

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

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 nos Pregões 26/2017 e 108/2017 e em face do **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, CNPJ nº. 76.105.618/0001-88, Srs. **MARCELO FABIANI PUPPI**, portador do CPF nº 353.249.029-34, atual Gestor e autoridade que homologou os certames, **LUCIANO ERICO DA SILVA**, portador do CPF nº 026.184.479-21, Pregoeiro do Pregão 26/2017 e **FABIO HENRIQUE DE SALLES**, portador do CPF nº 975.093.379-68, Pregoeiro do Pregão nº 108/2017; 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 Campo Largo relativos às aquisições de medicamentos no ano de 2017.

A análise pormenorizada dos Pregões nº 26 e 108/2017 revelou violação aos princípios da publicidade, transparência e economicidade do processo licitatório.

As irregularidades apuradas podem ser assim elencadas:

- i) Não atendimento ao Lei de Acesso à Informação, tendo em conta a não disponibilização integral do procedimento licitatório no Portal de Transparência;
- ii) Sobrepreço nos preços de referência constantes dos editais; e
- iii) Sobrepreço nos preços finais contratados.

Ambos os procedimentos licitatórios analisados não foram divulgados adequadamente no Portal de Transparência do Município de Campo Largo. Verificou-se a ausência do Termo de Adjudicação do Pregão 26/2017 e, em comum aos dois procedimentos, dos Pareceres Jurídicos, das Propostas e das Atas Completas, o que evidencia afronta ao princípio da publicidade consagrado constitucionalmente.

Verificou-se também que no Pregão nº 26/2017, a licitação que havia sido orçada em R\$ 1.726.268,90 ao seu final foi concluída com um preço total de R\$ 922.896,70, cerca de 46,54% a menos e, no Pregão 108/2017, a licitação foi orçada em R\$ 11.878.724,38¹ e concluída por R\$ 5.677.516,30 –

¹ Considerando apenas os itens “medicamentos”.

52,20% a menos -, revelando que os orçamentos de referência não foram elaborados de forma coerente com os valores de mercado.

Em relação ao sobrepreço praticado nas sessões de julgamento das licitações, note-se que houve relativo sobrepreço cujas somas seguem abaixo:

Licitação	Vr. Orçado	Vr. Licitado	Vr. Total do Sobrepreço BPS
Pregão nº 26	1.726.268,90 ²	922.896,70	95.011,94
Pregão nº 108	11.878.724,38 ³	5.677.516,30	566.960,57
Totais	13.604.993,28	6.600.413,00	661.972,51

Note-se que os procedimentos licitatórios geraram um sobrepreço total de **R\$ 661.972,51** - se levado em consideração o Banco de Preços em Saúde (BPS).

II. DO DIREITO

Há três fatos irregulares apurados no âmbito dos procedimentos licitatórios analisados por este Ministério Público de Contas:

- i) Não atendimento ao Lei de Acesso à Informação, tendo em conta a não disponibilização do procedimento licitatório no Portal de Transparência;
- ii) Sobrepreço nos preços de referência constantes dos editais; e
- iii) Sobrepreço nos preços finais contratados.

As irregularidades “ii” e “iii” serão expostas nos itens seguintes. O não atendimento à lei de acesso à informação será tratada no item referente a medida cautelar, sem prejuízo dos argumentos lá inseridos serem objeto de análise de mérito.

² Considerando apenas os itens adjudicados.

³ Valor referente aos itens “medicamentos”.

II.1. Prática de Sobrepreço nos preços de referência

Da análise dos preços que serviram de referência⁴, observa-se que o valor máximo previsto no Pregão 26/2017 era de R\$ 1.726.268,90 – considerando apenas os itens que foram homologados. Após a realização da sessão de julgamento, chegou-se ao valor total de R\$ 922.896,70, equivalendo uma economia na ordem de **46,54%**. Já no Pregão 108/2017, o valor máximo era de R\$ 11.878.724,38 – considerando apenas os itens de “medicamentos” -, sendo concluído por R\$ 5.677.516,30 – **52,20%** a menos -, revelando que os orçamentos de referência não foram elaborados de forma coerente com os valores de mercado.

Na fase interna da licitação, deverá a Administração apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, segundo ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado, que servirá de parâmetro para a verificação de conformidade de cada proposta. Tal imposição permite à Administração “contratar segundo preços que se traduzem como os efetivamente praticados pelo mercado, afastando contratações por preços elevados ou superfaturados, promovendo a boa e regular aplicação de recursos públicos”⁵.

A ampla pesquisa de preços é requisito de validade do procedimento licitatório, sendo que sua ausência pode acarretar a nulidade dos atos administrativos que constituem o processo ou a obrigatoriedade de demonstrar a regularidade dos preços contratados.

As normas que determinam tal medida são as seguintes:

- Lei nº 8.666/93:

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

⁴ Anexo I dos Editais.

⁵ DOTTI, Marinês Restelatto. A promoção da ampla pesquisa de preços nas contratações públicas – eficiente gestão de recursos públicos e efetividade do controle de despesas. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/a_promocao_da_ampla_pesquisa_de_precos_nas_contratacoes_publicas.ddo+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> . Acesso em: 09 de março de 2018.

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (...)

Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes requisitos procedimentais: (...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

- Lei nº 10.520/02:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o **orçamento**, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

- Decreto nº 3.555/00:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, **diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado**, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o **seu valor estimado em planilhas**, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

V - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o **orçamento estimativo** e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração;

Art. 21 Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:

III - **planilhas de custo**;

• Decreto nº 5.450/05:

Art. 9º (...)

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no **orçamento estimativo** e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração;

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, **valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado**, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

• Decreto nº 6.170/07:

Art. 11 Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos, deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, **a realização de cotação prévia de preços no mercado** antes da celebração do contrato.

- Decreto nº 7.892/2013:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

IV - **realizar pesquisa de mercado** para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto;

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de **ampla pesquisa de mercado**.

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

XI - **realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade**.

Conforme se depreende das normas acima transcritas, a Administração deve estimar os custos necessários à satisfação das suas necessidades. Contudo, essa estimativa não pode fazer-se em termos

meramente aparentes, de modo a favorecer o mau uso de recursos públicos. Nesse sentido, “a referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos do contrato, assim considerados os preços praticados pelo mercado”⁶.

Segundo Marinês Restelatto Dotti, a estimativa do valor para a contratação deve-se balizar em ampla pesquisa, por meio de:

- a) conferência com os preços em contratações recentes;
- b) conferência com preços de balcão;
- c) conferência no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), entre outros disponíveis. Entre os mais importantes:
 - c.1) O Sistema de Registro de Preços (SIREP) atende às consultas dos gestores sobre preços praticados nas licitações realizadas no âmbito do SISG. É uma ferramenta de apoio ao gestor na estimação de preços máximos nos processos de licitação.
 - c.2) COMPRASNET – é um sistema on-line de acesso a serviços do SIASG, inclusive por meio da internet, no site www.comprasnet.gov.br. Oferece consulta a convites, tomadas de preços e concorrências realizados pela Administração Federal, que pode ser facilmente realizada por qualquer interessado. O Comprasnet oferece, ainda, vários outros serviços e facilidades, como a consulta ao cadastro de fornecedores do Governo, que reduzem custos e tornam mais transparentes e competitivas as licitações⁷.

Ademais, os seguintes julgados do TCU corroboram a ideia de necessidade de prévia pesquisa de preços praticados pelo mercado: Decisão 495/1998-Plenário; Acórdão 1656/2003-Plenário; Acórdão 1705/2003-Plenário; Acórdão 1060/2003-Plenário; Acórdão 1272/2004-Primeira Câmara; Acórdão 1182/2004-Plenário; Acórdão 861/2004-Segunda Câmara; Acórdão 64/2004–Segunda Câmara; Acórdão 1.544/2004–Segunda Câmara; Acórdão 828/2004–

⁶ DOTTI, Marinês Restelatto. A promoção da ampla pesquisa de preços nas contratações públicas – eficiente gestão de recursos públicos e efetividade do controle de despesas. Disponível em: www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/a_promocao_da_ampla_pesquisa_de_precos_nas_contratacoes_publicas.ddo+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 09 de março de 2018.

⁷ _____. A promoção da ampla pesquisa de preços nas contratações públicas – eficiente gestão de recursos públicos e efetividade do controle de despesas. Disponível em: www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/a_promocao_da_ampla_pesquisa_de_precos_nas_contratacoes_publicas.ddo+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 09 de março de 2018.

Segunda Câmara; Acórdão 100/2004 – Segunda Câmara; Acórdão 90/2004 – Segunda Câmara; Acórdão 463/2004 – Plenário; Acórdão 064/2004 – Segunda Câmara; Acórdão 845/2005 – Segunda Câmara; Acórdão 301/2005 – Plenário; Acórdão 2.188/2005 – Segunda Câmara e Acórdão 2.349/200 – Plenário.

Conforme art. 15, V da Lei nº 8.666/93, as compras, sempre que possível, deverão **se balizar pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.**

No âmbito federal, há a Instrução Normativa nº 5/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos, para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O art. 2º da referida IN prevê que:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - **Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;**

II - **contratações similares de outros entes públicos**, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, **devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II** e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou

mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores (grifou-se).

A virtual economia proporcionada pelos procedimentos licitatórios revela, na verdade, o inadequado orçamento prévio realizado que elevou significativamente os preços de referências para as licitações, demonstrando que não houve pesquisa de mercado adequado e prática de sobrepreço.

Por essas razões que a ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas se tornam imprescindíveis.

Pode-se concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços é pela pesquisa que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

II.2 Análise de Preços Praticados no Certame

Em razão do entendimento insculpido no Acórdão nº 2150/15 – Plenário do TCU, no presente comparativo não foi utilizado o preço-fábrica definido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, 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.

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

Utilizou-se como parâmetro balizador dos preços ofertados, tendo como norte para a definição de sobrepreços e superfaturamento os valores contidos no, já citado, 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.

Conforme abordado anteriormente o sobrepreço se deu da seguinte forma:

Licitação	Vr. Orçado	Vr. Licitado	Vr. Total do Sobrepreço BPS
Pregão nº 26	1.726.268,90 ⁸	922.896,70	95.011,94
Pregão nº 108	11.878.724,38 ⁹	5.677.516,30	566.960,57
Totais	13.604.993,28	6.600.413,00	661.972,51

A prática de sobrepreço na fase de lances viola o disposto no artigo 3º, *caput*, e 15, V, da Lei nº 8.666/93, o que atrai a aplicação de multa administrativa aos responsáveis prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Ainda no rol de irregularidade praticada pelos responsáveis, verificou-se a fragilidade na disponibilidade de informações imprescindíveis no Portal de Transparência do Município, violando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, CF) e o artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, conforme os fundamentos tratados no item seguinte relativo a medida cautelar, a qual, para evitar repetição dos argumentos, adota-se como fundamento de mérito da presente Representação.

Do mesmo modo, tem-se a questão da inserção do Código BR, necessário para informar o Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde, e que é imprescindível para precisar melhor o medicamento que o ente federado pretende adquirir. Assim, este tema também será objeto de medida cautelar, conforme argumento expostos em seguida, o qual, para se evitar repetição, adota-se como fundamento de mérito a ser ponderado pelo Relator.

III – DA MEDIDA CAUTELAR

a) Do Portal de Transparência

Importante frisar que toda a análise supracitada apenas foi possível após a requisição ministerial da íntegra dos procedimentos licitatórios.

⁸ Considerando apenas os itens adjudicados.

⁹ Valor referente aos itens “medicamentos”.

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

No caso em tela, o Município não disponibilizou o Termo de Adjudicação do Pregão 26/2017 e, em comum aos dois procedimentos, os Pareceres Jurídicos, as Propostas e as Atas Completas.

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 instituições¹⁰.

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).

¹⁰

Disponível

em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054>. Acesso em: 02 abr. 2018.

(...)

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 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 firmação de sistemas de informações pública¹¹.

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**;

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

¹¹ 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.

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;

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 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 Campo Largo 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.

a) Da Inserção do Código BR

O Código BR é um identificador de cada medicamento adquirido pelo Poder Executivo Federal, fazendo parte do Catálogo de Materiais do Comprasnet, constante do portal de compras do Governo Federal e administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Através deste Código é possível fazer pesquisas de preços mais precisas e identificar com mais clareza o medicamento que se pretende adquirir, uma vez que os infindáveis diferentes medicamentos existentes no mercado e sua variada descrição dificulta a comparabilidade de preços.

Frise-se ainda que este Código é de consulta pública no site www.comprasgovernamentais.gov.br e qualquer ente federado poderá ter acesso a descrição mínima desejável do objeto que se pretende licitar.

Além disso, ao adotar a descrição prevista no catálogo de materiais do Comprasnet, os medicamentos ali constantes também são os adotados pelo Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde, a qual todos os entes federados estão obrigados a alimentar por força da **Resolução nº 18, de 20 de junho de 2017** da Comissão Intergestores Tripartite, que determina o envio de informações necessárias para a alimentação do Banco de Preços em Saúde (BPS):

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

Desse modo, denota-se que a adoção do Código BR como identificador do medicamento que o ente federado pretende adquirir não apenas é obrigatório para o Município informar ao BPS em relação aos preços praticados, como deveria ser adotado desde o início do procedimento licitatório, uma vez que será útil para a pesquisa de preços do orçamento prévio ao procedimento licitatório, facilitando a identificação dos medicamentos que se pretende adquirir e o respectivo controle tanto social quanto por este Tribunal de Contas.

Uma vez adotado o Código BR, qualquer cidadão ou equipe de fiscalização deste Tribunal de Contas e ao próprio controle interno do Município, poderá consultar o preço praticado para aquele determinado medicamento nos sites públicos de divulgação dos preços praticados pelas diferentes Administrações Públicas, como o Comprasnet e o próprio BPS.

Ressalte-se que o Código BR refere-se a identificação e descrição de objetos licitáveis no âmbito da União e para os medicamentos é adotado um mesmo Código para um medicamento que tem diferentes apresentações, como por exemplo o medicamento ambroxol, que possui o código 271661, porém, a sua unidade de fornecimento poderá variar em cápsula, flaconete, frasco ou unidade:

Consulta Unidades de Fornecimento				
PDM: 5130 - AMBROXOL				
Item: 271661 - ambroxol, composição sal cloridrato, concentração 7,5, aplicação solução oral				
Sustentável: Não				
Sigla Unidade de Fornec.	Nome da Unidade de Fornec.	Capacidade de Medida	Sigla Unidade Medida	Nome Unidade de Medida
CAPS	CÁPSULA			
FLAC	FLACONETE	00000002,00	ML	MILILITRO
FR	FRASCO	00000100,00	ML	MILILITRO
FR	FRASCO	00000120,00	ML	MILILITRO
FR	FRASCO	00000060,00	ML	MILILITRO
FR	FRASCO	00000050,00	ML	MILILITRO
UN	UNIDADE			

Esta providência vem de encontro ao previsto no artigo 15, inciso I e V, da Lei nº 8.666/93, no sentido de atender ao princípio da padronização ali contido conjuntamente com a prática de preços no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública:

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

I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

(...)

V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Assim, para fins de concessão de medida cautelar, resta demonstrada a plausibilidade jurídica da providência que se requer para as futuras contratações municipais relativos a aquisição de medicamentos, ressaltando que eventualmente poderá o catálogo de materiais não contemplar um ou outro medicamento de interesse da Administração Pública, de modo que este fato seja devidamente justificado nos autos do procedimento licitatório.

Já em relação ao requisito do perigo da demora em razão da tramitação desta Representação, tem-se que a providência que se requer já é medida obrigatória para os Municípios por ocasião do envio de informações para o BPS. O que se pretende é que o Código BR, que deverá ser informado ao BPS após a licitação, seja utilizado na fase interna e externa do procedimento licitatório, na pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na lista de medicamentos que se pretender licitar, divulgada juntamente com o edital da licitação.

Ante o exposto, 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, sob pena de multa administrativa:

- i) Que o **Município de Campo Largo** adote o Código BR do Comprasnet (<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>), devendo informá-lo juntamente com a relação de medicamentos que serão licitados;
 - ii) Que, além da pesquisa de preços local e regionalmente, adote e explicita a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
-

IV - DOS PEDIDOS

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

- a) Citar os Srs. **MARCELO FABIANI PUPPI, LUCIANO ERICO DA SILVA** e **FABIO HENRIQUE DE SALLES**; bem como intimar o **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**; para, querendo, apresentem o contraditório;
- b) Julgar **irregulares** as condutas dos agentes acima citados no âmbito dos Pregões nº 26 e 108/2017 do Município de Campo Largo, em razão da prática de sobrepreço do preço referencial do orçamento e do sobrepreço no preço final ofertado na sessão de julgamento, violando o disposto nos **artigos 3º, caput, e 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93**;
- c) Aplicar **multa administrativa** aos Srs. **LUCIANO ERICO DA SILVA** e **FABIO HENRIQUE DE SALLES**, pregoeiros, responsáveis pelo julgamento os procedimentos licitatórios que admitiram sobrepreço nas sessões de julgamento, nos termos do **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**;
- d) Tornar definitiva a cautelar eventualmente deferida, para que o Município de Campo Largo disponibilize na íntegra todos os seus procedimentos licitatórios;
- e) Tornar definitiva a cautelar eventualmente deferida, para que o Município de Campo Largo utilize o Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos;

Nestes termos,
Pede deferimento.

Curitiba, 08 de março de 2018.

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