

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. 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 Nº 8.666/93, com pedido de Medida Cautelar,

em face do **1) MUNICÍPIO DE PARANAVAI**, inscrito no C.N.P.J. nº 76.977.768/0001-81; dos Srs. **2) CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES**, portador do R.G. nº 7.272.634-0 e do C.P.F. nº 047.428.849-81, atual Prefeito Municipal, autoridade supervisora dos atos praticados por seus delegados; **3) GRAZIELE DELLA PRIA DA SILVA MACIEL**, portadora do R.G. nº 8.754.038-3 e do C.P.F. nº 035.463.999-43, pregoeira que conduziu as sessões de julgamento dos Pregões nº 004, 036 e 163/2017; **4) SUELI DA SILVA DOS SANTOS**, portadora do R.G. nº 5.246.758-6 e do C.P.F. nº 697.875.309-20, pregoeira que conduziu a sessão de julgamento do Pregão Eletrônico nº 215/2017; **5) ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR**, portador do R.G. nº 6.812.249-0 e do C.P.F. nº 003.526.179-00, Diretor de Compras e subscritor dos editais de Pregões nº 004, 036, 163/2017 e 215/2017; e autoridade que homologou os certames; **6) ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA**, portadora do R.G. nº 8.434.594-6 e do C.P.F. nº 042.081.609-77, Secretária Municipal de Saúde e subscritora dos editais de Pregões nº 004, 036, 163/2017 e 215/2017; em razão de irregularidades encontradas nos Pregões nº 004, 036, 163/2017 e 215/2017.

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 Paranavaí relativos às aquisições de medicamentos no ano de 2017.

A análise pormenorizada dos Pregões nº 004, 036, 163 e 215/2017 revelaram a violação dos princípios da isonomia, competitividade, publicidade, transparência e economicidade do processo licitatório.

Além das irregularidades identificadas logo a seguir, também constatou a ausência de atos relativos ao procedimento licitatório no portal da transparência do Município, o que afronta o disposto no artigo 8º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011 e artigo 48-A, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000.

a) Pregão Presencial nº 004/2017

O **Pregão Presencial nº 004/2017**, proveniente do Processo Administrativo nº 008/2017, cuidou da aquisição de medicamentos para o Município de Paranavaí em total orçado de R\$ 44.835,10.

Da análise dos documentos constantes no portal da transparência do Município e em comparação dos preços praticados no certame com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde e do Comprasnet, no site www.comprasgovernamentais.gov.br, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, identificamos a prática de sobre-preço em torno de 40% e 30% respectivamente, gerando um valor dispendido superior ao preço de mercado na ordem de **R\$ 17.350,49** e **R\$ 13.107,60** (média do preço médio e da mediana).

Também se constatou que o Município de Paranavaí adquiriu o medicamento **Omalizumabe 150mg** por valor superior ao autorizado pela ANVISA para as aquisições de governo. Segundo consta na Tabela CMED de fevereiro de 2017, o referido medicamento teria como preço máximo de venda ao governo de R\$ 1.611,40, enquanto que o Município adquiriu 14 unidades pelo preço de R\$ 2.205,33 cada uma, totalizando um dano de **R\$ 8.315,02**.

Preço do Município	R\$ 2.205,33
Preço da Tabela CMED (fevereiro/2017)	R\$ 1.611,40
Diferença	R\$ 593,93
14 unidades	R\$ 8.315,02

Note-se ainda que o mesmo medicamento possui valor médio de R\$ 1.774,63 no Comprasnet e R\$ 1.607,15 no BPS.

b) Pregão Presencial nº 036/2017

O **Pregão Presencial nº 036/2017**, proveniente do Processo Administrativo nº 060/2017, cuidou da aquisição de medicamentos para o Município de Paranavaí em total orçado de **R\$ 766.498,55**.

Da análise dos documentos constantes no portal da transparência do Município e em comparação dos preços praticados no certame com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde e do Comprasnet, no site www.comprasgovernamentais.gov.br, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, identificamos a prática de sobre-preço em torno de 20% e 12% respectivamente, gerando um valor dispendido superior ao preço de mercado na ordem de **R\$ 74.385,23** e **R\$ 45.182,75** (média do preço médio e da mediana).

Também se constatou considerável sobre-preço do orçamento constante do edital e o valor efetivamente comprado na ordem de **53%**. Note-se que os medicamentos foram orçados em **R\$ 766.498,55**, sendo que ao final do certame licitatório o valor total foi de **R\$ 355.974,10**, o que demonstra discrepância considerável e grave erro na pesquisa e formação de preços dos medicamentos.

c) Pregão Presencial nº 163/2017

O **Pregão Presencial nº 163/2017**, proveniente do Processo Administrativo nº 278/2017, cuidou da aquisição de medicamentos para o Município de Paranavaí em total orçado de **R\$ 147.786,90**.

Da análise dos documentos constantes no portal da transparência do Município e em comparação dos preços praticados no certame com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde e do Comprasnet, no site www.comprasgovernamentais.gov.br, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, identificamos a prática de sobre-preço em torno de 50% e 33% respectivamente, gerando um valor dispendido superior ao preço de mercado na ordem de **R\$ 57.255,05** e **R\$ 38.357,62** (média do preço médio e da mediana).

Também se constatou que o Município de Paranavaí adquiriu o medicamento **Omalizumabe 150mg** por valor superior ao autorizado pela ANVISA para as aquisições de governo. Segundo consta na Tabela CMED de setembro de 2017, o referido medicamento teria como preço máximo de venda ao governo de R\$ 1.607,82, enquanto que o Município adquiriu 26 unidades pelo preço de R\$ 2.190,00 cada uma, totalizando um dano de **R\$ 15.136,68**.

Preço do Município	R\$ 2.190,00
Preço da Tabela CMED (fevereiro/2017)	R\$ 1.607,82
Diferença	R\$ 582,18
26 unidades	R\$ 15.136,68

Note-se ainda que o mesmo medicamento possui valor médio de R\$ 1.774,63 no Comprasnet e R\$ 1.607,15 no BPS.

d) Pregão Eletrônico nº 215/2017

O **Pregão Eletrônico nº 215/2017**, proveniente do Processo Administrativo nº 339/2017, cuidou da aquisição de medicamentos para o Município de Paranavaí em total orçado de **R\$ 987.267,20**.

Da análise dos documentos constantes no portal da transparência do Município e em comparação dos preços praticados no certame com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde e do Comprasnet, no site www.comprasgovernamentais.gov.br, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, identificamos a prática de sobre-preço em torno de 8% e 2% respectivamente, gerando um valor dispendido superior ao preço de mercado na ordem de **R\$ 35.349,39** e **R\$ 8.672,00** (média do preço médio e da mediana).

Também se constatou considerável sobre-preço do orçamento constante do edital e o valor efetivamente comprado na ordem de **50%**. Note-se que os medicamentos foram orçados em **R\$ 987.267,20**, sendo que ao final do certame licitatório o valor total foi de **R\$ 422.585,10**, o que demonstra discrepância considerável e grave erro na pesquisa e formação de preços dos medicamentos.

II. DO DIREITO

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

- a) Sobre-preço praticado na elaboração dos orçamentos prévios dos respectivos certames;
- b) Sobre-preço praticado na sessão de julgamento de licitações, ao admitir preços acima de mercado;
- c) Sobre-preço praticado em relação ao medicamento omalizumabe 150mg, causando dano ao erário; e
- d) Ausência da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência do Município, violando o princípio da publicidade.

Relativamente quanto ao sobre-preço praticado tanto no orçamento prévio realizado pelo Município quanto no preço ofertado pelas licitantes por ocasião da sessão de lances e julgamento de propostas, violaram o **princípio da escolha da melhor proposta para administração pública**, contrariando o disposto no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Marçal Justen Filho¹, comentando o dispositivo, leciona:

O Estado dispõe de recursos limitados para custeio de suas atividades e realização de investimento. Portanto, a vantagem para o Estado se configura com a solução que assegure os maiores benefícios para a aplicação de seus recursos econômico-financeiros. O Estado tem o dever de realizar a melhor contratação sob o ponto de vista da economicidade. Isso significa que a contratação comporta avaliação como modalidade de relação custo-benefício. A economicidade é o resultado da comparação entre encargos assumidos pelo Estado e direitos a ele atribuídos, em virtude da contratação administrativa. Quanto mais desproporcional em favor do Estado o resultado dessa relação, tanto melhor atendido estará o princípio da economicidade. A economicidade exige que o Estado

¹ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012. Pág. 61 e 62

desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor. Em princípio, a economicidade se retrata no menor preço pago pelo Estado ou no maior lance por ele recebido, conforme a natureza da contratação.

Note-se que o artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

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

(...)

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

Entretanto, este Ministério Público de Contas, ao analisar os preços praticados contrastou-os com os preços constantes de duas bases de dados públicos, cujo acesso é franqueado a qualquer cidadão: o Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde (<http://bps.saude.gov.br/login.jsf>) e o Comprasnet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.comprasgovernamentais.gov.br).

Em ambas as bases se verificou comparativamente que os preços praticados nos orçamentos prévios e, também, os preços finais ofertados pelas licitantes por ocasião da sessão de julgamento, encontrava-se superiores a estas bases, de modo que se pode concluir que o Município i) não cumpre o disposto no artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93; ii) não explicita a metodologia de formação dos preços dos orçamentos prévios constantes dos editais; iii) pratica sobre-preço em relação aos orçamentos prévios que chegaram a ser de 50% (Pregão Presencial nº 163/2017); e iv) os preços finais dos licitantes também encontra-se com sobre-preço em relação ao conjunto de preços do BPS e do Comprasnet.

Ainda Marçal Justen Filho², ao comentar o inciso V do artigo 15 destaca que:

É indispensável verificar os preços existentes no mercado. Mas também se impõe comparar os preços praticados por entidades administrativas diversas, relativamente a produtos similares.

Os diversos órgãos da Administração deverão trocar informações para evitar a prática de preços conflitantes e variados para produtos similares. Isso permitirá a detecção de distorções e

² Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012. Pág. 217.

imporá ao gestor de recursos públicos o dever de recusar contratação por preços superiores aos adotados em outros órgãos. É claro que as comparações deverão tomar em vista situações homogêneas (identidade de especificações, condições de pagamento etc.).

Neste mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 618/2006, da 1ª Câmara, relatado pelo Min. Augusto Sherman Cavalcanti, adverte:

Ressalto que a Lei 8.666/93, em seu art. 15, inciso V, especifica que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Essa mesma lei ainda determina, consoante o artigo 43, inciso IV, que o órgão licitante deve analisar a adequabilidade de cada proposta efetuada antes do julgamento do certame. Essa análise contempla dois tipos de verificação: compatibilidade com os requisitos do Edital e confrontação dos preços ofertados com valores adotados pelo órgão competente ou constantes do Sirep, que sirvam de parâmetro de preços de mercado.

Assim, a prática de sobre-preço tanto na fase de elaboração do orçamento quanto na fase de lances violou 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.

Importante ainda destacar que o Município adquiriu em dois procedimentos licitatórios (Pregão Presencial nº 004/2017 e Pregão Presencial nº 163/2017) o medicamento **Omalizumabe 150mg** em valores superiores ao autorizado pela ANVISA.

Note-se que a Resolução nº 3, de 02 de março de 2011 estabelece em seu artigo 1º, *caput*, que:

Art. 1º As distribuidoras, as empresas produtoras de medicamentos, os representantes, os postos de medicamentos, as unidades volantes, as farmácias e drogarias, deverão aplicar o Coeficiente de Adequação de Preço - CAP ao preço dos produtos definidos no art. 2º desta Resolução, sempre que realizarem

vendas destinadas a entes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No Pregão Presencial nº 004/2017, o referido medicamento foi adquirido por **R\$ 2.205,33** a unidade, enquanto que a Tabela CMED autorizou o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) de **R\$ 1.611,40** no mês de fevereiro de 2017 (mês de compra do medicamento). Já no Pregão Presencial nº 163/2017, o preço praticado pelo licitante foi de **R\$ 2.190,00**, sendo que o PMVG no mês de setembro de 2017 (mês de compra do medicamento) foi de **R\$ 1.607,82**. Estes preços poderão ser conferidos no site <http://portal.anvisa.gov.br/anos-anteriores>.

Em ambos os procedimentos licitatórios foram adquiridas 40 unidades deste medicamento, gerando uma diferença do valor praticado para o valor constante da Tabela CMED de **R\$ 23.451,70**, sendo este o valor do dano ocorrido.

Ainda que o TCU (Acórdão 2150/15 – Plenário) tenha recomendado a não utilização da Tabela CMED como parâmetro de preço de mercado, tendo em conta a sua distorção na maioria dos medicamentos, vê-se que a pesquisa de preços procedida no BPS e no Comprasnet sugere preços na mesma faixa da Tabela CMED, o que demonstra o efetivo prejuízo ao erário:

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.

Nesse sentido, cabe determinar aos envolvidos na prática da irregularidade a restituição ao erário da diferença de valor e a aplicação da respectiva multa proporcional ao dano.

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.

III – DA MEDIDA CAUTELAR

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

No caso em tela, ainda que o Portal de Transparência do Município reserve espaço para “Licitações na Íntegra”, o Município disponibiliza apenas o termo de homologação, ata resumida, planilha eletrônica e o edital da licitação, não havendo os demais documentos componentes do procedimento licitatório, dentre eles as pesquisas de preços que embasaram o valor de referência, o comprovante de publicação do edital, a íntegra das propostas ofertadas, a íntegra da ata da

sessão de julgamento com todos os pormenores ocorridos, os pareceres técnicos e jurídicos, os contratos e atas de registros de preços, etc:



<p>► Pregão Presencial nº 036/2017 Publicação: 28/03/2017</p> <p>Modalidade: Pregão Presencial Valor Máximo: R\$ 766.468,55 Objeto: o REGISTRO DE PREÇOS para AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS,</p> <p>Anexos</p> <ul style="list-style-type: none">TERMO HOMOLOGAÇÃOATA RESUMIDAAdendo ao Pregão 036/2017PLANILHA ELETRONICAPREGÃO PRESENCIAL Nº 036/2017	<p>► Pregão Presencial nº 004/2017 Publicação: 03/02/2017</p> <p>Modalidade: Pregão Presencial Valor Máximo: R\$ 44.835,10 (QUARENTA E QUATRO MIL OITOCENT) Objeto: Aquisição de medicamentos destinados ao atendimento de mandado Ju</p> <p>Anexos</p> <ul style="list-style-type: none">TERMO DE HOMOLOGAÇÃOATA RESUMIDAAdendo ao Pregão 004/2017PLANILHA ELETRONICAPREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2017
<p>► Pregão Presencial nº 163/2017 Publicação: 04/09/2017</p> <p>Modalidade: Pregão Presencial Valor Máximo: R\$ 171.284,10 Objeto: REGISTRO DE PREÇOS para aquisição futura e parcelada de MEDICAME Municipal de Saúde, pelo período de 12 (doze) meses.</p> <p>Anexos</p> <ul style="list-style-type: none">Termo de Homologação Pregão Presencial nº 163/2017Ata de Abertura e JulgamentoPlanilha eletrônica - RetificadaAdendo ao Edital de Pregão Presencial nº 163/2017Resposta do questionamento - Farmácia MunicipalQuestionamento Pró-SaúdeOfício nº 184.2017 - Resposta Impugnação ProhospImpugnação Prohosp Distribuidora de Medicamentos Ltda.Planilha EletrônicaEdital Pregão Presencial nº 163/2017Aviso Pregão Presencial nº 163/2017	<p>► PREGÃO ELETRÔNICO Nº 215/2017 Publicação: 25/10/2017 Secretar</p> <p>Modalidade: Pregão Eletrônico Valor Máximo: R\$ 987.267,20 Objeto: REGISTRO DE PREÇOS para aquisição futura e parcelada de MEDICAMENTOS, de:</p> <p>Anexos</p> <ul style="list-style-type: none">HOMOLOGAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 215/2017ATA DA SESSÃO DE ADJUDICAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 215/2017EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 215/2017AVISO DE LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 215/2017

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 instituições³.

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 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 pública⁴.

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

³ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054>. Acesso em: 02 abr. 2018.

⁴ 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>. Acesso em 23 jan. 2018.

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

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 dos Pareceres Jurídicos, das propostas, da Ata completa, do Termo de Homologação, dos Contratos, dentre outros documentos referentes à Licitação em análise, uma vez 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, 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 Paranavaí 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 – DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS ENVOLVIDOS

Em todas as licitações objeto desta representação foram praticados atos irregulares pelos mesmos agentes, sendo que as responsabilidades são compartilhadas entre os envolvidos, que no caso inclui-se o Prefeito Municipal, Sr. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES**, por ser a autoridade máxima do Município e delegante das funções dos demais servidores, tendo assim a responsabilidade de supervisionar os demais integrantes da cadeia de atos praticados. Sua responsabilidade é de caráter omissiva, devendo as sanções serem aplicadas para cada irregularidade, considerada esta como sendo para cada procedimento licitatório.

Assim, tendo em conta que as licitações de Pregão nº 004, 036 e 163/2017 teve prática de sobre-preço relativo aos preços finais ofertado em sessão de julgamento – inclusive uma delas chegou-se a 50% do valor –, não refletindo a busca pela melhor proposta para a Administração Municipal, cujo ato omissivo violou o disposto no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, o que atrai a aplicação de três multas administrativas, uma para cada procedimento, prevista no **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**.

Também neste mesmo viés de supervisor dos atos da Administração Municipal, o Sr. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES** foi omissivo em verificar se os orçamentos prévios estariam adequados ao disposto no artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93.

Do mesmo modo, o Sr. **ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR**, Diretor de Compras, e a Sra. **ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA**, Secretária Municipal de Saúde, foram os subscritores dos editais de licitações objeto desta representação, e ao assinar os editais aderiram à prática de sobre-preço nos orçamentos que serviram de balizas para as propostas apresentadas, violando o disposto no **artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93**, devendo, em razão desta

irregularidade, serem sancionados com multa administrativa, uma para cada certame licitatório, nos termos do **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**.

Do mesmo modo, sendo que o ato de homologação do certame foi delegado a estes agentes, suas condutas concordaram com a prática de sobre-preço relativos aos preços ofertados em sessão de julgamento das licitações, contrariando o princípio pelo qual a Administração Pública sempre buscará a melhor proposta previsto no **artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93**, devendo, portanto, ser aplicada multa administrativa, por três vezes (uma para cada certame), prevista no **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**.

A Sra. **GRAZIELE DELLA PRIA DA SILVA MACIEL**, pregoeira que conduziu as sessões de julgamento dos Pregões nº 004, 036 e 163/2017, não justificou qualquer parâmetro para classificar e adjudicar os preços praticados pelos licitantes, sendo que sua ação colaborou para a prática de sobre-preço na sessão de julgamento de licitações. Assim, a sua conduta violou o disposto no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, na medida em que a prática de preços fora de um referencial idôneo possibilitou o sobre-preço, o que atrai a aplicação da multa administrativa, por três vezes, uma para cada certame, prevista no **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**.

A Sra. **SUELI DA SILVA DOS SANTOS**, pregoeira que conduziu a sessão de julgamento do Pregão nº 215/2017, não justificou qualquer parâmetro para classificar e adjudicar os preços praticados pelos licitantes, sendo que sua ação colaborou para a prática de sobre-preço na sessão de julgamento de licitações. Assim, a sua conduta violou o disposto no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, na medida em que a prática de preços fora de um referencial idôneo possibilitou o sobre-preço, o que atrai a aplicação da multa administrativa prevista no **artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR**.

Em relação a aquisição do medicamento **Omalizumabe 150mg** adquirido em valores superiores ao autorizado pela ANVISA, as responsabilidades são solidárias entre os Srs. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES, ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR**, as Sras. **ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA e GRAZIELE DELLA PRIA DA SILVA MACIEL**, sendo que o primeiro tem o dever legal de supervisionar os atos praticados pelos seus subordinados, impedindo que atos que violam regulamentos e normas gerais prossiga e se concretize. A pregoeira tem participação fundamental no ato irregular ao admitir proposta com valor superior ao permitido e se omitir em verificar o preço autorizado pela ANVISA.

Os demais são responsáveis na medida em que atestam a regularidade dos atos praticados, homologando o certame licitatório. A todos devem ser imputados dano ao erário, devendo ser determinada a **restituição ao erário** do valor da diferença entre o preço praticado e o preço autorizado pela ANVISA à época das respectivas compras, calculados aritmeticamente em **R\$ 23.451,70**:

Licitação	Valor Praticado (R\$)	Valor ANVISA/CMED (R\$)	Diferença de Valor	Quant. Adquirida	Diferença de Valor
Pregão nº 004/2017	2.205,33	1.611,40	593,93	14	8.315,02

Pregão nº 163/2017	2.190,00	1.607,82	582,18	26	15.136,68
Total Geral					R\$ 23.451,70

Além disso, deve ser aplicada **multa proporcional** ao dano para cada um dos responsáveis supra nomeados, nos termos do **artigo 89, § 1º, inciso I, e § 2º, da LOTCE/PR**.

Por fim, em relação a ausência de disponibilização de informações essenciais no site do Portal de Transparência do Município relativos aos procedimentos licitatórios, a responsabilidade é compartilhada entre o gestor, no caso o Prefeito Municipal, e seus assessores e dirigentes que tem o dever de observar e cumprir as leis vigentes, dentre elas a Constituição Federal (artigo 37, *caput*), a Lei nº 12.527/2011 (artigo 8º, inciso III e IV, § 2º) e a Lei Complementar nº 101/2000 (artigo 48, II, 48-A, I). Note-se que a ausência de informações íntegras e disponíveis impede o recebimento de transferências voluntárias (artigo 73-C da LRF), o que realça a gravidade da conduta.

Assim, tem-se que os Srs. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES, ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR** e a Sra. **ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA** violaram o disposto nos artigos supramencionados, atraindo a aplicação de multa administrativa prevista no **artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da LOTCE/PR**, bem como a **determinação** para que todo e qualquer procedimento licitatório, dispensa e inexigibilidade de licitação sejam disponibilizados no Portal de Transparência do Município.

V - 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 Paranavaí a imediata disponibilização na íntegra de procedimentos licitatórios realizados pelo Município;
- b) Citar os Srs. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES, ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR**, as Sras. **ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA** e **GRAZIELE DELLA PRIA DA SILVA MACIEL**; bem como intimar o **MUNICÍPIO DE PARANAVAÍ**; para, querendo, apresente o contraditório;
- c) Julgar **irregulares** as condutas dos agentes acima citados no âmbito dos Pregões nº 004, 036, 163 e 215/2017 do Município de Paranavaí, pelos motivos acima expostos;
- d) Aplicar **multa administrativa** aos responsáveis por cada ato irregular em cada procedimento licitatório, na forma proposta no item

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

- e) Determinar aos Srs. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES, ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR**, as Sras. **ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA e GRAZIELE DELLA PRIA DA SILVA MACIEL** a restituição ao erário no valor de **R\$ 23.451,70** (relativo ao Pregão nº 004/2017), nos termos do **artigo 85, inciso IV, da LOTCE/PR;**
- f) Aplicar aos Srs. **CARLOS HENRIQUE ROSSATO GOMES, ENIO CAETANO DE PAULA JUNIOR**, as Sras. **ANDRÉIA MARTINS DE SOUZA e GRAZIELE DELLA PRIA DA SILVA MACIEL** multa proporcional ao dano, incidente sobre o valor da alínea acima, nos termos do **artigo 89, § 1º, inciso I e § 2º, da LOTCE/PR;**
- g) **Determinar** aos gestores do Município de Paranavaí a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitações no Portal de Transparência do Município;
- h) **Determinar** aos gestores do Município que adote e explicita 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, 05 de julho de 2018.

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