



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 161433/19
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO
INTERESSADO: AGLAIR TEREZINHA CAMPOS RIBEIRO DE ANDRADE, FABIO HENRIQUE DE SALLES, LUCIANO ERICO DA SILVA, MARCELO FABIANI PUPPI, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1278/20 - Tribunal Pleno

Representação. Aquisição de medicamentos. Portal da Transparência. Disponibilização da integralidade do processo licitatório. Necessidade. Preço de referência. Pesquisa de mercado adequada. Sobrepreço. Não comprovação. Parcial procedência.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS**, que noticia supostas irregularidades nos Pregões n.º 26/17 e 108/17, do **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, que tem como objeto a aquisição de medicamentos.

O Representante alega que:

- a) Os certames não foram divulgados adequadamente no Portal da Transparência, em inobservância ao Princípio da Publicidade e ao art. 8º da Lei de Acesso à Informação;
- b) Não foi disponibilizado o Termo de Adjudicação do Pregão n.º 26/17, bem como os Pareceres Jurídicos, Propostas e Atas deste e do Pregão n.º 108/18;
- c) Os Pregões 26/17 e 108/17, respectivamente orçados em 1.726.268,90 (um milhão, setecentos e vinte e seis mil, duzentos e sessenta e oito reais e noventa centavos) e R\$ 11.878.724,38 (onze milhões, oitocentos e setenta e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oito mil, setecentos e vinte e quatro reais e trinta e oito centavos) foram concluídos com preços totais menores, a citar: R\$ 922.896,70 (novecentos e vinte e dois mil, oitocentos e noventa e seis reais e setenta centavos) e R\$ 5.677.516,30 (cinco milhões, seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e dezesseis reais e trinta centavos);

d) Houve sobrepreço no montante de R\$ 661.972,51 (seiscentos e sessenta e um mil, novecentos e setenta e dois reais e cinquenta e um centavos), tendo como base o Banco de Preços em Saúde – BPS, em violação ao disposto nos arts. 3º e 15, V, da Lei n.º 8.666/93;

e) Verifica-se a inadequação do orçamento prévio realizado e ausência de correta pesquisa de mercado;

f) O Código BR, que faz parte do Catálogo de Materiais do Comprasnet consiste em meio para a realização de pesquisas de preços mais precisas, identificando-se com maior clareza os medicamentos;

g) Nos termos da do art. 1º da Resolução n.º 18/17 da Comissão Intergestores Tripartite, é obrigatório o envio de informações visando a alimentação dos Banco de Preços em Saúde – BPS.

Ainda, requereu, liminarmente, que a Municipalidade:

a) disponibilize, no Portal da Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos, sustentando a presença do *fumus boni iuris*, ante o dever de publicidade, bem como do *periculum in mora*, fundado no “prejuízo ao cidadão interessado na informação e à sociedade destinatária dos atos de gestão praticados pelos agentes públicos”; e

b) adote o Código BR do Comprasnet, informando-o juntamente com a relação de medicamentos licitados, bem como adote e explicita a metodologia de pesquisa de preços, com referencial nos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, sustentando o *periculum in mora* no fato da primeira providência consistir em medida obrigatória para a Administração Municipal quando do envio de informações para o Banco de Preços em Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Admitida a Representação, foi concedida a medida cautelar nos exatos termos formulados pelo Representante (peça n.º 23), confirmada pelo Tribunal Pleno quando do julgamento do Acórdão n.º 631/19 (peça n.º 37).

Encaminhados os ofícios de contraditório (peças n.º 27/30), **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, representado pelo Prefeito **MARCELO FABIANI PUPPI**, apresenta defesa (peça n.º 47), sustentando que:

a) O termo de referência é elaborado considerando o Banco de Dados Zênite, que, por sua vez, tem como parâmetro os preços do Compras Net do Governo Federal e o BPS – Banco de Dados da Saúde;

b) Houve aumento na aquisição de medicamentos, se comparado com o exercício de 2016 e, embora reajustado o seu preço pelo Governo Federal, o percentual não foi repassado pelas empresas, pelo que não se observa sobrepreço;

c) A exigências legais para a contratação foram observadas, conforme se depreende do portal da transparência;

d) Estão sendo tomadas medidas visando atender o disposto na Lei n. 12527/11.

AGLAIR TEREZINHA CAMPOS RIBEIRO DE ANDRADE e **LUCIANO ERICO DA SILVA**, ambos Pregoeiros Municipais, também apresentam sua defesa (peça n.º 68), alegando que:

a) Quando das licitações em estudo não existia banco de preços, motivo pelo qual a pesquisa se valeu do Banco de Dados Zênite, Banco de Dados da Saúde, além do orçamento de três fornecedores;

b) Os processos licitatórios foram disponibilizados integralmente no Portal da Transparência, demandando o Pregão n.º 108/17 mais tempo, diante das dificuldades para sua digitalização;

c) Na época, uma das servidoras do departamento se afastou dos serviços, o que contribuiu igualmente para a demora da disponibilização;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) A Instrução Normativa n.º 5/14 do Ministério do Planejamento é inaplicável aos municípios, eis que não integram o Sistema de Serviços Gerais – SISG;

e) O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se equivocou em relação aos valores citados, que são menores;

f) Os preços praticados são proporcionalmente inferiores aos do exercício anterior.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 460/20 (peça n.º 69), opina pela PARCIAL PROCEDÊNCIA, a fim de reconhecer o *“não atendimento à Lei de Acesso à Informação, tendo em conta a não disponibilização integral do procedimento licitatório no Portal da Transparência”* e a obrigatoriedade do uso do Código BR. Para tanto, destaca que:

a) A disponibilização da integralidade do procedimento licitatório no Portal da Transparência deriva do disposto na Lei Estadual n.º 19.581/18;

b) Depreende-se a partir da documentação carreada aos autos que a Municipalidade se valeu da pesquisa de preços por meio de cesta de preços aceitáveis, havendo, assim, pesquisa de mercado adequada;

c) O sobrepreço amparado unicamente no comparativo entre os valores licitados e o Banco de Preços da Saúde – BPS não se apresenta adequado para tanto, conforme precedentes deste Tribunal de Contas;

d) A obrigatoriedade do uso do Código BR é matéria pacífica nesta Corte de Contas, conforme jurisprudência.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 223/20 (peça n.º 70), formulado pela Procuradora **KATIA REGINA PUCHASKI**, manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

II – VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cinge-se a controvérsia à constatação de irregularidades na realização dos orçamentos prévios, pesquisa de mercado, sobrepreço, além da ausência de divulgação da integralidade dos certames no Portal da Transparência, relativos aos Pregões n.º 26/17 e 108/17, do **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, que têm como objeto a aquisição de medicamentos.

Da Divulgação da Integralidade do Processo Licitatório no Portal da Transparência

Inicialmente, no que toca a divulgação da integralidade do processo licitatório no Portal da Transparência, os Pregoeiros responsáveis reconhecem a inconformidade, ao destacarem que o Pregão n.º 108/2017 possui dezessete volumes, motivo pelo qual sofreram dificuldades para a sua digitalização, também derivadas da carência de pessoal no setor e afastamento de uma servidora do respectivo setor. Por sua vez, a Municipalidade acresce que estão sendo efetivadas as medidas necessárias para a observância da Lei n.º 12.527/2011¹.

Cumprido salientar que a divulgação da totalidade dos documentos que formam o processo licitatório é de suma importância para o cumprimento do dever de transparência, sendo que sua inobservância importa em violação dos Princípios da Publicidade e da Eficiência, gerando prejuízo às atividades de controle. Outrossim, a Lei Estadual n.º 19581/18 prevê a necessidade que referida disponibilização ocorra em tempo real:

“Art. 1º Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.”

Embora a inconformidade seja incontroversa no presente caso concreto, denota-se que a Municipalidade dispendeu esforços para corrigi-la, inserindo a integralidade dos certames em estudo no Portal da Transparência,

¹ Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme manifestação do Secretário Municipal de Administração RAFAEL ROGINSKI (peça n.º 40).

Não se ignorando que referida conduta se efetivou por força da cautelar proferida nestes autos, nem a Unidade Técnica, tampouco o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** refutaram, em suas manifestações finais, o certificado pelo Secretário Municipal de Administração, inexistindo notícias de que a irregularidade persista.

Nesta toada, deve, neste ponto, a Representação ser julgada procedente parcialmente, a fim de RECOMENDAR que o **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO** garanta a alimentação do Portal da Transparência em tempo real, no mesmo sentido da cautelar concedida por esta Corte, visando a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios e dos contratos firmados pela municipalidade.

Do Preço de Referência, do Sobrepreço e do uso do Código BR

Conforme bem ponderado uniformemente pela Unidade Técnica e pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, sobre o tema, esta Corte de Contas possui entendimento pacífico, conforme teor do Acórdão nº 1393/19- TP (complementado pelo Acórdão nº 1857-19-TP), proferido em sede de Consulta:

“a) Os valores registrados pelo 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 a formação do preço de referência, como o COMPRASNET (âmbito federal) e o COMPRASPARANÁ (âmbito estadual) e a cotação direta a fornecedores. Há que se estabelecer uma cesta de preço aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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”²

Assim a atual jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a pesquisa de preços não deve ficar adstrita aos preços de fornecedores privados, mas contemplar diversas fontes para que de fato o valor alcançado reflita efetivamente o valor de mercado.

O citado Acórdão definiu que devem constar da base de pesquisas de preços, obrigatoriamente, o BPS e o COMPRASNET/ COMPRASPARANA, além da adoção do Código BR, sendo que tais ferramentas foram criadas para auxiliar o gestor público na sua tomada de decisão.

Dispõe também a Lei nº 8666/93 em seu art. 15, V, que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Trazendo o raciocínio ao presente caso concreto, constata-se a partir da documentação de peças n.º 06, 14, 15, 68 (fls. 46 e seguintes e 112 e seguintes), que a Administração Pública se valeu do Banco de Preços em Saúde Pública, do COMPRASNET, além do orçamento de fornecedores, conforme ressaltado pela Unidade Técnica:

“Apesar dos certames impugnados terem ocorrido anteriormente ao acórdão supracitado, a análise dos documentos acostados aos autos pelo próprio Parquet de Contas revela aderência das pesquisas de preços ao conceito de ‘cesta de preços aceitáveis’.

Além da consulta a fornecedores, cuidou o ente municipal de incluir na composição dos preços informações levantadas junto

² Ac. un. 1393/19, do Tribunal Pleno do TCE/PR, na Consulta n. 602061/18. Rel. Cons. FÁBIO CAMARGO, in DETC de 22/05/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao Banco de Preços em Saúde (BPS) (vide peça 6), e BPS e Comprasnet (peças 14 e 15).

Houve, portanto, pesquisa de mercado adequada. A alegação de sobrepreço que se faz exclusivamente sobre os descontos obtidos se revela insubsistente.”³

Em paralelo, a partir desta diversidade de critérios e particularidades que devem ser consideradas, é impossível auferir o sobrepreço unicamente a partir do comparativo entre os valores licitados e os valores contidos no Banco de Preços em Saúde (BPS). Neste sentido, oportunas são as palavras da Unidade Técnica, corroboradas pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, ao tratar do presente caso concreto:

“(…) a jurisprudência desta Corte de Contas é contrária ao apontamento de sobrepreço na aquisição de medicamentos tomando-se como fundamento exclusivo o comparativo entre valores licitados e o BPS.

(…)

Ora, se o processo de formação de preços não pode se ater exclusivamente à consulta a bancos de dados oficiais, o cálculo que pretende apontar sobrepreço não deve se limitar a igual sorte.”⁴

Seguindo esta linha de raciocínio, depreende-se que o conjunto fático-probatório não confirma a ocorrência de sobrepreço, pelo que improcedente.

Por fim, no que toca o envio de informações visando a alimentação dos Banco de Preços em Saúde – BPS (Código BR), conforme disposto no art. 1º da Resolução n.º 18/17 da Comissão Intergestores Tripartitem⁵, considerando a ausência de impugnação do tema pelos Interessados, bem como as conclusões da Unidade Técnica e do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, assim

³ Peça n.º 69, fls. 06.

⁴ Peça n.º 69, fls. 07.

⁵ “Art. 1º Tornar obrigatório o envio das informações necessárias à alimentação do Banco de Preços em Saúde - BPS pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como os limites dos pedidos formulados na inicial, RECOMENDA-SE que **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO** utilize o Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, nos termos da referida Resolução.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, unicamente para **RECOMENDAR** que a Municipalidade:

a) Garanta a alimentação do Portal da Transparência em tempo real, no mesmo sentido da cautelar concedida por esta Corte, visando a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios e dos contratos firmados pela municipalidade;

b) Utilize o Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, procedendo sua adequada alimentação nos termos do art. 1º da Resolução n.º 18/17 da Comissão Intergestores Tripartitem.

Encaminhe-se à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 175-L e 248 do mesmo diploma legal, cientificando-se a Comissão de Licitação e Procurador Jurídico da Entidade.

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 **ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela **parcial procedência**, unicamente para **recomendar** que a municipalidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(i) garanta a alimentação do Portal da Transparência em tempo real, no mesmo sentido da cautelar concedida por esta Corte, visando a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios e dos contratos firmados pela municipalidade;

(ii) utilize o Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, procedendo sua adequada alimentação nos termos do art. 1º da Resolução n.º 18/17 da Comissão Intergestores Tripartitem;

II – determinar o encaminhamento dos autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 175-L e 248 do mesmo diploma legal, cientificando-se a Comissão de Licitação e Procurador Jurídico da Entidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 24 de junho de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 16.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente