



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 275966/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PAIÇANDU
INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TARCISIO MARQUES DOS REIS, VICTOR HUGO GARCIA LOPES
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1511/19 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei nº 8.666/93. Licitação para formação de registro de preços para aquisição de medicamentos, por lotes, com desconto linear aplicado sobre tabela A-Z, privada, destinada a suprir demanda imprevisível da população. Comprovação de tratar-se de aquisição da parcela remanescente de medicamentos, não contemplada nas aquisições realizadas através do Consórcio Paraná Saúde e de licitações por item realizadas pelo próprio município. **O planejamento na aquisição de medicamentos pode contemplar uma pequena parcela de aquisições por lista A-Z, de modo que a compra de medicamentos cuja necessidade não possa efetivamente ser prevista seja feita de forma econômica e com rápido atendimento da demanda não esperada.** Emissão de recomendações. Falhas no dever de transparência do município, em razão da não disponibilização adequada dos documentos essenciais dos processos licitatórios no seu Portal da Transparência. Emissão de nova determinação ao gestor.

1. DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei nº 8.666/93 proposta pelo Ministério Público de Contas em face de indícios de irregularidade quanto ao Registro de Preços decorrente do Edital de Pregão nº 031/2017, do Município de Paiçandu, cujo objeto foi a formação de "*registro de preços visando contratação de empresa para aquisição de medicamentos de A a Z atendendo as necessidades da Farmácia Municipal*", dividido em três lotes classificados em: medicamentos similares (R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

60.000,00); medicamentos éticos (R\$ 60.000,00) e medicamentos genéricos (R\$ 160.000,00)¹.

Consistiram em apontamentos de irregularidade da referida licitação: **(i)** o estabelecimento de lotes através de lista fechada de “A a Z”; **(ii)** a utilização de desconto sobre tabela privada (Inditec) como critério de classificação e **(iii)** inobservância ao dever de transparência em razão da ausência de documentos relacionados à licitação impugnada no portal de transparência do município.

Mediante Despacho nº 404/18 (Peça 16), considerando atendidos os requisitos formais aplicáveis à espécie, recebi a representação, determinando a citação dos gestores interessados, para fins de contraditório.

O Sr. Tarcisio Marques dos Reis, Prefeito de Paiçandu (Peças 23-26), e o Sr. Victor Hugo Garcia Lopes, Procurador do Município (Peças 27-30), apontados como responsáveis, apresentaram defesa, de similar teor, buscando esclarecer as razões pela opção licitatória questionada. Em síntese, informaram como é feita a aquisição de medicamentos. Esclareceram que o registro de preços destinou-se à aquisição de medicamentos para suprir as necessidades não abarcadas pelas compras planejadas realizadas pelo Consórcio Paraná Saúde e pela licitação para atendimento da REMUME² realizada pelo próprio município, destinando-se a atender situações inesperadas, seja para atendimento de medicamentos não anteriormente listados, seja para atendimento de medicamentos cuja aquisição tivesse sido inferior à efetiva demanda.

Justificaram também a opção pela separação em lotes, defendendo que o objeto licitado se apresenta como exceção à regra de licitação por itens, dada a grande quantidade de itens pretendidos (o conjunto da lista A-Z de medicamentos).

Por fim, quanto à ausência de indicação das unidades e quantidades a serem adquiridas, arguíram que, em se tratando de medicamentos intermediários, que não seguem padrões de uniformidade, não seria possível estimar com precisão os itens e a quantidade necessária para atender à necessidade da população.

Requerem, com supedâneo em tal argumentação e na documentação apresentada, o julgamento pela improcedência da representação.

Mediante a Instrução nº 574/19 (Peça 31), a Coordenadoria de Gestão Municipal não acolheu as razões de defesa, manifestando-se pela procedência da representação, entendendo configurada irregularidade em razão do uso da tabela INDITEC para formação de preço, falta de planejamento e descumprimento do dever de transparência.

¹ Lote único de 4 itens, a saber: (01) Medicamentos Similares - Exclusivo ME/EPP, (02) Medicamentos Éticos - Exclusivo ME/EPP, (03) Medicamentos Genéricos - Cota principal, (3) Medicamentos de Genéricos - Exclusivo ME/EPP.

² Relação Municipal de Medicamentos Essenciais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 226/19 – 4PC (Peça 33), opinou pela procedência parcial da Representação, em razão da violação ao disposto nos artigos 14 e 15, § 7º, inc. II, da Lei de Licitações, consistente na inadequada mensuração e caracterização do objeto licitado no Pregão nº 31/2017; assim como pela inobservância à Lei nº 12.527/2011 e Lei Estadual nº 19.581/2018, consubstanciada na ausência de disponibilização da íntegra do processo licitatório ora impugnado no portal de transparência do Município. Opinou, ainda, pela a emissão de recomendação para que o Município passe a promover pesquisa no âmbito do Banco de Preços em Saúde – BPS, com vistas a subsidiar a formação dos valores referenciais nas futuras aquisições de medicamentos, de modo a prevenir a eventual ocorrência de sobrepreço.

2. FUNDAMENTAÇÃO³

Deve ser julgada parcialmente procedente a presente representação, pelas razões de fato e de direito que passo a expor.

2.1. Da aquisição de medicamentos por registro de preços

Primeiro apontamento de restrição diz respeito à utilização da lista de medicamentos A-Z, para aquisição de medicamentos, por meio de registro de preço, pelo município representado, nos seguintes termos:

“O referido certame licitatório tinha por objeto o “registro preços visando contratação de empresa para aquisição de medicamentos de A a Z atendendo as necessidades da Farmácia Municipal, conforme desconto baseado na Tabela Inditec sob preço repassado ao consumidor nas quantidades, forma e condições estabelecidas no presente termo de referência e seus anexos”.

A composição dos lotes seguiu-se o padrão de indicar medicamentos que iniciam com as letras “A” até os de denominação que terminasse com a letra “Z” de determinada “Tabela”. Assim, abarcava-se todo e qualquer medicamento existente de “A” a “Z”:

ITEM	DESCRIÇÃO/ ESPECIFICAÇÃO	UN	QUANTIDADE
01	Medicamentos Similares	Desconto	R\$ 60.000,00
02	Medicamentos Éticos	Desconto	R\$ 60.000,00
03	Medicamentos Genéricos	Desconto	R\$ 160.000,00

No caso em apreço, o edital utilizou a relação de medicamentos de “A” a “Z” da INDITEC, empresa especializada na disponibilização de preços de medicamentos para farmácias e distribuidoras, mediante a assinatura para acesso ao sistema informatizado.

Frise-se ainda que, além de licitar a totalidade de medicamentos componentes da Tabela Inditec, que na tabela CMED da Anvisa equivaleria a mais de 25 mil itens - cuja necessidade não se encontra

³ Responsável Técnica: Vivian F. Cetenaeski (TC514640)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*demonstrada e dificilmente se demonstrará -, a licitação é processada por meio de lotes fechados, subdivididos tão somente em “genéricos”, “éticos” e “similares”, mediante o menor preço por meio de alíquota linear a ser aplicado para a totalidade dos medicamentos componentes da referida Tabela. Tal modelo de competição compromete o ambiente competitivo na medida em que afasta a participação de laboratórios fabricantes e distribuidoras especializadas em um ou mais medicamentos específicos, ou de distribuidoras que tenha know-how em determinado produto, o que impede a prática de preços que se traduziria na busca da melhor proposta para a Administração Pública. Além disso, vê-se que não há qualquer mensuração da quantidade necessária de medicamento, comprometendo o planejamento das aquisições públicas, cujo limite encontra-se tão somente do valor máximo total da licitação estabelecido em edital, que no caso do Pregão nº 31/2017 é de **R\$ 280.000,00.**” (Peça 03, p. 02-03)*

A justificativa para a formação de registro de preço ‘por lista A-Z’ foi apresentada pelo gestor nos seguintes termos:

(...) a aquisição dos medicamentos pelo Município de Paiçandu é feita separando-se os medicamentos em três grupos: medicamentos de uso primário (essenciais), medicamentos de alto custo e medicamentos intermediários.

Os medicamentos primários são aqueles essenciais para tratar as doenças mais comuns da população. Esses medicamentos são adquiridos através do REMUNE⁴ e pelo Consórcio Paraná de Saúde.

Os medicamentos constantes do Remune e no Consórcio Paraná de Saúde são adquiridos por licitação, relacionando-se todos os medicamentos, bem como os quantitativos estimados. O estabelecimento do quantitativo é feito a partir de dados de consumo histórico e perfil epidemiológico da população local. Tendo em vista que são medicamentos de uso constante é interessante para o município adquirir uma maior quantidade destes medicamentos e desta forma conseguir preços melhores.

Os medicamentos de alto custo são considerados excepcionais e são custeados pelo Estado.

Já os medicamentos intermediários, objeto do Pregão em análise, são adquiridos conforme prescrição médica. Aqueles pacientes que comprovem carência de recursos podem apresentar a receita médica em uma unidade de assistência farmacêutica para obter o medicamento.

Assim, para as aquisições de medicamentos intermediários, o estabelecimento de unidades e quantitativos torna-se inviável, haja vista que dependerá da prescrição do médico. O medicamento será adquirido na quantidade estabelecida especificamente para determinado paciente.

Além disso, o pregão visava a aquisição de medicamentos que faltassem após os consórcios já mencionados. Pois, em que pese o vasto conjunto de medicamentos adquirido em escala, ainda assim há insuficiência de alguns medicamentos para o município. Isso ocorre por diversas razões, como

⁴ Relação Nacional de Medicamentos Essenciais, fixada pelo Ministério da Saúde, e disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relacao_nacional_medicamentos_rename_2017.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

epidemias locais, doenças esporádicas, tratamentos com medicamentos de uso continuado, dentre outros fatores nos quais se torna impossível prever quais e quantos medicamentos serão necessários ao longo do ano.”
(Peça 24, p. 02 e Peça 28, p. 04)

Acolho integralmente as justificativas apresentadas pelo gestor quanto ao apontamento.

Em que pese a regra na aquisição de medicamentos deva ser a licitação por item, com a identificação clara dos itens necessários e do quantitativo a ser adquirido, apresenta-se mais eficiente e mais econômico realizar um registro de preços amplo para a aquisição de medicamentos cuja demanda seja inesperada, por extrapolar os itens ou as quantidades planejadas e previamente licitadas pela administração.

Assim, considerando a população referenciada ao Município de Paiçandu, de cerca de 30.000 habitantes, a técnica de aquisição de medicamentos utilizada apresenta-se adequada, vez que a aquisição da maior quantidade de medicamentos, cujo consumo tem previsibilidade, é feita através do Consórcio Paraná de Saúde e mediante licitação pelo próprio município dos itens de sua REMUME.

A licitação questionada pelo *Parquet*, por sua vez, objetiva acobertar as situações que emergem do imponderável. Ou seja, tratam daquelas situações não previstas, e que não podem ser adequadamente calculadas, pois não se encontram na rotina das ações governamentais municipais – já atendidas pelas licitações por itens acima referidas.

A possibilidade de realização de compras de medicamentos através de registro de preço contemplando ampla lista de fármacos – consoante relatado pelo representante, de cerca de 25 mil itens – com baixo valor total a ser despendido (até R\$ 280.000,00) –, para atendimento de situações não previsíveis, não apenas atende ao princípio da economicidade, eis que a licitação teve o condão de trazer diversos interessados a dela participar, como ainda garante que, em situações imprevistas será possível atender o interesse público – a entrega do medicamento demandado ao paciente – de forma rápida e eficiente.

Ora, a área da saúde contempla uma imprevisibilidade maior do que outros âmbitos de atuação do poder público, sendo que as aquisições realizadas mediante licitação, mesmo com a utilização de tabelas fechadas como a INDITEC, podem apresentar vantagem para a administração pública, não apenas em razão da obtenção de desconto sobre o valor inicial (que não seria alcançado em uma inexigibilidade, por exemplo), mas também em razão de ganho gerencial para a aquisição desses itens.

É necessário reconhecer que, a despeito de todo o planejamento esperado dos gestores públicos nessa área, a existência de um grande número de fármacos disponíveis não permite antever todas as demandas que ocorrerão em um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinado período. E adquirir tudo aquilo que possa ser necessário também pode ser causa de desperdício de recursos públicos.

De fato, a prescrição de medicamento é individual, e de acordo com a situação pode exigir a disponibilidade de medicamentos que não façam parte da RENAME ou REMUME, ou que, por fatores que extrapolam à previsibilidade, tenham sido licitados em quantidades inferiores às que vieram a ser necessárias no momento.

Por tais razões, entendo que a utilização da lista A a Z foi adequadamente justificada, eis que se reconhece a *“impossibilidade de pontuar, mesmo que de forma provável ou estimada”* quais os medicamentos, e em que quantidade, serão necessários para o atendimento de situações imprevisíveis na demanda da população referenciada ao longo do ano.

A utilização de registro de preços evita compras diretas ou por inexigibilidade, apresentando-se assim em consonância com o art. 37 da Carta da República e com a Lei 8.666/93, vez que, nas condições em que foi realizado tem o condão de gerar economia e eficácia nas compras imprevisas de medicamentos pela administração, com pronto atendimento aos cidadãos que deles necessitam.

Evidentemente, a admissão de que haja uma parcela dos medicamentos necessários ao atendimento da população licitados dessa forma “aberta”, não afasta o dever da administração de planejar e licitar detalhadamente os itens que se prestam a atender a demanda previsível nessa área, seja através de licitação do próprio município ou através do Consórcio intermunicipal que integra para essa finalidade, cabendo a este Tribunal o exercício do controle externo, de modo a garantir que essas aquisições mediante registro de preços ‘por lista’ não se tornem a regra ou invés de ser apenas a exceção.

No caso em exame, consultando as informações disponíveis no portal da transparência municipal, é possível verificar que, além das aquisições realizadas através do Consórcio Paraná Saúde, cujo valor não foi identificado, no exercício de 2017, o Município realizou outras duas aquisições de medicamentos e insumos mediante licitação por item, em valores significativamente superiores aos da licitação ora questionada⁵:

⁵ Consoante se vê em

<http://www.ingadigital.com.br/transparencia/index.php?sessao=e2709b968943e2&id=80&redir=link>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Exercício 2017 Entidade PREFEITURA MUNICIPAL DE PAIÇANDU
Período 01/01/2017 x Até 31/12/2017
Processo
Licitação
Objeto medicamento
Fase TODAS

Exportar

Processo	Licitação	Data	Objeto	Fase	Valor Licitado	Anexos
81/2017	31/2017	06/06/2017	REGISTRO DE PREÇOS VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA	HOMOLOGAÇÃO	280.000,00	
98/2017	33/2017	06/06/2017	REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO	HOMOLOGAÇÃO	1.083.438,10	
232/2017	101/2017	08/12/2017	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS MED	HOMOLOGAÇÃO	90.028,64	

Total no Período
Valor Licitado 1.453.466,74

Quanto ao apontamento, deixo, por fim, registrada a impossibilidade de aferir, no portal da transparência municipal, as aquisições efetivadas após a formação do registro de preços, o que impede esta Corte de aferir se os fármacos adquiridos efetivamente não deveriam constar das aquisições realizadas pelo consórcio intermunicipal ou mediante licitação por itens.

Contudo, a impropriedade será sancionada no item pertinente, sendo relevante apenas recomendar ao ente público tanto que garanta a transparência quanto aos itens adquiridos dessa forma excepcional, como também que a aquisição de medicamentos mediante lista A-Z, potencialmente menos econômica do que a licitação por itens, seja devidamente documentada e fundamentada em razões técnicas e legais, especialmente naquelas situações que importem o fornecimento de medicamentos que não constem da RENAME ou da REMUME.

2.2. Da adoção de licitação por lote - medicamentos “genéricos”, “similares” e “referência éticos”.

Foi questionada, também, a formação dos lotes – de medicamentos éticos, genéricos e similares – sob o argumento de que tal reunião de medicamentos poderia restringir a participação de interessados no certame.

Sobre o questionamento, defenderam os gestores:

“Diante da quantidade de itens, resta evidente portanto os limites de ordem técnica. A cotação de item por item do objeto licitado tornaria inviável não só a celeridade do pregão, como a gestão de entregas mediante inúmeros fornecedores devido a estrutura reduzida que detém a Municipalidade.

(...)

Quanto aos limites de ordem econômica, tem-se que a licitação pela divisão por lotes foi realizada visando a economicidade, visto que os percentuais de descontos tendem a ser maior à medida que aumenta a gama de objetos. Isso porque, municípios pequenos não conseguem preços competitivos na aquisição dos remédios, principalmente pela falta de interesse das distribuidoras na venda de pequenas quantidades, problema que seria solucionado com a venda em lote.

Dessa forma, a opção por realizar contratos de compra com volume maior, costumam apresentar vantagens como regularidade no abastecimento, redução dos estoques e nos custos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

armazenamento, garantia de medicamentos com prazos de validade favoráveis e execução financeira planejada e gradual.

De fato, somente poderiam participar empresas com condições de atender à entrega de todos os itens listados no lote, o que, para o atendimento da demanda incerta que estava sendo prevista, parece atender plenamente os interesse públicos, garantindo o acesso aos medicamentos quando necessários aos pacientes, com redução de preços, vez que a empresa apresenta desconto para o conjunto do lote, sem saber de antemão que medicamentos serão requeridos, e garantindo ainda a redução dos trâmites burocráticos decorrentes de aquisição de itens muito variados de muitos fornecedores distintos.

(...)

Assim a formação dos lotes propriamente dita, de medicamentos de éticos, genéricos ou similares, não se trata de uma inovação trazida pela Prefeitura com o objeto de restringir a participação nos Pregões. Pois, nessas condições, os licitantes, de posse da relação dos medicamentos constantes na tabela Inditec, que estava à disposição dos licitantes, poderiam organizar suas propostas de acordo com os lotes de medicamentos éticos, genéricos ou similares, conforme a condição de cada produto.” (peça 28, p. 6-7)

A peculiaridade das aquisições pretendidas – compra apenas de medicamentos não previstos nas aquisições planejadas e realizadas por licitação e pelo Consórcio Paraná Saúde – justifica a formação dos lotes, para permitir o gerencialmente das compras efetivas pelo gestor municipal.

Dessa forma, entendo devidamente justificada a vantajosidade da opção de realização de licitação por lote, caracterizando-se efetiva situação de exceção à regra do art. 15 da Lei 8.666/93⁶.

Acolhendo proposição plenária, acrescento ao ponto a recomendação ao município para que, em suas licitações promova a adequada fundamentação na definição/divisão dos lotes, de modo que haja similaridade entre os objetos assim agregados, com vistas a possibilitar a utilização de critério uniforme para a aplicação dos descontos alcançados.

⁶ **Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a **definição das unidades** e das **quantidades** a serem adquiridas em **função do consumo e utilização prováveis**, cuja **estimativa será obtida**, sempre que possível, mediante **adequadas técnicas quantitativas de estimação**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3. Utilização da tabela INDITEC

O *Parquet* aponta como restrição à regularidade do Pregão Presencial nº 031/2017 a utilização da tabela Inditec, especialmente em razão da impossibilidade de acessar referida tabela para conhecimento dos valores delas constantes.

Após relatar os caminhos adotados na tentativa de acesso a tais informações, o órgão ministerial conclui:

“(...) não é possível acessar o conteúdo do Guia Indifarma – índices de Preços Farmacêuticos - salvo se houver o pagamento do valor da assinatura da revista. Isto infringe o princípio da isonomia logo de plano, uma vez que só os assinantes da revista teriam condições de participar da licitação, criando uma cláusula de barreira à ampla concorrência, desrespeitando o princípio da competitividade, além, é claro, de violar os princípios da publicidade e transparência do processo licitatório8.” (Peça 03, p. 11-14)

A defesa alegou:

“(...) a revista INDITEC é editada semestralmente com distribuição em todo o território nacional e oferece, entre outras matérias, as informações mais atualizadas do setor, constituindo-se na mais confiável e segura fonte de consultas, tanto da imprensa em geral, autoridades como de todos os envolvidos com o segmento farmacêutico7.

Constitui-se também em fonte completa de informação sobre preços de medicamento, servindo de referência não apenas para os segmentos farmacêuticos, mas também como base para licitação de remédios de inúmeros municípios.

Neste íterim, ***ao se analisar a lista da CMED publicada pela ANVISA, verificasse a seguinte nota “Esta lista apresenta os preços dos medicamentos ALOPÁTICOS não abrangendo os homeopáticos, fitoterápicos (Resolução CMED nº 5, de 9 de outubro de 2003), Medicamentos de Notificação simplificada, Anestésicos Locais Injetáveis Odontológicos e os Polivitamínicos (Resolução CMED nº 3 de 18 de março de 2010). Produtos esses que foram liberados dos critérios de estabelecimento ou ajuste de preço mas devem ter seus preços divulgados em revistas especializadas.”***

Constata-se que por não disponibilizar os preços de todos os medicamentos, o próprio órgão admite que revistas especializadas o façam. Aliás, é obrigatório os segmentos farmacêuticos manterem revistas atualizadas de preços em seus estabelecimentos, conforme Resolução nº 01, de 14 de março de 2016 da ANVISA, não havendo que se falar em infração ao princípio da isonomia.

Posto isso, prosseguindo quanto a descrição do objeto da licitação, tem-se que a incerteza recai quanto ao momento em que irá ocorrer a demanda, bem como quanto a quantidade suficiente para suprir suas

⁷ <http://www.inditec.com.br/quemsomos/#main>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidades. Deste modo, a incerteza não é uma característica que decorre do objeto (bem ou serviço), mas da demanda.

Neste compasso, tem-se que a **demanda pode ser incerta**, não o objeto, sob o ponto de vista da sua definição, descrição ou especificação (configuração qualitativa). Se o objeto fosse incerto em relação à sua definição, ele nem poderia ser licitado, pois as pessoas que atuam no mercado não saberiam o que está sendo posto em disputa. Mas o objeto pode ser, por exemplo, impreciso, não exato no seu aspecto quantitativo.

Portanto, o objeto está devidamente descrito através da Revista Inditec, todos os medicamentos que teriam seus preços registrados estão descritos clara e sucintamente na referida revista.” (grifei) (peça 24, p. 6-7)

No que tange ao apontamento de irregularidade na utilização da tabela Inditec, vez que *“não é a única publicação especializada na listagem de preços de medicamentos no Brasil”*, entendo que deve ser afastado para a situação apreciada nestes autos, que trata precisamente da aquisição de medicamentos para o atendimento à demanda excepcional e não previsível.

Em que pese a discordância da unidade técnica, considerando a excepcionalidade da aquisição pretendida – consoante acima descrito, a licitação em exame objetivou a aquisição de medicamentos para atendimento de demanda não prevista nas demais licitações, por item, realizadas pelo ente público – e a indisponibilidade de tabela pública contendo *todos* os itens pretendidos, a utilização da tabela privada pode ser admitida.

De fato, utilizar uma tabela privada para a licitação planejada do Município, para a aquisição dos medicamentos e insumos que compõem a demanda regular do ente público nessa área não se justifica, e seria efetivamente irregular. Contudo, para a realização de registro de preços de situações imprevisíveis, como ordens judiciais, atendimento a determinação do Ministério Público, ou primeiro atendimento de demanda excepcional, não vislumbro instrumentos públicos disponíveis, neste momento, para fazer frente às demandas excepcionais que se objetivou atender.

Por certo, a imprevisibilidade deve representar um percentual mínimo na aquisição dos medicamentos pelos entes públicos e deve ser gerida pelo administrador público até chegar ao seu menor percentual, devendo sempre identificar de forma clara as razões que exijam a aquisição por intermédio do registro de preços – provavelmente menos econômico – em detrimento da utilização de medicamentos licitados por itens.

Dito de outra forma, o planejamento, e a licitação item a item, preferencialmente através do Consórcio Intermunicipal, que alcança maior economia de escala, deve ser a regra. A aquisição por listas A-Z somente se justifica para garantir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

situações excepcionais, justificadas, e que não possam ter sido previamente integradas na demanda planejada e regular.

Acresço, acolhendo proposição plenária, a recomendação para que na fase interna da licitação seja utilizada como parâmetro mais abrangente na formação dos preços, o banco de preço em saúde e/ou o COMPRASNET.

2.4. Não atendimento ao dever de transparência

Último apontamento de restrição diz respeito à ausência, no Portal da Transparência do representado, da quase totalidade dos documentos referentes ao pregão em análise, em violação ao que determina a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Em sede de defesa, não houve manifestação sobre o apontamento.

A unidade técnica entendeu **não cumprido** o dever de transparência, vez que *“em consulta ao Portal de Transparência do Município de Paiçandu, observou-se que a situação da publicação referente às informações do Pregão 31/2017 não mudou. Encontrou-se somente o edital do certame. Não se encontrou a íntegra do processo, tampouco registro de contratação dele derivada, empenhos relacionados”* (peça 32, p. 12). Tal conclusão foi corroborada pelo *Parquet* (peça 33, p. 06).

Acessando novamente o portal da Transparência Municipal, verifica-se a indisponibilidade das informações pertinentes às licitações municipais, evidenciando-se que **o ente municipal não atende adequadamente ao dever de transparência**, desatendendo assim os preceitos da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018.

De fato, o [site de transparência municipal](#) apresenta diversos links que poderiam oferecer acesso as informações devidas para atendimento à publicidade dos atos de despesa municipal, a saber: “transparência online”, “acesso a informação”, “despesas”, e, em licitação, “processos licitatórios” e “licitações na íntegra”.

As informações disponíveis em cada um dos links **são diferentes**, e somente no link “licitações na íntegra” é possível acessar a integralidade dos procedimentos licitatórios, acesso esse que não propicia a transparência das ações governamentais, eis que, além de confuso, não permite acesso direto aos elementos essenciais, como “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “aquisições efetivadas”.

Não está atendida de forma plena a determinação contida no Acórdão nº 226/19-STP⁸, transitado em julgado em 20/03/2019, vez que o acesso à informação

⁸ *“II. emitir **determinação** ao Município de Paiçandu e seus gestores, para que, no prazo de 30 dias, adotem providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade tornem-se de fácil acesso, nos precisos termos do art. 8º da Lei 12.527/2011, permitindo-se o conhecimento fácil de todos os procedimentos licitatórios promovidos, com indicação*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se apresenta confuso e difícil, sendo necessário abrir página por página de cada licitação para a identificação de seus principais elementos.

Portanto, procede a representação quanto ao não atendimento ao dever de transparência, devendo ser emitida **nova determinação** ao Município de Paiçandu para que, no prazo de 30 dias, adote providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade tornem-se **de fácil acesso**, nos precisos termos do art. 8º da Lei 12.527/2011, permitindo-se o conhecimento fácil de todos os procedimentos licitatórios promovidos, com indicação clara de seus objetos e valores, e ainda com possibilidade de **acesso direto** aos elementos essenciais das licitações, como “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”.

3. DO VOTO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. julgar **parcialmente procedente a representação**, em razão de falhas no atendimento ao dever de transparência;

3.2. emitir nova **determinação** ao Município de Paiçandu e seus gestores, para que, , no prazo de 30 dias, adote providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade tornem-se **de fácil acesso**, nos precisos termos do art. 8º da Lei 12.527/2011, permitindo-se o **conhecimento fácil** de todos os procedimentos licitatórios promovidos, com indicação clara de seus objetos e valores, e ainda com possibilidade de **acesso direto** aos elementos essenciais das licitações, como “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”;

3.3. emitir as seguintes **recomendações** ao Município de Paiçandu e seus gestores e agentes públicos:

a) para que, em suas licitações, promova a adequada fundamentação na definição/divisão dos lotes, de modo que haja similaridade entre os objetos assim agregados, com vistas à possibilitar a aplicação de critério uniforme para a aplicação dos descontos alcançados;

b) para que na fase interna da licitação seja utilizada como parâmetro mais abrangente na formação dos preços, o banco de preço em saúde e/ou o COMPRASNET.

c) para que garanta a transparência quanto aos medicamentos adquiridos dessa forma excepcional, por registro de preços formado com base em lista A-Z, documentando e fundamentando as razões técnicas e legais que importem o

clara de seus objetos e valores, e ainda com possibilidade de acesso aos editais, resultados e contratos celebrados.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fornecimento de medicamentos cuja aquisição não tenha sido previamente planejada, especialmente se tratarem de itens não constantes da RENAME ou da REMUME;

3.4. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, de adoção das seguintes medidas:

a) expedição de ofício à Câmara Municipal de Paiçandu, para ciência da representação e da respectiva decisão, com a disponibilização deste processo eletrônico;

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. julgar **parcialmente procedente a representação**, em razão de falhas no atendimento ao dever de transparência;

II. emitir nova **determinação** ao Município de Paiçandu e seus gestores, para que, no prazo de 30 dias, adote providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade tornem-se **de fácil acesso**, nos precisos termos do art. 8º da Lei 12.527/2011, permitindo-se o **conhecimento fácil** de todos os procedimentos licitatórios promovidos, com indicação clara de seus objetos e valores, e ainda com possibilidade de **acesso direto** aos elementos essenciais das licitações, como “editais”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultados”, “contratos formalizados”, “despesas decorrentes”;

III. emitir as seguintes **recomendações** ao Município de Paiçandu e seus gestores e agentes públicos:

a) para que, em suas licitações, promova a adequada fundamentação na definição/divisão dos lotes, de modo que haja similaridade entre os objetos assim agregados, com vistas à possibilitar a aplicação de critério uniforme para a aplicação dos descontos alcançados;

b) para que na fase interna da licitação seja utilizada como parâmetro mais abrangente na formação dos preços, o banco de preço em saúde e/ou o COMPRASNET.

c) para que garanta a transparência quanto aos medicamentos adquiridos dessa forma excepcional, por registro de preços formado com base em lista A-Z, documentando e fundamentando as razões técnicas e legais que importem o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fornecimento de medicamentos cuja aquisição não tenha sido previamente planejada, especialmente se tratarem de itens não constantes da RENAME ou da REMUME;

IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, de adoção das seguintes medidas:

a) expedição de ofício à Câmara Municipal de Paiçandu, para ciência da representação e da respectiva decisão, com a disponibilização deste processo eletrônico;

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 5 de junho de 2019 – Sessão nº 18.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente