



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 664156/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: ANGELA CONCEICAO OLIVEIRA POMPEU, CLAUDETE ROSANA DE QUADROS, MARCELO RANGEL CRUZ DE OLIVEIRA, MARIA CLAUDETE RODRIGUES WANDERLEY, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, ROSEMARI FERREIRA, SUZANA CAMARGO MOLINA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 754/20 - Tribunal Pleno

Representação n.º 8.666/93. Pregão eletrônico para a aquisição de medicamentos. Ausência de publicação dos processos licitatórios no Portal de Transparência do Município. Inadequação da pesquisa de preços de mercado. Sobrepreço nos valores de referência do orçamento constante do edital. Ausência de adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet. Procedência parcial com recomendação, afastando-se a aplicação de multa.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Município de Ponta Grossa e outros, por meio do qual aponta supostas irregularidades em diversos processos licitatórios para a aquisição de medicamentos (Pregões n.ºs 012/17, 014/17, 119/17, 151/17, 254/17, 272/17 e 404/17).

As irregularidades apontadas foram:

- (a) Não atendimento à Lei de Acesso à Informação, tendo em conta a não disponibilização do procedimento licitatório no Portal de Transparência;
- (b) Fragilidade na pesquisa de preços de mercado, ao incluir entre os preços orçados os praticados em sites de farmácias e drogarias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(c) Sobrepreço nos preços de referência do orçamento constante do edital (Pregão n.º 254/2017); e

(d) Sobrepreço nos preços finais contratados em todos os procedimentos licitatórios.

Cautelamente, o Ministério Público de Contas requereu que o Município de Ponta Grossa: (a) “disponibilize, na íntegra, todos os procedimentos licitatórios realizados, no prazo de 15 (quinze) dias”; (b) “adote o Código BR do Comprasnet”; (c) “adote e explicita a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”.

A representação foi recebida por meio do Despacho n.º 1990/18-GCNB (peça 29), sendo postergada a análise dos pedidos cautelares após o contraditório.

As senhoras *Rosemari Ferreira* (peça 47), *Claudete Rosana de Quadros* (peça 49), *Maria Claudete Rodrigues Wanderley* (peça 51) e *Suzana Camargo Molina* (53) apresentaram seus contraditórios expondo os mesmos argumentos: que não é da competência do pregoeiro a disponibilização do procedimento licitatório em portal de transparência, tampouco a pesquisa de preços da fase interna das licitações; que diferenças entre preços do mesmo medicamento são decorrência da existência de licitações com reserva de cotas (ME e EPP) e de ampla concorrência; e evidenciando diferenças entre o valores de referência e o valores homologados nos certames impugnados.

O Município de Ponta Grossa, o senhor *Marcelo Rangel Cruz de Oliveira* e a senhora *Angela Conceição Oliveira Pompeu* ofereceram contraditório às peças 81. Em seus argumentos assinalaram que os certames impugnados estão regulares e que já foi solicitada a publicação dos procedimentos licitatórios em portal da transparência. Revelaram dificuldades na realização da pesquisa de preços em face de lei municipal, que dispõe sobre o tratamento favorecido diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, e ausência de atas anteriores vigentes para compor o mapa de preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os autos retornaram a este relator para análise dos pedidos cautelares, os quais foram indeferidos por meio do Despacho n.º 123/19 – GCDA (peça 90), por ausência dos requisitos autorizadores da medida.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 2287/19 (peça 92), opinou pela procedência parcial da representação.

Quanto à fragilidade nas pesquisas de preços, assinalou que “a *escorreita pesquisa de preços, tal como definida pela jurisprudência deste Tribunal de Contas, não depende exclusivamente da consulta a fornecedores*”.

Acrescentou que:

“De maneira específica para a formação de preços na aquisição de medicamentos, o Acórdão 1857/2019 (Pleno) desta Corte de Contas frisou a obrigatoriedade da consulta às bases públicas, além de outras fontes, *in verbis*:

Os valores registrados pelos Municípios no banco de preços em saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser utilizados como critério único de formação de preço máximo?

Resposta: Não. 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.

Portanto, considera-se imprópria a justificativa do Ente, vez que deveria pautar a pesquisa de preços em fontes diversas, sem a necessidade de dependência dos fornecedores.”

Relativamente ao apontamento de sobrepreço nos valores de referência do orçamento constante do edital do Pregão n.º 254/2017, a unidade técnica asseverou que o Município praticou conduta em desacordo com importante precedente desta Corte, Acórdão n.º 4624/17 – STP:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e *deve* se utilizar de todos os meios legais para tanto, **diversificando as fontes de informação, especializadas ou não** quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta. (Acórdão 4624/17 – STP).”

Por outro lado, em relação ao “sobrepço nos preços finais contratados em todos os procedimentos licitatórios” registrou que tal irregularidade se baseia no comparativo entre os valores alcançados pelos pregões impugnados e os encontrados através de pesquisas junto ao Banco de Preços em Saúde (BPS). No entanto, a unidade destacou que, de acordo com o Acórdão n.º 1857/2019- STP desta Corte, a consulta exclusiva às bases de dados oficiais não pode ser considerada critério único na formação de preços para aquisição de medicamentos, razão pela qual entendeu não restar satisfatoriamente demonstrada tal prática, conforme se verifica a seguir:

“De acordo com o já citado Acórdão 1857/2019 - STP desta Corte de Contas, infere-se que consulta exclusiva às bases de dados oficiais não pode ser considerada critério único na formação de preços para aquisição de medicamentos. Supõe-se razoável, portanto, concluir que o cálculo de sobrepço se revelará deficiente caso as considere fontes exclusivas para tal fim. De aplicação analógica, vide o seguinte excerto retirado do Acórdão 1314/19 - STP 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."

Inadequada, portanto, é a utilização exclusiva dos bancos de dados públicos BPS e Comprasnet como referência para verificação de sobrepço em processos de aquisição de medicamentos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, registrou que a Lei Estadual nº 19.581/2018 determina a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais, em tempo real, em seus sites. Sugeriu, assim, a expedição de determinação ao Município para que disponibilize, integralmente, todos os seus procedimentos licitatórios. Saliou, ainda, que a obrigatoriedade do uso do Código BR como identificador de medicamentos se trata de questão já pacificada neste Tribunal.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 634/19 – 2PC (peça 93), reiterou os argumentos da inicial opinando pela procedência da representação, com aplicação de multa aos responsáveis e determinações ao Município.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando-se o feito, acompanho a análise e conclusão apresentada pela Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (peça 92) no sentido da procedência parcial da presente representação, conforme razões de fato e de direito que passo a expor a seguir.

Assiste razão ao representante quando afirma na inicial que o Município não disponibilizou no seu Portal de Transparência todos os documentos relativos ao procedimento licitatório em apreço, deixando de cumprir com o dever de publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), além de violar preceito da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011, arts. 8º, §1º, III e IV¹) e da Lei Complementar nº 101/2000 (art. 48-A, I).

Conforme asseverou o órgão ministerial, o “Portal de Transparência é uma ferramenta imprescindível para o exercício pleno do Controle Social, pois é através dele que se pode monitorar os atos administrativos praticados pelo poder público e é por meio do acesso a documentos no próprio Portal de Transparência

¹ 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; (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que se cumpre tanto o princípio da publicidade quanto o da eficiência, maximizando a eficácia com o menor custo possível”.

Logo, a ausência de disponibilização integral de informações e documentos relativos aos processos licitatórios e contratos dele decorrentes, além de configurar descumprimento do dever de transparência e violação aos princípios da publicidade e eficiência, dificulta a prevenção e identificação de possíveis irregularidades.

Além disso, como bem registrou a unidade técnica, atualmente, a Lei Estadual n.º 19.581, que entrou em vigor na data de 05 de julho de 2018, determina a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais, em tempo real, em seus sites, vejamos:

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.

Registre-se que a referida lei é posterior aos certames ora questionados, o que não afasta a irregularidade apontada, pois esta apenas reforça regra já imposta por outras normativas.

Sendo assim, julgo procedente a representação neste ponto. No entanto, entendo suficiente a expedição de **recomendação** ao Município para que disponibilize no Portal de Transparência a íntegra de todos os seus procedimentos licitatórios realizados e dos contratos por ele celebrados, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal n.º 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018.

Quanto à **fragilidade na pesquisa de preços de mercado**, o Município alega que teve dificuldades na realização de pesquisa de preços com potenciais fornecedores, pois em razão da aplicação da Lei Municipal n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.222/2015, que se refere ao “tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte”, as empresas se negaram a enviar cotações.

Tais argumentos não merecem prosperar, pois, como bem frisou a CGM, a pesquisa de preços não depende exclusivamente da consulta a fornecedores, devendo ser embasada em fontes diversas, sem a necessidade de dependência dos fornecedores.

Nesse contexto, faço referência à decisão desta Corte exarada no Acórdão n.º 1393/19 – Tribunal Pleno (Processo n.º 602061/18), complementado pelo Acórdão n.º 1857/19 (Embargos de Declaração), o qual frisou a obrigatoriedade da consulta às bases públicas, além de outras fontes, *in verbis*:

Os valores registrados pelos Municípios no banco de preços em saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser utilizados como critério único de formação de preço máximo?

Resposta: Não. 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.

Logo, procedente a representação nesse ponto.

Relativamente ao **sobrepço nos valores de referência do orçamento constante do edital do Pregão Eletrônico n.º 254/2017**, constata-se que a inadequação da pesquisa de preços realizada resultou no sobrepço apurado, tendo o Município reconhecido essa prática, a qual está em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, consoante se infere do Acórdão n.º 4624/17 – Pleno:

“Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e *deve* se utilizar de todos os meios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legais para tanto, **diversificando as fontes de informação, especializadas ou não** quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.”

Assim, procedente a representação em relação a esse item.

Quanto à suposta prática de **sobrepreço nos preços finais contratados**, também acompanho o parecer técnico que concluiu pela improcedência da representação nesse tópico.

Como bem anotado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, o cálculo do suposto sobrepreço apontado pelo *Parquet* teve como única fonte de consulta o Banco de Preços em Saúde -BPS.

Não há dúvida de que o Banco de Preços em Saúde constitui um banco de dados relevante para subsidiar a formação dos preços referenciais em licitações pelos gestores públicos. A consulta a esse sistema é recomendada pelo Tribunal de Contas da União, conforme se verifica do documento intitulado “Orientações para aquisições públicas de medicamentos²”, sendo também exigida por este Tribunal de Contas do Paraná, consoante se denota do Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, (Consulta nº 602061/18), complementado pelo Acórdão nº 1857/19 (Embargos de Declaração).

Todavia, ao analisar as decisões deste Tribunal acima mencionadas, constata-se que o Banco de Preços em Saúde - BPS não pode ser considerado fonte única na formação de preços para aquisição de medicamentos.

Diante disso, acompanho o entendimento da unidade técnica no sentido de que o cálculo de sobrepreço também se revelaria deficiente ao considerar o BPS como fonte exclusiva. Ressalta-se que a pesquisa deve ser ampla e diversificada, levando-se em consideração, inclusive, as peculiaridades da realidade municipal³ e de cada processo licitatório em si considerado.

Logo, acato o opinativo da unidade técnica, razão pela qual afasto esse apontamento por não ter sido devidamente demonstrado o sobrepreço tanto nos valores de referência constantes do edital, quanto nos preços finais contratados.

²<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-aquisicoes-publicas-de-medicamentos.htm>

³ Acórdão 2193/19- Pleno deste Tribunal de Contas do Paraná



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação ao uso do **Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet**, constante do portal de compras do Governo Federal, verifica-se na decisão acima mencionada (Acórdão n.º 1393/19 – Tribunal Pleno, complementado pelo Acórdão n.º 1857/19) a obrigatoriedade da utilização desse código como identificador de medicamentos.

Nota-se do julgado que a utilização do referido código proporciona uma melhor identificação do medicamento a ser licitado e permite que se realizem pesquisas de preço mais precisas, já que as variadas denominações e descrições de medicamentos existentes no mercado dificultam tanto a identificação quanto a comparação de preços.

Destarte, diante da não adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, concluo pela procedência da representação também nesse ponto, cabendo recomendação ao Município para a regularização dessa impropriedade em futuras aquisições de medicamentos.

III. VOTO

Diante do exposto, com fundamento na instrução técnica, VOTO:

a) pela **procedência parcial** da presente Representação, nos termos da fundamentação, em relação aos seguintes pontos: não atendimento à Lei de Acesso à Informação, tendo em conta a não disponibilização do procedimento licitatório no Portal de Transparência; fragilidade na pesquisa de preços de mercado, ao incluir entre os preços orçados os praticados em sites de farmácias e drogarias; sobrepreço nos preços de referência do orçamento constante do edital de Pregão n.º 254/2017; ausência de adoção do Código BR para identificação dos medicamentos a serem adquiridos.

b) pela expedição das seguintes **recomendações** ao Município de Ponta Grossa e seus gestores:

b.1) disponibilizem no Portal de Transparência a íntegra de todos os procedimentos licitatórios realizados e contratos celebrados pelo Município, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal n.º 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b.2) implementem metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços, não se limitando a uma única fonte e tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do Acórdão 1857/2019 – STP – TCE-PR;

b.3) passem a adotar o Código BR do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, devendo informá-lo juntamente com a relação de medicamentos que serão licitados, tanto na fase interna como externa;

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno⁴ e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

É o voto

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ACORDAM

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

I. Julgar pela **procedência parcial** da presente Representação, nos termos da fundamentação, em relação aos seguintes pontos: não atendimento à Lei de Acesso à Informação, tendo em conta a não disponibilização do procedimento licitatório no Portal de Transparência; fragilidade na pesquisa de preços de mercado, ao incluir entre os preços orçados os praticados em sites de farmácias e drogarias; sobrepreço nos preços de referência do orçamento constante do edital de Pregão n.º 254/2017; ausência de adoção do Código BR para identificação dos medicamentos a serem adquiridos.

⁴ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução n.º 64/2018) I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar n.º 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução n.º 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Expedir as seguintes **recomendações** ao Município de Ponta Grossa e seus gestores:

1) disponibilizar no Portal de Transparência a íntegra de todos os procedimentos licitatórios realizados e contratos celebrados pelo Município, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal n.º 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018.

2) implementar metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços, não se limitando a uma única fonte e tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do Acórdão 1857/2019 – STP – TCE-PR;

3) passar a adotar o Código BR do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, devendo informá-lo juntamente com a relação de medicamentos que serão licitados, tanto na fase interna como externa;

III. Após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno⁵ e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 13 de maio de 2020 – Sessão por Videoconferência nº 10.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

⁵ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018) I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)