



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 546510/18

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARIALVA

INTERESSADO: CLAUDIO VIRGENTIN, DUOMED PRODUTOS MEDICOS E HOSPITALARES - EIRELI, JOAO ROBERTO DE SA, MARCOS DIAS DOS SANTOS, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE MARIALVA, VICTOR CELSO MARTINI

PROCURADOR: KELLY CARIOCA TONDINELLI

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 331/20 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Representação da Lei nº 8.666/93. Licitação para aquisição de medicamentos. Desatendimento aos deveres relacionados à transparência. Procedência parcial. Emissão de recomendações.

#### 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 aos Editais de Pregão nº 14/2017, 79/2017 e 121/2017 do Município de Marialva, cujo objeto foi a “*aquisição de medicamentos destinados à Secretaria Municipal de Saúde*” nos valores máximos, respectivamente, de R\$ 500.663,28 (quinhentos mil, seiscentos e sessenta e três reais e vinte e oito centavos), R\$ 1.194.577,00 (um milhão, cento e noventa e quatro mil, quinhentos e setenta e sete reais) e R\$ 1.076.215,36 (um milhão e setenta e seis mil, duzentos e quinze reais e trinta e seis centavos).

O órgão ministerial sustentou haver identificado as seguintes restrições nos referidos procedimentos licitatórios:

*a) não cumprimento do artigo 3º, caput, e no artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93, aliado a falhas na demonstração da metodologia de formação dos preços dos orçamentos prévios constantes dos editais e ainda, ocorrência de sobre-preço em relação ao conjunto de preços do BPS e do Comprasnet;*

*b) ausência de ambiente competitivo, em razão do baixo número de rodadas de disputa para cada um dos itens válidos licitados em cada um dos procedimentos;*

*c) considerando que o item 2.2 do Edital do Pregão nº 079/2017 limitou a participação no certame a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, irregularidade na participação indevida da empresa Duomed Produtos Médicos e*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Hospitales Ltda – EPP, inscrita no CNPJ nº 82.387.226/0001-51, que no período teria receita significativamente superior ao limite para o enquadramento exigido para participação;*

*d) ausência da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município, violando o princípio da publicidade e em franco descumprimento à Lei 12.527/2011.*

Também apontou como restrição a *não adoção do Código BR* do Comprasnet pelo ente Municipal.

Nos termos do Despacho nº 870/18 – GCFAMG (peça 14), recebi a Representação, e, quanto ao apontamento de *ausência da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município*, concedi a cautelar requerida, determinando ao Município de Marialva a adoção imediata de medidas aptas a garantir a disponibilidade, na íntegra, no Portal da Transparência do Município, de todos os procedimentos licitatórios realizados, bem como a adoção de medidas destinadas à manutenção do referido Portal permanentemente atualizado. No mesmo ato, determinei a inclusão, na autuação, do ente e agentes passíveis de responsabilização, determinando sua subsequente citação.

O Despacho foi homologado pelo órgão colegiado, consoante Acórdão nº 2814/18 - STP (peça 51).

O Município de Marialva prontamente declarou acolhimento da ordem cautelar emitida, requerendo, na mesma oportunidade, o prazo de 90 dias para a digitalização e disponibilização na íntegra de todos os seus procedimentos licitatórios (peça 31).

A empresa Duomed Produtos Médicos e Hospitales Ltda – EPP, após citada, apresentou nos autos defesa sustentando a regularidade de sua participação nos certames inquinados de ilegais (peças 33-36, 41-49 e 55-59).

O Município de Marialva, o prefeito Victor Celso Martini, o Secretário de Administração Claudio Virgentin, e o pregoeiro Marcos Dias dos Santos apresentaram contraditório (peça 65), no qual, após prestar esclarecimentos sobre a estrutura da saúde pública no Município, defenderam a plena regularidade dos pregões presenciais questionados, rebatendo os argumentos do MPC-PR face às supostas irregularidades de sobrepreço, ausência de ambiente competitivo e admissão de empresa erroneamente enquadrada como EPP em lote específico.

O Controlador Interno do Município Sr. João Roberto de Sá, inobstante citado, não apresentou manifestação.

Mediante a Instrução nº 3677/19 - GCM (peça 71), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela **procedência parcial** do feito, em razão de configurada, *a priori*, a ausência da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município. Por outro lado, manifestou-se pela improcedência dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apontamentos relacionados à prática de sobrepreço, por não evidenciada, de ausência de ambiente competitivo, face o entendimento de que a competitividade não pode ser medida apenas pelo número de lances, e ainda, de indevida participação de empresa desenquadrada em ME e/ou EPP, em razão da ausência de indícios efetivos de inadequado enquadramento da licitante. Quanto ao apontamento de obrigatoriedade do uso do Código BR, concluiu que a providência vem sendo adotada adequadamente pelo Município, sugerindo emissão de recomendação e monitoramento nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno.

Em sentido diverso, no Parecer nº 942/19 – 2PC (peça 73), o Ministério Público de Contas opinou pela *procedência* da Representação, ratificando os apontamentos constantes do pedido exordial, dos quais excluiu apenas os pedidos das letras ‘h’ e ‘j’, relacionados ao cumprimento do dever da transparência e à adoção do Código BR na descrição dos medicamentos, eis que cumprida pelo Município a determinação Cautelar emitida por esta Corte. Opinou ainda *pelo* sancionamento da Empresa Duomed Produtos Médicos e Hospitalares Ltda – EPP, por violação ao artigo 3º, II, c/c aos artigos 47 e 48 da LC nº 123/2006, com a proibição de contratar pelo poder público pelo prazo de 03 (três) anos, nos termos do artigo 96, caput, da LOTCE/PR, combinado ao art. 12, III, da Lei nº 8.429/92. Conclusivamente, sugeriu *emissão de* recomendação ao Município para que mantenha integralmente disponibilizados os procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitação em seu Portal da Transparência.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Deve ser julgada parcialmente procedente a presete representação, ante o reconhecimento que, à época de sua interposição, o Município de Marialva não estava cumprindo adequadamente as determinações da Lei nº 12.527/2011, pelas razões de fato e de direito que passo a expor.

### 2.1. Não atendimento ao dever de transparência

A restrição relacionada à falha na disponibilização de documentos essenciais referentes ao pregão em análise no Portal da Transparência do representado, em violação ao que determina a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), foi item apontado pelo representante e confirmado no exame preliminar do feito, consoante destacado no Despacho nº 810/18 – GCFAMG (peça 14):

*“Analisando a documentação disponível acerca dos Pregões nº 014, 079 e 121/2017 do Município de Marialva, entendo suficientemente demonstrada, de antemão, a violação aos princípios da publicidade e da transparência do processo licitatório, eis que indisponíveis, no Portal da Transparência da entidade, a totalidade das informações básicas pertinentes aos procedimentos competitivos, e pertinentes às próprias despesas posteriormente realizadas com fundamento neles.*”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Buscando as informações quanto à licitações e contratos do Município em seu endereço eletrônico<sup>6</sup>, especificamente quanto à documentação referente às licitações em comento – Pregões nº 014, 079 e 121/2017 – foi possível confirmar a assertiva do Ministério Público de Contas” (peça 14, p. 03)*

Em sua manifestação inaugural, o Município confirmou o fato:

*“O Município de Marialva vem informar que já disponibiliza no Portal da Transparência todos os Editais de Licitação, Atas de Reunião e Julgamento, Homologação e Contratos, e vem adotando providências para que todos os procedimentos licitatórios realizados sejam disponibilizados no Portal da Transparência, porém pra que seja dado efetivo cumprimento a cautelar requer a concessão d de 90 (noventa) dias para que todos os procedimentos sejam digitalizados e disponibilizados na íntegra no Portal da Transparência do Município.” (peça 31)*

A unidade técnica, em análise conclusiva, entendeu que o item foi devidamente corrigido:

*“Há de se considerar todo um regime jurídico que reconhece importância e o dever de se dar publicidade e garantir a transparência dos atos praticados pela administração pública.*

*Deste regime 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.*

*Assim, opina-se pela procedência do quesito. Opina-se pela não responsabilização do gestor representado, entretanto, face à anuência, demonstrada no contraditório (peça 31), à ordem de publicação da íntegra dos procedimentos licitatórios exarada na medida cautelar.*

*Em pesquisa ao portal da transparência do Município de Marialva, constatou-se que o ente vem publicando os procedimentos licitatórios na íntegra, utilizando-se inclusive do Código BR. Para tanto, utilizou-se como amostra o Pregão 71/20192, cujo objeto também versa sobre aquisição de medicamentos.” (peça 71, p. 04-05)*

Acompanhando as conclusões da unidade técnica e a manifestação ministerial contida no Parecer nº 695/18 – 1PC (peça 38, p. 02), entendo que, após a interposição da representação, passou a ser atendido de forma satisfatória pelo Município de Marialva o dever de transparência.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em consulta ao Portal de Transparência<sup>1</sup>, observo que a Administração Municipal tem envidado esforços para melhorar o acesso às informações de interesse público, com a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios que realiza.

A melhoria na forma de acesso e disponibilização de dados de relevância social é evidente, devendo ser afastadas as sanções inicialmente previstas para o descumprimento à Lei da Transparência.

Esclareço, contudo, que revisando meu posicionamento inicialmente defendido, passei a entender que deve ser ponderado o excessivo custo na disponibilização **integral** dos procedimentos licitatórios, com pouca ou nenhuma vantagem quanto à transparência dos atos de despesa municipal. De fato, entendo desarrazoada a *exigência da disponibilização completa e antecipada dos Processos Licitatórios em sua integralidade, tendo em vista o custo para a alimentação do sistema envolvendo a disponibilização de funcionários e equipamentos, sem que haja esta obrigação em lei*. Ademais, a disponibilização integral dos processos de licitação não necessariamente favorece o acesso à informação. O excesso de dados pode, ao contrário, prejudicar o efetivo acesso às informações, confundindo e dispersando o foco dos dados de efetivo interesse da coletividade e do controle social.

Evidentemente, a mitigação das exigências quanto à disponibilização integral no portal da transparência, pelo Poder Público, dos processos licitatórios realizados, não mitiga o dever de apresentar, sempre que requerido, a integralidade desses processos àqueles que assim o requererem com vistas a aferir a regularidade de todo o procedimento de compra.

Apresenta-se, pois, mais adequada que se determine aos entes públicos que mantenham disponibilizadas as 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, da homologação, da adjudicação, dos nome dos contratados pela administração, e das efetivas aquisições decorrentes desses contratos.

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

Dessa feita, o item deve ser tido por regularizado, emitindo-se recomendação ao Município de Marialva a fim de que nas licitações realizadas **o ente municipal mantenha atendimento ao dever de transparência**, com vistas ao

---

<sup>1</sup> <http://portaltransparencia.marialva.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, mantendo as providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade sejam **de fácil acesso**, nos 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 “editais”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”.

**Conclusão: item regularizado com emissão de recomendação.**

### 2.2. Do apontamento de ocorrência de sobrepreço

O MPC-PR, ao estabelecer uma comparação entre os valores licitados e o valor dos mesmos produtos constantes do Banco de Preços em Saúde e também o valor constante do COMPRASNET, reputou ter havido sobrepreço nos Pregões nº 14/2017, 79/2017 e 121/2017.

O representante sugeriu apenas aplicação de multa aos responsáveis, não pugnando pela restituição de valores. Segundo o próprio Ministério Público de Contas, tal apuração demandaria a verificação da prática efetiva da entrega e pagamento de medicamento com preço superior ao preço de mercado, sendo relevante que as discrepâncias de preços variam em relação a cada medicamento, podendo passar de uma margem mínima até o dobro do valor.

Em sede de defesa, esclareceram os interessados:

*“O Pregão Presencial nº 14/2017, tratou da aquisição de medicamentos para atender à Mandados de Notificação expedido pela Vara da Fazenda Pública de Marialva – Processo Judicial e medicamentos emergenciais decorrentes de distrato com empresas vencedoras em outros pregões, o custo mencionado na solicitação de despesa foi de R\$ 500.663,28 (...)*

*Dos 25 itens somente três foram fracassados/desertos, e 22 itens foram arrematados, com o valor total final de R\$ 399.668,88 (...), restando assim uma economia para a Administração no importe de R\$ 100.994,40 (...)*

*O Pregão Presencial nº 79/2017, tratou da aquisição de medicamentos destinados à Secretaria Municipal de Saúde, o custo mencionado na solicitação de despesa foi de R\$ 1.194.577,00 (...)*

*Dos 159 itens somente treze foram fracassados/desertos, e 146 itens foram arrematados, com o valor total final de R\$ 736.785,00 (...), restando assim uma economia para a Administração no importe de R\$ 457.792,00 (...)*

*O Pregão Presencial nº 121/2017, tratou da aquisição de medicamentos destinados à Secretaria Municipal de Saúde, visto que a*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*tentativa de aquisição para tais itens acarretou a deserção no último processo licitatório e, para atender demanda judicial, o custo mencionado na solicitação de despesas foi de R\$ 1.076.215,36 (...)*

*Dos 30 itens somente seis foram fracassados/desertos, e 24 itens foram arrematados, com o valor total final de R\$ 669.572,00 (...), restando assim uma economia para a Administração no importe de R\$ 406.643,36 (...)*

*Somando os valores prévios dos orçamentos dos três Pregões, temos a importância total de R\$ 2.771.455,64 (...) e somando os valores finais alcançados nas sessões de julgamento realizadas temos o valor final de R\$ 1.806.025,88 (...) gerando uma economia para a Administração Pública nos três Pregões de R\$ 965.429,76 (...), correspondente a 34,83% de desconto.” (peça 67, p. 14 até 17)*

Quanto à formação dos preços máximos, justificaram:

*“(...) os preços praticados nos orçamentos prévios e os preços finais ofertados pelas licitantes por ocasião da sessão de julgamento, foram feitos com base em uma pesquisa de preços, junto a distribuidoras de medicamentos, comércio atacadista de medicamentos, referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, buscas de preços em farmácias, em ambientes online (...)*

*(...) os servidores envolvidos nos três Pregões, buscaram a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado, através da diversificação das fontes das informações coletadas com o objetivo de definir o valor estimado da contratação, e dentre esses valores elege-se o menor como base de lances entre os proponentes.*

*A Administração ampliou as fontes de pesquisa de preços, buscou também referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação. Referidos valores são aceitáveis, em relação ao contexto de mercado aferido, ou seja, não são muito inferiores ao padrão mínimo ou superiores ao referencial máximo identificados para os produtos.” (peça 67, p. 17)*

E concluíram:

*“Realmente para composição dos referidos valores prévios de orçamentos não foram observados os preços constantes nas bases de dados públicos: O Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde (...) e o Comprasnet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (...), como mencionado pelo Ministério Público de Contas, porém o Município vem informar que após a citação do presente*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo, foram adotadas medidas nas futuras aquisições de medicamentos, onde além das pesquisas de preços já adotadas, houvessem a complementação de pesquisa de preços através do Código BR do catálogo de materiais do Comprasnet, tanto para a pesquisa de preços de referência quanto para a identificação dos medicamentos que se pretende licitar.” (peça 67, p. 17-18)

A Unidade Técnica, fundamentada em precedentes deste Tribunal<sup>2</sup>, no sentido de que **é inadequada a utilização exclusiva** do BPS como referência única para verificação de sobrepreço em processos de aquisição de medicamentos, opinou pela improcedência do pedido.

O *Parquet*, repisando a argumentação exordial, concluiu que houve violação ao princípio da escolha da melhor proposta, eis que não utilizados como fonte de consulta para a formação dos preços máximos os valores constantes do BPS e os constantes do COMPRASNET.

Corroborando as conclusões técnicas, não entendo configurada a prática de sobrepreço. As planilhas elaboradas pelo representado para a fixação dos preços máximos tiveram por base um conjunto de pesquisas e informações disponíveis, não sendo possível afirmar que os valores finais dos medicamentos adquiridos não tenham se apresentado consoantes aos valores praticados em mercados em similaridade de condições.

Nesse sentido, para apuração de efetivo sobrepreço seriam necessárias comparações essenciais entre os itens pretendidos, como a identidade (ainda que aproximada) das **quantidades licitadas**; o **local da licitação**; o **local e a forma prevista para a entrega dos produtos**; a modalidade utilizada (pregão eletrônico, registro de preços, etc.). questões como **credibilidade do comprador**, **condições de pagamento**, questões essas que interferem sobremaneira na formação do preço a ser praticado na venda de cada produto.

Ademais, os preços registrados no Banco de Preços em Saúde configuram uma **média ponderada dos valores praticados pela própria Administração Pública como um todo**, de forma que equivale ao preço de mercado para a Administração Pública, servindo de **referência** para tanto na análise das propostas ofertadas nas licitações. Além de se tratar de uma **média ponderada**, até o advento da [Resolução nº 18, de 20 de junho de 2017](#), da Comissão Intergestores

---

<sup>2</sup> A unidade técnica mencionou as decisões contidas no Acórdão nº 1393/19 – STP, no Acórdão nº 1314/19 – STP e no Acórdão nº 2193/19 – STP. Acrescento a indicação dos Acórdãos nº 226/19 – STP, nº 2882/19 – STP e nº 3848/19 – STP, que também trataram do tema.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tripartite, ***não havia sequer obrigatoriedade de alimentação desse banco de preços pelos entes públicos***, o que implica desvios na apuração da própria média<sup>3</sup>.

Entendo, portanto, improcedente a representação neste ponto, repisando o fato de que as licitações em exame foram realizadas em 2017, em momento anterior às manifestações deste tribunal sobre a utilização do código BR, e das informações constantes do Banco de Preços em Saúde e do Comprasnet para a formação dos preços máximos de medicamentos para fins de licitação.

Aproveito, contudo, a oportunidade para recomendar à entidade que atenda o decidido no Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta - Processo nº 602061/18, no sentido de que, *“além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS - cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada - e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para 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”*.

**Conclusão: item de restrição não configurado mas com emissão de recomendação.**

### 2.2.1 Metodologia de pesquisa de preços adotada

Foi requerido ao representado a apresentação de esclarecimentos acerca da metodologia de pesquisa de preços adotada pelo ente municipal, na formação do preço máximo em medicamentos.

Nos termos reproduzidos no item acima, os interessados esclareceram proceder a busca diversificada de informações para a formação dos preços máximos, comprometendo-se a passar a incluir a consulta ao Banco de Preços em Saúde e do COMPRASNET para as próximas licitações.

Em pesquisa ao portal da transparência do Município de Marialva, verifica-se que a entidade vem se utilizando do Código BR, consoante inclusive aferido pela unidade técnica em sua manifestação conclusiva (peça 71, p. 11), sendo apenas o caso de recomendar ao ente representado para que, atendendo ao Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, adote o Código BR em todas as compras relativas a medicamentos que realizar.

---

<sup>3</sup> Somente a partir de dezembro de 2017 passou a ser obrigação dos gestores a inclusão de dados das compras de medicamentos homologadas nesse sistema, nos termos do art. 3º da [Resolução nº 18/20017](#).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Conclusão:** item de restrição não configurado mas com emissão de recomendação.

### 2.3. Da ausência de ambiente competitivo

Segundo o *Parquet*, os procedimentos licitatórios evidenciaram “baixo estímulo à competitividade traduzida em poucas rodadas de lances verbais”, eis que “no Pregão nº 014/2017 apenas 28% dos itens houve três ou mais rodadas; no Pregão nº 079/2017 também apenas 07% obteve três ou mais rodadas; e no Pregão nº 121/2017 foram apenas 13% dos itens que obtiveram três ou mais rodadas” (peça 03, p. 10-11).

O Município de Marialva apresentou farta argumentação de modo a demonstrar a conduta ativa do pregoeiro e comprovar a garantia das condições de competitividade e economicidade nos certames. Destaco da defesa:

*“Verifica-se assim, que não houve qualquer irregularidade ou violação legal quanto ao número de participantes nos referidos pregões, sendo imprevisível a quantidade de lances que cada empresa irá ofertar, veja-se também que as vezes duas empresas concorrentes podem existir urna quantidade grande de lances e em contrapartida podem ter várias empresas concorrentes e estas podem não ofertar vários lances.*

*O que pode categoricamente podemos afirmar é que o Pregoeiro buscou estimular os concorrentes, para que houvesse uma disputa e é claro ocorresse uma aquisição mais vantajosa para a Administração, podemos confirmar isso pela análise do Pregão 121/2017, referente ao Lote n.1, nos seguintes itens:*

*(...)*

*Ressalta-se também que não se mede a competitividade apenas pelo número de lances, mas, sim, com a atenta observação dos valores efetivamente praticados, comparando-os com o mercado e com a posterior execução do contrato (prática de entrega de produtos e preços praticados). Veja-se também que os preços são cotados em patamar baixo, pois os entes públicos utilizam dos menores preços nos certames.*

*Denota-se também, que a "disputa técnica" não se limita a apresentação de "lances", mas se inicia desde o momento da formação do preço, pela Administração Pública, quando da análise de cotações e dos preços praticados no mercado, inclusive com o envio de orçamentos pelas empresas interessadas. Assim, quando se inicia a sessão de julgamento, para fins de eventual apresentação de lances, não é obrigatória uma "luta sem tréguas" entre os participantes, mas sim que as empresas concorrentes firmem o contrato pelo preço justo praticado pelo mercado e firmado pelo ente público.” (peça 67, p. 19-21)*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A unidade técnica acolheu a defesa municipal, manifestando-se pela regularidade na condução do certame quanto à competitividade, destacando a ausência de previsão legal quanto à exigência pretendida pelo representante, e reconhecendo que as características próprias do mercado de medicamentos eventualmente não propiciam uma maior disputa de preços:

*“(...) A legislação pátria **não exige um número de mínimo de lances em pregões. Enquanto as alegações basearam-se em porcentagens de itens licitados após baixo número de lances, a aquisição dos demais itens permaneceu positivamente incontroverso. Assim, não há como afastar a possibilidade de que certas características intrínsecas ao mercado de medicamentos não permitiram mais lances ou ofertas de preços mais baixos para os itens suspeitos.***

*Outrossim, não foram encontradas restrições indevidas à competitividade nos instrumentos convocatórios (peças 6, 9 e 12) ou deficiências dissonantes com a legalidade ou publicidade dos certames. Assim, não as havendo, e consideradas legítimas as exigências constantes dos editais, respeitados os prazos e os meios de publicidade, opina-se pela improcedência do item.” (peça 71, p. 08)*

Com razão o representado e a unidade técnica. Não vislumbro nos certames falhas administrativas ou gerenciais que possam ter dado causa à alegada pequena competitividade entre os fornecedores. Ademais, o Município não pode obrigar os licitantes a permanecerem oferecendo propostas para fomentar mais “rodadas” de lances.

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

**Conclusão: item de restrição não configurado.**

### **2.4. Da participação de empresas desenquadradas em ME e/ou EPP em licitação e/ou itens exclusivos das MEs e EPPs**

Último apontamento da representação diz respeito à suposta fraude na participação da empresa DUOMED Produtos Médicos e Hospitalares Ltda – EPP no Pregão 79/2017, que, de acordo com o *Parquet*, não poderia estar enquadrada como ME ou EPP, eis que o somatório dos empenhos pagos à empresa informados ao Portal Informações para Todos (PIT) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, revela quantia acima do limite legal para enquadramento nessas categorias.

O *Parquet* apontou:

*“(...) verificou-se a participação em procedimento licitatório exclusivo para MEs e EPPs da empresa **Duomed Produtos Médicos e***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Hospitales Ltda – EPP, que na ocasião do certame encontrava-se desenquadrada como EPP, uma vez que no exercício de 2016 houve empenhos pagos a referida empresa na ordem de R\$ 6 milhões, superando o limite de R\$ 3.600.000,00 previsto no artigo 3º da Lei Complementar nº 123/2006.*

*(...)*

*Constatou-se que a referida empresa foi credora de empenhos em vários Municípios do Estado do Paraná, que somados totalizam R\$ 6.319.948,75, devidamente pagos no exercício de 2016, conforme consta no Portal de Informações para Todos (PIT) deste Tribunal de Contas”. (peça 3, p. 13-14)*

A empresa representada defendeu-se, aduzindo estar correta sua qualificação no SIMPLES nacional, expondo:

*“(...) o Ministério Público levou em conta, para sua análise, a quantidade de contratos públicos da empresa, a partir de dados formais, sem atentar-se para o efetivo repasse integral dos valores por eles indicados, eis que a receita bruta depende do repasse propriamente dito, e não de valor contratual simples.*

*Segundo, o de que houve desprezo pela mudança contábil de faturamento, sistema de competência versus sistema de caixa, fato que gera reflexo no modelo contábil, sobretudo no documento oficial (único formalmente válido) oriundo da responsabilidade do contabilista – balanço oficial – cuja observação é suficiente para notar o faturamento real “para fins de inserção como Simples Nacional”.*

*Ressaltemos que a prova contábil da permanência justa da empresa na sistemática do Simples Nacional é confirmada, neste caso, por nota contábil confeccionada pelo contador responsável, demonstrando o equívoco de se presumir uma empresa ‘fora’ da categoria de Simples Nacional, por conta de uma análise abstrata de supostos ‘empenhos recebidos’.*

*Terceiro, o de que, a despeito de se considerar o máximo formal notado pelo MP no TCE-PR, a diferença ficou no máximo permitido de superação de até 20% do faturamento estipulado, considerando evidentemente o documento válido para o gozo da natureza de simples nacional – balanço confirmado por nota técnica (nota contábil)”. (peça 42, p. 03)*

Efetivamente, corroborando as conclusões técnicas quanto ao ponto, não merece acolhida a representação nesse particular.

A alegação de fraude no enquadramento de MEs e EPPs, bem como a consequente responsabilização através de sanções administrativas, somente pode subsistir se fundada em comprovação documental da alegada fraude o que, neste



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caso, não ocorreu. Os apontamentos foram fundados apenas em dados de empenhos extraídos do Portal Informação para Todos (PIT), os quais inclusive, até o momento têm natureza meramente declaratória.

Dessa feita, devem prevalecer as informações contábeis da empresa representada, hábeis, até prova em contrário, a fixar o enquadramento legal das EPP.

**Conclusão: item de restrição não configurado.**

### 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 as seguintes recomendações** ao Município de Marialva:

**a)** a fim de que, nas licitações realizadas, **mantenha atendimento ao dever de transparência**, com vistas ao atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, mantendo as providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade sejam **de fácil acesso**, nos 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 “editais”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultados”, “contratos formalizados”, “despesas decorrentes”;

**b)** para que atenda ao decidido no Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta - Processo nº 602061/18, no sentido de que, *“além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS - cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada - e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para 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”*.

**c)** para que adote o Código BR em todas as compras relativas a medicamentos, em atendimento ao Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno.

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





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, 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 as seguintes **recomendações** ao Município de Marialva:

a) a fim de que, nas licitações realizadas, **mantenha atendimento ao dever de transparência**, com vistas ao atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, mantendo as providências para garantir que as informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela municipalidade sejam **de fácil acesso**, nos 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 “editais”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultados”, “contratos(s) formalizados”, “despesas decorrentes”;

b) para que atenda ao decidido no Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta - Processo nº 602061/18, no sentido de que, *“além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS - cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada - e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para 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”*.

c) para que adote o Código BR em todas as compras relativas a medicamentos, em atendimento ao Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno.

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, 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, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 12 de fevereiro de 2020 – Sessão nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente