



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 281125/18

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PAIÇANDU

INTERESSADO: MARCIA BIANCHI COSTA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, OSMAR PEDRO DA CUNHA FILHO, TARCISIO MARQUES DOS REIS, WANDERSON PRIETO ARIAS

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 226/19 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei nº 8.666/93. Aquisição de medicamentos. Falhas na descrição do objeto licitado. Possibilidade de melhorias na formação do preço máximo dos itens licitados e na demonstração da metodologia utilizada para a formação dos preços máximos. Falhas no atendimento do dever de transparência. Necessidade de melhoria nos mecanismos de controle interno municipal. Conhecimento e parcial procedência com determinação e recomendações.

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 033/2017, do Município de Paiçandu, cujo objeto foi a aquisição de medicamentos para atendimento de unidades básicas de saúde por de 12 (doze) meses, com valor máximo de R\$ 1.196.406,75 (um milhão, cento e noventa e seis mil, quatrocentos e seis reais e setenta e cinco centavos).

Os apontamentos de irregularidade foram: **a)** descrição inadequada e deficiente de diversos itens dentre os 119 pretendidos (Peça 3, p. 04), sendo que um dos itens lançado no edital teve a indicação de marca, sem a necessária justificativa; **b)** ausência de ambiente competitivo para a redução de preços, decorrente de reduzido número de rodadas de lances no Pregão 33/2017; **c)** inadequação na formação do preço máximo dos itens licitados, tendo por base a média obtida de três orçamentos; e **d)** falha ao atendimento do dever de transparência, visto não constar do Portal da Transparência documentos essenciais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos do Despacho nº 607/18, considerando suficientemente evidenciados indícios de violação à ordem legal, com risco de prejuízo à competitividade e à economicidade nas aquisições, recebi a Representação, determinando ainda a apresentação de esclarecimentos complementares por parte dos gestores.

Aberto o contraditório, manifestaram-se e juntaram documentos a municipalidade e seu gestor (Peças 42/53), sustentando, em síntese, a regularidade do certame. Buscaram evidenciar a adequada descrição de todos os itens licitados, a definição adequada do preço máximo e do valor de arrematação dos itens pretendidos, asseverando que todas as providências a fim de garantir a competitividade teriam sido atendidas.

Já as defesas do Procurador Municipal, Sr. Osmar Pedro da Cunha Filho (Peças 54/55), do Sr. Wanderson Prieto Arias, controle administrativo (Peças 56/57), e da Sra. Márcia Bianchi Costa de França, controladora interna (Peça 58/59), sustentaram principalmente a ausência de responsabilidade desses agentes públicos em face das irregularidades apontadas.

Mediante a Instrução nº 3025/18 (Peça 60), a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pela procedência parcial da representação, entendendo configurada deficiência na especificação do objeto licitado, procedimento inadequado na formação de preço máximo coerente com a realidade de mercado e falta de documentos essenciais no Portal da Transparência.

O Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 803/18 – PCG (Peça 62), opinou pela procedência da Representação, com a aplicação das seguintes medidas: **a)** julgar irregular o Pregão nº 33/2017; **b)** aplicar multa administrativa aos responsáveis por cada ato irregular em cada procedimento licitatório, nos termos do artigo 87, inc. III, “d”, da LOTCE/PR; **c)** declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão em razão das irregularidades em violação a dispositivos da Lei nº 8.666/93, nos termos do artigo 96, *caput*, da LOTCE/PR; **d)** determinar aos gestores responsáveis por licitação ou autoridade que de qualquer forma intervenha em certames futuros: **d.1** estimule e fomenta a competitividade; **d.2** balize-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública e, assim, evite aquisições com sobre-preço.

2. FUNDAMENTAÇÃO¹

Na senda das conclusões alcançadas pela unidade técnica, entendo que deve ser julgada parcialmente procedente a presente representação, pelas razões de fato e de direito que passo a expor.

¹ Responsável Técnica: Vivian F. Cetenaeski (TC514640)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Da descrição dos objetos licitados

O primeiro apontamento da representação diz respeito à falta de especificação pormenorizada do objeto da licitação – em relação aos medicamentos constantes nos itens 4, 6, 10, 16, 17, 21, 25, 26, 39, 47, 50, 66, 68, 79 e 80 – o que impediria a comparação entre as propostas e a antecipação do valor da contratação, eis que os itens poderiam ser apresentados diferentemente.

Em sua defesa, o gestor municipal sustenta ter especificado adequadamente o objeto da licitação.

Quanto à ausência de especificação da concentração do princípio ativo (para o item 10 – fosfato dissódico de betametasona + acetado de betametasona e para o item 66 - ANTESINA), a defesa busca demonstrar que, no primeiro caso, nos demais documentos da licitação (v.g. Edital), o nome do produto se encontrava completo, e que no segundo, o medicamento possui apenas uma referência, podendo significar um único composto (Peça 43, p. 03/04). Ainda quanto ao medicamento ANTESINA, em relação ao qual foi apontada a referência injustificada à marca, aduz que é fornecido com exclusividade por uma única empresa, o que afastaria a restrição (Peça 43, p. 07).

Quanto à especificação incompleta – vitaminas dos itens 15 e 53², defende que a descrição contida no edital se fez completa e suficiente à individualização do objeto, não caracterizando obstáculo à apresentação das propostas.

E, quanto à ausência de especificação das unidades de fornecimento³ – esclareceu que esta é considerada a “*menor unidade de compra possível. Sendo assim, embalagens secundárias não são incluídas (como caixas, blisters e etc.). Para medicamentos em pó e em soluções, a unidade de fornecimento é a embalagem primária, definida pelos frascos, ampolas, bisnagas (...), seguidas pelo volume ou peso, conforme a apresentação do medicamento.*” (Peça 43, p. 5).

Para todos os casos, sustentou que os itens restaram amplamente licitados, com apresentação de proposta de todos os interessados.

Embora parcela da defesa apresentada possa ser acolhida para a regularização do item, entendo configuradas falhas na definição do objeto tanto em razão de ausência de especificação da concentração do princípio ativo (item 10) quanto em razão de especificação incompleta dos itens pretendidos (itens 15 e 53), as quais impõem o reconhecimento de procedência da representação.

² Item 15 (COMPLEXO B INJ.) e 53 (VITAMINA C INJ)

³ Para os itens itens 4 (atropina 0,5 mg), 6 (amiodarona 150 mg inj), 10 (fosfato dissodico de betametasona), 16 (cloreto de potássio 19,1%), 17 (cloreto de sódio 20%), 21 (dopamina 50 mg/ml), 25 (fitomenadiona 10 mg / ml), 26 (furosemida 20mg injetável), 39 (cloridrato de lidocaína 2% sem vasoconstrutor), 47 (pinicilina cristalina 5.000.000 ui injetável), 50 (sulfato de magnésio 10%), 66 (atensina), 68 (glicazida 30 mg), 79 (cloridrato de tramadol 100mg) e 80 (lactato de biperideno 56mg inj).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tendo em vista a demonstração da ausência de impacto dessas falhas no resultado do certame, haja vista a apresentação de proposta para os mesmos por parte de todos licitantes, e ainda, tendo em vista que as falhas apuradas se restringem a 3 dos 119 itens licitados, entendo que a restrição havida não é causa suficiente a que seja julgado irregular o Pregão nº 033/2017, nem tampouco deve ensejar a aplicação de sancionamento administrativo aos responsáveis.

Contudo, deve ser emitida **determinação** ao Município e seus gestores, para que aprimorem a formulação de seus editais, especialmente quanto à descrição objetiva e precisa dos objetos licitados.

2.2. Baixo número de rodadas na fase de lances

O *Parquet* aponta como restrição à regularidade do Pregão Presencial nº 033/2017 a inexpressiva competitividade entre as três empresas participantes. Aduz:

“Ao proceder a compilação dos dados extraídos da ata de julgamento da licitação, constatou-se que 100% dos itens (119) foram válidos.

Desse total, tem-se 23 itens (19,32%) com três ou mais rodadas de lances, 65 itens (54,62%) com duas rodadas, 29 (24,36%) com apenas uma rodada e 02 (1,68%) com nenhuma rodada, revelando que mais da metade dos itens válidos não obtiveram ambiente competitivo capaz de estimular a redução de preços.” (Peça 03, p. 7)

Sustenta o representante que o pequeno número de rodadas denuncia baixo estímulo à oferta de lances, com enfraquecimento da competitividade, sendo que a responsabilidade deve ser atribuída à omissão do pregoeiro, assim como omissão do parecerista e da autoridade que homologou o certame.

Em defesa, argumenta o gestor municipal que não se está diante de qualquer omissão do Pregoeiro ou da Administração, tampouco diante de obstáculos impostos à realização de rodadas de lances. *Não há previsão legal de número mínimo ou máximo de rodadas de lances (...) o edital também prevê, em seu item 9.9.3, que o encerramento da etapa de lances se dará quando não houver mais interesse das licitantes em apresentá-los (...).* (Peça 43, p. 07-08)

Com razão o representado.

Não vislumbro falhas administrativas ou gerenciais que possam ter dado causa à alegada pequena competitividade entre os fornecedores. De fato, o *Município não pode obrigar os licitantes a permanecerem oferecendo propostas para fomentar mais “rodadas” de lances.*

Nesse sentido, reproduzo as precisas conclusões da unidade técnica quanto ao ponto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Assiste razão ao Município quando afirma não existir previsão legal sobre o mínimo e rodadas de lances. Nesse sentido, entendendo possível até mesmo não existir a fase de lances, caso apenas um licitante compareça, leciona Jair Eduardo Santana⁴:

“Importante fazer uma ressalva: se apenas um licitante comparecer à sessão, não se deve considerar o pregão fracassado. Inexiste na Lei nº 10.520/02 estipulação mínima do número de participantes para que ocorra a sessão. Se apenas um interessado comparece ao certame, resta clara a impossibilidade de realizar os lances. Entretanto, o pregoeiro tem autorização legal para negociar com o interessado o preço, de modo a adequá-lo à pesquisa e ao orçamento realizados na fase interna.”

A Administração ao instaurar o pregão deve perseguir sempre a publicidade de forma a atrair o maior número de competidores, buscando proficuamente o melhor preço entre as propostas apresentadas.

No certame em questão houveram poucos interessados, o que pode ter resultado num reduzido número de lances, mas não foi apontada nenhuma restrição à publicidade ou outra irregularidade que tenha impedido que mais empresas se interessassem pela licitação.” (Peça 60, p. 07-08)

Portanto, a realização de poucas rodadas de lances não importa na configuração, por si só, de irregularidade. E, no presente caso, não evidenciada qualquer exigência outra, restritiva ao caráter competitivo da licitação, o item deve ser considerado regular.

2.3. Formação dos preços dos produtos pretendidos

De acordo com o entendimento do Representante, os preços máximos previstos no Edital estariam acima do valor de mercado. Nesse sentido, argumenta:

“O anexo IV confirma que houve itens com mais de 900% de acréscimo com relação à Média Ponderada apurada no BPS (itens 19, 38, 46, 49, 56, 62 e 70), outros com mais de 300% (itens 67, 76, 85 e 97) e mais de 100% (itens 4, 13, 16, 20, 31, 41, 44, 52, 63, 74, 82, 86, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 98, 104, 105 e 106). A média de acréscimo calculada foi de 231,05%.

Com relação ao Compras Governamentais, o mesmo acontece. Sob a ótica da média, há itens com acréscimo superior a 600% (itens 38, 46, 49, 62 e 70), sendo que a média de acréscimo foi de 150,06%. Sob o prisma da mediana, os mesmos itens tiveram pelo menos 784% de acréscimo, sendo a média de acréscimo calculada em 195,35%.” (Peça 03, p. 11)

⁴ Pregão Presencial e Eletrônico – Sistema de Registro de Preços, 4ª Ed., 2014, pág. 233.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tendo por pressuposto o fato de que o Pregão nº 33/2017 teve os preços máximos de seus itens fixados com supedâneo na média de três orçamentos, defende o *Parquet* a necessidade de ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas para a formação do preço, e que a melhor forma de realizar a estimativa de preços é pela pesquisa que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

Conclui então que “a *Municipalidade*, ao fazer apenas a pesquisa de preços com fornecedores, sem se atentar para outras licitações (anteriores ou de outros entes) ou para sites como do BPS (<http://bps.saude.gov.br>) ou Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br), acabou por adquirir medicamentos com preços muito acima do praticado por outros membros da Administração” (Peça 03, p. 18).

Em sede de contraditório, o Município afirma ter estipulado o preço máximo no valor da média obtida de três orçamentos, pois não há óbice legal ou jurisprudencial para utilização de tal ferramenta [...] e que “decorre da praxe administrativa e da orientação consolidada por alguns órgãos de controle” (Peça 43, p. 09)

Quanto à alegação de que os valores praticados teriam sido causa de dano ao erário, a defesa busca evidenciar a impropriedade dos cálculos formulados pelo *Parquet*. A inadequação dos cálculos formulados, segundo expõe, decorre tanto em razão da ausência de indicação, quanto aos valores utilizados como parâmetro, das variáveis como quantidade licitada, local de entrega dos produtos, momento da licitação, como também em razão da utilização do “valor máximo do edital” como se este fosse o “valor licitado”, o que distorce sobremaneira as diferenças apuradas entre os valores comparados.

Além disso, destaca que as tabelas utilizadas pelo *Parquet* para evidenciar o suposto dano ocorrido - “Banco de Preços em Saúde” e “Compras Governamentais”, seriam menos confiáveis que a tabela CMED, que é publicada mensalmente pela ANVISA⁵.

Por fim, quanto à tabela do BPS, sustenta que “é um sistema de alimentação voluntária e que os dados nele inseridos são de responsabilidade exclusiva dos órgãos e instituições que o alimentam, e não representam a totalidade das compras realizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)” (Peça 43, p. 11)

⁵ Quanto à utilização da Tabela CEMED, destaca: “Em que pese a auditoria do TCU em 2011 ter constatado falhas nos preços da tabela, na própria, decisão restou ressalvado o fato de que “os medicamentos cujos preços foram registrados mais recentemente (a partir de 2010) apresentam preços máximos mais ajustados aos preços do mercado internacional.” Restando determinado à época que a CMED apresentasse “nova metodologia de cálculo do fator de preços relativos intrassettor de forma a considerar no ajuste anual dos preços dos medicamentos o poder de mercado”. (Peça 43, p. 11)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos da Instrução nº 3025/18 (Peça 60), a unidade técnica corroborou o entendimento ministerial no sentido de que *“existindo outros instrumentos, como os bancos de dados citados pelo MPC, entende-se que a Administração não deve se limitar a realização de três orçamentos, devendo diligenciar com o objetivo de encontrar o valor real de mercado.”* (Peça 60, p. 10)

Defendeu assim, que o órgão licitante não deve adotar uma única fonte como parâmetro para a fixação do preço, devendo diversificar a base de consulta e utilizar-se de: editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública; contratações anteriores (em até 180 dias) do próprio órgão; atas de registro de preços da Administração Pública; publicações especializadas; cotações com fornecedores em potencial; sites especializados de amplo acesso, com indicação de data e hora da consulta.

Reproduziu ainda a manifestação desta Corte no Acórdão nº 4624/17⁶, proferida na Consulta nº 983475/16, que questionou sobre a possibilidade do uso de bancos de dados para a formação do preço máximo.

A despeito dessa argumentação, a unidade técnica concluiu que, a despeito da não utilização dos bancos de dados oficiais no caso da formação dos preços dos itens objeto do Pregão Presencial nº 033/2017, **não seria possível afirmar que o fato teria sido causa de dano ao erário**, até porque, *a consulta de preços realizada apenas em bancos de dados oficiais também pode fazer com que os preços dos produtos se afastem da realidade* (Peça 60, p. 14).

Corroboro as conclusões da Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao ponto.

⁶ **3.1.** conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. *O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?*

2. *Considerando o contido nos artigos 7º §2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?*

Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do *negócio* que lhe será mais proveitoso.

Ressalte-se que **para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação**, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Acrescente-se que **o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.**

Lembrando ainda que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual. (sem grifo no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os princípios da economicidade e da eficiência exigem dos gestores públicos a busca pelos melhores mecanismos de formação dos preços para suas aquisições, não apenas através da realização de pesquisa de preços, mas através de todos os meios disponíveis para tanto, inclusive consultando bancos de preços praticados pela administração pública, consoante expressamente fixado pelo art. 15, V da Lei nº 8.666/93, que prevê que, “**as compras, sempre que possível, deverão se balizar pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública**”.

Nesse sentido, é o posicionamento do Tribunal de Contas da União, citado por Marçal Justen Filho:

“18. Historicamente, o TCU sempre defendeu que as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em uma ‘*cesta de preços aceitáveis*’. Nessa linha, os Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário. (...) o Acórdão 2.943/2013 – Plenário consolidou que não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. Todo esse esforço do TCU culminou na edição da IN-SLTI/MPOG 5/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral” (Acórdão 2.637/2015, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).”⁷

Contudo, quanto aos preços efetivamente praticados em razão do certame, entendo que **não restou evidenciada na representação a efetiva ocorrência de prejuízo ao erário** decorrente dos mecanismos adotados no caso para a formação dos preços máximos admitidos para cada item.

Analisando os cálculos apresentados para evidenciar o alegado dano, verifico que se ressentem da ausência de elementos aptos para a comparação entre os itens pretendidos, como a identidade (ainda que aproximada) das quantidades licitadas, o local da licitação e o local e a forma prevista para a entrega dos produtos; a modalidade utilizada (pregão eletrônico, registro de preços, etc.).

Ademais, as planilhas apresentadas para a apuração de eventual dano também não podem ser utilizadas, vez que utilizaram o ‘valor máximo do edital’ como se este fosse o ‘valor licitado’, o que distorce sobremaneira as diferenças apuradas entre os valores comparados. Tal fato foi verificado pela Coordenadoria de Gestão Municipal que, em exame de alguns dos itens licitados comparados ao real ‘valor

⁷ In: JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 8.666/93. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 2016. p. 307.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitado', ainda assim apurou diferenças sensíveis entre os valores efetivamente obtidos e os valores médios dos bancos de dados⁸.

Assiste razão às conclusões da unidade técnica. Mesmo ante as diferenças apuradas não é possível afirmar que houve dano ao erário. “A consulta de preços realizada apenas em bancos de dados oficiais também pode fazer com que os preços dos produtos se afastem da realidade, tendo em vista que também apresentam limitações”. (Peça 60, p. 14)

De fato, questões como credibilidade do comprador⁹, condições de pagamento (a vista, ao longo do ano – em Registro de Preços, mediante precatório requisitório), além de quantidade negociada do produto, tipo de compra (direta, por Registro de Preços, por Pregão eletrônico), forma e local previstos para a entrega dos produtos (se entrega imediata, parcelada ou incerta), interferem sobremaneira na formação do preço a ser cotado para cada produto.

Em face do exposto, ainda que afastado o apontamento de dano ao erário, por ausência de comprovação, a falha na formação do preço máximo dos itens licitados deve ser causa de provimento da presente representação, bem como da emissão de **recomendação** ao ente municipal, de modo que para a formação de preços se busque *diversificar a base de consulta e utilizar-se de: editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública; contratações anteriores (em até 180 dias) do próprio órgão; atas de registro de preços da Administração Pública; publicações especializadas; cotações com fornecedores em potencial; sites especializados de amplo acesso, com indicação de data e hora da consulta.*

Ainda, acolhendo proposta formulada pelo Ministério Público de Contas na sessão de julgamento deste feito, entendo pertinente a emissão de **recomendação** ao Município, para fins de padronização, melhor identificação, controle e transparência, a adoção do Código BR do Comprasnet¹⁰, a ser informado com a relação de medicamentos que venham a ser licitados pela municipalidade.

2.4. Não atendimento ao dever de transparência

Ante o apontamento de que estariam ausentes do Portal da Transparência a quase a totalidade dos documentos referentes ao pregão em análise,

⁸ A unidade técnica reporta: “A título de exemplo, em comparação ao Banco de Preços em Saúde: o item 01 foi arrematado por R\$ 4,43 e o valor médio era de R\$ 3,06; o item 03 foi arrematado por R\$ 0,47 e o valor médio era de R\$ 0,27; o item 04 foi arrematado por R\$ 1,13 e o valor médio era de R\$ 0,54; o item 05 foi arrematado por R\$ 8,03 e o valor médio era de R\$ 6,54; o item 07 foi arrematado por 1,34 e o valor médio era de R\$ 0,75; o item 08 foi arrematado por R\$ 0,80 e o valor médio era de R\$ 0,71; o item 09 foi arrematado por R\$ 3,55 e o valor médio era de R\$ 3,11.” (Peça 60, p. 11)

⁹ Como bem pontuado por JUSTEN FILHO, “Se uma entidade administrativa adota como padrão a ausência ou demora de pagamento em face de seus credores, é evidente que terá dificuldades em realizar contratações. Mais do que isso, os sujeitos que se dispuserem a com ela negociar, praticarão preços muito mais elevados” Op. Cit., p. 307.

¹⁰ <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Município sustenta que estaria atendendo ao que determina a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Aduz, nesse sentido, que acessando o endereço eletrônico da Prefeitura¹¹, “ao preencher apenas os campos “Nº Licitação” com o número 33 e o “Ano” com 2017, automaticamente se tem a opção de acessar todos os dados referentes a tal processo de Pregão” (Peça 43, p. 14-15). Segundo alega, estariam disponíveis o Edital do Pregão, a Correção do Edital, o Aviso de Prorrogação e o Arquivo Eletrônico das Propostas.

A unidade técnica entendeu **não cumprido** o dever de transparência, vez que “em consulta ao Portal da Transparência verifica-se que assiste razão ao MPC, estando presentes no site apenas o edital, o aviso de prorrogação do mesmo e “arquivo eletrônico proposta” (o qual não é possível abrir)”. Destacou ainda que “é dever da Administração disponibilizar informações referentes aos procedimentos licitatórios realizados, devendo constar, no mínimo, editais e resultados, bem como os contratos celebrados.” (Peça 60, p. 16).

Observo que, mesmo que fosse possível abrir os documentos supostamente disponibilizados, o atendimento ao dever de transparência não estaria atendido, em razão da exigência, para acesso aos dados de compras, de que **o interessado tenha prévia ciência de informações como modalidade, ano e número do procedimento licitatório**, o que não é condizente com o princípio em exame.

Portanto, deve ser reconhecida a procedência da representação quanto ao não atendimento ao dever de transparência, devendo ser emitida **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 12.527/2011¹², 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 aos editais, resultados e contratos celebrados.

¹¹ <http://paicandu.pr.gov.br/index.php?sessao=8cea78e27d3k8c&modalidade=4>

¹² “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a **divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, **no mínimo**:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos **editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.5. Ausência de esclarecimentos acerca das razões pelas quais são adquiridos medicamentos diretamente pelo Município, sendo que este integra o Consórcio Paraná Medicamento

Nos termos do Despacho nº 607/18 – GCFAMG (Peça 24), entendi necessários os seguintes esclarecimentos acerca da aquisição de medicamentos por parte do Município de Paíçandu:

- a) as razões pelas quais efetuou as compras de medicamentos da cesta básica por procedimento próprio, e não através do Consórcio Intergestores Paraná Saúde, no qual poderia obter ganho de escala nos valores praticados;
- b) forma de controle de demanda, de distribuição entre as unidades próprias, e da efetiva dispensação dos medicamentos, inclusive apontando as metodologias de controle de estoque e dispensação utilizadas pelo município;
- c) nome do(s) profissional(is) responsável(is) pelo controle e dispensação dos medicamentos no município, com a respectiva qualificação, inclusive seu registro junto ao CRF.
- d) relação dos medicamentos adquiridos, com todos os dados pertinentes aos **exercícios de 2017 e 2018**, com a indicação dos procedimentos de compra realizados, seja por aquisição direta, seja por licitação, ou ainda através do Consórcio Intergestores Paraná Saúde;

Manifestou-se o Município exclusivamente pela juntada das seguintes informações de sua Secretaria Municipal de Saúde:

“A.

O Consórcio Paraná Medicamento existe um limite financeiro para cada município do Estado do Paraná para compra de medicamentos, conforme pactuação. O Consórcio não atende a toda demanda que o município necessita em quantidade, bem como não atende todos os medicamentos relacionados na Rename e Nacional e Remume Municipal, portanto é feito de forma complementar.

B

- O controle é feito através de controle de software de informática
 - Toda compra de medicamentos é realizado controle de entrada, bem como de data validade;
 - Toda dispensação e registrada no cadastro do paciente
- 3 – O sistema realiza controle estoque de entrada e saída, desta forma é possível estimar o dispensado, bem como compras futuras.

C – Profissionais Farmacêuticos responsáveis pela dispensação medicamentos no Município:

1 – Melissa Junqueira Gatto

CRF – 30.977/PR

2 – Rosana de Oliveira Teixeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CRF – 6421/PR

3 – Sandra Regina da Silva Cordeiro

CRF – 57490/PR” (Peça 44)

Às Peças 44/46 o Município acostou Relatórios de aquisição de medicamentos realizados com base nos Pregões nº 024/18, 031/17 e 033/17.

Não foram esclarecidas as metodologias de controle de estoque e dispensação utilizadas, tampouco foi evidenciada a relação dos medicamentos adquiridos, com todos os dados pertinentes aos **exercícios de 2017 e 2018**, com a indicação dos procedimentos de compra realizados, seja por aquisição direta, seja por licitação, ou ainda através do Consórcio Intergestores Paraná Saúde, sendo evidente que a listagem apresentada às peças 44/46 apresenta-se incompleta.

Deixo neste momento de aplicar sanção administrativa ao gestor, em razão de não vislumbrar prejuízo direto decorrente da não prestação das informações requeridas nesses autos. Contudo, considero relevante encaminhar o tema, objeto de repetidas representações formuladas pelo Ministério Público de Contas, ao conhecimento da **Coordenadoria Geral de Fiscalização**, a fim de incluir no Plano Anual de Fiscalização ações de fiscalização acerca do tema, com vistas a elucidar o adequado controle quanto à aquisição e utilização de medicamentos, especialmente tendo em conta as diversas formas de aquisição – direta, por licitação do ente, mediante repasses ao Consórcio Paraná Medicamentos, repasses diretos da Secretaria de Estado da Saúde e do Ministério da Saúde, dentre outros.

2.6. Da responsabilidade dos agentes municipais pelo controle intermitente da regularidade, economicidade e eficiência do gasto público

Por fim, relevante mencionar a necessidade de melhorias quanto à atuação tanto da Procuradoria Municipal, relativamente às orientações prévias à realização das aquisições, como dos agentes responsáveis pelo setor de compras, e também pelo Controle Interno, no que tange ao acompanhamento da execução dos programas de governo, e da legalidade dos atos praticados pelo gestor municipal.

O Procurador Municipal, Sr. Osmar Pedro da Cunha Filho, o Sr. Wanderson Prieto Arias, pregoeiro, e também a Sra. Marcia Bianchi Costa, Controladora Interna, foram **chamados aos autos a fim de colaborar com os esclarecimentos necessários para a rápida elucidação do feito**. Em sede de defesa, limitaram-se a sustentar a ausência de responsabilidade administrativa (Peça 55), a ilegitimidade passiva, em razão de não atuação como Pregoeiro, mas apenas a função de controle administrativo (Peça 57, p. 02), e a ausência de responsabilidade por ausência de demonstração do nexo de causalidade entre as irregularidades apontadas e a conduta do controlador interno (Peça 59).

Ora, a todos os servidores públicos se impõe o dever de cautela quanto à utilização dos recursos que compõem o erário, retirados da riqueza produzida pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

coletividade e destinados a atender às necessidades dessa mesma coletividade, da melhor maneira possível.

Especialmente quanto à Procuradoria Jurídica, compete o dever de orientação prévia e a *posteriori* quanto à legalidade e adequação procedimental dos meios utilizados para a realização das despesas. No caso em exame, *exemplificativamente*, a Procuradoria deveria ter orientado o setor de compras a melhorar os critérios para a formação do preço máximo, utilizando-se do art. 15 da Lei de Licitações, e consultando, além de possíveis fornecedores, os *preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública*.

No caso do Pregoeiro, ainda que atuando no caso específico apenas na função de controle administrativo (Peça 57, p. 02), enquanto agente de controle deveria, *exemplificativamente*, ter aferido a adequação da descrição objetiva e completa de todos os itens licitados, podendo ter apontado previamente as falhas identificadas na presente representação.

Quanto ao Controle Interno¹³, embora não se espere que verifique cada um dos editais de licitação isoladamente, espera-se o controle dos mecanismos de atuação dos agentes públicos, dos processos de trabalho. Quanto à aquisição de bens e serviços, deve aferir a regularidade desde a definição dos itens a serem adquiridos (apurando a real necessidade dos itens, as formas de controle acerca da exigência efetiva da demanda apresentada), como também os critérios para a escolha dos mecanismos de aquisição (critérios para definição da modalidade licitatória a ser utilizada, mecanismos de aferição dos preços máximos, publicidade adequada da pretensão aquisitiva), até os procedimentos de destinação final dos bens e serviços adquiridos (com a verificação, ainda que por amostragem, dos procedimentos de empenhamento das despesas, dos controles exercidos pelos fiscais de contrato, de ingresso e saída dos bens adquiridos, da transparência desses atos), dentre outros.

¹³ Cujas atribuições encontram-se erigidas em nível constitucional, conforme consta da CF/88:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, o agente responsável pelo Controle Interno poderia ter esclarecido que mecanismos têm sido utilizados a fim de evitar as falhas identificadas no Pregão nº 033/2017, e reportadas na presente representação, bem como as providências adotadas para evitar que se repitam em outras oportunidades.

Em que pesem tais considerações, entendo que as restrições identificadas neste feito não impõem o sancionamento desses agentes, especialmente tendo-se em conta a não evidenciação de ocorrência de dano ao erário.

Contudo, cumpre repisar a necessidade de aprimoramento dos mecanismos internos de controle dos gastos públicos, por parte desses agentes, o que deve ser feito a título de recomendação.

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:

a) falhas na definição do objeto, em razão de ausência de especificação da concentração do princípio ativo e em razão de especificação incompleta de itens pretendidos;

b) falhas na formação do preço máximo dos itens licitados;

c) falhas no atendimento ao dever de transparência;

3.2. 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 12.527/2011¹⁴, 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 aos editais, resultados e contratos celebrados.

3.3. emitir *recomendação* ao Município de Paiçandu e seus gestores e agentes públicos:

a) para que aprimorem a formulação de seus editais, especialmente quanto a descrição objetiva e precisa dos objetos licitados, inclusive com a adoção do

¹⁴ “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a **divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, **no mínimo**:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos **editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Código BR do Comprasnet¹⁵, a ser informado com a relação de medicamentos que venham a ser licitados pela municipalidade;

b) para que, para a formação de preços dos objetos que pretenda licitar, busque *diversificar a base de consulta e utilizar-se de: editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública; contratações anteriores (em até 180 dias) do próprio órgão; atas de registro de preços da Administração Pública; publicações especializadas; cotações com fornecedores em potencial; sites especializados de amplo acesso, com indicação de data e hora da consulta;*

c) para que aprimorem os mecanismos internos de controle, tanto da Procuradoria Municipal, quanto dos agentes do setor de compras, e os próprios do Controle Interno Municipal.

3.4. encaminhar os autos à **Coordenadoria Geral de Fiscalização**, a fim de que avalie a possibilidade e conveniência de incluir no Plano Anual de Fiscalização ações de fiscalização acerca do tema, com vistas a elucidar o adequado controle quanto a aquisição e utilização de medicamentos, especialmente tendo em conta as diversas formas de aquisição – direta, por licitação do ente, por aquisição mediante repasses ao Consórcio Paraná Medicamentos, repasses diretos da Secretaria de Estado da Saúde e do Ministério da Saúde, dentre outros.

3.5. determinação, 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:

a) falhas na definição do objeto, em razão de ausência de especificação da concentração do princípio ativo e em razão de especificação incompleta de itens pretendidos;

¹⁵ <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) falhas na formação do preço máximo dos itens licitados;

c) falhas no atendimento ao dever de transparência;

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 12.527/2011¹⁶, 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 aos editais, resultados e contratos celebrados.

III. emitir **recomendação** ao Município de Paiçandu e seus gestores e agentes públicos:

a) para que aprimorem a formulação de seus editais, especialmente quanto a descrição objetiva e precisa dos objetos licitados, inclusive com a adoção do Código BR do Comprasnet¹⁷, a ser informado com a relação de medicamentos que venham a ser licitados pela municipalidade;

b) para que, para a formação de preços dos objetos que pretenda licitar, busque *diversificar a base de consulta e utilizar-se de: editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública; contratações anteriores (em até 180 dias) do próprio órgão; atas de registro de preços da Administração Pública; publicações especializadas; cotações com fornecedores em potencial; sites especializados de amplo acesso, com indicação de data e hora da consulta;*

c) para que aprimorem os mecanismos internos de controle, tanto da Procuradoria Municipal, quanto dos agentes do setor de compras, e os próprios do Controle Interno Municipal.

IV. encaminhar os autos à **Coordenadoria Geral de Fiscalização**, a fim de que avalie a possibilidade e conveniência de incluir no Plano Anual de Fiscalização ações de fiscalização acerca do tema, com vistas a elucidar o adequado controle quanto a aquisição e utilização de medicamentos, especialmente tendo em conta as diversas formas de aquisição – direta, por licitação do ente, por aquisição mediante repasses ao Consórcio Paraná Medicamentos, repasses diretos da Secretaria de Estado da Saúde e do Ministério da Saúde, dentre outros.

¹⁶ “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a **divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, **no mínimo**:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos **editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**”

¹⁷ <http://comprasnet.gov.br/acesso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V. determinação, 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, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO

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

Sala das Sessões, 13 de fevereiro de 2019 – Sessão nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente