



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 847412/18

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

INTERESSADO: DIRLEI CLOVIS SCHULZ, FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3848/19 - 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 81/2017 e 227/2017, do Município de Foz do Iguaçu, cujo objeto foi a formação de “registro de preços para futura aquisição de medicamentos”, no valor máximo de R\$ 3.927.649,61 e de R\$ 7.751.027,65.

O órgão ministerial sustentou haver identificado *prática de sobre preço* no valor de R\$ 290.507,25, equivalente a 9,4908% do valor total licitado no Pregão nº 081/2017, e de R\$ 589.755,88, correspondente a 10,5105% do valor total, em relação ao Pregão nº 227/2017, valores esses apurados em comparação com os constantes do Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde. Também apontou como restrição a *não adoção do Código BR* do Comprasnet e, por fim, a *violação ao dever de transparência*, vez que são parciais as informações referentes aos procedimentos licitatórios disponibilizadas no Portal da Transparência do Município.

Nos termos do Despacho nº 1376/18 – GCFAMG (peça 23), entendi não demonstrada a materialidade do dano suscitada quanto à prática de sobre preço, razão pela qual recebi a Representação apenas quanto aos apontamentos de desatendimento aos deveres de transparência, e quanto à necessidade de esclarecimento acerca da metodologia de pesquisa de preços adotada para a formação do preço máximo em medicamentos. Ademais, não evidenciado o perigo da demora ou o risco ao resultado útil do processo, não concedi a cautelar requerida.

Incluídos na autuação e devidamente citados, o Município de Foz do Iguaçu, seu representante legal, Sr. Francisco Lacerda Brasileiro e o pregoeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municipal, Sr. Dirlei Clóvis Schulz, apresentaram defesa conjunta, na qual sustentaram estar adotando providências quanto ao atendimento à Lei da Transparência, com a disponibilização progressiva dos procedimentos licitatórios, dos mais recentes aos mais antigos, até 2011. Também apresentaram manifestação esclarecendo a metodologia de pesquisa de preços utilizada para fim de fixação do preço máximo para a aquisição de medicamentos (peça 35).

Mediante Instrução nº 1828/19 - GCM (peça 36), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela regularidade dos Pregões nº 81 e nº 227/2017, do Município de Foz do Iguaçu, e, portanto, pelo não cabimento de aplicação de sanções aos gestores representados. Por outro lado, opinou pela emissão de **recomendação** ao gestor municipal quanto à adoção, em licitações futuras, da descrição detalhada das sessões de julgamento, inclusive com a classificação inicial, fase de lances e rodadas com os respectivos valores unitários e resultado final, nos termos do artigo 38, V, 43, IV, da Lei nº 8.666/93 e artigo 8º da Lei nº 10.520/2002. Por derradeiro, sugeriu que, após o trânsito em julgado da decisão deste Tribunal, seja encaminhada à Câmara Municipal de Foz do Iguaçu a informação que neste processo o opinativo é pela regularidade das contas.

O *Parquet* de Contas, no Parecer nº 695/19 – 1PC (peça 38), manifestou-se pela procedência do feito, *para determinar a disponibilização da íntegra dos procedimentos licitatórios, nos quais se explicita a adoção de metodologia de composição dos preços, bem como a adoção do Código BR em todas as aquisições de medicamentos, com o detalhamento nas atas de sessões de julgamento de licitações todas as ocorrências.*

A defesa municipal foi complementada após as manifestações conclusivas (peças 39-41), sem acréscimo de novos fatos ou razões, apenas com esclarecimentos da Secretaria de Tecnologia de Informação Municipal acerca da forma de acesso ao Portal de Transparência e das dificuldades identificadas atualmente quanto a esse acesso, não se justificando nova apreciação técnica e/ou ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Deve ser julgada parcialmente procedente a presente representação, ante o reconhecimento que, à época da interposição, o Município de Foz do Iguaçu não estava cumprindo adequadamente as determinações da Lei nº 12.527/2011, consoante 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 1376/18 – GCFAMG (peça 23):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Analisando a documentação acostada aos autos (Peças 04 até 21), bem como aquelas disponíveis no endereço eletrônico do Município representado, evidencia-se, efetivamente, o descumprimento da Lei nº 12.527/2011 e da Lei nº 8.666/93 no que tange ao fornecimento das informações por parte do Município.

As informações disponibilizadas no Portal da Transparência Municipal apresentam-se parciais, delas constando tão somente a indicação dos itens adquiridos e o respectivo valor.” (peça 23, p. 02)

Em sede de defesa, os interessados informaram:

“(…) o Município vem realizando uma força tarefa no sentido de atender na totalidade, todos os padrões definidos pela Lei da Transparência e Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no que diz respeito a processos licitatórios, com os equipamentos e pessoal que dispomos no momento.

Para atualização do portal se optou por fazê-lo de trás para frente, isto é, todos os novos processos sendo informados e a atualização progressiva dos anos de 2017, 2016, 2015, 2014, 2013 e 2011. Isso demanda muito trabalho, de forma minuciosa, para que não haja falta de nenhuma página no scanear, visto que os processos mais antigos não eram digitalizados e algumas licitações de Concorrências Públicas e Pregões, principalmente os de medicamentos, que possuem vários módulos com quantidade muitas vezes superiores a 2000 (duas mil) páginas.

Em 2018 atualizamos todos os processos de licitação realizados nos exercícios de 2017 e 2018, totalizando 1.224 processos entre todas as modalidades, um número elevado, considerando a estrutura do setor e os equipamentos disponíveis para realização desse trabalho.

(…)

Assim sendo, temos a meta de que no atual exercício, todos os processos de licitações estejam digitalizados e informados no Portal Transparência, na íntegra. Num primeiro momento toda fase interna, até o parecer jurídico do edital com as publicações e edital e em um segundo momento toda fase externa incluindo parecer jurídico do julgamento, e homologação/ratificação. No caso de ocorrer eventos, tais como: impugnações/recursos/esclarecimentos, estes serão disponibilizados no Portal em arquivos a parte, para facilitar a identificação dos mesmos.” (peça 35, p. 2-3)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A unidade técnica, em análise conclusiva, entendeu haver sido corrigida restrição pelo representado:

“Após consulta ao portal de transparência do Município de Foz do Iguaçu, tomou-se como amostra, além dos certames impugnados, dois recentes registros relacionadas à aquisição de medicamentos: o Processo de Dispensa 76/2019 e o Pregão 73/2019. Para todos se constatou a publicação na íntegra dos procedimentos licitatórios.

Assim, tem-se por verdade o declarado pelo representado em seu contraditório, opinando-se pelo não cabimento de sanções, dado o caráter pedagógico do qual os atos desta Corte também desfrutam. (peça 36, p. 07)

Acompanhando as conclusões da unidade técnica e a manifestação ministerial contida no Parecer nº 695/18 – 1PC (peça 38, p. 02), entendo que o Município representado encontra-se atendendo o dever de transparência.

Em consulta ao Portal de Transparência de Foz do Iguaçu - <http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/licitacoes/wfrmLicitacoes.aspx> - observo que a Administração Municipal tem envidado efetivos 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.

Por outro lado, ao analisar o Portal de transparência municipal, percebem-se problemas de acesso que devem ser solucionados. Isso porque, há links no site municipal que indicam disponibilidade de informações de licitações, como em <https://transparencia.pmfi.pr.gov.br/> e em <http://www.pmfi.pr.gov.br/conteudo/?idMenu=538>, nos quais as informações se apresentam incompletas e para as quais há sensível dificuldade de acesso. Tais links efetivamente não atendem ao que prescreve a Lei nº 12.527/2011.

Esses problemas de acesso são reconhecidos pelo próprio ente municipal, nos termos da manifestação de sua Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação, que inclusive informa estar adotando providências para a superação deles (peça 41, p. 02).

Portanto, faz-se imperiosa a emissão de determinação ao Município representado que adote providências no sentido de tornar **todos** os links relacionados à disponibilização de informações exigidas pela a Lei nº 12.527/2011, de natureza e interesse público, vinculados aos ambientes virtuais que efetivamente contenham as informações devidas em atendimento às exigências legais.

Por outro lado, esclareço que **não entendo exigível dos municípios o atendimento ao previsto na Lei Estadual nº 19.581/2018**, eis que deve ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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).

Também entendo 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 interesse dos órgãos de controle e da coletividade.

Evidentemente, a mitigação das exigências quanto à disponibilização integral, pelo Poder Público, dos processos licitatórios realizados, não retira o dever de apresentar, sempre que requerido, a integralidade desses processos aqueles que assim o requererem com vistas a aferir a regularidade de todo o procedimento de compra.

Assim, entendo que se apresenta mais adequada a emissão de **determinação** ao ente municipal para que sejam disponibilizadas as informações concernentes aos seus processos licitatórios, como preconiza a lei federal, permitindo-se a busca de “objeto licitado”, dos respectivos editais, dos valores máximos fixados e valores alcançados, dos participantes da licitação, da homologação, da adjudicação, dos nome dos contratados, e ainda das efetivas aquisições decorrentes desses contratos.

Dessa feita, deve ser mantida a **determinação** ao Município de Foz do Iguaçu, a fim de que nas licitações realizadas **o ente municipal atenda ao dever de transparência**, com vistas ao atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, 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 “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”. Ademais, deverá o Município, no prazo máximo de 30 dias, adotar providências para a retirada de seu Portal de acesso, dos links que não disponibilizem efetivamente o acesso às informações devidas na forma da lei.

2.2. Metodologia de pesquisa de preços adotada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também foi requerido ao representado o esclarecimento acerca da metodologia de pesquisa de preços adotada na formação do preço máximo em medicamentos.

Das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde, cumpre reproduzir:

“(...) A formação do preço máximo de medicamentos apresentado em edital é a média obtida baseada em várias fontes de pesquisa de preço, além de outros fatores externos que interferem na formação de preço no momento em que o processo licitatório é montado.

As fontes de pesquisas para formação de preço dos Pregões nº 81/2017 e nº 227/2017 foram: o preços registrados em atas dos últimos pregões vigentes ao processo, cotações realizadas por fornecedores ganhadores de processos licitatórios vigentes; preço médio retirado do site de Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde (<http://aplicacao.saude.gov.br/bps/login.jsf>) de compras realizadas nos últimos 06 meses anteriores ao processo licitatório.

Preços da lista da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) – Preços Máximos de Medicamentos – em monodrogas, por princípio ativo, para compras públicas Preço Fábrica (PF) e Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) atualizada da época do pregão (www.anvisa.gov.br)

Avaliações de solicitações de realinhamento de preços pelas empresas arrematantes de processos licitatórios vigentes.

Mesmo com os valores do BPS e lista CMED, o mercado de medicamentos é caracterizado por oscilações expressivas de interferências externas como disponibilidade do medicamento no mercado, tendo em vista, interferência cambial da moeda estrangeira, oscilações no mercado produtor, incluindo falta de matéria prima, poucos produtores e dificuldade em atender a demanda nacional, por isso cotações de fornecedores da época da realização do edital também são utilizadas com critério para composição de preço máximo de medicamentos.

Para medicamentos de origem de demanda judicial dos Pregões nº 81/2017 e nº 227/2017, o valor máximo de referência também foram baseados no desconto padrão sobre o preço de fábrica conforme Comunicado nº 6 de 30/03/2017 da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED.

METODOLOGIA UTILIZADA NO PE 081/2017 (fls. 04 a 72)

Os preços máximos foram calculados baseados em: avaliações dos valores de referência em edital, valores ofertados no último pregão e valores registrados em atas dos últimos pregões vigentes 2016;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cotações realizadas em março de 2017 por fornecedores ganhadores de processos licitatórios vigentes; avaliações de solicitações de realinhamento de preços pelas empresas arrematantes de processos licitatórios vigentes; preço médio retirado do site de Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (<http://aplicacao.saude.aov.br/bps/login.jsf>) consultado entre os dias 29/03 a 04/04 de 2017, onde os preços consultados foram de um período de 6 meses anteriores a esta aquisição e preços da lista da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) - Preços Máximos de Medicamentos — em monodrogas - por princípio ativo, para compras públicas Preço Fábrica (PF) e Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) atualizada em abril de 2017 (www.anvisa.gov.br); (...)

METODOLOGIA UTILIZADA NO PE 227/2017 (fis. 02, 03 e 32 a 83)

Os preços máximos foram calculados baseados em: avaliações dos valores de referência em edital, valores ofertados no último pregão e valores registrados em atas dos últimos pregões vigentes 2016 e 2017; cotações realizadas em setembro de 2017 por fornecedores ganhadores de processos licitatórios vigentes; avaliações de solicitações de realinhamento de preços pelas empresas arrematantes de processos licitatórios vigentes; preço médio retirado do site de Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (<http://aplicacao.saude.gov.br/bps/login.jsf>) consultado entre os dias 15/09 a 21/09 de 2017, onde os preços consultados foram de um período de 6 meses anteriores a esta aquisição e preços da lista da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) - Preços Máximos de Medicamentos - em monodrogas - por princípio ativo, para compras públicas Preço Fábrica (PF) e Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) atualizada em setembro de 2017. (www.anvisa.gov.br)". (peça 35, p. 3-5)

Corroborando as conclusões técnicas, entendo que a metodologia de formação de preço máximo utilizada atende as expectativas desta Corte de Contas, eis que não apenas utiliza os dados constantes dos bancos de dados públicos como diversifica as fontes de informação.

Reitero, contudo, a necessidade de adoção do Código BR como identificador dos medicamentos nas planilhas que compõem o edital, consoante decidido por este Tribunal em sede de Consulta, no Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno:

“i) 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?”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Dessa feita, deve ser emitida **determinação** ao ente público para que adote o Código BR em todas as compras relativas a medicamentos, em atendimento ao Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno.

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 **determinações** ao Município de Foz do Iguaçu¹:

a) com vistas ao atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, que mantenha as providências necessárias 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 “edital”, “impugnações”, “ata de sessão de julgamento/resultado”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”. Ademais, deve o Município, no prazo máximo de 30 dias, adotar providências para a retirada de seu Portal de acesso, dos links que não disponibilizem efetivamente o acesso às informações devidas na forma da lei;

b) 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:

¹ Informa-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções que tais obrigações deverão ser cumpridas sem a necessária fixação de prazo específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, com o subsequente encerramento e arquivamento, 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 **determinações** ao Município de Foz do Iguaçu²:

a) com vistas ao atendimento dos preceitos da Lei nº 12.527/2011, que mantenha as providências necessárias 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”, “contrato(s) formalizados”, “despesas decorrentes”. Ademais, deve o Município, no prazo máximo de 30 dias, adotar providências para a retirada de seu Portal de acesso, dos links que não disponibilizem efetivamente o acesso às informações devidas na forma da lei;

b) 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:

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

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, com o subsequente encerramento e arquivamento, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

² Informa-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções que tais obrigações deverão ser cumpridas sem a necessária fixação de prazo específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente