do Oeste).

Já no que se refere aos orçamentos, informa que houve um equívoco de interpretação das normas editalícias por parte do representante, considerando que o objeto não visa o fornecimento de insumos, mas versa sobre um sistema informatizado que irá realizar o credenciamento de fornecedores interessados em fornecer suprimentos em caráter emergencial para a Administração Pública.

Ressaltou que a pesquisa de preços foi elaborada com fornecedores, que resultou em “quadro demonstrativo de potenciais fornecedores”, assim como foi realizada ampla consulta em sites disponíveis, cita-se como exemplos, *comprasnet*, Banco de Preços em Saúde e e-commerce de potenciais fornecedores e preços contratados por órgãos da Administração.

Desse modo, em que pese não constarem três cotações no mapa de preços, em virtude de as empresas não terem respondido os e-mails, consta a justificativa de como foi realizada a pesquisa de preços, conforme prevê a jurisprudência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

À vista dos fatos e fundamentos expostos, requereu o acolhimento dos esclarecimentos prestados, para o fim de negar a medida cautelar pleiteada e, ao final, sejam julgados improcedentes todos os pedidos realizados pelo representante em peça inicial.

Em sede de juízo de cognição sumária, houve o recebimento da presente Representação, pois verificou-se haver indícios de impropriedades. Todavia, no que toca ao pleito cautelar, entendeu-se que não restaram configurados os requisitos para a concessão da medida de suspensão requerida, ao passo que a entidade estadual apresentou fundamentação verossímil acerca das irregularidades aventadas na exordial, a fim de justificar as medidas tomadas, consoante disposto no Despacho n.º 1089/23 – GCAZ[5].

No mesmo despacho, foi determinada a citação da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado Do Paraná (FUNEAS-PARANÁ), na pessoa de seu representante legal, para o exercício do contraditório, a fim de complementar as informações preliminarmente já prestadas, assim como carrear aos autos cópia integral do procedimento em exame (protocolo n.º 20.316.770-9).

Devidamente citada, a Fundação apresentou ao feito suas razões de contraditório[6], por meio das quais reiterou as justificativas e argumentos já apresentados preliminarmente, requerendo, ao final, o julgamento pela improcedência dos fatos alegados na peça inicial.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) considerou que a aglutinação de objetos no mesmo lote foi devidamente justificada pela entidade, uma vez que o fracionamento implicaria em possíveis múltiplos contratos, situação que, *in casu*, poderia dificultar a gestão dos sistemas, ocasionando prejuízo ao fluxo de informações e até mesmo eventual desabastecimento de unidades hospitalares, em grave prejuízo à população usuária do SUS.

Destacou que tais justificativas encontram respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como desta Corte de Contas.

---

[5] Peça n.º 21.
[6] Peça n.º 28.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

Já com relação à inexistência de preços unitários dos medicamentos e insumos a serem eventualmente adquiridos, entendeu que, de fato, houve equívoco de interpretação das normas editalícias por parte do representante, considerando que o objeto não visa o fornecimento de insumos, mas versa sobre um sistema informatizado que irá realizar o credenciamento de fornecedores interessados em fornecer suprimentos em caráter emergencial para a Administração Pública.

Por fim, ante as justificativas apresentadas pela entidade, a unidade instrutiva entendeu que as pesquisas de preços foram realizadas na forma da jurisprudência desta C. Corte a respeito do tema, manifestando-se pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, conforme Instrução n.º 922/23 – CGE[7].

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, acompanhou as conclusões gerais alcançadas pela unidade técnica, não se vislumbrando irregular o agrupamento do objeto "gerenciamento de compras e fornecimento de medicamentos e materiais médicos" em sistema informatizado único, tendo em vista que, de acordo com os esclarecimentos e documentos acostados aos autos, visa garantir celeridade e segurança no fornecimento do serviço contratado e efetividade na gerência contratual por parte da entidade contratante.

Destacou, ainda, que a entidade esclareceu que procedeu à formação da estimativa de preços com base em consulta à sites especializados em contratações públicas, pontuando que, diferentemente do alegado na exordial, o fornecimento de medicamentos não constitui objeto do certame, inexistindo razões para a cotação unitária de tais insumos, opinando, ao final, pela improcedência da presente Representação da Lei nº 8.666/93, consoante disposto no Parecer n.º 1030/23 - 5PC[8].

É a síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

[7] Peça n.º 30.
[8] Peça n.º 31.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

De início, registre-se que, de acordo com as informações constantes no Portal Transparência[9] da entidade, o certame objeto de análise encontra-se devidamente homologado.

Nos termos da ata da sessão pública, a sessão ocorreu na data inicialmente prevista, dia 08/08/2023, contando com a participação de 03 (três) empresas. O resultado final foi publicado no Diário Oficial[10], conforme Extrato de Homologação:

> **OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SISTEMA INFORMATIZADO ESPECIALIZADO NO GERENCIAMENTO DE COMPRAS E FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS MÉDICOS.
>
> **Que encerrada a disputa, sagrou-se vencedora a seguinte empresa:**
>
> **Empresa:** MEDME GESTÃO LTDA
> **CNPJ:** 43.200.472/0001-09
> **Lote:** 1
> **Valor Total**: R$ 33.452.450,56 (sendo -1,10%, referente à Taxa de Administração).

Considerando que o certame seguiu o seu regular trâmite, passa-se à análise do mérito da presente demanda.

Pois bem.

Sabe-se que como regra a adjudicação em processo licitatório deve se dar por itens e não por lotes, conforme dispõe o art. 15, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93:

> Art. 15. As compras, **sempre que possível**, deverão: [...]
>
> IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

[9] Disponível em: https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/funeas/portal/compras/licitacaoView?params=%7B%22id%22:%22MV8zMjY3%22,%22mode%22:%22INFO%22%7D
[10] Diário Oficial do Estado do Paraná. Edição n.º 11518. 2ª Feira, 23/Out/2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

Todavia, como se pode observar, o *caput* do citado dispositivo apresenta a expressão “sempre que possível”, o que significa dizer que tal regra comporta exceção, desde que devidamente justificada.

No que toca à aglutinação em sistema único, destacou a entidade, com o aval da unidade técnica (Gerência de Tecnologia e Informação), que a aquisição de sistemas diversos prejudicaria a administração, em especial o fluxo de informações, tendo em vista que a falta de unicidade de sistema poderia acarretar desorganização, falta de controle de informação e até desassistência às unidades hospitalares, prejudicando os pacientes do SUS.

Destacou que a contratação de prestação de serviços de sistema informatizado especializado no gerenciamento de compras e fornecimento de medicamentos e materiais médicos, não é algo inovador, pelo contrário, na medida em que vários órgãos da Administração já realizaram licitações com o objetivo de contratar o mesmo objeto, cita-se como exemplo o Edital n.º 41/2022 (Prefeitura Municipal de Rio Branco do Ivaí), Edital n.º 49/2021 (Prefeitura Municipal de Rio Bom), Edital n.º 256/2022 (Prefeitura Municipal de Marília), Edital n.º 29/2022 (Prefeitura Municipal de Santa Tereza do Oeste).

Em relação às justificativas apresentadas, assim destacou a unidade técnica:

> “[...] Conforme consta na defesa apresentada pela representada, **justificou-se a adoção pela aglutinação e a formação de lote único através da motivação do ato, onde explicou-se a necessidade de contratação** de sistema informatizado especializado no gerenciamento de compras e fornecimento de medicamentos e materiais médicos, com o objetivo de solucionar de maneira célere, eficiente e segura a aquisição de medicamentos e materiais médicos, **de modo a proporcionar a redução de custos pela Administração, mitigando a falta de medicamentos e materiais de processos licitatórios que resultaram desertos ou fracassados**, de forma a garantir a eficiência e efetividade dos serviços oferecidos aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.
>
> Mostra-se como válido, ainda, o argumento apresentado pela Gerência de Tecnologia e Informação da FUNEAS que, ao ser questionada acerca

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

> da aglutinação dos itens em lote único, afirmou que esta não seria prejudicial ao presente caso, uma vez que o processo de contratação teria como objetivo a aquisição de um sistema único, evitando que a Fundação venha a ter que movimentar diferentes sistemas para cada uma das unidades, prejudicando eventual fluxo de informações e acarretando, até mesmo, em eventual desabastecimento de unidades hospitalares".

Nesse contexto, verifica-se que tais justificativas se amoldam à jurisprudência desta Corte de Contas, que assim já decidiu em sede de Consulta:

> Consulta. Conhecimento e resposta.
>
> I. Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, **é possível autorizar a aglutinação dos serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor,** nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Entendimento este, seguido em outros julgados, à guisa de exemplo o Acórdão n.º 1889/23 - Tribunal Pleno, de lavra do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

> Representação. Não verificação do alegado direcionamento no Pregão Eletrônico n.º 120/2022. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de implantação e manutenção de sinalização em cruzamentos viários. **Aglutinação de itens em lote único justificada pelo gestor**. Ausência de prejuízo à isonomia entre os licitantes e à competitividade do certame. Voto pela improcedência.

Ou seja, com base nas informações prestadas, conclui-se que assiste razão à unidade técnica e ao MPC, uma vez que a Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS- PARANÁ) demonstrou que a aglutinação do objeto se apresentou como a opção mais vantajosa técnica e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

economicamente, nos termos do art. 23, § 1º da Lei n.º 8.666/1993[11], não restando demonstrados, até o presente momento, eventuais prejuízos à administração pública ou às licitantes interessadas, a respeito de eventual restrição à competitividade.

Já quanto à estimativa de preço, convém registrar, inicialmente, que o certame em voga não visa o fornecimento de insumos, mas versa sobre um sistema informatizado que irá realizar o credenciamento de fornecedores interessados em fornecer suprimentos em caráter emergencial para a Administração Pública.

Dito isso, no que se refere à pesquisa de preços, ressaltou a representada que a pesquisa de preços foi elaborada com fornecedores, *"que resultou em "quadro demonstrativo de potenciais fornecedores", em que constam 312 contatos de empresas que atuam na área de tecnologia, especialmente no fornecimento de softwares, sendo encaminhada a solicitação de cotação a todas as empresas ao mesmo tempo por e-mail (conforme fls. 72/83 – Protocolo n.º 20.316.770-9), porém, apesar da quantidade elevada de e-mails enviados, apenas 02 empresas responderam, oportunidade que foram incluídas ao mapa de preços apensado à fl. 84"*.

Ademais, destacou que foi realizada ampla consulta em sites disponíveis, cita-se como exemplos, *comprasnet*, Banco de Preços em Saúde e e-commerce de potenciais fornecedores e preços contratados por órgãos da Administração.

Desse modo, em que pese não constarem três cotações no mapa de preços, em virtude de as empresas não terem respondido os e-mails, consta a justificativa de como foi realizada a pesquisa de preços, conforme dispõe a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da temática:

> [...] Assim, para justificar os preços adotados em relação aos demais serviços, a Hemobrás apresentou cotações de mercado. Importa ressaltar que, em regra, **foi apresentada apenas uma cotação para**

[11] Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...]
§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

> **cada serviço**. **Tal fato vai de encontro à jurisprudência do TCU, que afirma que no caso de não se obterem preços referenciais nos sistemas oficiais, para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações** de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. **Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada**. [...].” [ACÓRDÃO 1266/2011 - PLENÁRIO. RELATOR: UBIRATAN AGUIAR. PROCESSO 002.573/2011-3. DATA DA SESSÃO: 18/05/2011]
>
> No caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos em processos licitatórios, **deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos**, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. **Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada** [Acórdão n.º 2531/2011-Plenário, TC-016.787/2011-0, rel. Min. José Jorge, 21.09.2011].

Assim, dá análise das razões apresentadas, verifica-se que a entidade envidou esforços no que tange à pesquisa de preços, registrando a devida justificativa que resultou na não obtenção do mínimo de três orçamentos, qual seja: as empresas contactadas não responderam os e-mails encaminhados, motivo pelo qual constou-se justificativa de como foi realizada a pesquisa de preços

Portanto, esclarecidos os fatos referentes à formação da estimativa de preços, que se deu com base em consulta a sites especializados em contratações públicas, entende-se cumprido o requisito legal, na medida em que o preço foi amparado por cotações em valores de mercado.

Por fim, vale registrar que a FUNEAS-PARANÁ deixou de trazer aos autos cópia integral do procedimento em exame (protocolo n.º 20.316.770-9),

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

conforme determinação contida no Despacho n.º 1089/23 – GCAZ[12], o que, por si só, justificaria a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso I, alínea "b" da Lei Complementar n.º 113/2005.

Não obstante, considerando que tal fato não prejudicou a análise dos fatos em exame, deixo de aplicar a referida sanção, recomendando, todavia, que a referida entidade se atente às requisições efetivadas por órgão de controle.

3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante o exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista a ausência de confirmação das irregularidades apresentadas pela Representante.

Para mais, considerando que a entidade deixou de trazer aos autos cópia integral do procedimento em exame (protocolo n.º 20.316.770-9), pela expedição de **RECOMENDAÇÃO**, sem necessidade de acompanhamento[13], à **FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ (FUNEAS-PARANÁ),** para que a referida entidade se atente e cumpra as requisições efetivadas por este Tribunal de Contas, sob pena de multa[14].

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

4. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Divergente)

---

[12] Peça n.º 21.

[13] **Art. 267-A**. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019). (…)
§ 6º As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspetoria de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)
§ 7º O **cumprimento das recomendações homologadas poderá ser submetido a monitoramento**, nos termos do art. 259, parágrafo único. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

[14] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
I - No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014) [...]
b) **deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas**, salvo quando houver justificado motivo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93, com pedido cautelar, proposta por Rafael de Andrade Sabbadini, relatando irregularidades no Pregão Eletrônico n 202/2023, promovido pela Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS, cujo objeto é a "*contratação de sistema informatizado especializado no gerenciamento de compras e fornecimento de medicamentos e materiais médicos, visando atender a demanda das unidades sob gestão FUNEAS*".

O representante alega que houve a aglutinação de objetos distintos em lote único sem justificativa, restringindo a competitividade e expõe que a estimativa de preço apresentada pela administração não se encontra amparada em cotações de valores de mercado.

O. Relator Conselheiro Augustinho Zucchi, corroborando com os opinativos técnicos, concluiu pela improcedência do feito, ressaltando que a aglutinação se mostrou como a opção mais vantajosa.

Quanto à pesquisa de preços, ressaltou que a ausência de cotações ocorreu pela falta de resposta das empresas, qual seja:

> "Dito isso, no que se refere à pesquisa de preços, ressaltou a representada que a pesquisa de preços foi elaborada com fornecedores, "*que resultou em "quadro demonstrativo de potenciais fornecedores", em que constam 312 contatos de empresas que atuam na área de tecnologia, especialmente no fornecimento de softwares, sendo encaminhada a solicitação de cotação a todas as empresas ao mesmo tempo por e-mail (conforme fls. 72/83 – Protocolo n.º 20.316.770-9), porém, apesar da quantidade elevada de e-mails enviados, apenas 02 empresas responderam, oportunidade que foram incluídas ao mapa de preços apensado à fl. 84*"

Em que pese o voto do Relator, **divirjo** da proposta apresentada, pois entendo ser imprescindível a demonstração da ampla pesquisa de preços, para regularidade deste procedimento licitatório, nos termos da jurisprudência desta casa, pautada na legislação pátria.

É importante ressaltar que o objeto da presente licitação é confuso ao se objetivar a cessão de sistema informatizado de gestão a partir de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

credenciamento de estabelecimentos para a aquisição e fornecimento de medicamentos e materiais hospitalares.

A FUNEAS ressalta em sua defesa que somente duas empresas teriam respondido as diversas solicitações de orçamentos encaminhadas, cujos valores formaram o mapa de preços do protocolo n. 20.316.770-9.

Em sua defesa, alega que foi realizada ampla consulta em sites disponíveis - *comprasnet*, Banco de Preços em Saúde e *e-commerce* de potenciais fornecedores e preços contratados por órgãos da Administração.

Diante de tais informações, e considerando que referido processo não foi trazido ao feito, o relator corretamente intimou a entidade à sua apresentação (Despacho n. 1089/23, peça 21).

Frisa-se que o referido processo não foi anexado aos autos, inviabilizando a comprovação de que a estimativa de preço foi amparada em pesquisa de mercado, conforme alega a FUNEAS.

A pesquisa de preços, é indispensável para a formação do orçamento de referência para aquisição de medicamentos e outros insumos hospitalares e deve ser ampla, como previsto na Lei 8.666/1993.

Neste sentido, tem-se o Acórdão 4624/2017 com força normativa, proferido em sede de consulta, que traz as diversas fontes de preços de referência que devem ser utilizadas pelos agentes públicos:

> O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas. Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: **(1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

A doutrina pátria se manifesta no mesmo sentido:

> A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta - afinal, não se admite, em hipótese alguma que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado. [...] A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Dialética. 14ª Ed., p. 391)

> Preço estimado é aquele definido pela Administração a partir do valor que o mercado se dispõe a cobrar para viabilizar o encargo (solução) que deseja para atender à sua necessidade. O preço estimado resulta da pesquisa de preço realizada pela Administração no mercado fornecedor de bens e serviços. Com base na pesquisa, a Administração apura diversos preços nos diferentes fornecedores pesquisados e, após proceder às suas análises, define um montante e o considera como estimado. Então, estimado é o preço que a Administração considera que o mercado vai praticar. A estimativa é feita com base em um levantamento realizado junto ao próprio mercado fornecedor. O preço máximo é fixado a partir do preço estimado. Para definir os preços máximo e estimado, antes, deve-se realizar a pesquisa de preços. A materialização da pesquisa é feita por meio de orçamentos obtidos dos fornecedores, consultas a tabelas de preços, bancos de dados, anúncios publicitários em jornais, revistas, sites, registros de preços, etc. O preço estimado tem fundamental importância para a contratação, pois é a partir dele que: a) será fixado o preço máximo; b) serão analisadas e julgadas as propostas; e c) será aplicado o critério de aferição do preço inexequível previsto no § 1° do art. 48 da Lei n° 8.666/93 . (MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública (Fases, Etapas e Atos. 1ª. ed. Curitiba: Zênite, 2012, pág. 308)

> Após a descrição do objeto a ser licitado, é preciso saber o seu custo no mercado. Para isso, é necessário que a Administração realize pesquisa de preços entre os fornecedores. A praxe administrativa é que se consulte no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

> mínimo três empresas, fazendo-se uma média entre os preços propostos. Esta pesquisa de preços, no caso de compras e serviços, deve estar formalizada no processo administrativo para garantir a transparência da sua realização A estimativa de preços apresenta duas funções importantes: a primeira é que será por meio dela que se definirá a modalidade de licitação, enquadrando nos valores previstos no art. 23 da Lei nº 8.666/93 (salvo nos caso de pregão, quando a modalidade se define em razão da natureza do objeto e não em razão do valor); a segunda é que esta estimativa será o parâmetro de classificação das propostas, sendo inaceitável os valores que ficarem acima do estipulado na pesquisa. (GARCIA. Flávio Amaral, Licitações e Contratos Administrativos (casos e Polêmicas. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen & júris Editora, 2009, pg. 24)

Desse modo, observa-se o dever da administração pública de fazer um levantamento e análise de preços de mercado, para ter condições de estimar o valor da contratação e o comportamento dos preços, que servirão para embasar a análise da economicidade.

Entretanto, a FUNEAS deixou de demonstrar suas alegações, pois se limitou a fazer referência a um processo no qual constaria os orçamentos, que não foi apresentado à esta Corte de Contas para apreciação, mesmo intimada para tanto.

Pontuo que a mera alegação de que a pesquisa de preços foi realizada não é prova suficiente da sua realização.

Isso posto por se tratar de uma prestação de serviço que envolve valores exorbitantes oriundos do erário público, é necessário que haja uma apuração sobre as consequências de falta de orçamento e falta de planilhas de quantitativos e dos preços unitários, conforme previsão legal.

É necessário, portanto, uma apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, para caso necessário, obter o respectivo ressarcimento da contratação realizada no valor de R$ 33.452.450,56 (Trinta e três milhões quatrocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e cinquenta reais e cinquenta e seis centavos) sem uma pesquisa de preços viável e compatível com a contratação realizada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

Diante do exposto, **divergindo** da proposta apresentada pelo relator, considerando que não foi efetivamente comprovada nos autos a realização de uma ampla pesquisa de preços, **voto** pela parcial procedência do expediente, determinando-se a **abertura de Tomada de Contas Extraordinária**, com fulcro no artigo 263, III, do Regimento Interno para apuração da responsabilidades da FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ (FUNEAS-PARANÁ), na pessoa de seu representante legal, referente a contratação, sem pesquisa de preço, decorrente do Pregão Eletrônico 202/2023, no valor de R$ 33.452.450,56 (Trinta e três milhões quatrocentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e cinquenta reais e cinquenta e seis centavos).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I - Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista a ausência de confirmação das irregularidades apresentadas pela Representante;

II - para mais, considerando que a entidade deixou de trazer aos autos cópia integral do procedimento em exame (protocolo n.º 20.316.770-9), **RECOMENDAR**, sem necessidade de acompanhamento, à **FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ (FUNEAS-PARANÁ),** para que a referida entidade se atente e cumpra as requisições efetivadas por este Tribunal de Contas, sob pena de multa;

III - nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remeter os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), votou pela procedência parcial com determinação.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 25 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GBOB