



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 707270/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IRATI
INTERESSADO: JORGE DAVID DERBLI PINTO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1314/19 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Concorrência para registro de preços nº 003/2018, para aquisição de medicamentos, materiais médicos e materiais de consumo diversos para a Secretaria de Saúde. Inadequação na metodologia de pesquisa de preços para a formação do orçamento prévio. Utilização da modalidade licitatória concorrência para registro de preços para aquisição de bens considerados comuns. Necessidade de publicação dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município. Ausência de adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador dos medicamentos a serem adquiridos. Ausência de repasse de informações acerca de aquisições de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde. Cumprimento das medidas cautelares. Pela procedência, com a expedição de recomendações, afastando-se a aplicação de multa.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Poder Executivo do Município de Irati, relativamente ao procedimento licitatório de Concorrência para registro de preços nº 003/2018, que teve por objeto a “aquisição de medicamentos, materiais médicos e materiais de consumo diversos para a Secretaria de Saúde”.

Foram apontadas, em brevíssima síntese, as seguintes supostas irregularidades:

- a) Prática de sobrepreço, tanto na formação dos preços dos orçamentos prévios realizados pelo Município, quanto nos preços ofertados pelas licitantes por ocasião da sessão de julgamento de propostas, em comparação aos valores disponibilizados para consulta pública no Banco de Preços em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Saúde (BPS), do Ministério da Saúde, e no Comprasnet, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contrariando tanto o princípio da busca pela proposta mais vantajosa para a administração pública, previsto no art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93, quanto o esperado balizamento das compras conforme preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do que prevê o art. 15, V, da referida Lei;

b) Utilização inadequada da modalidade concorrência para a aquisição de medicamentos, considerados bens comuns, quando a modalidade usual é o pregão;

c) Ausência da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência do Município, violando o princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o art. 8º, §1º, III e IV, e § 2º, da Lei Federal nº 12.527/2011, e os arts. 48, II, e 48-A, I, da Lei Complementar nº 101/2000;

d) Ausência de adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador dos medicamentos que o município pretende adquirir, bem como ausência de repasse de informações acerca dos medicamentos adquiridos ao Banco de Preços em Saúde, em contrariedade ao art. 1º da Resolução nº 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite, e ao art. 15, I e V, da Lei Federal nº 8.666/93.

Requeru, ao final, a expedição de medida cautelar para determinar ao Município a imediata disponibilização integral dos procedimentos licitatórios realizados a partir de 2018, bem como a adoção, nas futuras aquisições de medicamentos, do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, além da realização de pesquisa no âmbito do Banco de Preços em Saúde (BPS) para subsidiar a formação de preços referenciais.

Na sequência, requereu a citação do Município de Irati, na pessoa do atual Prefeito, Sr. Jorge David Derbli Pinto.

No mérito, requereu que sejam julgadas irregulares as condutas do prefeito municipal no âmbito da concorrência nº 003/2018 e que seja aplicada multa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativa aos responsáveis por cada ato irregular, conforme prevê o art. 87, III, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005.

Por fim, requereu a expedição de recomendação aos gestores municipais para que, na compra de medicamentos, utilizem a modalidade pregão, bem como de determinação para que estes adotem metodologia de pesquisa de preços e a explicitem, tendo como base os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A Representação foi recebida por meio do Despacho nº 1530/18 (peça nº 16), ocasião em que foram acolhidos os pedidos de expedição de medida cautelar para o fim de determinar que o Município: (i) passe a disponibilizar no Portal de Transparência a íntegra dos próximos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados e (ii) passe a adotar, nas futuras aquisições de medicamentos, o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, e a promover pesquisa de preços no âmbito do Banco de Preços em Saúde para subsidiar a formação dos preços referenciais.

Por meio do Acórdão nº 2934/18 – Tribunal Pleno, a referida decisão cautelar foi ratificada, nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Citado e intimado para exercício do contraditório e para manifestação acerca das medidas cautelares e comprovação de seu imediato cumprimento, o Município apresentou petição e documentos às peças nº 32 e 33.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução nº 328/19 (peça nº 34), em que opinou pela procedência parcial da Representação, afastando-se a aplicação de multa, e mantendo-se as seguintes determinações ao município: i) publicação de todos os atos e documentos referentes aos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência; ii) adoção efetiva do Código BR na descrição de medicamentos e da modalidade pregão eletrônico nos próximos certames para aquisição de medicamentos; iii) que a pesquisa ao Banco de Preços em Saúde seja sempre considerada e explicitada quando da estimativa de preços de medicamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste mesmo sentido, corroborando as conclusões da referida unidade técnica, posicionou-se a 3ª Procuradoria de Contas, por meio do Parecer nº 85/19 (peça nº 35).

É o relatório.

2. Considerando as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e da 3ª Procuradoria de Contas quanto ao apontamento de irregularidade nos itens analisados, a presente Representação da Lei nº 8.666/93 deverá ser julgada procedente, nos termos da fundamentação a seguir.

De início, destaca-se a informação prestada pelo Município (peça nº 32) de que o procedimento licitatório ora em análise, de Concorrência para registro de preços nº 003/2018, foi revogado pela autoridade competente, o que implicaria no desfazimento dos seus supostos vícios.

Com efeito, percebe-se dos documentos acostados à peça nº 33, que incluem o Termo de Revogação, o Aviso de Revogação, bem como o comprovante de publicação no Diário Oficial, que a licitação foi efetivamente revogada, motivando-se o ato na necessidade de sua adequação às orientações emitidas por esta Corte de Contas, especialmente no que tange à metodologia de pesquisa de preços.

No entanto, conforme evidenciado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e ratificado pelo Ministério Público de Contas, consulta realizada ao Portal da Transparência do município permite verificar que o procedimento licitatório, embora revogado, gerou contratações e pagamentos, razão pela qual se afasta eventual consideração acerca de superveniente perda de objeto da presente Representação.

Diante disso, passa-se à análise das supostas irregularidades noticiadas.

2.1) disponibilização da íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos celebrados pelo Município

Asseverou o Ministério Público de Contas que as informações disponibilizadas pelo Município de Irati no Portal da Transparência, relativas aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimentos licitatórios e contratos celebrados, são parciais e insuficientes, ocasionando violação ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 8º, §1º, III e IV, e § 2º, da Lei Federal nº 12.527/2011¹, e aos arts. 48, § 1º, II, e 48-A, I, da Lei Complementar nº 101/2000².

A ausência de disponibilização integral de tais informações e documentos, conforme bem salientado pelo ente ministerial, além de configurar descumprimento do dever de transparência dos órgãos e entidades públicas e violação aos princípios da publicidade e eficiência, acaba por inviabilizar o adequado exercício do controle social e das atividades dos órgãos de controle externo, dificultando, assim, a prevenção e detecção de possíveis irregularidades.

Outrossim, como ressaltado no Despacho nº 1530/18 (peça nº 16), além dos normativos legais citados pelo Ministério Público de Contas, entrou em vigor recentemente a Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, que determina a disponibilização, em tempo real, nos sites dos órgãos estaduais e municipais, da íntegra dos processos licitatórios, 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.

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;

§ 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*).

²Art. 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

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.

Em sua manifestação, informou o município (peça nº 32) que, em atendimento à medida cautelar expedida por esta Corte de Contas, disponibilizou a integralidade do processo licitatório ora em análise no Portal da Transparência, em formato PDF, incluindo pareceres, autorizações, edital, propostas, atas, documentos, atos de adjudicação, homologação e atas de registro de preço, e que vem aprimorando os procedimentos adotados de forma a possibilitar a disponibilização dos processos licitatórios com a maior brevidade possível.

Na Instrução nº 328/19 (peça nº 34), a Coordenadoria de Gestão Municipal relatou ter constatado, em consulta ao Portal de Transparência, que o município efetivamente divulgou os atos e documentos faltantes referentes à Concorrência para registro de preços nº 003/2018. Ademais, por meio de uma análise por amostragem realizada no referido *site*, considerou satisfatória a disponibilização dos processos licitatórios, o que permite concluir pelo adequado cumprimento da medida cautelar anteriormente expedida.

No mesmo sentido, asseverou a 3ª Procuradoria de Contas (peça nº 35) que o Representado cumpriu a referida determinação, constante da cautelar concedida.

Percebe-se, portanto, que, embora o município, quando da propositura da Representação não estivesse disponibilizando integralmente as informações e documentações referentes às licitações e contratos celebrados, a administração municipal tem se mostrado comprometida em corrigir as falhas apontadas, mantendo o Portal da Transparência atualizado e permitindo, dessa forma, o acesso à informação e o efetivo controle da administração pública, tanto pela sociedade em geral quanto pelos órgãos de controle externo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, com base nos deveres de transparência e publicidade que permeiam a atuação administrativa e tendo em vista as determinações legais que impõem aos órgãos públicos a divulgação das informações referentes aos processos licitatórios e contratos, a presente Representação deve ser julgada procedente neste ponto, com a expedição de **recomendação** ao Município de Irati, confirmando-se a cautelar anteriormente concedida, para que continue disponibilizando no Portal de Transparência a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município.

2.2) utilização da modalidade concorrência para a aquisição de bens considerados comuns

Afirmou o Ministério Público de Contas que, embora não haja normativo legal que impeça a utilização da concorrência para a aquisição de medicamentos, o pregão seria a modalidade licitatória mais usual e recomendada nesse tipo de compra pela Administração Pública, diante da celeridade procedimental e da ampliação da disputa entre os interessados, que acaba desencadeando uma redução nos preços.

Nesse ponto, asseverou que os elevados preços alcançados na Concorrência nº 003/2018, em comparação aos valores constantes do Banco de Preços em Saúde, constituiriam indicativo da inadequação da modalidade licitatória utilizada pelo Representado no presente caso.

Ainda, relatou que o Decreto nº 60/2006 do Município de Irati, que trata de normas e procedimentos para a realização de pregão eletrônico, classifica os medicamentos, em seu Anexo Único, como bens comuns, passíveis, portanto, de serem licitados por meio dessa modalidade.

Em contraposição, alegou o município, em sua manifestação (peça nº 32), que a adoção da concorrência não deveria ser considerada irregular, vez que se trata de modalidade licitatória legalmente prevista. Ademais, apresentou justificativas, baseadas na experiência e nos procedimentos concretamente adotados pela municipalidade, para a utilização da concorrência no caso ora em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, informou que o processamento das propostas para aquisição de medicamentos, na modalidade concorrência, sobretudo diante da elevada quantidade de itens, é geralmente realizado por um sistema informatizado no Município, facilitando a consecução dos trabalhos. Ademais, argumentou que, à luz da experiência local, o emprego da concorrência, em comparação ao pregão presencial, além de garantir maior celeridade, ainda reduziria a chance de conluio entre os licitantes.

De todo modo, ainda na peça defensiva, o próprio Município Representado reconheceu os benefícios de uso do pregão eletrônico, razão pela qual informou que está revendo seus procedimentos e passará a adotá-lo nas futuras aquisições de medicamentos.

Ressalte-se, quanto a este tópico, que o próprio Ministério Público de Contas reconheceu, em sua peça inicial (peça n° 3), que não há proibição normativa para a adoção da modalidade concorrência na aquisição de medicamentos. De forma similar, bem observou a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça n° 34), que o Decreto n° 60/2006, do Município de Irati, apenas relaciona os medicamentos como bens comuns, mas - assim, como a Lei Federal n° 10.520/2002 - não exige a utilização do pregão para sua aquisição.

Ademais, o art. 7°, *caput*, do Decreto n° 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços, permite que o respectivo procedimento licitatório seja realizado tanto na modalidade concorrência do tipo menor preço quanto na modalidade pregão.

Dessa forma, e considerando que o Município apresentou justificativa plausível - e baseada na experiência da prática local - para a adoção da concorrência, modalidade licitatória que permite ampla participação de interessados, não se pode afirmar, a partir dos elementos constantes dos autos, que houve irregularidade na escolha feita pelo Representado.

Não obstante, cumpre registrar que, para a aquisição de bens e serviços comuns, o pregão eletrônico é efetivamente considerado uma modalidade licitatória bastante vantajosa em termos de transparência, celeridade, eficiência, menor custo operacional e maior competitividade (com conseqüente tendência à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diminuição dos preços), o que contribui para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa.

Mencione-se inclusive que, no âmbito da administração pública federal, o art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto nº 5.450/2005, determinam como obrigatória a adoção do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns.

Também nessa esteira, destaca-se o precedente do Plenário do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2900/2009) invocado pelo Ministério Público de Contas, no qual se afirma que: *“sempre que possível, utilize a modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste caso, desde que a escolha seja devidamente justificada”*.

Especificamente quanto ao tema “medicamentos”, o Tribunal de Contas da União editou, em 2018, documento denominado “Orientações para aquisições públicas de medicamentos”³, no qual também recomenda a utilização do pregão eletrônico para a compra e registro de preços de medicamentos, diante da transparência, celeridade e redução dos preços proporcionada pela referida modalidade. Destaca, inclusive, que se trata de modalidade obrigatória quando há o emprego de recursos federais em sua aquisição, em atenção ao Decreto Federal nº 5.450/2005, acima mencionado.

Portanto, diante das vantagens do pregão eletrônico em face das demais modalidades licitatórias, reconhecidas pelo próprio Representado, deve a Representação, neste tópico, ser julgada procedente para fins de expedição de **recomendação** ao Município de Irati para que, nas futuras licitações para aquisição de medicamentos e materiais médicos, adote a modalidade licitatória pregão eletrônico.

³ Disponível no site <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-aquisicoes-publicas-de-medicamentos.htm>. Acesso em 26/04/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3) adoção, nas futuras aquisições de medicamentos, do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet e repasse de informações acerca dos medicamentos adquiridos ao Banco de Preços em Saúde

Requeru o Ministério Público de Contas, inclusive em sede de medida cautelar, a expedição de determinação ao Município de Irati para que adote o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, constante do portal de compras do Governo Federal, como identificador dos medicamentos que o Representado pretende adquirir.

Conforme explicado pelo ente ministerial, 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.

Ademais, como bem ressaltou o Ministério Público de Contas, o Código BR também é adotado pelo Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde e, por força da Resolução nº 18, de 20 de junho de 2017, da Comissão Intergestores Tripartite⁴, todos os entes federativos são obrigados a manter o referido banco de dados atualizado, enviando informações referentes aos preços praticados nas aquisições de medicamentos e produtos para a saúde. Dessa forma, a adoção do Código BR acaba se tornando indispensável para que os entes federados possam cumprir com esta obrigação de alimentação do BPS.

Em sua manifestação (peça nº 32), o Município informou que acatou a medida cautelar expedida por esta Corte de Contas e que o novo processo licitatório que está em fase interna já contemplará o uso do Código BR para padronização da descrição técnica dos produtos a serem adquiridos.

Destaque-se, neste ponto, a importância atribuída pelo Ministério da Saúde à padronização da descrição de medicamentos, em documento oficial

⁴ Art. 1º Tornar obrigatório o envio das informações necessárias à alimentação do Banco de Preços em Saúde - BPS pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referente ao Catálogo de Materiais, apresentado pela Coordenadoria de Gestão Municipal⁵ (peça n° 34):

“A descrição padronizada de medicamentos e produtos para a saúde é condição essencial para a realização de análises sobre preços, uma vez que sem a garantia de comparabilidade entre os produtos, impossibilitam-se os estudos que avaliam os preços praticados nas diferentes regiões, por fabricantes diferentes, bem como sobre os preços pagos pelas instituições de saúde. Esses dados são fundamentais para a realização de avaliações e estudos econômicos diversos sobre tecnologias em saúde, os quais têm por objetivo orientar a tomada de decisão por parte dos gestores”.

Percebe-se, em face do exposto, que, embora não se trate de obrigação expressamente prevista em lei, a adoção do Código BR para a especificação dos medicamentos a serem adquiridos pelo Município atende ao princípio da padronização (art. 15, I, da Lei Federal n° 8.666/93⁶) e proporciona aos gestores públicos a realização de pesquisas de preços mais precisas e fidedignas, atendendo, dessa forma, aos princípios da economicidade e da busca da melhor proposta para a administração pública, evitando-se a prática de sobrepreço.

Ademais, a padronização permite um aprimoramento da fiscalização pelos órgãos de controle interno, externo e pela sociedade em geral, já que possibilita a comparação dos preços com aqueles constantes de sites públicos, como o Comprasnet e o BPS, os quais indicam os preços praticados por demais órgãos e entidades da Administração Pública.

Finalmente, não se pode olvidar que a padronização é essencial para que os entes federativos possam repassar as informações referentes às aquisições de medicamentos ao Banco de Preços em Saúde (BPS). Conforme já afirmando, o art. 1° da Resolução n° 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite

⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Padrão descritivo de medicamentos: Unidade Catalogadora do Catálogo de Materiais do Ministério da Saúde: UC/MS-CATMAT. Brasília – 2011. Disponível em: http://www.saude.am.gov.br/docs/padrao_descritivo_medicamentos_2011.pdf. Acessado em 13/12/2018.

⁶ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obriga os entes federativos a alimentar o referido banco de dados, contribuindo para a sua constante atualização e credibilidade.

Dessa forma, diante dos inúmeros benefícios decorrentes da utilização do Código BR não apenas após o procedimento licitatório – quando do envio obrigatório de informações ao BPS, mas, também, nas fases anteriores, deve ser julgada procedente a Representação neste ponto, com a expedição de **recomendação** ao Representado, confirmando-se a medida cautelar, para que adote o código BR como parâmetro para a pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação.

Ademais, em decorrência do art. 1º da Resolução nº 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite, entendo que também deve ser expedida **recomendação** para que o Representado repasse as informações acerca de aquisições de medicamentos e produtos para a saúde ao Banco de Preços em Saúde (BPS).

2.4) metodologia de pesquisa utilizada pelo Município para a formação dos preços referenciais

Alegou o Ministério Público de Contas que tanto os preços máximos previstos no Termo de Referência do procedimento licitatório de Concorrência nº 003/2018 (constante do anexo I do edital), quanto os preços finais ofertados pelos licitantes quando da sessão de julgamento das propostas, encontram-se acima do valor de mercado, quando comparados aos valores disponibilizados para consulta pública no Banco de Preços em Saúde (BPS), do Ministério da Saúde, e no Comprasnet, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Afirmou que a Administração Pública deve realizar ampla pesquisa de preços a fim de estimar os custos dos bens a serem adquiridos, de modo a permitir a verificação da conformidade das propostas apresentadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado.

Ressaltou ainda que a referida pesquisa constitui requisito de validade do procedimento licitatório, e que inúmeros atos normativos determinam sua realização, dentre os quais citou o art. 7º, § 2º, II, e art. 43, IV, ambos da Lei nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/93, art. 3º da Lei nº 10.520/02, art. 8º, II, III, “a”, e V e art. 21, III, ambos do Decreto nº 3.555/00, art. 9º, § 1º e § 2º do Decreto nº 5.450/05, art. 11 do Decreto nº 6.170/07 e art. 5º, IV, art. 7º e art. 9º, XI, todos do Decreto nº 7.892/13.

Argumentou, em relação à Concorrência nº 003/2018, que houve inadequação no orçamento prévio realizado, o que desencadeou um aumento nos preços de referência da licitação e prática de sobrepreço, violando com isso o princípio da escolha da melhor proposta e o esperado balizamento das compras pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública (arts. 3º, *caput*, e 15, V, da Lei Federal nº 8.666/93, respectivamente).

Diante disso, defendeu que a estimativa de preços em licitações deve ser realizada por meio de ampla pesquisa que priorize a qualidade e a diversidade de fontes de informação, e requereu a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 aos responsáveis pelas irregularidades constatadas, bem como a expedição de determinação, em sede de medida cautelar, para que o Município adote e explicita metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial aqueles praticados no âmbito da Administração Pública, inclusive com consulta ao Banco de Preços em Saúde.

A referida medida cautelar foi concedida no Despacho nº 1530/18 (peça nº 16) e ratificada pelo Tribunal Pleno no Acórdão nº 2934/18 (peça nº 19).

Em sua defesa (peça nº 32), explicou o Representado que, no processo licitatório ora em análise, foi realizada pesquisa de preços mediante a solicitação de elaboração de orçamento por três fornecedores do mercado, conforme procedimento de praxe, definindo-se o preço de referência do edital pela média das cotações recebidas.

Embora reconheça – segundo afirma, a partir de um olhar mais crítico recentemente adquirido – que tal procedimento possa se mostrar inadequado, asseverou que a pesquisa de preços e a formulação do termo de referência não foram realizados ou estiveram sob controle da Comissão de Licitação ou do Prefeito, razão pela qual requereu o afastamento da aplicação da penalidade de multa. Nesse ponto, argumentou que a Secretaria solicitante da licitação é quem possuiria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

melhores subsídios para verificar a desconformidade dos preços cotados com aqueles efetivamente praticados no mercado.

De todo modo, ressaltou que o procedimento de Concorrência nº003/2018 foi revogado, conforme demonstram os documentos anexados à peça nº 33, e que, no que tange à diversificação das fontes de pesquisa para a formação das estimativas de preço em licitações, houve consideráveis avanços nos procedimentos adotados pelo Município, inclusive em atenção à recomendação expedida pelo Ministério Público Estadual.

Neste sentido, informou que foi editado o Decreto municipal nº 273/2018, que determinou a obrigatoriedade de consulta ao aplicativo “Menor Preço – Nota Paraná”, desenvolvido pelo Governo do Estado do Paraná, para a composição dos preços de referência de bens e materiais licitados, sem prejuízo da utilização concomitante de outras fontes de pesquisa.

Foi relatado ainda, pelo Município, que servidores responsáveis por procedimentos licitatórios participaram recentemente de curso de capacitação oferecido por esta Corte de Contas, ocasião em que foram informados acerca dos benefícios da realização de pesquisa junto ao Banco de Preços em Saúde quando da aquisição de medicamentos.

Consequentemente, e em cumprimento às medidas cautelares concedidas, afirmou que, em novo procedimento licitatório que está em fase de elaboração, todas as determinações expedidas por este Tribunal serão plenamente atendidas, especialmente com a adoção do Código BR na identificação e descrição técnica dos objetos licitados e a utilização da média ponderada do BPS como referencial de preços, com adaptações conforme a realidade local do Município.

Pois bem. No que tange à pesquisa para formação dos preços referenciais, deve-se ressaltar que o procedimento relatado pelo Município, de cotações de três fornecedores do mercado, mostra-se inadequado e insuficiente para que a Administração Pública obtenha um parâmetro confiável e condizente com os preços efetivamente praticados no mercado.

Isso foi apontado pelo estudo realizado pelo Ministério Público de Contas, indicando que os preços máximos previstos no termo de referência do edital



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foram, em média, 101,13% superiores àqueles previstos no Banco de Preços em Saúde (peça nº 6). Tal disparidade de valores, conforme ressaltado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, poderia ter sido evitada caso realizada a consulta aos bancos de preços públicos.

Outrossim, a pesquisa de preços limitada a três orçamentos particulares vai de encontro ao previsto no art. 15, V, da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê que as aquisições públicas devem ter como parâmetro os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas.

Nesse sentido, traz-se à lume decisão proferida no Acórdão nº 247/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União, segundo a qual *“a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, os quais, no caso de medicamentos e correlatos, estão disponíveis no Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, entre outros bancos de dados”*.

Similarmente, também houve violação ao art. 7º, *caput*, do Decreto nº 7.892/2013, que determina que a licitação para registro de preços deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado. Com efeito, para que a pesquisa de preços seja fidedigna e coerente com a realidade de mercado, permitindo a elaboração de um orçamento prévio adequado, ela deve ser realizada de forma abrangente, com a ampliação e a diversificação das fontes de consulta.

Conforme ressaltado no Acórdão nº 4624/17, proferido no Processo de Consulta nº 983475/16 desta Corte de Contas, invocado com muita pertinência pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 34), *“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”*.

Ainda no referido processo, a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, por meio da Instrução nº 285/17, destacou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

importância de se realizar uma pesquisa de preços ampla, não se restringindo a uma única fonte de informações:

Os preços nas licitações são formados mediante pesquisa de preços. Quando esse procedimento é construído em bases fidedignas, a pesquisa de preços se converte em meio eficaz de (i) impedir a contratação em valores acima do mercado; (ii) identificar uma proposta inexequível e (iii) evitar o jogo de planilhas. (...)

Fato é que, para ampliar as possibilidades desses objetivos serem atingidos, a Administração não pode limitar a consulta de preços a uma única fonte. Isso porque o comportamento do mercado é revelado à medida que a consulta é ampliada e várias fontes são consultadas. É muito comum a pesquisa de preço de mercado limitar-se a cotações com três potenciais fornecedores, prática que se revela insuficiente e ineficaz para atender aos interesses e aos princípios que norteiam a Administração Pública. Nesse sentido é digno de nota o trecho do Acórdão 2816/2014 do Tribunal de Contas da União, ao constatar que “as empresas, em resposta a pesquisas realizadas pela Administração Pública, tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária para balizar contratações que envolvem quantias consideráveis”.

Além da inadequada restrição da pesquisa e dos valores de referência indevidamente elevados, relatou o Ministério Público de Contas que os preços praticados no certame também ficaram acima do valor de mercado. Comparando-os com preços constantes no Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, e no Comprasnet, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apurou-se, respectivamente, sobrepreço no valor de R\$ 447.805,08 e R\$ 280.405,55 (tendo como referência o preço médio), conforme documentação acostada às peças nº 4 e 5.

Percebe-se que a elevada diferença de valores decorrente desses comparativos constitui forte indicativo de violação ao princípio da economicidade e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de ocorrência de dano ao erário, ainda que tal análise - no sentido de efetiva apuração de danos - não tenha sido aprofundada nos autos, notadamente diante da revogação da Concorrência nº 003/2018, do cumprimento das medidas cautelares expedidas e do comprometimento do Município na adoção de medidas corretivas visando à regularização dos futuros procedimentos licitatórios.

Especificamente em relação à pesquisa referente à aquisição de medicamentos, o Banco de Preços em Saúde constitui um banco de dados relevante e representativo para subsidiar a formação dos preços referenciais em licitações pelos gestores públicos.

Ao permitir a comparação com os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas, a consulta ao BPS contribui para o atendimento aos princípios da competitividade, economicidade, escolha da proposta mais vantajosa e esperado balizamento das compras pelos valores das aquisições realizadas no âmbito da Administração Pública (art. 15, V, da Lei Federal nº 8.666/93).

Ademais, a obrigatoriedade dos entes federativos de envio de informações ao referido banco de dados quando da aquisição de medicamentos, determinada pela Resolução 18 de junho de 2017, da Comissão Intergestores Tripartite, constitui importante indicativo da fidedignidade e expressividade dos dados ali contidos.

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.

Diante de todo o exposto, a constatação de falha na pesquisa de preços e na formação dos preços referenciais deve ser causa de provimento da presente Representação quanto a este tópico, emitindo-se **recomendação** para que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Representado implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, não se limitando a uma única fonte e tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo-se consulta ao Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, e ao Comprasnet, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.5) Da Procedência da Representação e das Medidas a serem impostas

De acordo com a análise dos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas, restaram efetivamente configuradas as irregularidades na Concorrência nº 003/2018, do Município de Irati, motivo pelo qual, deve ser julgada procedente a presente Representação.

No entanto, conforme evidenciado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 34), o cotejo das irregularidades apontadas pelo Ministério Público de Contas e das medidas adotadas pelo Município impõe o reconhecimento do empenho da gestão municipal em corrigir impropriedades e aprimorar as práticas adotadas nos procedimentos licitatórios, contribuindo para um melhor alcance dos princípios da economicidade, competitividade, eficiência, busca da proposta mais vantajosa e, conseqüentemente, para uma tutela mais adequada do interesse público.

Nesse sentido, além de revogar o procedimento de Concorrência para registro de preços nº 003/2018, o Município mostrou-se comprometido na implementação de medidas de aperfeiçoamento da pesquisa de preços, inclusive com consulta ao Banco de Preços em Saúde, na publicação da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência, na utilização do Código BR para padronização dos objetos licitados e na adoção do pregão eletrônico nas futuras aquisições de medicamentos.

Assim, considerando a atuação proativa do Representado na correção das falhas e na adoção de medidas concretas para a melhoria dos processos licitatórios, bem como o reduzido grau de impacto das impropriedades em face da revogação do procedimento, entendo que a função pedagógica desta Corte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Contas⁷ deve prevalecer sobre a função punitiva no presente caso, razão pela qual, acolhendo os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 34) e do próprio Ministério Público de Contas (peça nº 35), autor da Representação, afasto a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, III, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005.

Entendo, por outro lado, que a implementação das medidas corretivas, bem como sua manutenção e ampliação, deve se dar sob a forma de recomendação, ao invés de determinação.

Muito embora se trate, em muitos casos apontados na instrução do processo, de descumprimento de norma legal, hipótese indicada no art. 244, §3º, do Regimento Interno, que trata do conteúdo das determinações, o que se busca com a presente decisão é a regularidade de futuros procedimentos licitatórios de aquisição de medicamentos, e não, especificamente, a correção pontual da Concorrência 003/2018, que já foi revogada, motivo pelo qual, a melhor forma de implementação dessas providências se dará pela via de recomendações, de que trata o §1º do artigo regimental citado.

3. Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

3.1. julgue **procedente** o objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/93, proposta em face do Poder Executivo do Município de Irati, relativamente ao procedimento licitatório de Concorrência para registro de preços nº 003/2018, para reconhecer as seguintes falhas:

3.1.1. ausência de disponibilização da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município;

3.1.2. utilização da modalidade concorrência para a aquisição de bens considerados comuns;

3.1.3. ausência de adoção do Código BR para identificação dos medicamentos e produtos para a saúde a serem adquiridos;

3.1.4. ausência de repasse de informações acerca das aquisições de medicamentos e produtos para a saúde ao Banco de Preços em Saúde; e

⁷ Nesse ponto, interessante citar a ainda atual lição de Bento José Bugarin, mencionada de forma muito pertinente pela Coordenadoria de Gestão Municipal: “É preciso incrementar a atuação pedagógica do Tribunal, porquanto as suas atividades não podem estar voltadas apenas para a descoberta de atos ilegais, antieconômicos, ineficientes ou ineficazes. Convém que se intensifique a atuação preventiva e educadora”. BUGARIN, Bento José. Evolução do controle externo no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 86, out./dez. 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1.5. inadequação da metodologia de pesquisa de preços utilizada para a formação do orçamento prévio.

3.2. expeça as seguintes **recomendações** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor:

3.2.1. continue disponibilizando, no Portal de Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município;

3.2.2. implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, não se limitando a uma única fonte e tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo-se consulta ao Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, e ao Comprasnet, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

3.2.3. passe a adotar o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como parâmetro para a pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

3.2.4. passe a repassar informações referentes à aquisição de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde;

3.2.5. adote a modalidade licitatória pregão eletrônico nas futuras licitações para aquisição de medicamentos e materiais médicos.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro, e à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar **procedente**, em face do Poder Executivo do Município de Irati, relativamente ao procedimento licitatório de Concorrência para registro de preços nº 003/2018, para reconhecer as seguintes falhas:

- i) ausência de disponibilização da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município;
- ii) utilização da modalidade concorrência para a aquisição de bens considerados comuns;
- iii) ausência de adoção do Código BR para identificação dos medicamentos e produtos para a saúde a serem adquiridos;
- iv) ausência de repasse de informações acerca das aquisições de medicamentos e produtos para a saúde ao Banco de Preços em Saúde; e
- v) inadequação da metodologia de pesquisa de preços utilizada para a formação do orçamento prévio.

II – **recomendar** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, que continue disponibilizando, no Portal de Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município;

III – **recomendar** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, que implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, não se limitando a uma única fonte e tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo-se consulta ao Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, e ao Comprasnet, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – **recomendar** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, que passe a adotar o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como parâmetro para a pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V – **recomendar** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, que passe a repassar informações referentes à aquisição de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde;

VI – **recomendar** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, que adote a modalidade licitatória pregão eletrônico nas futuras licitações para aquisição de medicamentos e materiais médicos;

VII – determinar o encaminhamento, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro, e 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, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2019 - Sessão nº 15.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente