

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu Procurador-Geral abaixo assinado, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, inc. II e IX e 130 da Constituição Federal, combinados com os artigos 32 e 149, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e artigos 66, inc. I, 277 e 282 do Regimento Interno desta Corte, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente:

REPRESENTAÇÃO DA LEI 8.666/93, com pedido de Medida Cautelar

Em decorrência de irregularidades encontradas no Pregão 21/2017 e em face da **AUTARQUIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE APUCARANA**, CNPJ nº. 78.956.513/0001-68, Srs. **ROBERTO YOUTI KANETA**, portador do CPF nº 439.630.489-72, atual Gestor e autoridade que homologou o certame, **JEAN LUIZ DE SOUZA**, portador do CPF nº 029.052.939-19, pregoeiro, **CECÍLIO LUZ JUNIOR**, portador do CPF nº 689.451.329-53 e **FELIPE RUFATTO VIEIRA TAVARES**, portador do CPF nº 048.058.549-01, pareceristas jurídicos; assim como do **MUNICÍPIO DE APUCARANA**, CNPJ nº 75.771.253/0001-68 e Sr. **CARLOS ALBERTO GENRIM PRETO**, portador do CPF nº 573.820.509-04 todos pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DOS FATOS

No exercício de suas competências previstas nos artigos 70 c/c 130 da Constituição Federal, este Ministério Público de Contas do Paraná realizou levantamento dos dados do Município de Apucarana relativos às aquisições de medicamentos no ano de 2017.

A análise pormenorizada do Pregão nº 21/2017 revelou violação ao princípio da competitividade, assim como sobrepreço em itens adquiridos, ocasionando dano ao erário.

O referido certame licitatório tinha por objeto o “registro de preços para futura e eventual aquisição de medicamentos para consumo das UBSs, Farmácia Central, UPA, SAMU, CAPS AD, CAPS I, Centro Infantil, Escola da Gestante, entre outros, por um período de 12 meses”.

As empresas CMH – Central de Medicamentos Hospitalares – EIRELI – ME e WAW-MED Distribuidora de Medicamentos LTDA, sendo essa a relação contratual:

Nº Contrato	Contratados	Valor (R\$)	Assinatura	Término Vigência
27/2017	WAW-MED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA (08.725.154/0001-52)	2.340,00	21/08/2017	21/08/2018
28/2017	CMH-CENTRAL DE MEDICAMENTOS HOSPITALARES – EIRELI - ME (23.228.076/0001-74)	59.967,00	21/08/2017	21/08/2018

II. DO DIREITO

Considerando as informações acima indicadas, este *Parquet* identificou as seguintes impropriedades no Município de Apucarana.

II.1 Análise das Propostas Iniciais e Sessão de Julgamento

Ao proceder a compilação dos dados extraídos da ata de julgamento da licitação, constatou-se as seguintes informações: do total de 16 itens do LOTE 01, 08 (50%) foram fracassados e 08 foram válidos (50%). Com relação ao LOTE 02 o mesmo acontece¹.

Desses 08 itens válidos, tem-se que não houve rodadas de lances, revelando a inexistência de ambiente competitivo capaz de estimular a redução de preços.

Para além, reforçando a ausência de ambiente competitivo, não há uma quantidade razoável de empresas ofertando propostas aos itens, já que apenas **duas** empresas participaram do Pregão em epígrafe, sendo que **uma** delas somente fez proposta para **um item** de um total de 32 (Lote 01 + Lote 02).

A tabela abaixo retrata tal cenário:

Classificados em cada Rodada – Lote 01		
1 Classificado	07	85,72%
2 Classificados	01	14,28%
Total	08	

Classificados em cada Rodada – Lote 02		
1 Classificado	08	100%
2 Classificados	00	0%
Total	08	

¹ Do total de 16 itens, 08 (50%) foram fracassados e 08 foram válidos (50%).

Atualmente, vigora numerosas leis e decretos que fazem menção à eficiência como escopo na condução da coisa pública. Dentro deste contexto, inserem-se as Licitações Públicas nas quais se ânsia, sobretudo, a consecução da proposta mais vantajosa e a consideração do Princípio Constitucional da Isonomia.

A licitação pública “deve ser, além de garantidora da isonomia, instrumento para que a Administração selecione o melhor contratante, que lhe apresente proposta realmente vantajosa, quer quanto ao preço (economicidade), quer quanto à qualidade”².

A Lei nº 8.666/93 traz vários artigos que abordam a economicidade ou a proposta mais vantajosa. O artigo 3º salienta que a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”. Ademais, há o inciso III do artigo 12, inciso IV do artigo 15 e os §§ 1º e 7º do artigo 23 da mesma Lei que corroboram com a ideia.

Segundo Nieburhs, “a eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: **preço**, qualidade e celeridade. Daí que do princípio da eficiência, mais abrangente, decorrem outros princípios, entre os quais o do **justo preço**³ (...)”⁴.

Acerca da eficiência econômica, atenta-se que a mesma está atrelada ao menor dispêndio e, por extensão, ser eficiente na condução de um certame de licitação é, sem negligenciar da qualidade e da celeridade, contratar ou adquirir ao menor preço ou custo estabelecido pelo mercado⁵.

Quanto ao preço, uma das principais características do pregão é a possibilidade conferida aos licitantes melhores classificados de renovarem suas propostas oralmente, para que um cubra o preço proposto por outrem. Tal

² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 1.ed. Curitiba: Zênite, 2004. p. 38-39.

³ Por Princípio do Justo Preço entende-se que a Administração não deve assumir compromissos com preços fora de mercado.

⁴ _____. *Pregão presencial e eletrônico*. 1.ed. Curitiba: Zênite, 2004. p. 39. *Grifou-se*.

⁵ Corroborando tal entendimento, destaca-se os artigos 3º e 45 da Lei 8.666/93.

sistema foi criado para que os preços pagos pela Administração fossem reduzidos, a fim de evitar que ela arque com preços superfaturados.

Nesse cenário, considerado um dos princípios basilares da Licitação, o Princípio da Competitividade, insculpido no art. 3º, §1º da Lei 8.666/93, impede que a Administração crie instrumentos ou mecanismos que comprometam, restrinjam ou frustrem a disputa existente entre os interessados em firmar contratações com a entidade.

Ainda, significa a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, com o intuito de aumentar o universo das propostas e para que possa escolher, legitimamente, aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público⁶.

O procedimento deve possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se aperfeiçoe da melhor forma possível, o que acarreta na escolha mais vantajosa para a Administração Pública. **A disputa se apresenta como fundamental ao procedimento licitatório, uma vez que sem a competição o próprio Princípio da Igualdade estaria comprometido, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros.**

⁶ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão proferido em Recurso Ordinário em Mandado de Segurança Nº 35.303/PR. Administrativo. Licitação. Pregão. Ausência de economicidade e competitividade. Um proponente. Legalidade da revogação. Ato administrativo motivado. 1. Trata-se, originariamente, de Mandado de Segurança contra ato do Governador do Estado do Paraná, que revogou certame por "ausência de economicidade e competitividade" vencido pela recorrente, além de determinar a promoção de novo procedimento licitatório. O Tribunal de origem denegou a Segurança. 2. Houve contraditório prévio à revogação, conforme comprovam documentos dos autos. 3. "A participação de um único licitante no procedimento licitatório configura falta de competitividade, o que autoriza a revogação do certame. Isso, porque uma das finalidades da licitação é a obtenção da melhor proposta, com mais vantagens e prestações menos onerosas para a Administração, em uma relação de custo-benefício, de modo que deve ser garantida, para tanto, a participação do maior número de competidores possíveis. 'Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido' (RMS 23.402/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 2.4.2008)". (RMS 23.360/PR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 17.12.2008). 4. Recurso Ordinário não provido. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 27.11.2012. Publicado no DJe em 19.12.2012. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/44432439/stj-19-12-2012-pg-588> >. Acesso em 27 fev. 2018.

Reduzido o universo de proponentes, como averiguado no Pregão 21/2017, menores são as possibilidades de se obter a proposta mais vantajosa. Pelo contrário, há o enfraquecimento da competitividade, assim como a grande possibilidade de a Administração ser compelida a celebrar um contrato em condições menos atrativas do que aquelas que obteria com uma efetiva disputa.

Ora, por óbvio que se a competição for reduzida a dedução do preço será menor e neste caso é essencial demonstrar que houve a iniciativa da negociação e que o preço final obtido está compatível com a mediana do mercado, o que não se vislumbra no presente caso.

Nesse compasso, se ao realizar a licitação a Administração se deparar com a participação de um único licitante, há a possibilidade de o procedimento ser revogado. Isto porque, a Administração pode revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta.

No caso em exame, a falta de competitividade, decorrente da participação de apenas um licitante em 93,75% dos itens válidos e da ausência de rodadas de lances, é fato superveniente à instauração da licitação, o qual contraria a realização de uma das finalidades desse procedimento e que, por isso, se mostra capaz de justificar sua revogação.

Impende ressaltar que parte da doutrina entende que na modalidade Pregão é possível o prosseguimento do certame mesmo com apenas um licitante, no entanto, nesse caso, deverá o pregoeiro negociar com esse único particular, conforme determina o art. 4º, inc. XVII, da Lei do Pregão, com o fito de buscar condições ainda mais vantajosas para a Administração (o que não ocorreu). Além disso, o prosseguimento dessa licitação também não restará obstada em face de uma negociação infrutífera, desde que a oferta desse único licitante se encontre dentro dos parâmetros mercadológicos (o que também não ocorreu, conforme se demonstrará adiante).

Opostamente, posicionando-se pela impossibilidade da condução da licitação com apenas um proponente, têm-se os seguintes Acórdãos:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. **APENAS UM CANDIDATO EM CONDIÇÕES DE PARTICIPAR. REVOGAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO: POSSIBILIDADE, POIS O INTERESSE PÚBLICO RECOMENDA QUE MAIS DE UM CANDIDATO PARTICIPE EFETIVAMENTE DA LICITAÇÃO.** RECURSO NÃO CONHECIDO.

(STJ - REsp: 46179 MG 1994/0008844-2, Relator: Ministro ADHEMAR MACIEL, Data de Julgamento: 01/12/1997, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 11.05.1998 p. 64 RDR vol. 13 p. 313)⁷

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO - REVOGAÇÃO - CONTRADITÓRIO. 1. Licitação obstada pela revogação por razões de interesse público. 2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado. 3. **Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido.** 4. A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. 5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado. 6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. 7. Recurso ordinário não provido.

(STJ - RMS: 23402 PR 2006/0271080-4, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 18/03/2008, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/04/2008)⁸

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO.

LICITAÇÃO. MODALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. REVOGAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. POSSIBILIDADE. DEVIDO PROCESSO LEGAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO DESPROVIDO. 1. Na hipótese dos autos, a Secretaria de Estado da Cultura instaurou pregão eletrônico para a aquisição de utilitários e eletrodomésticos. Após a habilitação das empresas licitantes, foi realizada a sessão pública de licitação, tendo sido

⁷ Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/513407/recurso-especial-resp-46179-mg-1994-0008844-2>>. Acesso em: 07 de março de 2018. *Grifou-se.*

⁸ Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8685178/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-23402-pr-2006-0271080-4>>. Acesso em: 07 de março de 2018. *Grifou-se.*

classificadas as seguintes empresas: (a) Cibrel Comercial Brasileira de Refrigeração Ltda no Lote 1 – para a aquisição de móveis e equipamentos; (b) Kastelo Comércio de Manufaturados Ltda no Lote 2 – para a aquisição de persianas. No entanto, o Governador do Estado do Paraná homologou apenas o Lote 1 e não aprovou o Lote 2, **por entender que não houve competitividade neste último, tendo em vista a presença apenas de um único licitante.** Determinou, a seguir, fosse aberta vista, pelo prazo de cinco dias, à empresa interessada, em respeito ao contraditório e à ampla defesa. Nesse contexto, a recorrente manifestou-se, requerendo a homologação do procedimento licitatório de que foi vencedora e, por conseguinte, sua contratação com o Estado. Todavia, seu pedido de reconsideração foi indeferido. Em seguida, foi revogado o Lote 2 do pregão eletrônico, com fundamento no art. 49 da Lei 8.666/93 e nas informações apresentadas pela Assessoria Jurídica da Casa Civil.

2. Não se configurou a alegada violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Isso, porque a revogação do pregão eletrônico ocorreu apenas após a manifestação da empresa que não obteve aprovação no certame.

3. Ainda que não tivesse sido respeitado o contraditório, o ato revogatório não estaria eivado de ilegalidade, porquanto a jurisprudência desta Corte de Justiça, nas hipóteses de revogação de licitação antes de sua homologação, faz ressalvas à aplicação do disposto no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/93 ("no caso de desfazimento

do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa"). Entende, nesse aspecto, que o contraditório e a ampla defesa somente são exigíveis quando o procedimento licitatório houver sido concluído. Assim, "a revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado" (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).

4. À Administração Pública, no âmbito de seu poder discricionário, é dado revogar o procedimento licitatório, por razões de interesse público. Todavia, ao Poder Judiciário compete apenas avaliar a legalidade do ato, de maneira que lhe é vedado adentrar o âmbito de sua discricionariedade, fazendo juízo a respeito da conveniência e oportunidade, bem como acerca da efetiva existência de interesse público.

5. A revogação do certame é ato administrativo, exigindo, portanto, a devida fundamentação e motivação (justo motivo para seu desfazimento), assim como o cumprimento das disposições legais.

6. O art. 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a possibilidade de revogação do procedimento licitatório, em caso de interesse público, "decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta". Por sua vez, o art. 18, caput, do Decreto 3.555/2000, o qual regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, dispõe que "a autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação em face de razões de interesse público, derivadas de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado".

7. No caso em exame, o Governador do Estado do Paraná revogou o pregão eletrônico, de forma fundamentada e com supedâneo nos referidos dispositivos legais e em parecer da Assessoria Jurídica da Casa Civil, entendendo pela ausência de competitividade no certame, **na medida em que houve a participação efetiva de apenas uma empresa, o que impossibilitou a Administração Pública de analisar a melhor oferta e dar cumprimento ao princípio da proposta mais vantajosa.**

8. A participação de um único licitante no procedimento licitatório configura falta de competitividade, o que autoriza a revogação do certame. Isso, porque uma das finalidades da licitação é a obtenção da melhor proposta, com mais vantagens e prestações menos onerosas para a Administração, em uma relação de custo-benefício, de modo que deve ser garantida, para tanto, a participação do maior número de competidores possíveis.

9. "Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido" (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).

10. Marçal Justen Filho, ao comentar o art. 4º da Lei do Pregão (Lei 10.520/2002), afirma que "poderia reconhecer-se, no entanto, que o legislador não vislumbrou possível a hipótese de um número reduzido de sujeitos acorrerem para participar do pregão. Tal pressuposição decorreu da presunção de que o mercado disputaria acesamente a contratação, em vista de versar sobre bem ou serviço nele disponível. Portanto, imagina-se que haverá um grande número de interessados em participar da disputa. Se tal não ocorrer, a Administração deverá

revisar a situação para reafirmar se existe efetivamente bem ou serviço comum. Dito de outro modo, o problema do número reduzido de participantes não é a ofensa a alguma vedação expressa à Lei, mas o surgimento de indício de que a modalidade de pregão é inaplicável e redundará em contratação pouco vantajosa para o interesse público. Deve investigar-se a divulgação adotada e questionar-se o motivo pelo qual fornecedores atuantes no mercado não demonstraram interesse em disputar o contrato" (in Pregão - Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico, São Paulo: Dialética, 2003, p. 120).

11. Recurso ordinário desprovido.

(STJ – RMS: 23360 PR 2006/0269845-7, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 18/11/2008, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: → DJe 17/12/2008)⁹

Assim, pelo entendimento colacionado do STJ, no caso de uma licitação processada pela modalidade pregão, dada a impossibilidade da realização da fase de lances com apenas um licitante, poderá a Administração revogar o certame com base no interesse público.

Conclusivamente, a ausência de ambiente competitivo, ainda que tenha inúmeras empresas participantes, compromete o procedimento licitatório na medida em que o objetivo da licitação (escolha da melhor proposta sob o critério de menor preço) não é atingido. A ausência de rodadas descaracteriza a modalidade de licitação adotada (pregão), assemelhando-se as modalidades tradicionais que não permitem a redução de preços de acordo com a oferta do licitante, tornando o mecanismo inócuo e com aproveitamento apenas do seu potencial que interesse a Administração Municipal, tais como prazo reduzido entre a publicação do edital e a sessão de julgamento, inversão de fases e legalização e formalização da despesa.

⁹ Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=na+hip%F3tese+dos+autos%2C+a+se+cretaria+de+estado+da+cultura+instaurou+preg%E3o+eletr%F4nico+para+a+aqusi%E7%E3o+de+utilit%E1rios+e+eletrodom%E9sticos&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 07 de março de 2018. *Grifou-se*.

II.2 Análise de Preços Praticados no Certame

Em razão do entendimento insculpido no Acórdão nº 2150/15 – Plenário do TCU, no presente projeto não foi utilizado o preço-fábrica definido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED como parâmetro, uma vez que restou consignado no mencionado Acórdão a recomendação de que a tabela da CMED, disponível no *site* da Anvisa, não fosse utilizada de forma prioritária como parâmetro de preços, tendo em vista a detecção de falhas na composição dos preços em auditoria realizada por aquela Corte. *In verbis*:

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIS 135/2014. HOSPITAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (HUSM). VERIFICAÇÃO DA BOA E REGULAR AQUISIÇÃO DE MATERIAIS FARMACOLÓGICOS, HOSPITALARES E LABORATORIAIS. DEFICIÊNCIAS NAS PESQUISAS DE PREÇOS DE REFERÊNCIA. DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA NOS EDITAIS DOS PREGÕES. SUPERESTIMAÇÃO DE QUANTITATIVOS A SEREM ADQUIRIDOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE ESTOQUES. CIÊNCIA, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1. A pesquisa de preços para a formação do orçamento de referência nas compras de medicamentos e materiais hospitalares deve ser ampla, consoante determina o art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993, não sendo suficiente para atender ao dispositivo apenas a consulta aos preços constantes no sítio da Anvisa e na tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED).

2. Tendo em vista falhas detectadas na formação de preços da tabela da CMED por auditorias desta Corte, não é recomendável que a referida seja utilizada, de forma prioritária, como referencial de preços.

3. Na realização de pregões para compras de medicamentos e materiais hospitalares, a divulgação, nos editais, dos preços estimados pela administração não se mostra vantajosa, devendo ocorrer apenas após a fase de lances.

4. A mera alegação de que a pesquisa de preços foi realizada não é prova suficiente da sua realização, sendo imprescindível que os documentos que embasam a estimativa de preços sejam disponibilizados nos processos de aquisição.

5. A superestimação dos quantitativos a serem adquiridos pela administração infringe o art.

15, §7º, II, da Lei 8.666/1993, e pode limitar indevidamente o universo dos competidores, atentando também contra o art. 3º da Lei 8.666/1993. 6. Ao expedir determinações e recomendações, deve esta Corte adotar, na medida do possível, os modelos constantes na Resolução TCU 265/2014. (ACÓRDÃO 2150/2015 ATA 34 - PLENÁRIO - 26/08/2015, Relator: BRUNO DANTAS) (grifou-se).

As distorções nos preços dos medicamentos foram constatadas em 2011, quando o TCU realizou auditoria operacional na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, com o principal objetivo de “*avaliar se a atuação regulatória da CMED reduz os efeitos das falhas de mercado, evitando a prática de preços abusivos*”.

O levantamento feito apurou que o preço-fábrica apresentava graves distorções, alcançando o patamar de até 10.000% de variação nos preços registrados na tabela da CMED em comparação aos preços praticados pelos entes federativos.

Dadas estas circunstâncias, destaca-se que existem diversos “Bancos de Preços” disponíveis no setor público para auxiliar na pesquisa de preços referenciais em compras públicas.

Exemplo disso é o Banco de Preços em Saúde (BPS), sistema de registro e consulta de informações de compras de medicamentos e produtos para a saúde, desenvolvido pelo Ministério da Saúde com o objetivo de atuar como ferramenta de acompanhamento do comportamento dos preços desse mercado, assim como o *Comprasnet* do Governo Federal.

Um dos objetivos do presente Dossiê é verificar a compatibilidade de preços praticados na licitação com os preços praticados no mercado de medicamentos.

Utilizou-se como parâmetros balizadores dos preços ofertados, tendo como norte para a definição de sobrepreços e superfaturamento os valores contidos no, já citado, site www.comprasgovernamentais.gov.br e o Banco de Preços em Saúde (BPS) contido no endereço

<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/banco-de-precos-em-saude> do Ministério da Saúde.

O conjunto de dados extraídos dos respectivos portais de informação de preços encontra-se no Anexo I.

Verificou-se que as aquisições procedidas pela Autarquia Municipal de Saúde de Apucarana¹⁰ causaram dano ao erário no valor de **R\$ 32.352,90**, na relação entre o preço praticado na referida licitação e o preço de mercado constante do Banco de Preços em Saúde, o que equivale a 51,92% do valor total licitado.

Do mesmo modo, considerando os valores praticados no site www.comprasgovernamentais.gov.br, constatou-se em relação ao menor preço praticado um dano ao erário na ordem de **R\$27.513,00**, correspondendo a 44,15% do total licitado.

Se a perspectiva de preços de mercado considerar o valor médio constante no site supracitado, o dano ao erário ainda é considerável, o qual foi apurado em **R\$ 13.933,00**, representando 22,36% do valor total licitado. E, o valor mediano levantado foi de **R\$ 10.933,00**, equivalendo a 17,54% do valor total licitado.

Observa-se, que independente do critério de avaliação adotado, houve dano ao erário significativo o que o leva a concluir pela legitimidade dos valores adotados como critério-base.

III – DA MEDIDA CAUTELAR

A Lei Orgânica deste Tribunal de Contas prevê, em seu art. 53, a possibilidade de adoção de medidas cautelares quando houver receio de agravamento de lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, bem como assegura a legitimidade deste Ministério Público de Contas para requerer a medida, *in verbis*:

¹⁰ Lote 01 + Lote 02.

Art. 53. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei, ou determinar aquelas previstas no Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

§ 1º A solicitação ou a determinação, conforme o caso, deverá ser submetida ao órgão julgador competente para a análise do processo, devendo ser apresentada em mesa para apreciação independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos.

§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:

I – afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;

II – indisponibilidade de bens;

III – exibição de documentos, dados informatizados e bens;

IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.

§ 3º São legitimados para requerer medida cautelar:

I – o gestor, para a preservação do patrimônio;

II – as partes;

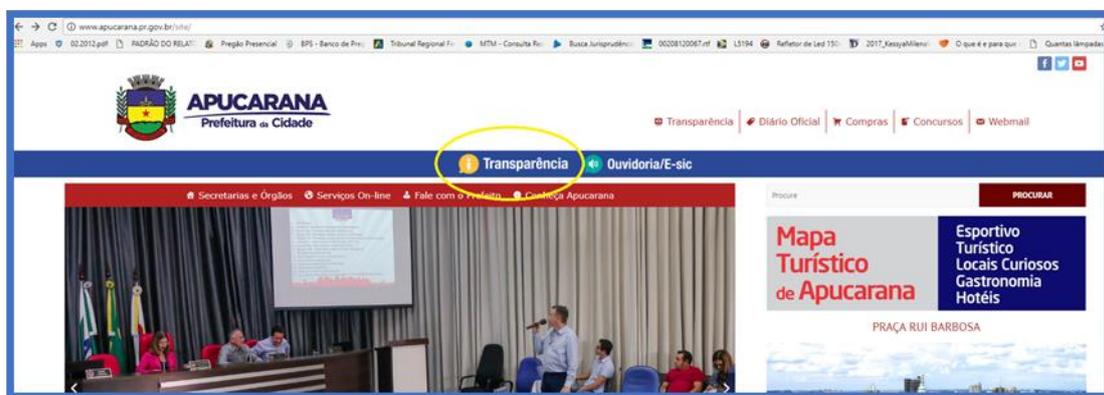
III – o Relator;

IV – o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

Durante a análise dos dados disponibilizados no Portal da Transparência do Município de Apucarana constatou-se que as informações referentes aos procedimentos licitatórios são parciais.

No caso em tela, o Município disponibiliza apenas o edital de licitação e respectiva publicação, as atas¹¹, relatório de julgamento e adjudicação, não havendo os demais documentos componentes do procedimento licitatório, dentre eles termo de homologação, as pesquisas de preços que embasaram o valor de referência, a íntegra das propostas ofertadas, os pareceres técnicos e jurídicos, os contratos e atas de registros de preços, etc.

¹¹ Constata-se da ata da sessão de julgamento a ausência de registro dos lances ofertados pelas empresas, item a item, porquanto, compromete a própria licitação uma vez que não se há na ata da sessão o retrato fiel do ocorrido na ocasião.





Licitações

20 de julho de 2016

DIÁRIO OFICIAL
MUNICÍPIO DE APUCARANA

ATOS OFICIAIS **LICITAÇÃO - PREFEITURA** LICITAÇÃO - AMS LICITAÇÃO - AME NOVIDADES

Pesquisa de Licitações E Editais Adicionar Filtro

Filtrar **medicamento**

Código

Buscar

Listagem de Licitações E Editais

Código	Descrição	Nº/Ano	N. Proc. Adm.	Modalidade	Tipo de Licitação	Data da Realização	Hora da Realização	Secretaria	Download	Anexos
3112	EDITAL - REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS FARMACÊUTICOS PARA A REDE MUNICIPAL DE SAÚDE DE APUCARANA, POR UM PERÍODO DE 12 MESES	21/2018		Pregão Presencial	Menor preço por item	23/04/2018	14:00:00	Autorarquia de Saúde	+	+
2894	EDITAL - REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS FARMACÊUTICOS PARA A REDE MUNICIPAL DE SAÚDE DE APUCARANA, POR UM PERÍODO DE 12 MESES	50/2017		Pregão Presencial	Menor preço por item	06/11/2017	09:30:00	Autorarquia de Saúde	+	+
2778	EDITAL - REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA CONSUMO DAS USBS, FARMÁCIA CENTRAL, UPA, SAMU, CAPS AD, CAPS I, CENTRO INFANTIL, ESCOLA DA GESTANTE, ENTRE OUTROS	41/2017		Pregão Presencial	Menor preço por item	13/07/2017	09:00:00	Autorarquia de Saúde	+	+
2449	Edital - PG 041/16 - RP Medicamentos	041/16		Pregão Presencial	Menor preço item	05/09/2016	09:30:00	Autorarquia de Saúde	+	+

Anexos

21/2017 - EDITAL - REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA CONSUMO DAS UBS'S, FARMACIA CENTRAL, UPA, SAMU, CAPS AD, CAPS I, CENTRO INFANTIL, ESCOLA DA GESTANTE, ENTRE OUTROS

- [RELATÓRIO DE JULGAMENTO - PG 21/2017](#)

- [ADJUDICAÇÃO - PG 21/2017](#)

- [ATA DE ADJUDICAÇÃO Nº 36/2017](#)

- [ATA DA SESSÃO PÚBLICA Nº 35/2017](#)

- [PUBLICAÇÃO TN AVISO DE ERRATA - 08/07/2017](#)

- [PUBLICAÇÃO DIOE AVISO DE ERRATA - 10/07/2017](#)

- [AVISO DE ERRATA DE PREGÃO - PG 21/2017](#)

- [ERRATA DE EDITAL - PG 21/2017](#)

- [KIT PROPOSTA ELETRÔNICA](#)

- [PUBLICAÇÃO MURAL TCEPR - 27/06/2017](#)

- [PUBLICAÇÃO TN AVISO DE LICITAÇÃO - 24/06/2017](#)

- [PUBLICAÇÃO DIOE AVISO DE LICITAÇÃO - 26/06/17](#)

- [AVISO DE LICITAÇÃO - PG 21/2017](#)

- [EDITAL - REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA CONSUMO DAS UBS'S, FARMACIA CENTRAL, UPA, SAMU, CAPS AD, CAPS I, CENTRO INFANTIL, ESCOLA DA GESTANTE, ENTRE OUTROS](#)

O Princípio da Publicidade (art. 37 da Constituição Federal) pretende garantir que o titular e destinatário do poder – o povo – fiscalize cada passo da Administração.

Com fundamento no dever de publicidade dos atos administrativos, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). A justificação do Projeto de Lei nº 219/2003, que deu origem à Lei 12.527, aduz:

Um dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade.

O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Tal direito deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo.

Nosso ordenamento jurídico se ressentia de uma legislação incisiva sobre o assunto, reduzido que está ao mandamento do direito à informação, inscrito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e a normas esparsas em diversos diplomas legais.

O tratamento mais objetivo que pretendemos dar a matéria proporcionará um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência, a exemplo das legislações de diversos países, dentre as quais citamos o Freedom Information Act (Ato da Liberdade de Informação), dos Estados Unidos da América; a Lei nº 65/93 – Acesso os Documentos da Administração (Administração Aberta), da República Portuguesa; a Lei nº 78- 753 – Medidas para melhoria das relações entre a administração e o público e diversas disposições de ordem administrativa, social e fiscal, da República Francesa; o artigo 37 da Lei nº 30/1992 – Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, do Reino de Espanha, e finalmente, cuja citação por último deve-se a sua recente edição, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México a 10 de junho de 2002.

(...)

Estas as razões que nos levam ao oferecimento do presente projeto, cuja aprovação representará passo importante na busca da democracia plena e do aperfeiçoamento de nossas instituições¹².

A transcrição da justificação do projeto de lei que, posteriormente, gerou a Lei de Acesso à Informação demonstra que o escopo do legislador ordinário foi garantir a eficácia plena do princípio constitucional da publicidade.

Segundo o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, quando do exame do diploma legal, a transparência impõe deveres à Administração Pública:

(...) A fixação da regra geral de transparência (art. 2º, II) exige que a Administração Pública seja ativa na promoção de informações de interesse geral. Ela não pode agir somente por

¹²

Disponível

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054>.

em:
em: 02 abr. 2018.

provocação. Deve construir sistemas de gestão com o objetivo de difundir as informações de interesse público para facilitar a obtenção por parte dos cidadãos, inclusive pelos meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio e mídia impressa), bem como pelos novos sistemas eletrônicos (Internet, por exemplo) (art. 2º, III).

(...)

O dever do Estado em relação à transparência também abrange a construção de sistemas de obtenção das informações que permitam aos cidadãos busca-las de forma fácil de confiável, como está prescrito no art. 8º. Estes sistemas devem permitir a difusão dos dados, de forma explícita, pela Internet, como está no § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011. O art. 9º descreve a mesma lógica, firmando que o dever de informação precisa da firmação de sistemas de informações pública¹³.

Quanto às obrigações dos órgãos da Administração Pública, assim dispõe o artigo 8º da Lei nº. 12.527/2011:

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:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - **registros das despesas**;

¹³ Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%84NCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%94BLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em 23 jan. 2018.

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

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Ademais, a Lei Complementar nº 131 de 31 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O art. 2º da LC 131/09 estabelece que:

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“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;

Da análise do Portal de Transparência do Município, verificou-se a ausência da documentação retromencionada, sendo que tais documentos devem se tornar públicos para que o cidadão possa recriar o cenário de competição das licitações e, a partir daí, formar o seu conhecimento no tocante a correta aplicação da lei.

Ainda que a sessão de julgamento de licitações seja público, deve-se salientar que não é possível que todo e qualquer cidadão possa participar

de uma sessão, além da ausência de estrutura que suportasse a presença de grande número de interessados.

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 que se cumpre tanto o princípio da publicidade quanto o da eficiência, maximizando a eficácia com o menor custo possível, o que seria diametralmente oposto caso necessitasse de requerimento escrito e fundamentado para a cada interessado obter acesso aos documentos que por natureza são públicos.

Observa-se, assim, que o Município não cumpre integralmente com o dever de transparência.

Assim, claro é o descumprimento da Lei 12.527/2011, bem como da Lei nº. 8.666/93 no fornecimento das informações por parte do Município, devendo tais falhas ser objeto de imediata correção **visando a disponibilização na íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal de Transparência.**

Os pressupostos para concessão de tutela de urgência encontram-se atendidos. A plausibilidade jurídica está alicerçada na previsão legal e constitucional do dever de publicidade, segundo a qual apenas os atos sigilosos, assim considerados expressamente em lei, é que se gozará da sonegação da informação, sendo que todos os demais deverão ser públicos e assim disponibilizados a qualquer cidadão. Daí se infere que a eficiência de uma gestão pública pode e deve ser mensurada pela qualidade da informação disponibilizada para o cidadão e assim sendo, o cumprimento parcial do princípio da publicidade também equivale ao cumprimento parcial do princípio da eficiência.

O perigo na demora do atendimento ao direito posto evidencia prejuízo ao cidadão interessado na informação e à sociedade destinatária dos atos de gestão praticados pelos agentes públicos.

Reconhecer o direito à disponibilização da informação íntegra apenas no provimento final desta Representação ou, até mesmo não

reconhecer que há uma violação às leis e à Constituição ao disponibilizar as informações parcialmente, seria desacreditar na legislação em vigor, avaliar o descumprimento à lei e sonegar um direito da sociedade e desautorizar um dever dos agentes públicos. Além disso, a negativa da medida de urgência estimulará os gestores a desobrigação de disponibilizar informações que por lei devem ser franqueadas.

Nesse sentido, este **Ministério Público de Contas**, nos termos do artigo 53, caput, § 2º, incisos III e IV, da Lei Complementar nº 113/2005 e artigo 400 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, requer a concessão de medida cautelar para determinar ao Município de Apucarana disponibilize, na íntegra, todos os procedimentos licitatórios realizados, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, sob pena de se julgar irregular e aplicação das sanções cabíveis.

IV - DOS PEDIDOS

Pelos fatos e fundamentos expostos, requer-se o recebimento e processamento da presente Representação para:

- a) A **concessão de medida cautelar** para que determine ao Município de Apucarana a imediata disponibilização na íntegra de procedimentos licitatórios realizados pelo Município;
 - b) Citar os Srs. **ROBERTO YOUTI KANETA, JEAN LUIZ DE SOUZA, CECÍLIO LUZ JUNIOR, FELIPE RUFATTO VIEIRA TAVARES, CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO**; bem como intimar a **AUTARQUIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE APUCARANA e o MUNICÍPIO DE APUCARANA**; para, querendo, apresentem o contraditório;
 - c) Julgar **irregulares** as condutas dos agentes acima citados no âmbito do Pregão nº 21/2017 do Município de Apucarana, pelos motivos acima expostos;
 - d) Aplicar **multa administrativa** aos responsáveis por cada ato irregular, na forma proposta no item supra desta
-

Representação, nos termos do **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR;**

- e) Determinar aos gestores da Autarquia Municipal de Saúde de Apucarana a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitações no Portal de Transparência do Município;
- f) Determinar aos gestores da Autarquia que adotem e explicitem a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Curitiba, 06 de julho de 2018.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
