



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 481868/18
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, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ARAPONGAS, SERGIO ONOFRE DA SILVA, VALDINEI JULIANO PEREIRA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 3837/19 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Aquisição de medicamentos. Pela procedência parcial com expedição de recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, noticiando supostas irregularidades no Pregão n.º 83/17, do MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, que teve como objeto o *“registro de preços para futura aquisição de medicamentos básicos e emergenciais, em atendimento à secretaria municipal de saúde”*.

O Representante alega que:

a) Ao proceder a compilação dos dados extraídos da ata de julgamento da licitação, constatou-se as seguintes informações: do total de 206 itens, 03 (1,45%) foram fracassados e 203 foram válidos (98,55%). Dos itens válidos, tem-se 61 itens (30,04%) com três ou mais rodadas de lances, 44 itens (21,67%) com duas rodadas, 95 (46,79%) com apenas uma rodada e 03 (1,47%) com nenhuma rodada, revelando que mais da metade dos itens válidos não obtiveram ambiente competitivo capaz de estimular a redução de preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Observa-se a omissão do pregoeiro ao não estimular a competitividade do certame, assim como omissão do parecerista e da autoridade que homologou o certame.

c) Identificou-se a prática de sobrepreço em torno de 7,81% e 3,27% respectivamente, gerando um valor dispendido superior ao preço de mercado na ordem de R\$ 279.835,10 e R\$ 117.320,00 (média do preço médio e da mediana) e violando o princípio da escolha da melhor proposta para a administração pública.

Por fim, requereu, liminarmente, *“a concessão de medida cautelar para determinar que o Município de Arapongas disponibilize, na íntegra, todos os procedimentos licitatórios realizados, no prazo máximo de 15 (quinze) dias.”* A medida cautelar foi deferida por meio do despacho nº 1024/18 – GCAML (peça nº 64), que também determinou a citação dos interessados.

O **MUNICÍPIO DE ARAPONGAS**, em conjunto com os Srs. SÉRGIO ONOFRE DA SILVA (Prefeito Municipal), DIEGO JOSÉ BERROCAL (Procurador Municipal) e VALDINEI JULIANO PEREIRA (Pregoeiro) apresentaram contraditório (peças nº 83 a 138) alegando que:

a) Preliminarmente, informam que apesar de considerarem desarrazoada a medida cautelar deferida, o Município passará a disponibilizar os procedimentos licitatórios em seu site;

b) A Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, não prevê em seu bojo, em nenhum momento, a necessidade de divulgação integral dos processos licitatórios, mas tão somente seus dados fundamentais;

c) A alegação de que não houve ambiente competitivo não deve prosperar em razão da quantidade de empresas diferentes que venceram itens no processo licitatório;

d) A ocorrência de reduzida quantidade de lances na sessão não configura por si só ausência de ambiente competitivo ou omissão dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsáveis em estimular a competitividade, já que a busca da melhor proposta foi realizada pelo pregoeiro quando tentou negociar mesmo após a fase de lances com a licitante que ofereceu a proposta vencedora, como declarado em ata;

e) Não houve omissão do pregoeiro na condução do certame que tenha prejudicado a busca pela melhor proposta, pois foram cumpridos todos os deveres impostos pela Lei nº 10.520/02 no decorrer do Pregão nº 083/17;

f) A manifestação pela homologação do certame é facultativa, haja vista a ausência de previsão legal de sua obrigatoriedade ou vinculação, não havendo, portanto, responsabilidade do parecerista. Ademais, não houve erro grosseiro, dolo ou culpa;

g) As diferenças alegadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em um momento por volta de 7% e em outro por volta de 3%, não caracterizam violação ao princípio da seleção da melhor proposta, pois deve ser considerada uma margem de flutuação normal do mercado, até mesmo para evitar responsabilização injusta do gestor público;

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante a Instrução n.º 1364/19 (peça n.º 139), opina pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação, sem incidência de responsabilização, tendo em vista a Regularidade do Pregão nº 083/2017, com expedição de determinação aos gestores de Arapongas para que: (i) continuem disponibilizando integralmente os procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitações no Portal de Transparência; (ii) adotem e explicitem a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, observando o disposto no Acórdão 1393/2019 (Pleno) deste Tribunal de Contas quando da aquisição de medicamentos.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 544/19 (peça n.º 140), manifesta-se pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação, opinando pela irregularidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Pregão n.º 83/2017, com exceção ao contido no pedido de letra “e” do referido petítório, haja vista o cumprimento da determinação cautelar, recomendando-se ao Município de Arapongas que mantenha a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitação em seu Portal da Transparência.

É o relatório.

II – VOTO

Cinge-se a controvérsia à análise de supostas irregularidades no procedimento que envolve o Pregão n.º 83/17, do MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, que teve como objeto o *“registro de preços para futura aquisição de medicamentos básicos e emergenciais, em atendimento à secretaria municipal de saúde”*.

A alegação de ausência de ambiente competitivo capaz de estimular a redução de preços não merece prosperar diante dos argumentos apresentados pelo Município de Arapongas, que se baseiam em fatos verificados no desenrolar do certame e na inexistência de exigência legal quanto ao número mínimo de lances, *in verbis* (peça nº 83):

Destaca-se, ainda, que não há ilegalidade e não configura omissão do prefeito, do pregoeiro ou do procurador jurídico, pelo simples fato de ter ocorrido duas ou uma rodada de lances na licitação. Se não há vedação legal em aceitar uma única proposta no pregão, sendo possível inclusive ocorrer por exemplo o encaminhamento de apenas uma proposta escrita sem a presença de representante para participar da fase de lances, como considerar irregular procedimento em que houve a exclusão de diversas licitantes que ofertam propostas acima de 10% da de menor valor, e posteriormente na fase de lances há tentativa de negociação sem sucesso devido a negativa das licitantes. Sendo assim, a ocorrência de reduzida quantidade de lances na sessão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não configura por si só ausência de ambiente competitivo ou omissão dos responsáveis em estimular a competitividade, visto que a busca da melhor proposta foi realizada pelo pregoeiro quando tentou negociar mesmo após a fase de lances com a licitante que ofertou a proposta vencedora, como declarado em ata.

Quanto às supostas omissões do pregoeiro, do parecerista e da autoridade que homologou o certame ao não estimularem a competitividade do certame, o município comprovou a lisura da atuação do pregoeiro durante o processo licitatório (peça nº 83) e afirmou que *“a reduzida quantidade de lances na sessão não configura, por si só, ausência de ambiente competitivo ou omissão dos responsáveis por estimular a competitividade, pois a busca da melhor proposta foi realizada pelo pregoeiro quando tentou negociar com a licitante mesmo após a fase de lances, como declarado em ata.”*

Frise-se que embora o Ministério Público junto ao Tribunal Contas tenha indicado a ocorrência de sobrepreço no referido procedimento licitatório a partir da comparação dos valores registrados no certame com a média e mediana daqueles constantes nos bancos de dados - BPS e Comprasnet, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 1364/19 (peça nº 139), apontou a inadequação da metodologia utilizada pelo órgão ministerial para aferição do suposto sobrepreço, ainda mais diante da complexidade e especificidades envolvidas no mercado de medicamentos.

O Acórdão nº 1393/2019 (Pleno) desta Corte de Contas frisou a obrigatoriedade da consulta às bases públicas. Estabeleceu, entretanto, que as mesmas não podem ser utilizadas como critério único. Vide a seguinte resposta oriunda da consulta que o originou:

Os valores registrados pelos Municípios no banco de preços em saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilizados como critério único de formação de preço máximo?

Resposta: Não. Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde - BPS e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para formação do preço de referência, como o COMPRASNET (âmbito federal) e o COMPRASPARANA (âmbito estadual) e a cotação direta a fornecedores. Há que se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Todas as consultas realizadas devem constar expressamente e de forma detalhada e justificada do procedimento administrativo utilizado para a definição do preço de referência.

Considerando-se que a consulta às bases de dados oficiais pode se mostrar insuficiente para a precificação de medicamentos, infere-se que o cálculo de sobrepreço também deve observar essas deficiências. Nesse sentido, vide o seguinte trecho retirado do Acórdão nº 1314/19 - Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

"Dessa forma, a inclusão da consulta ao BPS na pesquisa realizada pelo município pode auxiliar significativamente o gestor local, que não pode descuidar, todavia, das peculiaridades da realidade municipal, tais como quantidade de itens licitados, modalidade licitatória escolhida, acessibilidade para entrega dos objetos, etc. Note-se, assim, que a consulta restrita a bancos de dados oficiais também pode se mostrar insuficiente, justamente por não levar em consideração as peculiaridades de cada processo licitatório em si considerado, razão pela qual a pesquisa deve ser ampla e diversificada."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em distintas ocasiões, já condenou a utilização do Banco de Preços em Saúde - BPS diante da identificação de fragilidades no sistema:

(...) o Banco de Preços em Saúde não deve ser utilizado como parâmetro legítimo para a apuração de sobrepreço em medicamentos, tendo em vista as fragilidades e limitações por ele apresentadas, tais como cálculo da média com base nos dezoito meses anteriores, alimentação voluntária e registro apenas das aquisições do setor público, sem possibilitar a obtenção do preço de mercado (Acórdãos 1.146/2011, 1.988/2013 e 1.561/2013 - Plenário e Acórdão nº 384/2014 - 2ª Câmara).

A Unidade Técnica destaca alteração importante que veio a fortalecer o Banco de Preços em Saúde implementada pela Resolução nº 18, de 20 de junho de 2017, oriunda da Comissão de Gestores Tripartite, a qual tornou obrigatório o envio das informações ao BPS¹ a partir de 1º de dezembro daquele ano. Entretanto, tal obrigatoriedade se deu após realização do Pregão nº 083/2017, datada de 19/10/2017 (peça nº 89).

Infere-se que o a média de preços calculada com base nos 18 meses pregressos e o fato de o registro das informações não ser obrigatório à época do pregão constituem riscos para cálculo de parâmetros que indiquem sobrepreço, pois ignoram elementos importantes do mercado de medicamentos.

Nos presentes autos, o Ministério Público de Contas não informa quais os parâmetros empregados, tampouco a eventual utilização de filtros quando da pesquisa de preços efetuada junto ao BPS e Comprasnet. Aduz apenas a utilização de média ponderada, média e mediana (peça nº 4).

¹ Disponível em <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/junho/26/Resolucao-n18-da-Comissao-Intergestores-Tripartite-CIT-de-20-de-junho-de-2017.pdf> (Acesso em: 06/11/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal, a metodologia utilizada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no presente caso mostra-se bastante diferente daquela empregada pelo Tribunal de Contas da União quando da aferição de sobrepreço em licitações de medicamentos baseadas na comparação com valores constantes em bancos de dados.

Nessas situações, a prática usual das unidades técnicas do Tribunal de Contas da União tem sido levar em consideração os maiores valores unitários encontrados nas bases de dados pesquisadas, as quais incluem as mais diversas fontes, tais como as licitações anteriores realizadas pelo mesmo órgão, conforme o seguinte julgado:

A metodologia de apuração do prejuízo utilizada pela unidade técnica para imputação de débito se baseou no confronto entre os preços contratados dos medicamentos com parâmetros referenciais de preços de mercado obtidos mediante utilização dos maiores valores unitários identificados dentre as seguintes fontes: a) maior valor dos preços constantes do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS); b) valores praticados no Pregão 32/2007 (realizado pela própria Funasa, unidade central); e c) valores praticados no Pregão 44/2006 (também conduzido pela Funasa, regional do Mato Grosso do Sul) . **O referencial para a imputação de débito foi o maior desses valores.** A pesquisa realizada pela unidade instrutiva no BPS também incorporou outros preços registrados no Siasg/ComprasNet, a partir do auxílio de integrantes da equipe responsável pelo aludido Banco de Preços no Ministério da Saúde, o que aumentou a quantidade de registros e conferiu maior robustez ao BPS como parâmetro para imputação de débito. Acórdão nº 636/2019 – Plenário (grifo nosso).

Similarmente ao que ocorre com a pesquisa de preço para o estabelecimento dos valores referenciais, a metodologia para a aferição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobrepreço em licitações de medicamentos deve ser ampla e utilizar-se de fontes variadas a fim de se atingir maior fidedignidade, não podendo ser limitada à comparação com a média de valores constantes em um ou outro banco de dados, devendo levar em consideração, ainda, diversos critérios e peculiaridades que interferem nos preços concretamente praticados.

No que se refere à disponibilização, na íntegra, dos procedimentos licitatórios e contratos celebrados pelo Município no Portal de Transparência, procede a argumentação trazida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Ao contrário do que defende o Município de Arapongas, a disponibilização parcial da documentação, além de afrontar o princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o disposto nos arts. 8º, §1º, III, IV e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011², e arts. 48, § 1º, II e 48-A, I, da Lei Complementar nº 101/2000³, acaba por inviabilizar o adequado exercício do controle social e das atividades dos órgãos de controle externo, dificultando, assim, a prevenção e detecção de inúmeras possíveis irregularidades.

Frise-se que a Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, determina a disponibilização, em tempo real, nos sites dos órgãos estaduais e municipais, da íntegra dos processos licitatórios, nos termos de seus arts. 1º e 2º:

² 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:

(...)

III - registros das despesas;

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

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

³ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (...) II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Embora essa lei seja posterior à realização do Pregão nº 083/2017, ela se aplica aos procedimentos licitatórios posteriores a sua entrada em vigor, que também não tinham sido disponibilizados no Portal da Transparência do município.

Em sua manifestação (peças nº 83 a 138), o município informou que deu cumprimento à medida cautelar, indicando o endereço eletrônico para acesso à integralidade dos procedimentos licitatórios, o que foi ratificado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, por sua vez, após visita ao referido site (Instrução nº 1364/19 - peça nº 139).

Assim, embora o Município de Arapongas não estivesse disponibilizando integralmente as informações e documentos referentes às licitações e contratos celebrados quando da propositura da Representação, nota-se que a administração municipal corrigiu as falhas apontadas, atualizando o Portal da Transparência de forma a permitir o acesso à informação e o efetivo controle da administração pública, tanto pela sociedade em geral quanto pelos órgãos de controle externo.

Considerando, portanto, o período de descumprimento Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, durante o qual restou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prejudicado o controle social e o próprio acesso de interessados aos detalhes dos respectivos certames, esta Representação deve ser julgada parcialmente procedente, deixando-se, contudo, de aplicar a multa sugerida pelo Ministério Público de Contas, em virtude da regularização das impropriedades no curso da instrução.

Finalmente, acolho o pleito de expedição de recomendações ao Município de Arapongas, confirmando a cautelar anteriormente concedida, para que se mantenha a disponibilização no Portal de Transparência da íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município, bem como para que adote e explicita a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, observando o disposto no Acórdão 1393/2019 (Pleno) deste Tribunal de Contas quando da aquisição de medicamentos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, considerando-a procedente apenas em relação ao descumprimento da Lei de Transparência e à deficiência de pesquisa na fase interna da licitação.

Expeça-se, ainda, recomendação ao Município de Arapongas para que:

- a) A fim de garantir a constante atualização das informações e documentações disponíveis no Portal de Transparência, confirmando-se a cautelar anteriormente concedida, continue disponibilizando no referido endereço eletrônico a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrado pelo Município;
- b) Implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da formação dos preços de referência em licitações para aquisição de medicamentos, utilizando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, as quais deverão constar expressamente, de forma detalhada e justificada, no respectivo procedimento administrativo, a fim de que se possa avaliar, efetivamente, a eficiência e eficácia da metodologia utilizada.

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

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I – **Conhecer** a presente Representação da Lei nº 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la **parcialmente procedente**, considerando-a procedente apenas em relação ao descumprimento da Lei de Transparência e à deficiência de pesquisa na fase interna da licitação;

II – **recomendar** ao Município de Arapongas para que:

(i) a fim de garantir a constante atualização das informações e documentações disponíveis no Portal de Transparência, confirmando-se a cautelar anteriormente concedida, continue disponibilizando no referido endereço eletrônico a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrado pelo Município;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ii) implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da formação dos preços de referência em licitações para aquisição de medicamentos, utilizando múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, as quais deverão constar expressamente, de forma detalhada e justificada, no respectivo procedimento administrativo, a fim de que se possa avaliar, efetivamente, a eficiência e eficácia da metodologia utilizada;

III – determinar o encaminhamento à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 175-L e 248 do mesmo diploma legal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2019 – Sessão nº 43.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente