



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 481744/18  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPONGAS  
INTERESSADO: DIEGO JOSE BERROCAL, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MOACIR PALUDETTO JUNIOR, MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, SANDRA REGINA GLADE HENCKI, SERGIO ONOFRE DA SILVA, VALDINEI JULIANO PEREIRA  
PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 2882/19 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Representação da Lei nº 8.666/93. Licitação para formação de registro de preços para aquisição de medicamentos com desconto linear aplicado sobre tabela ANVISA-CMED, destinada a suprir demanda excepcional e imprevista da população. Comprovação de tratar-se de aquisição de parcela remanescente de medicamentos, não contemplada nas aquisições realizadas através do Consórcio Paraná Saúde e de licitações por item realizadas pelo município. **O planejamento na aquisição de medicamentos pode contemplar uma pequena parcela de aquisições por desconto linear em lista ampla, 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. Modificação da determinação.

### 1. DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei nº 8.666/93 proposta pelo Ministério Público de Contas face a indícios de irregularidade quanto ao Edital de Pregão nº 045/2017, do Município de Arapongas, cujo objeto foi a formação de “*registro de preços para futura aquisição de medicamentos excepcionais por meio de desconto sobre a lista de preços de medicamentos (ANVISA-CMED), em atendimento a Secretaria Municipal de Saúde*”, no valor máximo de R\$ 300.000,00.

A irregularidade apontada pelo representante foi a violação aos princípios da isonomia, competitividade, publicidade, transparência do processo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitatório e economicidade, em razão de opção de licitação em lote fechado, da tabela Anvisa – CEMED, para aquisição de medicamentos sem a mensuração da quantidade necessária, o que caracterizaria ofensa ao no artigo 3º, caput; 15, inciso IV, § 7º, inciso II; e 23, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93.

Adicionalmente, foi apontada falha no dever de transparência, eis que não foram identificados no Portal de Transparência do Município a integralidade dos procedimentos licitatórios realizados, inclusive dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Nos termos do Despacho nº 742/18 (Peça 06), confirmado pelo Acórdão nº 1852/18 – STP (peça 08), foi recebida a representação, com a concessão de medida cautelar determinado a adoção imediatas, pelo representado, quanto à disponibilização das informações devidas em seu Portal de Transparência. No tocante à aquisição de medicamentos questionada, foi determinada a abertura de contraditório para esclarecimentos quanto a: **I** - quais medicamentos foram efetivamente adquiridos mediante o Pregão nº 045/2017, com a juntada dos empenhos, liquidações e cópias das notas fiscais que acompanharam a entrega dos medicamentos adquiridos; **II** - o(s) nome(s) e a(s) qualificação(ões) do(s) farmacêutico(s) responsável(is) pelo controle do ingresso e da dispensação dos medicamentos adquiridos, que deverão apor nos autos sua manifestação acerca dos medicamentos adquiridos e recebidos com fundamento na licitação inquinada de irregular; **III** - se o município de Arapongas integra o Consórcio intergestores Paraná Saúde, e se realiza aquisição de medicamentos através de referida instituição; **IV** - qual o valor total de despesas com medicamentos nos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, com a demonstração da forma de aquisição (licitação, dispensa, compra mediante consórcio ou outros), e qual o componente da assistência farmacêutica no qual se encontram as despesas realizadas no período requerido.

Incluídos na autuação e devidamente citados, o Município de Arapongas, seu representante legal, Sr. **Sergio Onofre da Silva**, Prefeito Municipal, o Sr. **Diego José Berrocal**, procurador jurídico do Município; o Sr. **Valdinei Juliano Pereira**, Pregoeiro; Sr. **Moacir Paludetto Junior**, Secretário Municipal de Saúde, e a Sra. **Sandra Regina Glade Henncki**, Controladora Interno do Município, apresentaram defesa conjunta, na qual sustentaram a regularidade da licitação por lote dos medicamentos para os quais não há previsibilidade da demanda. Informaram também a adoção de medidas para a disponibilização dos documentos exigidos pelas Lei nº 12.527/2011 e Lei Estadual nº 19.581/2018, requerendo a concessão de um prazo de no mínimo 60 (sessenta) dias para o cumprimento da medida cautelar com a inclusão de todos os processos licitatórios no Portal da Transparência (peças 25-26).

Mediante a Instrução nº 1351/19 - GCM (peça 33), a Coordenadoria de Gestão Municipal reconheceu ser válida a aquisição por lotes para atendimento de circunstâncias de excepcionalidade e imprevisibilidade, acolhendo assim as razões de defesa e manifestando-se pela regularidade do certame impugnado, com a emissão de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomendações ao representado para a limitação da utilização de licitação por lotes de listas fechadas às situações nas quais esteja evidenciada a imprevisibilidade, e também a limitação de compras apenas ao atendimento imediato (período não superior a 90 dias).

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 451/19 – 3PC (peça 34), inicialmente manteve seu entendimento de que *“a impropriedade da opção pela compra de medicamentos por meio de lotes denota, certamente, ausência de planejamento adequado, consistente no desconhecimento dos gestores públicos sobre a necessária demanda por remédios naquela localidade”* (peça 34, p. 04, item 10). Ratificou, contudo, as conclusões da unidade técnica, no sentido de que a *“utilização da aquisição por lotes restou justificada, ante a impossibilidade de se ponderar ou prever, quais os medicamentos e em que quantidade, o município precisará adquirir, normalmente em caráter de urgência, para cumprimento das ordens emanadas do Poder Judiciário”*. Conclusivamente, endossou a sugestão de emissão das recomendações sugeridas acrescentando a elas a de aprimoramento dos editais quanto descrição objetiva e precisa dos objetos licitados, inclusive com a adoção do Código BR do Comprasnet. Assim, opinou pela procedência parcial da representação, ante a inobservância à Lei nº 12.527/2011 e Lei Estadual nº 19.581/2018, configurada na ausência de disponibilização da íntegra do processo licitatório ora impugnado no portal de transparência do município.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

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 lote com desconto linear – imprevisibilidade de parcela pequena de aquisições de medicamentos pelo ente municipal.

O apontamento de irregularidade que ensejou a propositura da representação diz respeito à aquisição de medicamentos, pelo ente municipal, mediante pregão por lote, para a formação de Registro de Preços para aquisição de medicamentos por meio de *desconto sobre a lista de preços de ANVISA – CMED*.

Foi reportado na peça exordial:

*“O referido certame licitatório tinha por objeto o “registro de preços para futura aquisição de medicamentos excepcionais por meio de desconto sobre a lista de preços de medicamentos (ANVISA-CMED), em atendimento a Secretaria Municipal de Saúde”.*

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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 3148/2017 é de **R\$ 300.000,00**.

Participaram do Pregão nº 45/2017 as seguintes empresas:

Participante	CNPJ	Município	Estado
ALCEU BONOTTO JUNIOR & CIA LTDA – ME	08.586.759/0001-00	ARAPONGAS	PR
QUAQUARINI & QUAQUARINI LTDA - ME	78.729.365/0001-49	ARAPONGAS	PR

As empresas que lograram êxito na licitação e firmaram contrato com o Município de Arapongas foram:

Nº Contrato	Contratados	Valor (R\$)	Assinatura	Término Vigência
429/2017	ALCEU BONOTTO JUNIOR & CIA LTDA – ME (08.586.759/0001-00)	R\$ 225.000,00	06/07/2017	06/07/2018
430/2017	QUAQUARINI & QUAQUARINI LTDA – ME (78.729.365/0001-49)	R\$ 75.000,00	06/07/2017	06/07/2018

(Peça 03, p. 02-03)

Portanto, o questionamento acerca da aquisição de medicamentos diz respeito a **a)** a opção de “*aquisição por lote*”, o que acarretaria prejuízo à competitividade; e **b)** a ausência de mensuração da quantidade necessária de cada um dos medicamentos pretendidos, numa lista de mais de 25 mil itens.

A justificativa do município e de seus agentes foi no sentido de que as aquisições feitas por lote, com desconto linear sobre a tabela ANVISA – CEMED é excepcional, destinada a suprir as necessidades não previsíveis pela administração, como aquelas relacionadas ao atendimento de ordem judicial ou do Ministério Público local quanto à entrega de medicamento. Consta da defesa:

*“Quanto a ausência de especificação das quantidades que se pretende adquirir, a mesma se justifica diante da impossibilidade, nos casos dos medicamentos objeto da Resolução nº 03, 02 de março de 2011 da Câmara de Regulação de Mercado de Medicamentos, de precisar a quantidade suficiente para suprir as futuras necessidades.*

*No caso específico, diante da incerteza que envolve a aquisição destes medicamentos, é complicado fixar uma quantidade estimada, até porque não se sabe qual a demanda necessária, ao contrário do que ocorre com os medicamentos considerados comuns, ou seja, aqueles necessários para tratar de doenças comuns em que há um uso constante dos medicamentos pela população, onde pela análise do histórico de aquisições é possível prever de forma estimada suas quantidades.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*No caso do Pregão 045/2017, busca-se registrar medicamentos que são utilizados em casos específicos, decorrentes de ordem judicial, ou prescrição médica em casos de doenças previstas em programas específicos para seu fornecimento, como de Componente Especializado da Assistência Farmacêutica; DST/AIDS; Sangue e Hemoderivados, dentre outros.*

*O município necessitará apenas adquirir as quantidades determinadas por ordem judicial ou prescrição médica, onde não há discricionariedade da Administração na definição do medicamento, além de não haver previsão quanto ao número de ordens judiciais e os medicamentos prescritos para o fornecimento.*

*Assim, são casos excepcionais em que somente será possível saber da demanda quando a mesma ocorrer, não sendo possível prever sua ocorrência a partir da análise do histórico de consumo, até porque o município não possui formalizado um histórico de consumo para os medicamentos constantes da referida resolução e comunicado, pois se tratam de medicamentos não padronizados, ao contrário do que ocorre no caso dos medicamentos adquiridos pelo Consórcio Intergestores Paraná Saúde e pelos medicamentos adquiridos no Pregão 083/2017, referente a medicamentos básicos.” (peça 26, p. 05-06)*

Além dessas justificativas, a defesa apresentou as despesas com medicamentos realizadas pelo município com as aquisições realizadas pelo registro de preços questionado, bem como as aquisições de medicamentos padronizados, nos exercícios de 2017 e de 2018, nos seguintes termos:

“O valor total globalmente empenhado por meio deste Pregão 45/2017 foi de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) no ano de 2017 (empenhos 5717-0/2017 e 5715-0/2017) e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) no ano de 2018 (empenhos 595-0/2018 e 597-0/2018). Destes, os valores efetivamente liquidados foram de R\$ 78.700,14 em 2017 e R\$ 90.058,69 em 2018.

**Portanto, o valor total gasto pelo Pregão 45/2017 perfaz o valor R\$ 168.758,83 (cento e sessenta e oito, setecentos e cinquenta e oito reais e oitenta e três centavos), durante todo o período contratual (12 meses). Isto representa, por exemplo, apenas o percentual de 8,3% (oito virgula três por cento) do total gasto com medicamentos pelo Município no ano de 2017, deixando clara a sua utilização e dispensação absolutamente extraordinária.”** (peça 26, p. 10)

**“No ano de 2017, o total empenhado com medicamentos perfaz R\$ 2.022.641,59 (dois milhões, vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e um reais e cinquenta e nove centavos), distribuídos da seguinte forma:**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- R\$ 800.000,00 referente a aquisições junto ao Consórcio Paraná Saúde de Medicamentos, referente à **Assistência Farmacêutica Básica**;

- R\$ 300,00 por compra direta;

- R\$ 5.071,60 por dispensa de licitação;

- R\$ 1.137.269,99 por pregão presencial, para atendimento de todos os serviços da Secretaria Municipal de Saúde, inclusive para **uso interno e/ou hospitalar e ambulatorial utilizados no UPA 24 horas, Três Pronto Atendimentos 18 horas, além de 30 unidades básicas de saúde.**" (peça 26, p. 13)

"No ano de **2018**, o total empenhado com medicamentos perfaz, até o momento, **R\$ 1.520.846,96** (um milhão, quinhentos e vinte mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e seis centavos), distribuídos da seguinte forma:

- R\$ 800.000,00 referente a aquisições junto ao Consórcio Paraná Saúde de Medicamentos, referente à **Assistência Farmacêutica Básica**;

- R\$ 720.846,96 por pregão presencial, para atendimento de todos os serviços da Secretaria Municipal de Saúde, inclusive para **uso interno e/ou hospitalar e ambulatorial, serviço de urgência e emergência, utilizados no UPA 24 horas, Três Pronto Atendimentos 18 horas, além de 30 unidades básicas de saúde.**" (peça 26, p. 14)

A unidade técnica, em seu opinativo, entendeu justificada a opção administrativa pela realização de licitação por lotes:

*"(...) há de se considerar as circunstâncias para admitir que as licitações destinadas à aquisição de medicamentos por lote podem servir a condições excepcionalíssimas baseadas na judicialização ou em processos semelhantes, fundadas precipuamente na imprevisibilidade. São fruto de um planejamento possível e ainda assim oportunizam alguma competitividade".* (peça 33, p. 07)

Contudo, a fim de garantir a adequação de aquisição de medicamentos não essenciais ou não padronizados aos princípios que regem as licitações públicas, a unidade técnica propôs a emissão de duas recomendações ao gestor, a saber:

"1. Que licitações baseadas em lote se destinem **exclusivamente** à aquisição de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados, onde a imprevisibilidade não permite melhor definição do objeto da licitação, nem de fragmentação em itens.

2. Que medicamentos adquiridos a partir de licitações baseadas em lote (listas fechadas) sejam destinados exclusivamente a **atendimento imediato** ou a **determinado período de tempo (não superior a 90**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**dias).** Para tratamentos de longo prazo, deverá o Município fazer com que o medicamento requisitado através de processo de judicialização ou assemelhado, seja objeto de licitação que contemple o planejamento devido aos medicamentos essenciais, o que inclui pesquisa de preços baseada nos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, V, Lei 8.666/93), nos termos do Acórdão 1339/19 - STP desta Corte.”

O órgão ministerial ratificou as conclusões da unidade técnica, manifestou-se ainda pela emissão de recomendação adicional de que “os *gestores municipais aprimorem a formulação de seus editais, especialmente quanto à descrição objetiva e precisa dos objetos licitados, inclusive com a adoção do Código BR do Comprasnet, a ser informado com a relação de medicamentos que venham a ser licitados pela municipalidade*” (peça 34, p. 05).

Acolho integralmente as justificativas apresentadas pelo gestor quanto ao apontamento.

As razões apresentadas, aliadas aos valores destinados à aquisição de medicamentos licitados por lote desconto linear, face àqueles medicamentos licitados ‘item a item’, evidenciam tratar-se a licitação questionada de expediente adequado para a aquisição daqueles itens não passíveis de prévio planilhamento e licitação individualizada pelo ente público.

Restou evidenciada a vocação do certame questionado à aquisições de medicamentos para as situações excepcionais, nas quais não há possibilidade de aquisição dos medicamentos mediante licitação por item ou por meio do Consórcio Intergestores Paraná Saúde, e mediante o qual são evitadas aquisições individuais, por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, procedimento pelo qual não se tem garantia de obtenção de preços mais vantajosos para o ente público.

Portanto, discordo das conclusões do *Parquet* no sentido de que a “*opção pela compra de medicamentos por meio de lotes denota, certamente, ausência de planejamento adequado, consistente no desconhecimento dos gestores públicos sobre a necessária demanda por remédios naquela localidade*” (peça 34, p. 04). Ao contrário, entendo que a licitação realizada pelo município denota exatamente a adoção de ação planejada para fins de atender as demandas não previsíveis, razão pela qual entendo haver a improcedência da representação quanto ao primeiro questionamento.

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

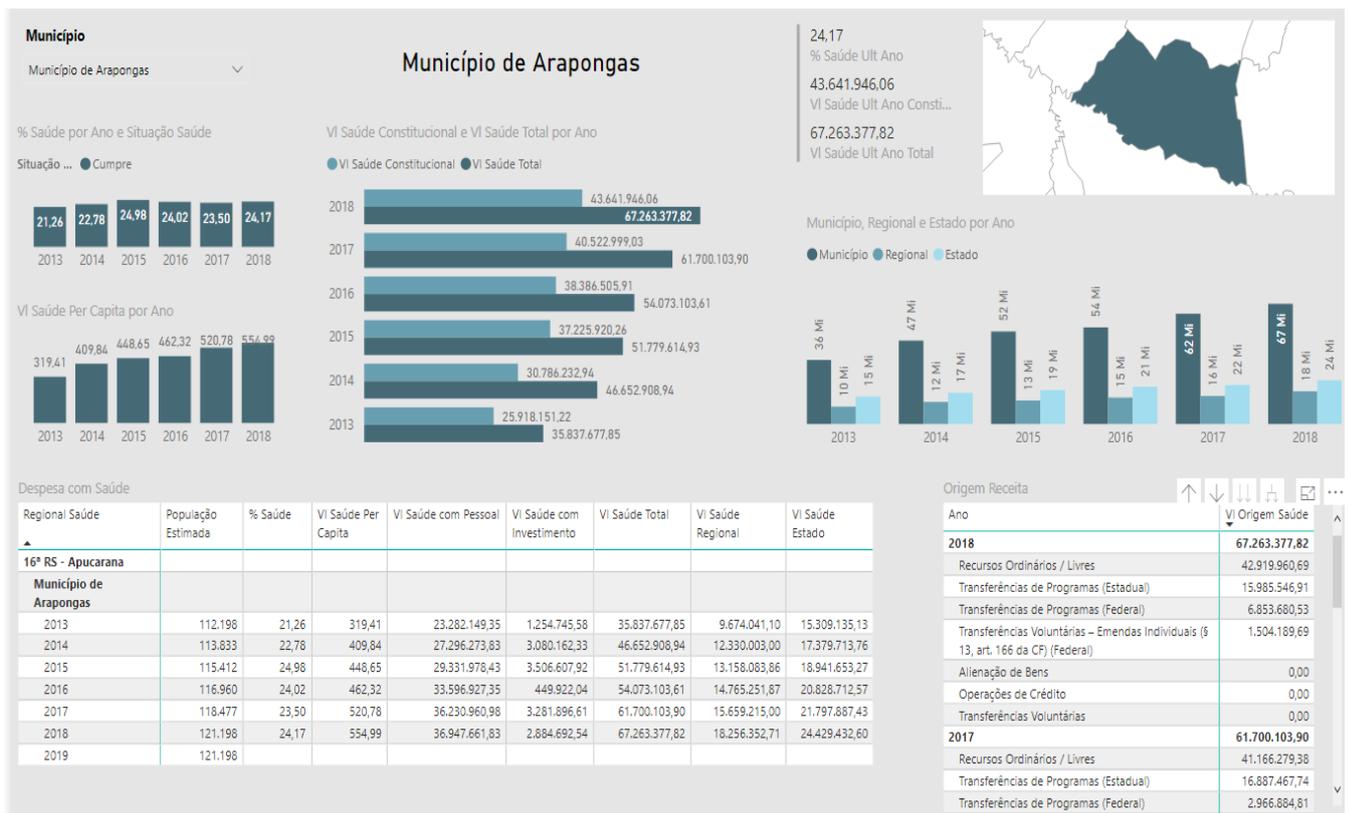


# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

extrapolar os itens ou as quantidades planejadas e previamente licitadas pela administração.

Assim, considerando a população referenciada ao Município de Arapongas, de cerca de 120.000 habitantes, a técnica de aquisição de medicamentos utilizada apresenta-se adequada, vez que a aquisição da quase totalidade dos medicamentos demandados, e cujo consumo tem previsibilidade, é feita através do Consórcio Paraná de Saúde e mediante licitação pelo próprio município dos itens de sua REMUME.

Ademais, necessário confrontar os valores pagos na aquisição de medicamentos por desconto linear face ao total de despesas com saúde no município que, de acordo com as informações constantes do banco de dados deste Tribunal, superaram o montante de 61 milhões de reais em 2017, e o montante de 67 milhões de reais, no exercício de 2018:



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\$ 300.000,00) –, para atendimento de situações não previsíveis, atende inclusive ao princípio da economicidade, eis que a licitação teve o condão de trazer diversos interessados a dela participar. Por outro lado, garante também que, em situações



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

imprevistas seja possível atender o interesse público, com 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 próprias, 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 aquisição por 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 determinado período. E adquirir tudo aquilo que possa ser necessário também seria 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 imprevistas 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 que diz respeito às recomendações sugeridas pela unidade técnica, entendo que a primeira delas deve ser integralmente acolhida, nos seguintes termos: “*que licitações baseadas em lote se destinem **exclusivamente** à aquisição de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*onde a imprevisibilidade não permite melhor definição do objeto da licitação, nem de fragmentação em itens”.*

Quanto à segunda proposição, de que tais aquisições sejam limitadas a um período de 90 dias, entendo que a proposição desconsidera questões práticas, como a desproporcionalidade do custo de eventual procedimento licitatório específico para a aquisição de um único item. Isso porque, via de regra, as licitações para aquisição de medicamentos têm prazo de validade muito superior a 90 dias, e não se justificativa a abertura de um procedimento licitatório específico apenas a fim de garantir a aquisição por item de um ou alguns itens já adquiridos pelo período proposto pela unidade técnica.

Portanto, e diversamente da unidade técnica, entendo que as aquisições imprevistas, inclusive aquelas aquisições de medicamentos para atendimento de ordem judicial, quando se tratar de medicamentos de uso continuado, devem ser ***absorvidas pelas licitações rotineiras do município, por item, na medida em que estas forem sendo realizadas, ou ainda, absorvidas nas demandas do Município junto ao Consórcio Intermunicipal de Saúde, sempre aferida a melhor condição de preço e de recebimento pelo demandante.***

Assim, e já acolhendo a proposição de recomendação proposta pelo órgão ministerial, deve ser emitida recomendação ao ente público no sentido de que: *“nas aquisições de medicamentos não previstas e para tratamentos de longo prazo, deverá o Município fazer com que o medicamento requisitado através de processo de judicialização ou assemelhado, seja integrado na licitação de medicamentos por itens que vier a abrir posteriormente, passando a fazer parte do planejamento para fins de atendimento à demanda municipal, inclusive com a realização de pesquisa de preços baseada nos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, V, Lei 8.666/93), inclusive com a adoção do Código BR do Compranet”.*

### 2.2. Não atendimento ao dever de transparência

A segunda restrição apontada 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)<sup>1</sup>.

Em análise preliminar para fins de recebimento do feito, identifiquei falhas consistentes no atendimento ao dever de transparência, nos termos do Despacho nº 742/18 – GCFAMG (peça 06):

*“Analisando a documentação disponível acerca do Pregão Presencial nº 45/2017, do Município de Arapongas, entendo suficientemente*

---

<sup>1</sup> Destaco que a representação foi protocolada em 06 de julho de 2018, não constando dela referência à Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, posteriormente mencionada na instrução processual.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*demonstrada, de antemão, a violação aos princípios da publicidade e da transparência do processo licitatório, eis que indisponíveis, no Portal da Transparência da entidade, as informações básicas pertinentes ao procedimento competitivo em exame, bem como demais informações e documentos relacionados às despesas posteriormente realizadas com fundamento nele.*

*Destaco, nesse sentido, que busquei as informações devidas quanto à licitações e contratos do Município de Arapongas em seu endereço eletrônico - <http://www.arapongas.pr.gov.br/> - oportunidade na qual, além de identificar grande dificuldade de acesso a toda e qualquer informação acerca das licitações municipais e dos respectivos contratos, especificamente quanto à documentação referente à Licitação 45/2017, identifiquei apenas o comunicado do Pregão e algumas poucas informações pertinentes à ele.*

*Também observei que os filtros disponibilizados no site não encontram as informações requeridas, sendo que, para os poucos dados que se conseguiu acessar foi necessário saber, de antemão, o número do procedimento licitatório e sua espécie.”*

Em sede de defesa, o município discordou da necessidade de disponibilização da integralidade dos procedimentos licitatórios, mas noticiou a adoção de providências para atender ao determinado por esta Corte de Contas:

*“Primeiramente, embora discorde, o Município de Arapongas informa que considerando a decisão lançada neste processo e no Processo 481868/18, passará a disponibilizar os Processos Licitatórios de maneira integral em seu site, a fim de afastar eventual sanção.*

*Contudo, desde já, requer seja dilatado o prazo em, ao menos, 60 (sessenta) dias para tanto, dada a necessidade de sensíveis*

*alterações no Portal da Transparência e remanejamento de servidores e equipamentos apenas para esta finalidade.”*

***No mais, é importantíssimo ressaltar que o Edital, homologação e os contratos relacionados ao Pregão n. 45/2017 encontram-se no Portal da Transparência desde a data de 14/07/2017, conforme tela abaixo, no campo “download”, bastando clicar neste campo para baixar os arquivos: (...).”***

Seguiu aduzindo que não haveria necessidade de disponibilização da íntegra do procedimento licitatório eis que não é este o teor da lei federal sobre o tema, nem tampouco tem sido essa a prática adotada pelos órgãos públicos de um modo geral, além do fato de tais providências implicarem dispêndios consideráveis de recursos públicos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“Em momento algum há previsão expressa da necessidade de se anexar o Processo de Licitação integralmente no Portal da Transparência. O que se exige, em verdade, é que todas as informações fundamentais estejam à disposição. Pela leitura legislativa, extrai-se que apenas o Edital, Resultados e contratos celebrados devem estar integralmente disponíveis, e não o procedimento integral. Aliás, este próprio respeitável Tribunal de Contas do Estado do Paraná, salvo melhor juízo, não tem disponibilizado em seu Portal os seus Processos Licitatórios na íntegra, mas sim as peças fundamentais, como: Editais, Contratos, Resultados (decisões sobre impugnações etc.), o que, aliás, este Município entende por correto, dada a interpretação da Lei.” (peça 26, p. 16-17)*

A unidade técnica rebateu os argumentos de defesa, aduzindo:

*(...) há de se considerar não apenas a leitura de uma lei, mas sim todo o ordenamento que reconhece importância e o dever de se dar publicidade e garantir a transparência dos atos praticados pela administração pública.*

*Deste ordenamento faz parte a Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, a qual determina a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais, em tempo real, em seus sites, como se depreende de seus arts. 1º e 2º, transcritos a seguir:*

*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.*

*Parágrafo único. O órgão responsável pelo processo licitatório disponibilizará pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital.*

*Art. 2º Quando os editais de licitação forem veiculados pela imprensa escrita, falada ou televisionada deverão informar os sites onde estarão disponibilizadas as íntegras dos processos licitatórios.*

*(peça 33, p. 08)*

Ainda assim, a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu **cumprido** o dever de transparência, vez que *“Em consulta ao Portal de Transparência do Município de Arapongas, observa-se que a Administração Municipal procedeu à disponibilização da íntegra do processo licitatório impugnado, bem como de outros certames avaliados na forma de amostragem, havidos após a determinação constante da cautelar.” (peça 33, p. 08).*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O *Parquet*, diversamente, entendeu que “comprovado que o Município ainda **não** disponibiliza a íntegra do processo licitatório em seu portal, impõe-se a emissão de determinação para que a municipalidade insira as informações no site, bem como passe a observar os preceitos da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018.” (peça 34, p. 05).

Acessando novamente o portal da Transparência Municipal, verifica-se a efetiva disponibilidade das informações pertinentes ao certame objeto da presente representação. Contudo, em busca de informações gerais acerca das licitações municipais sobre aquisição de medicamentos, de forma geral, verifica-se a impossibilidade de acesso específico através do **objeto licitado**, o que prejudica severamente o controle social da atuação municipal.

De fato, o [site de transparência municipal](#) contém link que oferece acesso **limitado**<sup>2</sup> às informações devidas para atendimento à publicidade dos atos de despesa municipal, sendo particularmente falha a impossibilidade de acesso ao “**objeto**” licitado. Também considero relevante registrar a impossibilidade de aferir, no portal da transparência municipal, quais foram as aquisições efetivadas após a formação do registro de preços questionado, 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.

Dessa feita, entendo que deve ser emitida **determinação** ao ente público para 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.

Assim, entendo que não foi atendida adequadamente a determinação contida no Acórdão nº 1852/18-STP, vez que o acesso à informação se apresenta incompleto e difícil.

Contudo, considerando que os recursos utilizados na licitação questionada são próprios dos municípios, **não entendo exigível dos municípios o atendimento ao previsto na Lei Estadual nº 19.581/2018**, eis que deve ser respeitado o princípio da autonomia municipal (artigo 30 da Constituição Federal),

2

A captura de tela mostra o menu de navegação do sistema de transparência municipal. O menu contém ícones e rótulos para: Suprimentos, Receitas, Despesas, Pessoal, Relatórios Legais, Contas Públicas e Educação. Abaixo do menu, há uma barra de navegação com links para Início, Suprimentos e Licitações. À direita, uma barra indica 'Informações Atualizadas em 29/08/2019'. Na parte inferior, há um formulário de busca com campos para: Ano Licitação (2019), Modalidade (Todos), Situação (Todos), Unidade Gestora (Todos) e um campo de filtro com o texto 'Licitação - Número' e 'Igual'. Um botão 'Consultar' está à direita do campo de filtro.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especialmente tendo em vista a competência legislativa exclusiva da União para tratar de **normas gerais** de licitações (artigo 22, XXVII, da Constituição Federal).

Também entendo que deve ser ponderado o excessivo custo na disponibilização integral de procedimentos licitatórios, com pouca ou nenhuma vantagem quanto à transparência dos atos de despesa municipal, como destacado pelo ente representado em sua defesa:

*“(...) desarrazoado exigir-se a disponibilização completa e antecipada dos Processos Licitatórios em sua integralidade, valendo dizer que aquele cidadão que tiver interesse em obtê-los, basta que requeira. Frise-se que há procedimentos licitatórios com milhares de páginas, sendo que o custo de alimentação do sistema será altíssimo, pois deverão ser disponibilizados funcionários e equipamentos que praticamente exercerão apenas esta função, qual seja, alimentar o sistema, sem que haja esta obrigação em lei.*

***Portanto, nobres Conselheiros e equipe técnica deste r. Tribunal, seja por ausência de previsão legal quanto à obrigatoriedade de disponibilização integral e antecipada dos Processos Licitatórios, seja pela ausência desta disponibilização neste Tribunal e nas mais altas Cortes Judiciais do país (v.g., STF), ou seja pelo altíssimo custo/trabalho para a disponibilização (centenas de processos por ano que podem possuir milhares de páginas cada um), requer seja revogada a medida cautelar neste sentido e, no mérito, indeferida a representação nesta parte, conforme art. 406, do Regimento Interno deste Tribunal.”*** (peça 26, p. 17-18)

Apresenta-se, pois, mais adequada a modificação da ordem cautelar emitida no Despacho nº 742/18 – GCFAMG (peça 06) e confirmado no Acórdão nº 1852/18 – STP, para que seja determinada a adequada disponibilização de **fácil acesso** das informações concernentes aos seus processos licitatórios, como preconiza a lei federal, permitindo-se a busca de “objeto licitado”, dos respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, sendo possível a identificação inclusive dos valores envolvidos, do nome dos participantes da licitação, bem como do nome dos contratados pela administração.

Dessa feita, e acolhendo parcialmente a defesa municipal, entendendo que deve ser emitida nova **determinação** ao Município de Arapongas, a fim de que, nas licitações realizadas **o ente municipal atenda ao dever de transparência**, com vistas ao atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, ou seja, 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 aos principais elementos de seus procedimentos licitatórios, com indicação clara de seus objetos e valores, e com possibilidade de **acesso direto** aos elementos essenciais das licitações, como “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 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 **determinação** ao Município de Arapongas para que:

**a)** quanto aos itens adquiridos mediante licitação por lista A-Z, de forma excepcional, potencialmente menos econômica do que a licitação por itens, seja a aquisição 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;

**b)** em atendimento ao **dever de transparência** fixado na Lei nº 12.527/2011, 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 aos principais elementos de seus procedimentos licitatórios, com indicação clara de seus objetos e valores, e 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 Arapongas e seus gestores e agentes públicos:

**a)** que licitações baseadas em lote se destinem **exclusivamente** à aquisição de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados, onde a imprevisibilidade não permite melhor definição do objeto da licitação, nem de fragmentação em itens;

**b)** nas aquisições de medicamentos não previstas e para tratamentos de longo prazo, deverá o Município fazer com que o medicamento requisitado através de processo de judicialização ou assemelhado, seja integrado na licitação de medicamentos por itens que vier a abrir posteriormente, passando a fazer parte do planejamento para fins de atendimento à demanda municipal, inclusive com a realização de pesquisa de preços baseada nos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, V, Lei 8.666/93), inclusive com a adoção do Código BR do Compranet;

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 **determinação** ao Município de Arapongas para que:

a) quanto aos itens adquiridos mediante licitação por lista A-Z, de forma excepcional, potencialmente menos econômica do que a licitação por itens, seja a aquisição 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;

b) em atendimento ao **dever de transparência** fixado na Lei nº 12.527/2011, 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 aos principais elementos de seus procedimentos licitatórios, com indicação clara de seus objetos e valores, e com possibilidade de **acesso direto** aos elementos essenciais das licitações, como “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”.

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

a) que licitações baseadas em lote se destinem **exclusivamente** à aquisição de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados, onde a imprevisibilidade não permite melhor definição do objeto da licitação, nem de fragmentação em itens;

b) nas aquisições de medicamentos não previstas e para tratamentos de longo prazo, deverá o Município fazer com que o medicamento requisitado através de processo de judicialização ou assemelhado, seja integrado na licitação de medicamentos por itens que vier a abrir posteriormente, passando a fazer parte do planejamento para fins de atendimento à demanda municipal, inclusive com a realização de pesquisa de preços baseada nos praticados no âmbito dos órgãos e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidades da Administração Pública (art. 15, V, Lei 8.666/93), inclusive com a adoção do Código BR do Compranet;

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

**a)** expedição de ofício à Câmara Municipal de Arapongas, 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 e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Sala das Sessões, 18 de setembro de 2019 – Sessão nº 33.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente