

**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 48/2017 e em face do **MUNICÍPIO DE ARAPONGAS**, CNPJ nº 76.958.966/0001-06, dos Srs. **SERGIO ONOFRE DA SILVA**, portador do CPF nº 477.980.099-49, atual Prefeito Municipal e autoridade que homologou o certame e **DIEGO JOSÉ BERROCAL**, portador do CPF nº 051.988.269-52, procurador do Município subscritor dos pareceres jurídicos contidos no certame e **VALDINEI JULIANO PEREIRA**, portador do CPF nº 061.788.899-09, pregoeiro; 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 Arapongas relativos às aquisições de medicamentos no ano de 2017.

A análise pormenorizada do Pregão nº 45/2017 revelou a violação dos princípios da isonomia, competitividade, publicidade, transparência do processo licitatório e economicidade.

O referido certame licitatório tinha por objeto o “registro de preços para futura aquisição de medicamentos excepcionais por meio de desconto sobre a lista de preços de medicamentos (ANVISA-CMED), em atendimento a Secretaria Municipal de Saúde”.

Tal modelo de competição compromete o ambiente competitivo na medida em que afasta a participação de laboratórios fabricantes e distribuidoras especializadas em um ou mais medicamentos específicos, ou de distribuidoras que tenha *know-how* em determinado produto, o que impede a prática de preços que se traduziria na busca da melhor proposta para a Administração Pública.

Além disso, vê-se que não há qualquer mensuração da quantidade necessária de medicamento, comprometendo o planejamento das aquisições públicas, cujo limite encontra-se tão somente do valor máximo total da licitação estabelecido em edital, que no caso do Pregão nº 3148/2017 é de **R\$ 300.000,00**.

Participaram do Pregão nº 45/2017 as seguintes empresas:

Participante	CNPJ	Município	Estado
ALCEU BONOTTO JUNIOR & CIA LTDA – ME	08.586.759/0001-00	ARAPONGAS	PR
QUAQUARINI & QUAQUARINI LTDA - ME	78.729.365/0001-49	ARAPONGAS	PR

As empresas que lograram êxito na licitação e firmaram contrato com o Município de Arapongas foram:

---

---

Nº Contrato	Contratados	Valor (R\$)	Assinatura	Término Vigência
429/2017	ALCEU BONOTTO JUNIOR & CIA LTDA – ME (08.586.759/0001-00)	R\$ 225.000,00	06/07/2017	06/07/2018
430/2017	QUAQUARINI & QUAQUARINI LTDA – ME (78.729.365/0001-49)	R\$ 75.000,00	06/07/2017	06/07/2018

## II. DO DIREITO

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

### II.1 Da licitação por lote

Como já mencionado, constatou-se que no Pregão nº 45/2017 foi adotado como critério de julgamento a alocação dos medicamentos em lote da Tabela ANVISA-CMED, ou seja, foram licitados todos os medicamentos que compõe a referida Tabela.

Ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de procedimento licitatório deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em lotes, **justificando a vantajosidade neste caso.**

Note-se que os **artigos 14 e 15 da Lei nº 8.666/93** determinam expressamente o planejamento das compras governamentais de modo que se possa maximizar a eficiência nas aquisições com a minimização dos custos e despesas da operação:

**Art. 14.** Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:  
(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

(...)

**Art. 23** .....

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

No artigo 14, *caput*, acima transcrito já se tem a necessidade de descrever adequadamente o objeto que se pretende adquirir. Ao optar por licitar uma infinidade de medicamentos – como dito, possivelmente mais de 25 mil itens – se denota que o objeto não se encontra caracterizado, e tampouco adequado aos fins perseguidos pela Administração Pública.

O artigo seguinte já é mais específico e determina sem qualquer dúvida interpretativa de que as compras serão subdivididas em parcelas visando aproveitar as peculiaridades do mercado e sua vantajosidade e isto inclui a divisão por itens de modo que parcelas em caso de aquisições de medicamentos apenas por item se perfaz a parcela, diferentemente de outros objetos cuja parcela pode se referir a uma reunião de itens que compõe de forma homogênea um objeto ou parte dele.

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Já a licitação em lotes pode afastar licitantes que não podem habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens, acarretando prejuízo a Administração.

Diante disso, **a regra é a realização de licitação por itens**, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, assim como comprovação da vantagem dessa, cuja demonstração deve ser atrelada aos

dispositivos legais acima citados, cotejando-os minuciosamente de modo a verificar a sua correlação.

Na esteira desse entendimento, a Súmula nº 247 do TCU estabelece que:

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, **nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras** e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifou-se)

A economicidade é um ponto basilar, estruturante e fundamental das licitações, sendo que a sua violação, além de acarretar prejuízos para o Poder Público, também “afronta ao Princípio da Legalidade, bem como a eficiência dos atos da Administração, impedindo-a da busca do seu fim maior, que tem como base, dentre outros princípios, o atendimento do interesse público, ou seja, o Princípio da Supremacia do Interesse Público!”<sup>1</sup>.

Nesse contexto, utilizar o critério de julgamento “menor preço por lote” demonstra-se danoso ao erário: **(i)** como na licitação em apreço, nas licitações onde houver vários itens dever-se-ia fixar o menor preço por item, uma vez que nas compras a licitação deverá ser sempre do tipo menor preço e, considerando que as licitações por itens operam como se diversas licitações fossem, reunidas em uma só<sup>2</sup>; e **(ii)** como já sustentado, a escolha do menor preço por lote deve ser previamente justificada, ao que, não havendo motivação técnica e econômica, jamais se deveria adotar tal critério.

Oportuno colacionar entendimento do **Tribunal de Contas da União** de que a formação de lotes deve ser precedida de forte justificativa:

---

<sup>1</sup> ARARUNA NETO, Antonio Augusto Rolim. Do critério de julgamento “menor preço por lote”. Uma ofensa ao Princípio da Economicidade nas Licitações. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 82, nov 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8600](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8600)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>2</sup> Art. 4º, X da Lei 10.520/02 c/c art. 8º, V do Dec. Nº 3.555/00 e, subsidiariamente, art. 15, IV c/c art. 45, §1º, I da Lei nº 8.666/93

---

**Acórdão 1592/2013 – Plenário**

9.3.1. **a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha**, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993; (...)

9.3.4. **a pesquisa de mercado**, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, **deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes**, definidos no Pregão SRP 96/2012;<sup>3</sup> (grifou-se)

**Acórdão 2977/2012 – Plenário**

29. **A jurisprudência desta Casa**, consubstanciada na Súmula TCU 247, **é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes**, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

35. **A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.**

36. Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

37. O que fica registrado **quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo** em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.

38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que **a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotos.**

39. Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.

40. **Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo**

---

<sup>3</sup> Acórdão 1592/2013 – Plenário. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1592%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.

41. Repisando, **na licitação por grupos/lotes, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.**

42. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.<sup>4</sup> (grifou-se)

#### **Acórdão 2401/2006 – Plenário**

1. **É irregular o agrupamento, em um mesmo lote a ser licitado, de objetos divisíveis**, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e na Súmula 247 do TCU;

2. **O agrupamento em lotes** previsto no art. 5º do Decreto 3.931/2001 **somente pode abranger itens de natureza semelhante**<sup>5</sup>. (grifou-se)

Cumpra salientar, ainda, que a viabilidade técnica e econômica deve ser comprovada e juntada aos autos do processo licitatório:

Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, **a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento.** (TCE/MT – Processo nº 30503/2008);

Abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios, mediante fracionamento de despesa, sem que a modalidade de licitação escolhida tenha permitido, comprovadamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no

---

<sup>4</sup> Acórdão 2977/2012 – Plenário. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A297%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>5</sup> Acórdão 2401/2006 – Plenário. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%225A2401%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMANUMACORDA%2520desc/false/1/false>> Acesso em: 21 mar. 2018.

---

mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 (arts. 2º e 23, § 2º, parte final). (Acórdão 1049/2004 - Primeira Câmara);

O TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, **realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada**, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara);

Avalie a viabilidade técnica e econômica do parcelamento de compras administradas por aquele órgão, em articulação com o solicitante, com o objetivo de aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade, **e que os resultados da mencionada avaliação figurem nos autos do processo de compra**. (Acórdão no 496/1998 do Plenário).

Da documentação que instrui o procedimento licitatório, não se vislumbra qualquer justificativa que comprove as vantagens técnicas e econômicas para que a municipalidade tenha adotado o critério “menor preço por lote”, o que por si só já é uma irregularidade.

Não obstante à imperícia e ausência na descrição do objeto, cumpre ressaltar que a tabela da ANVISA possui mais de 25 mil tipos de medicamentos<sup>6</sup>, ou seja, pelo disposto no edital do Pregão, a municipalidade intencionaria o registro de preço de milhares de fármacos.

Tal modelo de compra não se encontra adequado à legislação vigente, tendo em conta a necessidade de a Administração Pública planejar, dirigir e controlar os eventos que lhe são de sua competência. Ao estabelecer uma lista fechada sem qualquer orientação quanto a necessidade que lhe acomete, bem como a correta quantificação do objeto a ser licitado, há que se concluir que o referido ente municipal não possui qualquer mecanismo de planejamento e controle.

A contratação de objetos em lote fechado transforma o procedimento licitatório em mero expediente formal de regularização de despesa, não se coadunando na realização dos princípios internos da licitação, notadamente da busca da melhor proposta para a Administração Pública, da competitividade do certame e o da igualdade entre os licitantes.

---

<sup>6</sup> Incluindo as variações de fabricantes e formas de apresentação.



Assim, tem-se que o procedimento licitatório que teve como critério de julgamento a lista fechada em lote encontra-se eivado de nulidade em razão do não atendimento aos princípios internos da licitação como a busca da melhor proposta para administração, competitividade e da igualdade.

Denota-se ainda que a licitação por lote em lista fechada traz outra irregularidade que viola o disposto na Lei nº 8.666/93, referente a ausência de mensuração dos medicamentos necessários para o atendimento do objeto. Note-se que a lista do edital representado não consta qualquer definição de unidades e das quantidades a serem adquiridas, contrariando o disposto no inciso II do § 7º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93:

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a **definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa;**

Marçal Justen Filho<sup>7</sup> ao comentar o dispositivo assim esclarece:

Deverão ser adquiridas quantidades segundo as estimativas de consumo e utilização, para evitar tanto o excesso como a carência de produtos. Ademais, não deverão ser adquiridas quantidades superiores à capacidade de armazenagem.

O dispositivo deve ser interpretado de modo conjugado com a regra do art. 23, § 1º. Logo, o § 7º, incs. II e III, não importa dever de adquirir unitariamente os quantitativos necessários à Administração. Deverá formular-se a estimativa total das necessidades, o que não exclui o fracionamento dos quantitativos para realização dos fins do art. 23, § 1º. A estimativa dos montantes totais de aquisição presta-se, ademais, a permitir a determinação da modalidade de licitação cabível. Tal como será apontado no comentário ao aludido dispositivo, a escolha da modalidade de licitação, havendo fracionamento, não dependerá do valor de cada contratação, individualmente considerada.

---

<sup>7</sup> Marçal Justen Filho. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012. Pág. 248.

---

O referido §7º e incisos não apenas destina-se a definir a modalidade de licitação cabível, mas principalmente para o planejamento governamental como um todo, de forma que a determinação dos medicamentos que desejam adquirir e sua respectiva quantidade influi no planejamento estratégico das compras governamentais da entidade em constituir os seus custos operacionais, o seu histórico de demandas para melhor aproveitar as peculiaridades do mercado e na definição do preço a ser adquirido, uma vez que quanto maior a quantidade, menor o seu custo e, conseqüentemente, menor o valor ofertado para a Administração Pública.

Destaque-se que o Tribunal de Contas da União, na Súmula 177, assim recomenda:

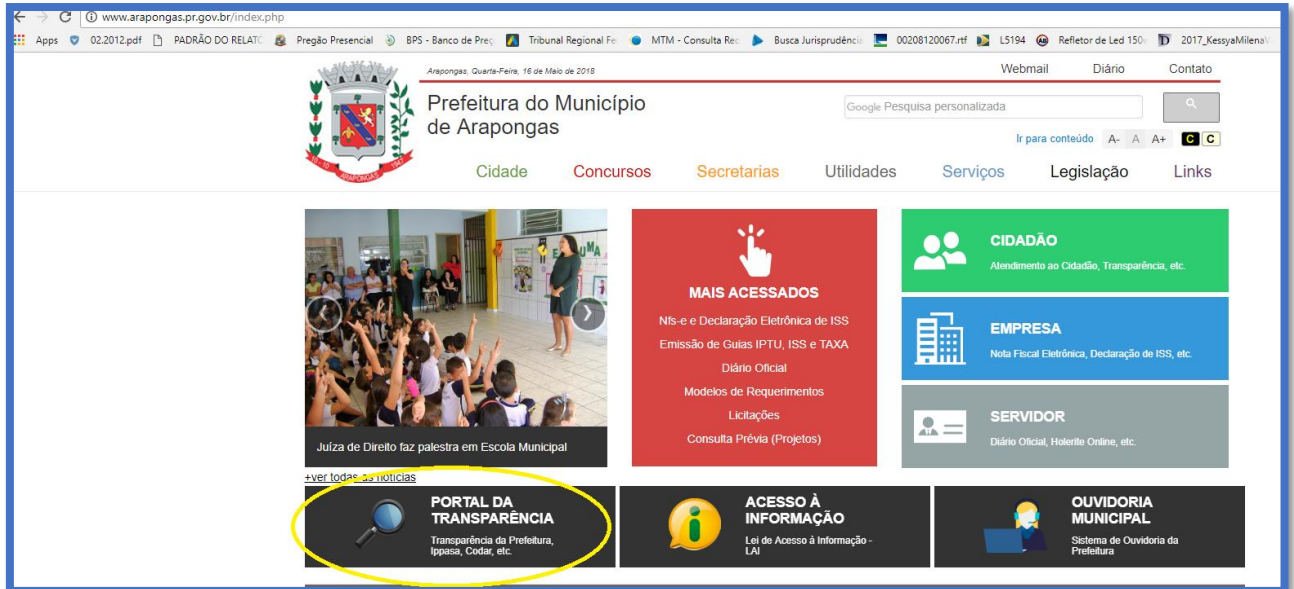
**A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição**, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, **constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão**.

Além da violação de dispositivos contidos na Lei nº 8.666/93, há clara usurpação dos princípios da escolha da melhor proposta, uma vez que tanto a ausência de quantitativos, quanto a licitação por lote – quando se tem tecnicamente inviável –, vez que desprestigia a especialização de determinadas empresas voltadas para certos segmentos do mercado de medicamentos, excluindo-as liminarmente no instante em que franqueado o acesso ao edital e dele constar licitação por tabela fechada.

Do mesmo modo, o princípio da competitividade e da igualdade encontra-se afastado com a utilização do critério de lotes fechados, uma vez que o processo licitatório tem como desiderato que o proponente formule sua oferta de acordo com a sua realidade mercadológica e logística, de modo que apresente preços coerentes com o mercado real à medida que ele possa ofertar produtos com melhores preços de acordo com sua expertise comercial.

## II DA MEDIDA CAUTELAR

No site do Município ([www.arapongas.pr.gov.br](http://www.arapongas.pr.gov.br)), em seu Portal da Transparência, encontra-se a uma página do edital, comunicado ao pregão, a ata de registro de preços nºs 429 e 430 e a ata de sessão de pregão presencial.



The screenshot shows the homepage of the Municipality of Arapongas Transparency Portal. The browser address bar displays <https://arapongas.atende.net/?pg=transparencia#/>. The page header includes the municipality logo and the text "MUNICÍPIO DE ARAPONGAS Portal da Transparência". A navigation menu contains icons for "Suprimentos", "Receitas", "Despesas", "Pessoal", "Relatórios Legais", "Contas Públicas", and "Acesso à Informação". The "Suprimentos" icon is highlighted with a yellow circle, and its dropdown menu is open, showing options: "Almoxarifado", "Compras", "Frota", and "Patrimônio". The "Compras" option is further expanded to show "Licitações" and "Contratos". A central text box states: "O objetivo do Portal da Transparência é assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos aumentando a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar." Below this, it lists laws: "Lei Nº 9.755, de 16 de Dezembro de 1998" and "Instrução Normativa 28 DE 05 de Maio de 1999. Portaria 275 de 14 de Dezembro de 2000".

The screenshot shows the "Licitações" (Bidding) section of the Municipality of Arapongas Transparency Portal. The browser address bar displays <https://arapongas.atende.net/?pg=transparencia#/grupo/1/item/1/tipo/1>. The page header is the same as the previous screenshot. The navigation menu is the same, but the "Suprimentos" icon is now selected. The "Licitações" section is active, showing a breadcrumb trail: "Início > Suprimentos > Licitações". Below the breadcrumb, there are filters: "Ano Licitação" (2017), "Situação" (Homologada), "Modalidade" (Pregão), and "Unidade Gestora" (Todos). A search filter is set to "Objeto" containing "medicamento". A table lists the following data:

Unidade Gestora	Núm. ...	Ano Li...	Modalidade	Objeto	Situação	Ações
MUNICÍPIO DE ARAPONGAS	83	2017	Pregão	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MEDIC...	Homologada	[Ícone]
MUNICÍPIO DE ARAPONGAS	45	2017	Pregão	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MEDIC...	Homologada	[Ícone]

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 ressentir 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 instituições<sup>8</sup>.

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 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 buscas de forma fácil e 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 firmamento de sistemas de informações pública<sup>9</sup>.

Quanto às obrigações dos órgãos da Administração Pública, assim dispõe o artigo 8º da Lei nº. 12527/2011:

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.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=115054](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

<sup>9</sup> Disponível em:

<[http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf)>. Acesso em 23 jan. 2018.

---

§ 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**;

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 de praticamente toda a documentação referente à Licitação 45/2017, já que encontra-se apenas uma página do edital, comunicado ao pregão, a ata de registro de preços nºs 429 e 430 e a ata de sessão de pregão presencial.

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 pela Governança Pública.

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

Logo, claro é o descumprimento da Lei 12527/2011, bem como da Lei nº. 8666/93 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, avalizar 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 Arapongas 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.

### III - DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS ENVOLVIDOS

---



No **Pregão nº 45/2017**, a autoridade que assina o edital é o Sr. **VALDINEI JULIANO PEREIRA**, Pregoeiro. E, a autoridade que homologou o certame é o Sr. **SERGIO ONOFRE DA SILVA**, Prefeito Municipal, atestando a sua legalidade e regularidade, quando o procedimento licitatório contraria os **artigos 15, inciso IV, § 7º, inciso II, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93**.

Do mesmo modo, o Sr. **DIEGO JOSÉ BERROCAL**, então Procurador do Município subscritor do parecer jurídico que analisou a minuta do edital de Pregão e do parecer conclusivo pela regularidade do certame, deve ser responsabilizado pela inobservância do contido no **artigo 15, inciso IV, e § 7º, inciso II, e artigo 23, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93**, em razão da omissão em tal análise e apontamento como violação clara dos dispositivos referidos, cujo tema encontra-se sumulado pelo Tribunal de Contas da União nas Súmulas 177 e 247.

#### 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 Arapongas a imediata disponibilização na íntegra de procedimentos licitatórios realizados pelo Município;
- b) Citar os Srs. **VALDINEI JULIANO PEREIRA, SERGIO ONOFRE DA SILVA e DIEGO JOSÉ BERROCAL**; bem como intimar o **MUNICÍPIO DE ARAPONGAS**; para, querendo, apresentem o contraditório;
- c) Julgar **irregular** o Pregão nº 45/2017 do Município de Arapongas, cujo objeto era a aquisição de medicamentos em lote fechado, tendo em conta a violação ao disposto no artigo 3º, *caput*, 15, inciso IV, § 7º, inciso II; e 23, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93;
- d) Aplicar multa administrativa aos responsáveis por cada ato irregular em cada procedimento licitatório, nos termos do **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**;
- e) Declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão em razão das irregularidades em violação a dispositivos da Lei nº 8.666/93, nos termos do **artigo 96, caput, da LOTCE/PR**;

- f) Determinar aos gestores do Município de Araongas a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitações no Portal de Transparência do Município;

Nestes termos,  
pede deferimento.

Curitiba, 06 de julho de 2018.

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