



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 815558/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE CURITIBA
INTERESSADO: ANA CAROLINA GONCALVES DE ANDRADE E SILVA,
BEATRIZ BATTISTELLA NADAS, MUNICÍPIO DE CURITIBA,
NOEMY EUNICE XAVIER, RAFAEL DE ANDRADE SABBADINI,
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE CURITIBA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3522/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitação. Contratação de empresa para prestação de serviços de logística de recebimento, armazenamento e distribuição de medicamentos termolábeis (insulina). Impugnação quanto à vedação da participação de consórcios, restrição geográfica da empresa e exigência de alvará de funcionamento e licenciamento do corpo de bombeiros. Existência de justificativas técnicas e jurídicas. Improcedência da Representação. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de licitações, com pedido cautelar, formulada por RAFAEL DE ANDRADE SABBADINI, em face do Município de Curitiba, em razão de supostas impropriedades no edital de Pregão Eletrônico n.º 112/2023, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços na área de logística de recebimento, armazenamento e distribuição qualificada de medicamento termolábeis para Secretaria Municipal da Saúde, pelo período de 12 meses.

Em suma, o representante apontou as seguintes irregularidades no edital: i) vedação injustificada à participação de consórcios; ii) exigência ilegal de prevista no Anexo B - Item 9 de que a eventual contratada disponibilize local de armazenamento dos medicamentos termolábeis (insulinas) localizado na cidade de Curitiba/PR, favorecendo diretamente as empresas já estabelecidas em Curitiba/PR; iii) exigência indevida, em sede de qualificação técnica, de alvará de funcionamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e certificado de licenciamento do corpo de bombeiro. Afirmou que apresentou impugnação ao edital questionando os mesmos pontos ora tratados, mas não houve retificação do ato convocatório. Requereu, ao final, a concessão da medida cautelar para a suspensão imediata do certame.

O feito foi recebido, mas a cautelar pleiteada restou indeferida (Despacho 21/24, peça 09).

Em contraditório, o Município apresentou resposta e documentos de peças 21/29.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal disse que as razões apresentadas pela Administração para a vedação da participação de consórcios possuem verossimilhança, uma vez que a subcontratação de mais de uma empresa acarretaria novos desafios e etapas na logística que envolve a entrega, separação e transporte dos medicamentos. Aduziu que a admissão de consórcios no certame dependeria da averiguação de mercado, e seria recomendada para objetos de alta complexidade ou alto vulto, fatores que tendem a limitar a atuação das empresas interessadas. Compreendeu que o objeto da licitação não possui complexidade na prestação do serviço de logística, contudo, ponderou que a justificativa técnica foi elencada somente no Termo de Referência e não houve explanação técnica suficiente. Citou precedente deste Tribunal no sentido de que a proibição deve estar dentro do raio de atuação discricionária do Gestor e, sendo adotada, é necessário apresentar as devidas justificativas técnicas, conforme Acórdãos n.^{os} 1316/2010 e 1678/2006, na medida que pode levar a uma lesão à competitividade e isonomia do certame. Assim, sugeriu a expedição de recomendação ao Município de Curitiba, *para que nas licitações futuras em que opte pela vedação à participação de empresas consorciadas nos certames, apresente as devidas justificativas técnicas no edital de convocação, assim como na fase interna do processo administrativo.*

Quanto à exigência editalícia de local de armazenamento dentro do Município de Curitiba, tida por desarrazoada pela Representante, pois restringiria a competitividade em razão da territorialidade, favorecendo as empresas que já são vinculadas ou instaladas no Município, a unidade técnica expôs que não há vedação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao favorecimento geográfico, desde que voltado a empresas de pequeno porte e microempresas, nos termos do Prejulgado n° 27. Ainda, afirmou que:

há uma peculiaridade legal que requer uma flexibilidade na interpretação dos fatos, pois no próprio Termo de Referência é relatada uma alteração normativa realizada pelo Ministério da Saúde quanto a publicação da Portaria GM/MS n.º 532, de 27 de abril de 2023, que altera o art. 35, do Anexo XXVIII, da Portaria de Consolidação n.º 02, de 2017, determinando os locais de entrega dos medicamentos de insulina humana NPH e insulina humana regular, que entram no âmbito do CBAF

[...]

O §2º do art. 1º, da supracitada Portaria, possibilita que o MS envie os medicamentos direto nos almoxarifados dos Municípios que sejam capitais de Estados. Neste ponto, não parece propício que o Município de Curitiba mantenha seus estoques de medicamentos em local diverso do que dentro do próprio Município.

Assim, compreendeu não ser propício que o Município mantenha seus estoques de medicamentos em local diverso do que dentro do próprio Município, eis que restaria impossibilitado de proceder ao controle sanitário em outras localidades, optando por não subestabelecer a outro município o cumprimento das normas da ANVISA.

Disse que o transporte e estocagem da insulina demandam temperatura constante, por se tratar de fármaco termolábil, não ultrapassando os 2 e 8 graus celsius.

Mencionou:

no Termo de Referência, que a alteração da Portaria de Consolidação n.º 02, de 2017 foi um dos motivos determinantes para a realização do Pregão, tendo em vista que, agora, sendo possível a entrega do medicamento direto nos almoxarifados das capitais, o Município de Curitiba se viu obrigado a aumentar a sua capacidade de estocagem:

[...] Desta forma, diante da realidade fática sui generis apresentada nos fatos ora em análise, verifica-se a necessidade da contratada possuir local de estocagem dentro do Município, tendo em vista que a nova redação da Portaria de Consolidação n.º 02 representa não só uma conveniência para a Administração, mas garantia de uma boa fiscalização da Vigilância Sanitária do próprio ente, possibilitando, assim, uma melhor comunicação entre o agente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalizador e o fiscalizado e evitando uma desnecessária logística de transporte viário de carga.

Assim, opinou pela improcedência da representação quanto ao item.

No tocante à exigência de certificado de licenciamento e alvará de funcionamento pela Prefeitura de Curitiba ainda na fase de qualificação técnica da empresa e não quando do firmamento do contrato de prestação de serviço, entendeu que a exigência ensejaria a irregularidade do item se não estivesse devidamente justificada. Aduziu:

Compreende-se a atenção da Secretaria Municipal de Saúde quanto à manutenção do fornecimento e logística dos medicamentos de insulina, tendo em vista se tratar de caso de saúde pública e de extremo interesse dos munícipes, com o fim de buscar de forma rápida, segura e eficiente, o início da prestação dos serviços.

Diante disso e considerando que houve a participação de 4 (quatro) empresas interessadas, com disputa de lances que resultou em um valor contratual menor do que o valor global estipulado na fase interna para a prestação dos serviços, de forma excepcional, esta Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da presente Representação quanto ao referido item, com RECOMENDAÇÃO para que o Município observe o entendimento desta Corte em relação à exigência de Alvará de Funcionamento e Certificado de Licenciamento das licitantes no momento da celebração do contrato e não em sede de qualificação técnica.

Concluiu pela improcedência da Representação, com expedição de recomendações (Instrução 2629/24).

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer 562/24 – 3PC, peça 31).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Por meio da Representação, *Rafael de Andrade Sabbadini* impugnou o Pregão Eletrônico n.º 112/2023 do Município de Curitiba que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços na área de logística de recebimento, armazenamento e distribuição qualificada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

medicamento termolábeis para Secretaria Municipal da Saúde, pelo período de 12 meses.

O primeiro aspecto impugnado disse respeito à vedação à participação de consórcios. Em contraditório, o Município aduziu que:

Trata-se da cadeia logística de 01 (um) medicamento termolábil. Cabe à empresa receber, acondicionar, separar e distribuir este medicamento a 108 (cento e oito) unidades municipais de saúde. Neste ponto, foram destacados dois tópicos essenciais, quais sejam: 1) a estratégia de logística qualificada de um centro de distribuição e 2) o medicamento termolábil insulina.

Explico:

- A estratégia logística de um centro de distribuição tem na sua operação obrigatoriamente os seguintes processos logísticos qualificados: recebimento de mercadorias, movimentação de cargas, armazenagem de produtos, separação e expedição. Desta forma, não há complexidade neste processo administrativo que justifique a necessidade de subcontratação ou contratação de empresas em consórcio, sendo plenamente possível que apenas uma empresa assuma todas estas competências. Trata-se, neste caso, tão somente, de qualificação mínima necessária para empresa que pretenda fazer a logística.
- O medicamento insulina é um fármaco essencial à manutenção e ao cuidado de saúde do paciente diabético. Trata-se de medicamento termolábil. Detalho as hipóteses levantadas e a análise de risco considerada pelo gestor público:

Na possibilidade de subcontratação ou de contratação de empresas em consórcio, poderá uma das empresas receber o medicamento, outra armazenar e uma terceira distribuir às unidades de saúde? Neste caso, o risco de excursão de temperatura e a demora no processo logístico não aumentariam? Também seria admissível que as insulinas fossem movimentadas de um lugar para outro, desnecessariamente, aumentando o risco de perdas e avarias? Pois bem, eis que se evidencia um dano causado a um usuário de saúde após a utilização de sua dose de insulina. Como determinar em que etapa da subcontratação ou da contratação em consórcio ocorreu a possível falha que comprometeu a eficácia do medicamento ou, pior, que causou efeito adverso (i)reversível ao usuário? A tomada de decisões compartilhadas entre diversos atores não aumenta a possibilidade de erros dificultando a mitigação de riscos? Ademais, o tempo para que o processo logístico como um todo, do recebimento à entrega ao cliente final, poderia aumentar uma vez que mais de uma empresa seria responsável pelo processo logístico? Poderia o paciente insulino dependente aguardar de forma segura por essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

logística mais longa e compartilhada? Concluímos neste caso que minimizar os riscos, possibilitar o ideal acompanhamento da execução e a mensuração dos resultados e do efetivo cumprimento das obrigações e das responsabilidades da contratada preservariam o interesse da administração no atendimento das necessidades dos pacientes SUS.

Conforme se vê, as razões expostas pela Municipalidade são justificativas suficientes a amparar a decisão pela proibição de participação de consórcios no certame.

Em que pese isso, conforme pontuado pela CGM, a justificativa técnica foi elencada somente no Termo de Referência e não abordou em detalhes as razões da restrição.

Assim, sendo necessária a presença de justificativa técnica no Edital de licitação, acompanho o opinativo da unidade técnica no sentido de expedição de recomendação ao Município de Curitiba, para que em futuras licitações as justificativas técnicas para a vedação de participação de empresas consorciadas estejam dispostas também no Edital de convocação.

No tocante à exigência de que a empresa contratada disponibilize na cidade de Curitiba o local de armazenamento dos medicamentos termolábeis (insulinas), o que favoreceu empresas já estabelecidas na cidade, mais uma vez as razões expostas pelo Município dão conta de que a restrição geográfica se pautou em motivos de ordem técnica e jurídica.

Verifica-se que para além da opção por não delegar a outro município a competência das regras sanitárias estipuladas pela ANVISA, foi considerada a estrutura da capital para tal finalidade e a possibilidade de o Ministério da Saúde entregar diretamente a insulina apenas nas capitais¹, o que importaria transtorno logístico na hipótese de a empresa contratada possuir estabelecimento fora de Curitiba.

¹ Portaria GM/MS nº 532, de 27 de abril de 2023, que altera o artigo 35 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 02, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre os locais de entrega dos medicamentos insulina humana NPH e insulina humana regular no âmbito do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF), abre a possibilidade das capitais (e tão somente as capitais), receberem a insulina diretamente do Ministério da Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à exigência de alvará de funcionamento e certificado de licenciamento do corpo de bombeiro em sede de qualificação técnica, acato as ponderações do Município que priorizou a *continuidade dos serviços, sem interrupção, o que causaria um prejuízo imensurável aos usuários, que dependem do medicamento insulina para seu cuidado de saúde.*

Nos termos em que se manifestou o *Parquet*:

[...] a apresentação precoce dos documentos teve por fim garantir a eficiência da contratação e evitar lacunas temporais em que o serviço não seria prestado a contento. Considerando que se trata de fornecimento de insulina, e que a eventual falta da medicação pode acarretar severos danos ou mesmo a morte de pacientes que fazem uso diário, entendemos que a medida foi corretamente aplicada.

Por essas razões, deixo de expedir recomendação ao Município de Curitiba que, conforme se manifestou em contraditório, conhece o entendimento deste Tribunal quanto às aludidas exigências.

Assim, acompanho em parte a Instrução 2629/24-CGM e Parecer n.º 562/24 – 3PC do Ministério Público de Contas e VOTO pela improcedência da Representação com expedição de recomendação para que em futuras licitações as justificativas técnicas para a vedação de participação de empresas consorciadas estejam dispostas também no Edital de convocação.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela improcedência da Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Recomendar que, em futuras licitações, as justificativas técnicas para a vedação de participação de empresas consorciadas estejam dispostas também no Edital de convocação.

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2024 – Sessão Virtual nº 20.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente