TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	132148/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	JOSE DALMI DISSENHA, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, RAFAEL RUEDA MUHLMANN, UNIÃO NUTRICIONAL LTDA, VANESSA DA ROCHA CHAPANSKI
ADVOGADO / PROCURADOR	ACIDY MARTINS DE CASTRO JUNIOR, ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, BYANCA CAROLINE METZGER DAMIANI, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, CLAUDIO SOCCOLOSKI, EDUARDO FORVILLE, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, FELIPE CARVALHO ROMERO, GEORGIA FERNANDA TOBIAS DE BUENO GIZZI, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, HELENA YURIKO KOROGI, IVERSON DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, MARCELA ROZA LEONARDO ZEN IMBELLONI, MARCUS VINICIUS SPOSITO, NELSON CASTANHO MAFALDA, RAFAELA MATOS DOS PASSOS HOEPERS, RODOLFO MENDES SOCCIO, THAIS BAZZANEZE, VINICIUS CARVALHO ROMERO, VIVIAN MACHADO GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2849/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Exigência de marca específica para alguns lotes. Alegação de restrição indevida à competitividade e potencial direcionamento do certame. Cumprimento de decisões judiciais. Ausência de juntada das decisões judiciais específicas no processo licitatório. Fragilidade na estimativa de quantitativos e pesquisa de mercado. Procedência parcial. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada por UNIÃO NUTRICIONAL LTDA. – EPP em face do Município de São José dos Pinhais, em razão de supostas irregularidades

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

verificadas no Pregão Eletrônico n.° 02/2025 (SERMALI), que tem por objeto o registro de preços para a aquisição de fórmulas infantis, suplementos, dietas enterais e módulos de nutrientes para a Secretaria Municipal de Saúde (Hospital e Maternidade Municipal, Unidades de Pronto Atendimento, Núcleo de Testagem e Aconselhamento e Programa Municipal de Atenção Nutricional e Secretaria Municipal de Assistência Social).

A representante sustenta que houve irregularidades em determinados lotes do certame (lotes 13, 18 e 19, posteriormente modificados para lotes 14, 19 e 20), notadamente pela previsão de aquisição de produtos de marca específica (ISOSOURCE, fabricado pela NESTLÉ), sob a justificativa de cumprimento de determinações judiciais que impõem ao Município o fornecimento desses produtos a pacientes previamente identificados.

Argumenta que tais decisões judiciais não foram juntadas aos autos do procedimento, o que fragilizaria a motivação da exigência. Ressalta, ainda, que os quantitativos licitados seriam elevados e desproporcionais, considerando-se que atenderiam apenas a pequeno número de pacientes.

Além disso, alega suposta aplicação incorreta da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.° 13.709/2018), a qual foi indicada como justificativa para a não apresentação das decisões judiciais que fundamentaram a exigência de marca específica em relação a alguns lotes do pregão.

Por meio do Despacho n.° 209/25 (peça 15), determinei a intimação do Município para apresentar manifestação preliminar e juntar aos autos cópia do procedimento licitatório em questão.

Em resposta (peças 20/32), o Município alegou que a exigência de marca específica decorre de decisões judiciais transitadas em julgado, devidamente vinculadas ao CPF dos pacientes beneficiários. Sustentou que os quantitativos foram definidos com base em estimativas técnicas, considerando o consumo mensal de cada paciente, os estoques existentes, a possibilidade de novas ordens judiciais, a rotatividade do público-alvo, de modo a assegurar o fornecimento contínuo e evitar desabastecimentos, destacando a compatibilidade com a sistemática do registro de preços.

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

Defendeu que a metodologia utilizada segue critérios técnicos e legais, e que os autos do processo licitatório contêm documentação que justifica a opção por determinadas marcas e as quantidades previstas, não havendo afronta à LGPD, dado que o tratamento de dados pessoais está embasado em cumprimento de obrigação legal e judicial, em conformidade com o art. 7º, II e VI, da Lei n.º 13.709/18.

Ressaltou que eventual paralisação do certame, mesmo que parcial, comprometeria o fornecimento regular de insumos essenciais à saúde e à assistência social, resultando em prejuízo direto à população e ao erário, além de riscos de descumprimento de decisões judiciais.

A representação foi recebida, por meio do Despacho n.º 309/25 (peça 33), contudo, indeferiu-se a medida cautelar por não estarem evidenciados os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Na ocasião, também foi ressaltado risco de dano reverso, uma vez que a paralisação do certame poderia comprometer o fornecimento de insumos nutricionais essenciais à população atendida pelas políticas públicas de saúde e assistência social, em especial pacientes com necessidades alimentares especiais, causando prejuízos aos pacientes.

Na sequência, foi realizada a citação dos representados, *José Dalmi Dissenha* (Secretário Municipal de Saúde), *Vanessa Chapanski* (Chefe da Divisão Políticas e Projetos de Saúde - Departamento de Atenção à Saúde), *Rafael Rueda Muhlmann* (Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações) e *Margarida Maria Singer* (Prefeita Municipal).

O Secretário de Recursos Materiais e Licitações (peça 46) argumentou que sua atuação se deu de forma regular e limitada aos aspectos administrativos do certame, não sendo de sua competência a definição de itens, marcas ou quantidades, os quais foram integralmente indicados pela Secretaria Municipal de Saúde. Destacou que a Administração Pública é regida pelo princípio da segregação de funções, de modo que os atos administrativos devem ser praticados por agentes distintos conforme a natureza de cada etapa do processo, garantindo maior controle e mitigando riscos, sendo que sua responsabilidade

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

estaria restrita à coordenação e tramitação formal do procedimento, sem qualquer interferência técnica sobre o conteúdo das exigências editalícias.

Sobre a indicação de marca específica, sustentou que tal medida foi adotada unicamente para cumprimento de ordens judiciais direcionadas à municipalidade, que especificavam a necessidade de fornecimento de determinada fórmula nutricional. Defendeu que a legislação permite, em hipóteses justificadas, a indicação de marca, conforme art. 41 da Lei n.º 14.133/21 e jurisprudência consolidada (ex. Súmula 270 do TCU), especialmente quando indispensável à adequada prestação do serviço público ou ao cumprimento de obrigações judiciais. Sobre os quantitativos, justificou que foram calculados com base em consumo estimado para 12 meses, prevendo margem técnica para evitar desabastecimento. Afirmou que a opção pelo sistema de registro de preços permitiria contratações conforme a demanda, com entregas parceladas, sem necessidade de manutenção de grandes estoques ou repetição de procedimentos licitatórios, gerando economia e maior eficiência operacional.

No que se refere à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), o secretário defendeu que, embora a publicidade dos atos administrativos seja regra, essa pode ser mitigada para proteger dados pessoais sensíveis, sobretudo em casos que envolvem pacientes em condição clínica vulnerável. As decisões judiciais, segundo ele, não foram integralmente divulgadas para preservar a identidade e a privacidade dos beneficiários, em conformidade com a legislação vigente.

Ressaltou que as exigências do edital, ainda que possam contrariar interesses empresariais, estariam plenamente justificadas e alinhadas à legalidade, à moralidade administrativa e ao dever constitucional de garantir o direito à saúde. Requereu o recebimento da manifestação e o julgamento de improcedência da representação, com seu consequente arquivamento.

O Município de São José dos Pinhais e a prefeita municipal apresentaram defesa conjunta (peças 52 a 57) argumentando que a indicação de marca específica em relação aos lotes questionados decorre de decisões judiciais que determinam expressamente o fornecimento do produto prescrito, sendo, portanto, obrigatória para a Administração. Sustentaram que a não observância dessas ordens poderia resultar em responsabilização do gestor público e que tal

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

previsão encontra respaldo legal no art. 41, I, “c”, da Lei n.º 14.133/21, estando devidamente justificada tecnicamente, com documentos anexados aos autos, respeitados os limites impostos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Argumentaram que, em todos os casos, as decisões se fundamentaram no direito constitucional à saúde, na responsabilidade solidária dos entes federados e na demonstração inequívoca da necessidade médica do uso de produtos específicos. Frisaram que essas decisões judiciais impõem ao Município a aquisição e fornecimento de itens de marca determinada, configurando situações excepcionais amparadas pela legislação vigente, especialmente o art. 41, inciso I, alínea "c" da Lei n.º 14.133/21, justificando a restrição à marca nas licitações em questão.

Quanto à adoção do registro de preços, informaram que atualmente a Administração Pública realiza compra direta desses produtos para conseguir garantir a continuidade do fornecimento e a observância das decisões judiciais, sendo que a inclusão destes itens dentro da licitação em análise (que possui uma gama considerável de itens) visa otimizar a gestão administrativa, garantindo maior eficiência na sua contratação, possibilitando a continuidade no atendimento aos beneficiários e visando adquirir os produtos com preços menores.

Já em relação ao quantitativo licitado, afirmaram que foi definido com base na própria demanda projetada, considerando os atendimentos já determinados judicialmente, porém levando em conta tratar-se de registro de preços e a ideia de se evitar eventuais contratações diretas e a necessidade de se garantir uma margem de segurança para ajustes, com quantitativos maiores. Ressaltaram que tal decisão se justifica para atender possíveis alterações de consumo, bem como novas determinações judiciais com a inclusão de novos pacientes e evitar descontinuidades no fornecimento.

A Chefe da Divisão Políticas e Projetos de Saúde, à peça 59, esclareceu que a inclusão desses itens no pregão decorreu da necessidade de garantir regularidade no atendimento a essas determinações judiciais e reduzir a prática de compras diretas, otimizando os processos de aquisição, armazenamento e distribuição. Destacou que, embora o Programa Municipal de Atenção Nutricional preveja a padronização de produtos com base em especificações técnicas e não por

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

nome comercial, deve-se reconhecer a excepcionalidade dos casos em que a prescrição médica se mostra inflexível. Sobre os quantitativos, a estimativa apresentada no edital busca assegurar a adequada prestação do serviço público e evitar desabastecimento.

Além disso, destacou que o Protocolo Municipal de Atenção Nutricional (PROMAN), finalizado em 2024, prioriza a padronização de fórmulas com base em especificações técnicas, sem menção a marcas, e que os Termos de Responsabilidade assinados pelos pacientes deixam claro que a substituição de marcas pode ocorrer conforme a necessidade nutricional. Ressaltou, ainda, que os lotes questionados não fazem parte da rotina de fornecimento do PROMAN e não configuram itens de distribuição generalizada.

O Secretário Municipal de Saúde, às peças 71 a 79, argumentou que a inclusão de produtos com marca específica foi motivada exclusivamente por decisões judiciais que determinam o fornecimento de determinados itens com precisão nominal. Afirmou que tais decisões tornaram inviável o atendimento por meio de compras diretas recorrentes, optando-se pela inclusão desses itens no pregão como forma de garantir economicidade, evitar penalidades e melhorar a logística de fornecimento. Quanto aos quantitativos, sustentou que as estimativas foram baseadas no histórico de consumo dos anos de 2022 e 2023, nos quantitativos determinados judicialmente e na possibilidade de novas judicializações. Frisou que a metodologia adotada teria considerado variações e incertezas típicas da demanda judicial e que a ata de registro de preços seria o instrumento mais adequado para atender com flexibilidade. Ressaltou que, para reforçar o uso exclusivo desses itens para demandas judiciais, foi editado o Memorando Interno n.º 239/2025, restringindo a utilização dos lotes em questão apenas para casos com prescrição e decisão judicial específicas.

Na sequência (peça 81), representante rebateu os argumentos dos representados, afirmando que as decisões judiciais utilizadas como fundamento foram ocultadas na fase interna do procedimento licitatório e só vieram a público durante o curso deste expediente, o que configuraria violação ao princípio da publicidade. A empresa também questionou a atualidade e a pertinência das decisões apresentadas, considerando que algumas são antigas (como a de 2009) e

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

podem não refletir necessidades atuais, como no caso de pacientes que, segundo a empresa, talvez nem mais necessitem dos produtos.

Sustentou, ainda, que a soma das demandas mensais para os quatro pacientes não justificaria os altos quantitativos licitados, alegando haver direcionamento da licitação a marcas específicas. Mencionou também um erro admitido pela nutricionista responsável quanto ao quantitativo do item 18, que teria inflado os números de forma equivocada, levantando dúvidas sobre a idoneidade do planejamento da licitação.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, na Instrução n.º 196/25 – CAIS, opinou pela procedência parcial da representação, em razão da ausência de juntada no processo licitatório, no momento devido, das decisões judiciais que fundamentaram a previsão da exigência de marca, da inadequação dos quantitativos estimados e da ausência de justificativa técnica da marca e de estudo de mercado para subsidiar a contratação. Sugeriu, ainda, a expedição de recomendação ao Município.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.° 132148/25.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Acompanho, em parte, os opinativos da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS e do Ministério Público de Contas pela parcial procedência do feito, conforme será demonstrado a seguir.

Os pontos questionados na inicial são: (i) exigência de marca específica (ISOSOURCE, da Nestlé) em relação aos lotes 13, 18 e 19 (posteriormente renumerados para 14, 19 e 20); (ii) ausência de juntada das decisões judiciais que determinariam o fornecimento de marca específica e suposta aplicação incorreta da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); (iii) quantitativos supostamente desproporcionais; (iv) ausência de justificativa técnica da marca e de estudo de mercado para subsidiar a contratação; (v) suposto direcionamento da licitação e potencial prejuízo à economicidade.

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

(i) Exigência de marca específica (ISOSOURCE, da Nestlé) em relação aos lotes 13, 18 e 19 (posteriormente renumerados para 14, 19 e 20);

O representante alega que os lotes questionados exigem o fornecimento do produto ISOSOURCE, da marca Nestlé, sem qualquer justificativa técnica ou jurídica que comprove sua imprescindibilidade.

Conforme se observa no art. 41 da Lei n.° 14.133/21, a regra é a vedação de indicação de marca, salvo em situações excepcionais:

> Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:
>
> I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:
>
> a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
>
> b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
>
> c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
>
> d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

No caso em análise, a indicação de marca específica teve o intuito de atender determinações exaradas em decisões judiciais específicas, encontrando respaldo jurídico na alínea “c” do referido dispositivo.

A documentação constante às peças 53/56 dos autos comprova que decisões judiciais transitadas em julgado impuseram ao Município a obrigação de fornecer fórmulas nutricionais específicas a determinados pacientes, de forma contínua, sob pena de multa e responsabilização pessoal do gestor.

Cabe frisar que a exigência de marca se restringiu a três lotes diretamente vinculados a decisões judiciais, conforme se evidencia pelo teor do Memorando Interno n.º 239/2025 (peça 76), que totalizaram R$ 383.558,40, dentro do valor total da licitação de R$ 5.872.982,74.

Também restou demonstrado nos autos, conforme se verifica na defesa da nutricionista *Vanessa Chapanski*, que essas demandas não fazem parte

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

da rotina do Programa Municipal de Atenção Nutricional (PROMAN), que usualmente adota especificações técnicas genéricas e que a inclusão da marca nesse caso ocorreu de forma excepcional visando garantir a regularidade e continuidade do fornecimento, evitando compras diretas reiteradas.

Nesse contexto, constato que a exigência da marca específica no caso em discussão foi devidamente justificada, e está de acordo com o interesse público e a necessidade da Administração, sendo improcedente a representação quanto a esse ponto.

(ii) Ausência de juntada nos autos do processo licitatório das decisões judiciais que determinariam o fornecimento de marca específica e aplicação incorreta da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

Embora o Município tenha invocado a Lei Geral de Proteção de Dados para justificar a não juntada da íntegra das decisões judiciais, é importante destacar que tal normativa não se opõe à transparência administrativa. O que a legislação impõe é a devida anonimização dos dados sensíveis (nome, CPF, informações clínicas), preservando-se, contudo, o conteúdo essencial da decisão judicial que fundamenta a restrição constante do edital.

Ressalta-se, ainda, que o Parecer Jurídico n.º 1538/2024 da procuradoria municipal já havia apontado a necessidade de juntada das decisões judiciais que ampararam a exigência de marca, medida que só veio a ocorrer após determinação deste relator. Tal omissão fragiliza a motivação do ato administrativo, em afronta ao princípio da publicidade e ao dever de motivação, configurando falha no planejamento e na formalização da contratação.

Nessas condições, a representação deve ser julgada procedente quanto a este item, recomendando-se que, em futuros certames, o Município anexe ao edital as decisões judiciais que justifiquem a indicação de determinada marca, utilizando, para tanto, mecanismos de anonimização adequados, em conformidade com a LGPD;

(**iii) Quantitativos supostamente desproporcionais;**

O representante sustentou que os quantitativos previstos no edital, especialmente no que se refere aos lotes que exigem o produto ISOSOURCE,

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

seriam desproporcionais em relação à demanda efetiva do Município, indicando possível falha no planejamento da contratação.

Apontou que a quantidade aproximada de 7.008 latas de 400 gramas dos produtos descritos nos itens 13 e 19 e 1.200 litros do produto indicado no item 18 para atender apenas quatro pacientes, conforme decisões judiciais acostadas aos autos, dentro do período de um ano, não é razoável, mesmo que se considere a possibilidade de prorrogação da ata de registro de preços.

Em defesa, a senhora Vanessa da Rocha Chapanski destacou que: “Para o item 13 (Item 103290), o valor estimado de consumo apresentado no Pregão de 1.603.200 gramas foi calculado com base, não apenas das demandas judiciais atuais e sim, no consumo médio mensal do ano de 2022 e 2023”. “Para o item 18, o valor estimado de 1.200.000 gramas, provavelmente foi digitado errado e manteve-se, sem revisão, até a finalização da etapa inicial do pregão, devendo ser considerado o valor estimado de consumo de 100 litros por mês, isto é, 1.200/ano”. “Para o item 19 (Isosource 1.0), o valor estimado 1.200.000 gramas, foi baseado não apenas na demanda judicial e no consumo da paciente, mas também, na possibilidade de novas judicializações, somado ao consumo médio mensal entre os anos 2022 e 2023”.

Os representados também alegaram que as estimativas foram baseadas no histórico de consumo dos anos de 2022 e 2023, nos quantitativos determinados judicialmente e na possibilidade de novas judicializações. Sustentaram que o consumo de dietas enterais varia conforme prescrição médica, podendo alcançar volumes significativos, inclusive superiores a 60 frascos por mês por paciente, a depender da gravidade do quadro clínico e da indicação nutricional específica.

Frisaram que a metodologia adotada teria considerado variações e incertezas típicas da demanda judicial e que a ata de registro de preços seria o instrumento mais adequado para atender com flexibilidade, pois permitiria contratações conforme a demanda, com entregas parceladas, sem necessidade de manutenção de grandes estoques ou repetição de procedimentos licitatórios, gerando economia e maior eficiência operacional.

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

Conforme disposto no art. 40, inciso III[1], da Lei n.º 14.133/2021, a Administração deve determinar unidades e quantidades a serem adquiridas com base em estimativas de consumo e utilização prováveis, garantindo a continuidade do fornecimento:

No entanto, constata-se, a partir da documentação apresentada, que não houve a elaboração de estimava prévia adequada para fundamentar os quantitativos indicados no edital em relação aos lotes questionados. Embora os representados tenham alegado que o consumo de dietas enterais poderia variar conforme prescrição médica e decisões judiciais, não foram trazidos aos autos documentos capazes de comprovar, de forma objetiva e técnica, tais previsões.

Observa-se que não foram apresentados pareceres da área requisitante, séries históricas de consumo, estimativas fundamentadas ou simulações baseadas em casos anteriores. Inclusive, a própria profissional responsável reconheceu equívoco de digitação nos cálculos de determinados itens, evidenciando falhas no planejamento.

Cumpre destacar que o registro de preços constitui instrumento legítimo e adequado para aquisições rotineiras e de demanda variável, permitindo que a Administração Pública atenda, com maior flexibilidade, a situações de oscilação de consumo. Entretanto, sua utilização não exime a Administração do dever de planejar adequadamente as contratações, devendo as quantidades estimadas ser realistas, consistentes e lastreadas em elementos técnicos idôneos.

No presente caso, verificou-se que a Administração não observou esse dever de planejamento, resultando em quantitativos que carecem de respaldo documental, o que contraria os princípios da eficiência e do planejamento da Lei n.º 14.133/2021. Não obstante a irregularidade, deve-se ponderar que se trata de ata de registro de preços, não havendo a obrigação da aquisição.

Logo, a representação é procedente quanto a esse ponto, cabendo a expedição de recomendação ao Município para que tal situação não se repita em futuros certames.

---

[1] Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...) III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

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

(iv) ausência de justificativa técnica da marca e de estudo de mercado;

A Representante argumenta que não houve justificativa técnica consistente para a escolha da marca ISOSOURCE, fabricada pela Nestlé, tampouco foi realizado estudo de mercado destinado a subsidiar a contratação, o que, em tese, comprometeria a seleção da proposta mais vantajosa e a competitividade da licitação.

Em defesa, o Município sustentou que as decisões judiciais juntadas aos autos determinaram de forma expressa o fornecimento de marca específica, afastando, por conseguinte, a necessidade de comparação com outros produtos similares.

A unidade técnica, em sua análise, ponderou que a justificativa do Município apenas se mostraria suficiente em hipóteses de contratação direta, individualizada para pessoa determinada em ação judicial. No entanto, tratando-se de registro de preços, em que a compra seria também para eventuais pacientes não vinculados ao processo judicial, a Administração permanece obrigada a observar os princípios da motivação, da eficiência e da economicidade, não podendo se eximir da análise de alternativas técnicas e econômicas.

De fato, embora as decisões judiciais possuam caráter vinculante e determinem a aquisição de produtos específicos, restringindo a liberdade administrativa, a motivação do ato não pode ser afastada.

No caso concreto, verifica-se que os lotes que exigiram marcas específicas estão vinculados a decisões judiciais que determinam a aquisição daqueles produtos específicos. Ou seja, os lotes que exigem marca específica estão condicionados ao cumprimento de decisões judiciais, não havendo discricionariedade administrativa quanto à escolha. Assim, tratando-se de ata de registro de preços, as aquisições de produtos em relação àqueles lotes ocorrerão somente quando houver decisão judicial vinculando o fornecimento.

Nesse contexto, considerando que há decisão judicial expressa vinculando a aquisição de determinada marca, mostra-se juridicamente viável afastar a exigência de justificativa técnica mais ampla, devendo essa dispensa estar devidamente registrada no processo administrativo, com a transcrição da ordem judicial, sob pena de violação ao princípio da motivação.

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

Diferente seria se o Município não tivesse vinculado as aquisições referentes aos referidos lotes ao cumprimento de decisões judiciais. Nessa hipótese, como ressaltado pela unidade técnica, seria obrigatória a devida justificativa técnica da marca.

No entanto, ainda que legítima a defesa apresentada pelo Município, verifica-se que a utilização reiterada de decisões judiciais para justificar a aquisição de produtos de marcas específicas pode desnaturar a excepcionalidade da medida, convertendo-a em prática habitual e, assim, fragilizando o planejamento das compras públicas. Por isso, recomenda-se que a Administração avalie a frequência dessas ordens judiciais e adote providências estruturais que minimizem a judicialização, evitando que situações excepcionais se tornem regra de contratação.

Logo, no presente caso, não há irregularidade na ausência de justificativa técnica da marca.

Por outro lado, quanto à pesquisa de mercado, assim como pontuou a unidade técnica, houve a sua realização, mas não restou demonstrada correlação explícita com a especificação técnica e a necessidade do produto de marca determinada, o que enfraquece sua utilidade como fundamento da decisão administrativa. Logo, procedente a representação quanto a esse apontamento, sendo pertinente recomendar ao Município que tal situação não se repita em futuros certames.

(v) Suposto direcionamento da licitação e potencial prejuízo à economicidade

Quanto à alegação de suposto direcionamento da licitação em razão da exigência de fornecimento de produto de marca específica, tal alegação não merece prosperar.

A exigência de marca específica ocorreu no presente caso de forma excepcional, com o intuito exclusivo de dar cumprimento a decisões judiciais, as quais encontram-se juntadas aos autos.

Além disso, em que pese a indicação de marca específica, há diversos fornecedores desses produtos, não se podendo concluir que houve direcionamento do certame.

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

Da mesma forma, como ressaltou a unidade técnica, embora não tenha sido realizado um estudo de mercado robusto para a compra do produto de marca específica não se pode concluir que houve prejuízo à economicidade, observando, ainda, que foram apenas três lotes que exigiram “marca” totalizando R$ 383.558,40, dentro do valor total da licitação de R$ 5.872.982,74.

Logo, improcedente a representação quanto a esse ponto.

III.VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **procedência parcial** da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, com expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de São José dos Pinhais para que em futuros procedimentos licitatórios:

1. anexe ao processo licitatório as decisões judiciais que justifiquem a indicação da marca específica, utilizando mecanismos adequados de anonimização, conforme LGPD;

2. observe rigorosamente o dever de planejamento, promovendo a elaboração de estimativas do quantitativo de marca, baseado em histórico de utilização, decisões judiciais anteriores e em previsões de novas demandas, registrando documentalmente, de forma clara e transparente, a metodologia empregada para a definição dos quantitativos, com a devida demonstração das premissas, critérios e cálculos adotados;

3. realize a pesquisa de mercado de forma adequada e correlacionada às especificações técnicas e à necessidade do produto de marca determinada, de modo a conferir utilidade concreta ao levantamento de preços;

4. avalie com rigor a frequência das ordens judiciais que determinam o fornecimento de marcas específicas e estabeleça medidas administrativas, de planejamento e de gestão em saúde que permitam atender, de forma programada e técnica, às necessidades da população.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar a implementação

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

da recomendação expedida e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação.

II. Recomendar ao Município de São José dos Pinhais que em futuros procedimentos licitatórios:

1. anexe ao processo licitatório as decisões judiciais que justifiquem a indicação da marca específica, utilizando mecanismos adequados de anonimização, conforme LGPD;

2. observe rigorosamente o dever de planejamento, promovendo a elaboração de estimativas do quantitativo de marca, baseado em histórico de utilização, decisões judiciais anteriores e em previsões de novas demandas, registrando documentalmente, de forma clara e transparente, a metodologia empregada para a definição dos quantitativos, com a devida demonstração das premissas, critérios e cálculos adotados;

3. realize a pesquisa de mercado de forma adequada e correlacionada às especificações técnicas e à necessidade do produto de marca determinada, de modo a conferir utilidade concreta ao levantamento de preços;

4. avalie com rigor a frequência das ordens judiciais que determinam o fornecimento de marcas específicas e estabeleça medidas administrativas, de planejamento e de gestão em saúde que permitam atender, de forma programada e técnica, às necessidades da população.

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

III. Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar a implementação da recomendação expedida e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 9 de outubro de 2025 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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