



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 180446/19  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES  
INTERESSADO: JOSÉ CARLOS SITTA, LINO MARTINS, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 3268/19 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregões para aquisição de medicamentos. Suposto sobrepreço nos valores de referência dos editais e nos praticados no certame. Obrigatoriedade do uso do Código BR. Recomendações. Parcial Procedência.

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93 formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, em virtude de supostas irregularidades nos Pregões n.º 19/17 e 18/18, do **MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES**, que tiveram como objeto a aquisição de medicamentos.

Aponta o órgão ministerial que:

a) Os preços de referência demonstraram estar muito acima dos valores de mercado, denotando falha na metodologia utilizada pelo ente licitante para a realização de pesquisa mercadológica;

b) Houve sobrepreço nos valores finais contratados, considerando os preços balizadores constantes no BPS - Banco de Preços em Saúde, em violação ao disposto nos artigos 3º e 15º, V, da Lei n.º 8.666/93<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) A entidade não adotou o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet para identificação dos medicamentos adquiridos;

Requeru, ao final, o deferimento de medida cautelar para determinar ao Município a adoção do Código BR, nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, e no mérito, a irregularidade das condutas dos agentes responsáveis pelos Pregões n.º 19/2017 e n.º 18/2018, com aplicação de multa administrativa ao pregoeiro Sr. José Carlos Sitta, nos termos do artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica desta Casa.

A Representação foi recebida por meio do Despacho n.º 360/19 (peça 7), e ratificada no Acórdão n.º 1018/19(peça 10), ocasião em que se acolheu o pedido de expedição da medida cautelar, bem como se determinou as citações do Município de Bandeirantes e do seu atual gestor, Sr. Lino Martins, e do Pregoeiro, José Carlos Sitta.

Em resposta, o Sr. José Carlos Sitta apresentou defesa arguindo preliminares de ilegitimidade e nulidade da citação, e refutando, no mérito, a existência de sobrepreço nas aquisições (peça 19). Sustentou que o órgão licitante realizou adequada pesquisa mercadológica, e que o Município passou a utilizar o Código BR e do Banco de Preços em Saúde (BPS) nas licitações de medicamentos.

Perfilhando mesmo raciocínio, o Sr. Lino Martins fundamentou-se nas fragilidades do Banco de Preços em Saúde (BPS) e manifestou-se pelo acatamento das determinações cautelares de adoção do Código BR e das metodologias de precificação indicadas (peça 28).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 3114/19 (peça 31), opina pela PARCIAL PROCEDÊNCIA da Representação, destacando que embora seja um parâmetro de consulta obrigatório, o Banco de Preços em Saúde não deve ser o único indicador para formação de preços dos medicamentos, que deve levar em conta outros critérios e bancos de dados. Da mesma forma, afirma que não se pode



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afirmar que houve sobrepreço com base somente nas informações contidas no Banco de Preços em Saúde.

Embora considere irregulares as pesquisas de preços realizadas, sustenta que o órgão ministerial supôs de forma genérica que houve sobrepreço, haja vista que não elaborou relatório comparando os preços de mercado com aqueles contratados.

Sugere a expedição de recomendação para que o Município, nas próximas licitações, adote a metodologia de preços praticada no âmbito da administração pública, nos termos do Acórdão n.º 1393/19.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 759/19 (peça n.º 32), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica, opinando pela PARCIAL PROCEDÊNCIA da Representação, bem como pela aplicação da multa prevista no artigo 87, III, “d”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. Lino Martins, em virtude da composição dos preços máximos em desacordo com o artigo 15, V, da Lei n.º 8.666/93.

**É o relatório.**

## II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### PRELIMINAR

Quanto à preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. José Carlos Sitta, verifica-se do edital do Pregão n.º 19/2017 (peça 4, fls. 2) que de fato o Representado não foi o pregoeiro deste certame. No entanto, participa nesta condição, do Pregão 18/18, também objeto desta Representação.

Tais situações, por si só, não possibilitariam o acolhimento da preliminar arguida. Entretanto, o Pregoeiro, como regra geral, não deve ser



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilizado por eventual sobrepreço nas licitações, exceto se referido servidor participar efetivamente do ato de cotação na fase interna.

Neste sentido é o posicionamento do Tribunal de Contas da União:

AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. APURAÇÃO DE SOBREPREÇO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO IMPUTADO À EMPRESA CONTRATADA E AO RESPONSÁVEL PELA HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME. Nessa linha, esta Corte possui o entendimento de que a homologação de procedimento licitatório não é ato meramente formal, mas sim a aprovação das decisões tomadas nas etapas anteriores, incluindo as estimativas de preços. **Entretanto, em relação à sra. Neiva Maura Gomes Guarabu, verifico que, na condição de pregoeira, suas atribuições eram pertinentes apenas à condução do processo licitatório. Até porque, como visto, a municipalidade possuía órgão específico para a cotação dos preços. Assim, por não ser questão simples para o condutor da licitação verificar o preço de mercado para centenas de medicamentos, entendo ser desarrazoado exigir que o pregoeiro refaça ou reavalie as pesquisas de preços efetivadas pelos setores competentes para isso.** (Acórdão 1372/2019 – Processo 011.749/2016-4 – j.12.06.2019 – Rel. Benjamin Zymler)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA EM FUNÇÃO DE INDÍCIOS DE SOBREPREÇO NA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. **RESPONSABILIZAÇÃO INDEVIDA DA PREGOEIRA, UMA VEZ QUE NÃO FOI ELA QUE ELABOROU AS PESQUISAS DE PREÇOS CONSTANTES DOS CERTAMES.** INCONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS UTILIZADOS PARA CÁLCULO DO SOBREPREÇO. DESCARACTERIZAÇÃO DO DÉBITO. ARQUIVAMENTO



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DO PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO. (Acórdão 384/2014 – Processo 011.822/2012-0 – j. 11.02.2014 – Rel. Aroldo Cedraz)

Neste sentido, não havendo nos autos prova cabal da participação direta do Sr. **José Carlos Sitta** (Pregoeiro do Pregão n.º 18/18) na formalização do preço máximo (cotação de preços), entendo por **acolher a preliminar de ilegitimidade da parte**, afastando sua presença do polo passivo da presente demanda, em observância aos princípios da segregação de funções e individualização de conduta.

Restando prejudicada a análise dos demais argumentos formulados por este Representado, passo a análise do mérito.

### MÉRITO

Corroborando os opinativos acostados, o feito merece ser julgado parcialmente procedente, considerando que as pesquisas de preços realizadas nos procedimentos licitatórios foram deficientes, bem como diante da não adoção do Código BR para identificação dos medicamentos adquiridos pelo Município.

No âmbito das compras de medicamentos, o Banco de Preços em Saúde (BPS), criado pelo Ministério da Saúde, constitui um banco de dados fidedigno para subsidiar a formação dos preços referenciais, permitindo comparação entre os valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas, especialmente a partir da Resolução n.º 18 de 26 de junho de 2017, da Comissão Intergestores Tripartite, quando o envio de informações referentes às aquisições de medicamentos tornou-se obrigatório<sup>2</sup>.

À despeito da relevância do Banco de Preços em Saúde, a complexidade do mercado de medicamentos exige que diversos elementos

---

<sup>2</sup> 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sejam sopesados na elaboração de um orçamento prévio adequado para a aquisição desse tipo de produto.

Considerando esse contexto, o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão 1146/2011, definiu a necessidade de se considerar outros critérios para o estabelecimento dos preços dos medicamentos, tais como oferta, disponibilidade do produto e falhas de mercado:

56. Além disso, no que se refere ao mercado farmacêutico brasileiro, devem ser consideradas características como, por exemplo, as falhas de mercado, a essencialidade do produto, a significativa concentração de oferta em cada classe terapêutica. Essas características evidenciariam em parte a dificuldade que é o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários de medicamentos, capazes de servir como um parâmetro estável e confiável o suficiente para subsidiar a tomada de decisão do gestor público. (Acórdão 1146/2011 – Autos n.º 004.606/2003-0 - Rel. Walton Alencar Rodrigues – j. 22.02.2011).

Nesta toada, esta Corte de Contas, no Acórdão n.º 1393/19, de relatoria do Conselheiro Fabio de Souza Camargo, nos autos de Consulta n.º 602061/18, estabeleceu a obrigatoriedade de se utilizar o Banco de Preços de Saúde para a precificação dos medicamentos, além de outras bases públicas, porém, declarou ser imprescindível a consulta à outras fontes:

*“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 de preço máximo?”*

*Resposta: Não. Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS - cujo parâmetro deverá ser o*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*valor da média ponderada - e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para formação do preço de referência, como o COMPRASNET (âmbito federal) e o COMPRASPARANA (âmbito estadual) e a cotação direta a fornecedores. Há que se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Todas as consultas realizadas devem constar expressamente e de forma detalhada e justificada do procedimento administrativo utilizado para a definição do preço de referência.” (Acórdão n.º 1393/2019 – Autos de Consulta n.º 602031/18 – Rel. Cons. Fabio de Souza Camargo – j.05/06/2019)*

Não obstante as orientações desta Corte sejam recentes, posteriores aos editais dos certames, fato é que os valores máximos fixados para os pregões se pautaram exclusivamente em consulta a fornecedores privados, em violação ao artigo 15, V, da Lei Federal n.º 8.666/93<sup>3</sup>, que determina que as aquisições públicas devem ter como parâmetro os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas.

Portanto, merece procedência a Representação neste ponto, posto que os Pregões n.º 19/2017 e n.º 18/2018 não foram precedidos de ampla pesquisa de mercado, exigida pela legislação pátria<sup>4</sup>, haja vista que consideraram cotações somente junto à fornecedores privados.

Idêntica conclusão foi alcançada por esta Corte, por ocasião do julgamento da Representação n.º 479367/18, de relatoria do Conselheiro

<sup>3</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

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

<sup>4</sup> Lei 8.666/93, art. 15, § 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. Lei 8.666/93, art. 43, IV: ...conformidade de cada proposta (...) com os preços correntes no mercado... Lei 10.520/01, art. 3º, III: dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados Decreto 3555/00, art. 8º, § 2º, II: ...propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ivens Zschoerper Linhares, diante de falha na pesquisa na fase interna em licitação de medicamentos:

*“Acrescente-se que, apesar de as citadas decisões deste Tribunal de Contas, que estabeleceram a necessidade de ampla pesquisa de preços, inclusive com consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde, serem posteriores aos Pregões Presenciais ora analisados, verificou-se, inegavelmente, ofensa ao art. 15, V e §1º da Lei nº 8.666/93, na medida em que não foram observados “os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”, nem, tampouco, foi realizada “ampla pesquisa de mercado”.Independente do estágio evolutivo em que a matéria se encontrasse à época da expedição dos editais, já havia consenso de que limitar a pesquisa a possíveis fornecedores interessados na contratação não satisfaz aos princípios da economicidade e da ampla competição que devem orientar todo o processo licitatório.” (Acórdão nº 2193/19 – Autos n.º 479367/18 – Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares – j. 07.08.2019)*

Destarte, com o intuito de se assegurar a regularidade dos futuros procedimentos para aquisição de medicamentos, mister recomendar ao Município que implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços, utilizando múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde.

O mesmo raciocínio se aplica quanto ao alegado sobrepreço nos certames, nos preços de referência e valores finais contratados, estimado pelo órgão ministerial exclusivamente com fundamento nas informações contidas no Banco de Preços em Saúde.

Se por um lado o Banco de Preços em Saúde não pode ser o único referencial para formação e comparação de valores, igualmente, o





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cálculo de sobrepreço também se revelaria deficiente ao considerar referido sistema como único critério para análise:

*“Dessa forma, a inclusão da consulta ao BPS na pesquisa realizada pelo município pode auxiliar significativamente o gestor local, que não pode descuidar, todavia, das peculiaridades da realidade municipal, tais como quantidade de itens licitados, modalidade licitatória escolhida, acessibilidade para entrega dos objetos, etc. **Note-se, assim, que a consulta restrita a bancos de dados oficiais também pode se mostrar insuficiente, justamente por não levar em consideração as peculiaridades de cada processo licitatório em si considerado, razão pela qual a pesquisa deve ser ampla e diversificada.**”* (Acórdão n.º 1393/2019 – Autos de Consulta n.º 602031/18 – Rel. Cons. Fabio de Souza Camargo – j.05/06/2019)

*“Percebe-se, diante disso, que, similarmente ao que ocorre com a pesquisa de preços para o estabelecimento dos preços referenciais, que deve ser ampla e utilizar-se de fontes variadas a fim de se atingir maior fidedignidade, **a metodologia para aferição de sobrepreço em licitações de medicamentos também não pode ser limitada à comparação com a média de valores constantes em um ou outro banco de dados, devendo levar em consideração diversos critérios e peculiaridades que interferem nos preços concretamente praticados.**”* (Acórdão n.º 2193/19 – Autos n.º 479367/18 – Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares – j. 07.08.2019)

Outrossim, o órgão ministerial aduziu de forma genérica a irregularidade dos valores, pois deixou de trazer aos autos análise pormenorizada de cada item do edital, comparando os preços do mercado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com aqueles praticados nos certames. Destaque-se que tal impropriedade foi inclusive reconhecida no Parecer n° 759/19:

*“De outro vértice, no que respeita a verificação de sobrepreço, procedem as preocupações externadas pelo órgão técnico em sua Instrução n° 3114/19 – CGM, já que não constam informações sobre os parâmetros empregados nos levantamentos que subsidiaram a prefacial, tampouco a eventual utilização de filtros quando da pesquisa de preços efetuada junto ao BPS.”*

Desse modo, acolhendo a instrução da unidade técnica, entendo que a metodologia empregada pelo Ministério Público de Contas na peça inicial não se mostra suficiente para a efetiva demonstração de ocorrência de sobrepreço nos Pregões Presenciais n.º 19/2017 e n.º 18/2018.

Por derradeiro, no que tange a obrigatoriedade da utilização do Código BR do catálogo de materiais do Comprasnet, como identificador de medicamentos, trata-se de questão pacificada pelo já citado Acórdão n.º 1393/19, complementado pelo Acórdão n.º 1857/19.

Para a alimentação do Banco de Preços em Saúde é imprescindível a adoção do Código BR - descrição padronizada de medicamentos e produtos de saúde – haja vista as várias descrições e nomenclaturas existentes no mercado.

Tal uniformização possibilita aos gestores públicos a realização de pesquisas de preços mais precisas e confiáveis, atendendo aos princípios da economicidade e da busca da melhor proposta para a administração pública, evitando-se a prática de sobrepreço.

A padronização possibilita também uma melhor fiscalização pelos órgãos de controle, e inclusive pela sociedade em geral, pois permite a comparação dos preços constantes de sites públicos, com aqueles praticados no âmbito da administração pública.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, tendo em vista as vantagens decorrentes da adoção do Código BR, e em cumprimento do artigo 1º da Resolução n.º 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite, deve ser julgada procedente a Representação também neste ponto, confirmando-se a liminar deferida, para recomendar que Representado adote o Código BR como um dos parâmetros para pesquisa de preços dos orçamentos prévios, e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação, bem como para que encaminhe as informações das aquisições junto ao Banco de Preços em Saúde.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, em relação à deficiência de pesquisa na fase interna dos certames e quanto à obrigatoriedade de utilização do Código BR.

Proponho a expedição das seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Bandeirantes, na pessoa de seu atual gestor:

1. implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, utilizando múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde e ao Comprasnet;

2. passe a adotar o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como um dos parâmetros para pesquisa de preços dos orçamentos prévios, e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

3. encaminhe as informações referentes à aquisição de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos,**

## **ACORDAM**

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

I – **Conhecer** a presente Representação da Lei nº 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **dar-lhe procedência parcial** em relação à deficiência de pesquisa na fase interna dos certames e quanto à obrigatoriedade de utilização do Código BR;

II – determinar a expedição das seguintes **Recomendações** ao Município de Bandeirantes, na pessoa de seu atual gestor:

i) implemente metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, utilizando múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde e ao Comprasnet;

ii) passe a adotar o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como um dos parâmetros para pesquisa de preços dos orçamentos prévios, e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

iii) encaminhe as informações referentes à aquisição de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde;



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

III – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 16 de outubro de 2019 – Sessão nº 37.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente