

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

PROTOCOLO Nº: 602061/18
ORIGEM: MUNICÍPIO DE ORTIGUEIRA
INTERESSADO: LOURDES BANACH
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 90/19

Consulta. Município de Ortigueira. Utilização do Banco de Preços em Saúde (BPS) para a formação de preços máximos em licitações de aquisição de medicamentos. Obrigatoriedade de utilização do BPS, mas não como fonte única. Diversificação de fontes de pesquisa como condição para assegurar fidedignidade dos valores previstos em edital com os preços praticados no mercado. Adoção obrigatória, como integrante da metodologia de formação de preços, do Código BR como identificador dos medicamentos. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Ortigueira (peça 3), representado por seu Prefeito Municipal, em que formula os seguintes questionamentos:

- “1. Os valores registrados pelos Municípios no Banco de Preços em Saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser utilizados como critério único de formação do preço máximo?
2. A aplicação da média ponderada dos preços dos medicamentos constantes no Banco de Preços em Saúde (<http://bps.saude.gov.br>) é a única metodologia possível para determinação dos preços máximos a serem observados no processo licitatório?
3. Não sendo a única metodologia possível, qual é a metodologia adequada para a formação dos valores máximos indicados nos Termos de Referência de certames que envolvam a compra de medicamentos?”

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente na peça 4. No documento, destaca que esta Corte já possui precedente sobre a matéria, proferido na Consulta nº 983475/16, que consolidou o entendimento de que os bancos de dados podem ser utilizados para a formação de preços, desde que não seja a única fonte, destacando-se no referido julgado a necessidade de pesquisa abrangente para que os preços reflitam da melhor maneira possível os preços de mercado.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

O Relator, Conselheiro Fábio Camargo, proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho 1274/18 (peça 6).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 109/18 (peça 8), em que colacionou a ementa do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta 983475/16, a seguir transcrita:

Consulta. Conhecimento e resposta. Consulta a banco de dados para formação do preço máximo. Possibilidade. Princípios. Diversificação de fontes. Desnecessidade de regulamentação local. Obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, no Estado do Paraná. Recomendação para que o preço máximo não seja inferior ao valor estimado.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal manifestou-se por meio da Instrução 494/19 (peça 11), assentando inicialmente que o BPS, de fato, constitui importante ferramenta a subsidiar os gestores na fixação de preço de referência para a aquisição de medicamentos, inclusive com precedentes nesta Corte que determinam a utilização de tal banco para a composição dos preços. Todavia, para evitar distorções e assegurar que os valores refletirão o preço real praticado no mercado, sustentou a necessidade de ampliação das fontes de pesquisa, como regra geral.

De maneira objetiva, a unidade técnica sugeriu o oferecimento das seguintes respostas:

1. Não. Em regra, os valores registrados no Banco de Preços em Saúde devem ser utilizados em conjunto com outras fontes de pesquisa para fins de formação do preço máximo, não sendo permitida sua utilização como critério único de formação de preço. Em caráter excepcional, quando devidamente justificada e comprovada nos autos de procedimento administrativo a impossibilidade de obter cotações válidas em todas as demais fontes de pesquisa, torna-se possível a utilização do Banco de Preços em Saúde como única fonte.
2. Não. A média ponderada dos preços dos medicamentos constantes no Banco de Preços em Saúde deve ser utilizada em conjunto com as demais fontes de pesquisa disponíveis no mercado.
3. A metodologia adequada para a formação dos valores máximos no tocante às contratações públicas em envolvam a aquisição de medicamentos deve conjugar a utilização do Banco de Preços em Saúde – BPS com as demais fontes de pesquisa existentes no mercado a exemplo de editais de licitação e contratos similares firmados por entes da administração pública; contratações anteriores do próprio órgão licitante; atas de registro de preços da administração pública; publicações especializadas; cotações com fornecedores em potencial; sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

É o breve relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. A consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Ainda a título preliminar, consigne-se que a despeito de a Corte já ter expressado entendimento em matéria correlata no âmbito da Consulta nº 983475/16, as peculiaridades do presente feito autorizam a apresentação de resposta específica, o que afasta, por consequência, a incidência do art. 313, §4º, do Regimento Interno.

No mérito, o opinativo da unidade técnica mostra-se adequado. Com efeito, tratando-se de aquisição de medicamentos, o Banco de Preços em Saúde constitui referencial de utilização obrigatória pelos entes para a formação dos preços máximos de aquisição em processo licitatório. Isso porque o BPS, alimentado de maneira obrigatória pelos gestores públicos de todos os níveis federativos a partir da Resolução nº 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite, armazena dados reais e atualizados sobre os valores efetivamente pagos pelo Poder Público para a aquisição de medicamentos. Assim, é possível a verificação dos preços efetivamente praticados em uma base regional específica e, com isso, a definição de preços máximos que reflitam adequadamente o mercado.

Esse panorama autoriza a conclusão de que a consulta ao BPS deve ser obrigatória para a formação de preços máximos de licitações de medicamentos. Inclusive essa obrigatoriedade já tem sido reconhecida em expedientes desta Corte, conforme indicações da unidade técnica. No entanto, como bem pontuado pela CGM, o Banco de Preços em Saúde não deve ser utilizado como fonte única, pois ele também pode conter falhas e distorções, inclusive decorrentes de erros na alimentação do sistema. Assim, para garantir de forma segura que os preços fixados estejam de acordo com o mercado, é necessário ampliar a base de pesquisas para outras fontes.

Este Ministério Público de Contas, em projeto destinado a fiscalizar a aquisição de medicamentos pelos Municípios paranaenses, constatou que a utilização exclusiva do BPS para a formação de preços também pode acarretar o esvaziamento da atratividade econômica do certame. É o que se constatou no Município de Pato Branco, em cujo Pregão 05/2019, destinado à licitação de 97 itens, em apenas 31 houve interessados, restando os demais fracassados. Os preços previstos em edital foram definidos a partir da média do BPS, o que possivelmente motivou o desinteresse dos potenciais licitantes.

Quanto à metodologia a ser utilizada, e considerando as afirmações anteriores, o Município deverá utilizar a média ponderada dos preços constantes no BPS de maneira conjugada com outras fontes para definir os preços máximos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

indicados em edital. No Acórdão 4624/17 – Tribunal Pleno (peça 16), a Corte apresentou rol exemplificativo de fontes que podem embasar a elaboração do Termo de Referência:

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

Complementarmente, e por haver absoluta pertinência temática com o objeto da Consulta, registre-se que este Ministério Público de Contas tem sustentado a necessidade de os Municípios utilizarem o Código BR desde o início do procedimento licitatório como mecanismo de satisfação do princípio da padronização (art. 15, I e V, da Lei nº 8.666/93).

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.

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, facilitando a identificação dos medicamentos que se pretende adquirir e o respectivo controle, tanto social quanto por este Tribunal de Contas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

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.

Inclusive já foram deferidas medidas cautelares que obrigaram tanto a consulta ao BPS como a adoção do Código BR.¹ Exemplificativamente, na Representação 161271/19, movida em face do Município de Pinhais, foi proferida decisão cautelar (Acórdão nº 642/19 – Tribunal Pleno, relatado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, peça 17 daqueles autos), da qual extrai-se o seguinte excerto:

Com efeito, entendo que a ausência de adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador do medicamento que o município pretende adquirir, e a ausência de consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS), do Ministério da Saúde, dificultam a clara identificação do medicamento a ser adquirido e reduzem a precisão das pesquisas de preços, acarretando na possibilidade de sobre-preço, e violando o disposto no art. 1º da Resolução nº 18, de 20 de junho de 2017 da Comissão Intergestores Tripartite,¹ e no art. 15, I e V, da Lei Federal nº 8.666/93.2 Considerando que a adoção da providência requerida, por viabilizar a padronização dos medicamentos a serem adquiridos (que possuem variadas descrições e denominações possíveis no mercado) e a comparação com os preços praticados no âmbito da Administração Pública, tende a aumentar a competitividade do certame e a gerar economia aos cofres públicos, conclui-se que a reiteração da irregularidade indicada pode permitir práticas lesivas ao erário de difícil ressarcimento, a justificar o deferimento da cautelar pleiteada.

Assim, é recomendável que seja previsto como integrante da metodologia de formação de preços a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, de modo a garantir não apenas a identificação dos valores efetivamente praticados no mercado, como também viabilizar a adequada padronização das compras promovidas pelo Poder Público e a eficiente fiscalização por este Tribunal de Contas.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos: *A consulta ao Banco de Preços em Saúde é obrigatória para a formação dos preços máximos de medicamentos que serão adquiridos em procedimento licitatório, no entanto, a pesquisa deverá abranger outras fontes, nos termos já definidos por esta Corte no Acórdão 4624/17 – Tribunal Pleno e, ainda, como parte integrante da metodologia de formação de preços, deverá ser adotado o Código BR como*

¹ Foram deferidas cautelares nas seguintes Representações ajuizadas pelo MPC/PR: 161271/19 (Pinhais); 160950/19 (Araucária); 161433/19 (Campo Largo); 865941/18 (Pato Branco); 847897/18 (Toledo); 672620/18 (Iratí); 545882/18 (Londrina); 546510/18 (Marialva); 546978/18 (Ibiporã); 546226/18 (Cambé).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

identificador dos medicamentos, de modo a garantir não apenas a identificação dos valores efetivamente praticados no mercado, como também viabilizar a adequada padronização das compras promovidas pelo Poder Público e a eficiente fiscalização por este Tribunal de Contas.

Curitiba, 12 de abril de 2019.

Assinatura Digital

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