



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PROCESSO Nº:** 262171/18  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
**ENTIDADE:** FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI  
**INTERESSADO:** FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI, GUILHERME AUGUSTO LIMA CASTANHEIRA NEIA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, ROMUALDO BATISTA, STAEL MARIA DE OLIVEIRA  
**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 1697/19 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Aquisição de medicamentos. Licitação por lote com listas "A a Z". Falhas na descrição do objeto licitado e na quantidade demandada. Utilização indevida da tabela INDITEC. Procedência parcial com recomendação.

#### I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei n.º 8.666/93 formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, por meio da qual notícia supostas irregularidades no Pregão n.º 27/2017 promovido pelo Município de Mandaguari objetivando o registro de preços para aquisição de medicamentos genéricos, similares e de referência éticos de "A" a "Z", conforme valores constantes na Tabela Inditec, para serem distribuídos gratuitamente aos usuários do Sistema Único de Saúde na Secretaria Municipal de Saúde e Unidades Básicas de Saúde.

O representante apontou, em síntese, as seguintes impropriedades:

(a) licitação por lote, compreendendo todos os medicamentos constantes na tabela da empresa INDITEC<sup>1</sup> (listas "A" a "Z"), com mais de 25 mil itens, sem justificativa adequada para essa opção, e com possível prejuízo à Administração, em ofensa aos arts. 15, IV e 23, §1º, ambos da Lei n.º 8.666/93;

(b) ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada, o que, além de violar o contido nos arts. 14 e 15, §7º, II, todos da Lei

---

<sup>1</sup> Empresa especializada na disponibilização de preços de medicamentos para farmácias e distribuidoras



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

n.º 8.666/93, demonstraria falha no planejamento e controle por parte do ente municipal;

(c) utilização como critério de classificação do maior percentual de desconto sobre os preços constantes na Tabela INDITEC, cujo acesso somente é possível mediante assinatura onerosa da Revista Indifarma, o que teria violado os princípios da isonomia e da competitividade;

(d) ausência de disponibilização na íntegra do procedimento licitatório e contratos no Portal de Transparência, em descumprimento à Lei n.º 12.527/2011 (Lei da Transparência).

Pugnou, ao final, pelo julgamento irregular do certame, com aplicação de multa aos responsáveis, declaração de inabilitação para o exercício de cargo em comissão, e determinação de que, em licitações futuras, os gestores responsáveis: (a) abstenham-se de utilizar critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrita ao público; (b) abstenham-se de utilizar lista fechada de tabela de “A” a “Z”; (c) justifiquem adequadamente a escolha da licitação por lotes.

A representação foi recebida integralmente por meio do Despacho n.º 878/18 – GCNB (peça 8), oportunidade na qual foi determinada a citação do Município de Mandaguari, do Sr. *Romualdo Batista* (Prefeito Municipal responsável pela homologação do certame), bem como do Sr. *Guilherme Augusto Lima Castanheira Néia* e da Sra. *Stael Maria de Oliveira*, ambos procuradores municipais subscritores dos pareceres jurídicos relacionados ao certame.

Devidamente citados, os procuradores municipais, Sr. *Guilherme Augusto Lima Castanheira Néia* e Sra. *Stael Maria de Oliveira*, manifestaram-se e juntaram documentos às peças 20/49, sustentando, em síntese, que: (a) a licitação foi realizada por itens (medicamentos similares de A/Z, medicamentos genéricos de A/Z e medicamentos de referência éticos de A/Z) e não por lote; (b) a ausência de especificação precisa dos itens a serem adquiridos decorreu da impossibilidade de previsão de quais medicamentos seriam solicitados pelos usuários do Sistema Único de Saúde em âmbito municipal e do ajuizamento de diversas Ações Cíveis Públicas pelo Ministério Público Estadual requerendo o fornecimento de todo tipo de medicamento por parte do Município; (c) legalidade da utilização da tabela INDITEC,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a qual é de utilização convencional pelo seguimento de mercado de medicamentos do Estado do Paraná, estando sua utilização respaldada no Acórdão n.º 4739/15 desta Corte de Contas; (d) impossibilidade de responsabilização dos pareceristas, por ausência de comprovação de fraude, dolo, culpa ou erro grosseiro.

Igualmente, o Município de Mandaguari e o Prefeito Municipal, Sr. *Romualdo Batista*, acostaram defesa conjunta às peças 51/56, ressaltando a regularidade do certame e arguindo, em resumo: (a) possibilidade de aquisição por lotes com lista de medicamentos “A” a “Z” no presente caso; (b) inexistência de violação ao princípio da competitividade em razão da utilização da Tabela INDITEC, a qual é amplamente adotada pelo mercado de medicamentos; (c) inexistência de responsabilidade dos representados por ausência de conduta dolosa ou má-fé.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, a unidade emitiu a Instrução n.º 563/19 (peça 58), na qual frisou a falta de planejamento do ente municipal, ressaltando que nas “licitações para compra de medicamentos essenciais constantes do SUS (RENAME, REMUNE) deve ser afastado o uso de listas “A-Z”, assim como o de tabelas cuja função é estabelecer preço máximo de medicamentos no varejo (CMED e congêneres privados, como a Inditec)”. Aduziu que tais listas poderiam ser utilizadas em condições excepcionais, como aquisição de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados, na qual a imprevisibilidade não permite melhor definição do objeto da licitação, nem de fragmentação em itens. Entendeu, ainda, não estar configurada violação à Lei da Transparência, assegurando que a documentação referente ao procedimento licitatório está disponível no *site*.

No entanto, manifestou-se pelo julgamento regular do certame em exame, tendo em vista os casos de judicialização de aquisição de medicamentos apontados pelo Município de Mandaguari e as circunstâncias excepcionalíssimas do caso em exame. Relatou que a quantidade de entidades que utilizam lista “A -Z” nas licitações de aquisição de medicamentos, cujos critérios de julgamento baseiam-se em descontos oferecidos a partir de tabelas de precificação máxima do mercado (Inditec, CMED, etc) é grande, salientando que o aludido tema também será objeto de análise em várias representações no âmbito desta Corte.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Opinou, assim, pelas seguintes determinações: “1. Que licitações baseadas em listas ‘A-Z’ destinem-se **exclusivamente** à aquisição de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados, onde a imprevisibilidade não permite melhor definição do objeto da licitação, nem de fragmentação em itens. 2. Que medicamentos adquiridos a partir de licitações baseadas em listas “A -Z” sejam destinados exclusivamente a **atendimento imediato** ou a **determinado período de tempo (não superior a 90 dias)**. Para tratamentos de longo prazo, deverá o Município fazer com que o medicamento requisitado através de processo de judicialização ou assemelhado, seja objeto de licitação que contemple o planejamento devido aos medicamentos essenciais, o que inclui pesquisa de preços baseada nos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, V, Lei 8.666/93), nos termos da jurisprudência desta Corte. 3. Que os descontos utilizados como critério de julgamento das licitações de medicamentos requisitados através de processos de judicialização ou assemelhados, sejam baseados a partir do Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), em observância ao contido no art. 6º da Resolução CMED nº 3/2011”.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, nos termos do Parecer n.º 221/19 (peça 59), divergindo do posicionamento da unidade, reiterou os argumentos apresentados na exordial, opinando pela procedência da representação, com aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

Analisando-se o feito, alinho-me às análises e conclusões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM à peça 58, no sentido da procedência parcial da presente representação, conforme razões de fato e de direito que passo a expor a seguir.

Quanto aos dois primeiros apontamentos da representação, quais sejam, utilização do critério de julgamento por lote, licitando-se todos os medicamentos da Tabela INDITEC (listas “A a Z”), com distinção apenas em medicamentos “genéricos”, “similares” e “referência éticos”, e ausência de descrição



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

precisa do objeto e da quantidade demandada, observa-se que os responsáveis apresentaram defesa arguindo que a licitação foi realizada por item, e não por lote, e relatando a impossibilidade de previsão de todos os medicamentos que serão solicitados pelos usuários do SUS em âmbito municipal e requisitados em decorrência de ações judiciais.

Tais argumentos não merecem prosperar.

Denota-se dos autos que o objeto do certame é “o registro de preços para aquisição de medicamentos genéricos, similares e de referência de A a Z conforme valores da tabela INDITEC”:

Item	Descrição	Unidade	Quant.	Percentual de desconto mínimo a ser oferecido	Valor Estimado Máximo anual
01	Medicamentos Similares de A/Z	UNID	Conforme solicitação da Secretaria de Saúde	40%	300.000,00
02	Medicamentos Genéricos de A/Z	UNID	Conforme solicitação da Secretaria de Saúde	40%	300.000,00
03	Medicamentos de Referência éticos de A/Z	UNID	Conforme solicitação da Secretaria de Saúde	10%	300.000,00

Assim, não obstante a tabela acima fazer referência a três itens distintos, observa-se que, efetivamente, não se trata propriamente de itens, mas, sim, de três lotes, sendo cada lote composto por diversos medicamentos diferentes (Lote 1: medicamentos “genéricos”; Lote 2: medicamentos “similares” e Lote 3: medicamentos “referência éticos”).

É cediço que a regra é a divisão por itens, a qual deriva da necessidade de se garantir a ampla competitividade e a isonomia dos participantes do certame, visando à obtenção das melhores condições de compra possíveis à Administração.

Consoante dispõe o art. 23, §1º da Lei n.º 8.666/93, as compras efetuadas pela Administração devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. No mesmo sentido preconiza a Súmula n.º 247<sup>2</sup> do Tribunal de Contas da União.

Sabe-se, entretanto, que tal regra não veda o critério de julgamento por lote, desde que a Administração apresente justificativas que embasem essa conduta, demonstrando a necessidade e conveniência desse agrupamento, os quais devem atender aos postulados da viabilidade técnica e da economia de escala.

No caso concreto que se examina, os responsáveis afirmaram que o agrupamento visou evitar possível perda de economia de escala diante da infinidade de itens a serem previstos no edital.

Em que pesem tais argumentos, a forma como o agrupamento foi realizado (baseado em listas 'A-Z' de medicamentos "genéricos", "similares" de "referência ética") denota falha no planejamento da Administração Pública municipal, uma vez que tais listas incluíram, inclusive, medicamentos essenciais.

Conforme advertiu a unidade técnica, "o planejamento da aquisição dos medicamentos essenciais é possível e devido, cabendo à Administração Pública proceder a análise detalhada do perfil da população e características de cada medicamento (consumo histórico por item, alterações da demanda por flutuação demográfica, epidemias, etc), das características dos serviços de saúde prestados, a fim de delimitar o objeto licitado e as quantidades demandadas.

Diferente situação se vislumbra nas aquisições de medicamentos realizadas em atendimento a ordens judiciais (processos de judicialização de aquisição de medicamentos), para as quais é perceptível o elemento imprevisibilidade, configurando hipótese excepcional.

No entanto, como observou o setor técnico deste Tribunal, essa distinção entre medicamentos essenciais e os que não fazem parte das listas oficiais - RENAME/REMUME, isto é, aqueles que são objeto de judicialização, não foi

---

<sup>2</sup> É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecida pelo Município de Mandaguari, ao contrário do que se constata em editais de licitação análogos promovidos por outros municípios.

Por tais razões, entendo configuradas as falhas na definição do objeto e da quantidade demandada e na licitação por lotes com base em listas “A-Z”, as quais impõem o reconhecimento da procedência da representação em relação a esses dois primeiros apontamentos.

No tocante ao critério de julgamento do certame estar baseado nos preços da tabela INDITEC, verifica-se que a instrução realizada pela unidade técnica também aponta impropriedade na utilização dessa tabela.

É cediço que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido da impossibilidade de utilização das tabelas CMED como parâmetro para a elaboração do orçamento de referência, pois os preços referenciais nela contidos não são elaborados para refletir os valores de mercado, servindo apenas para regular os preços de medicamentos no Brasil. Do mesmo modo, aquela Corte de Contas entende em relação às tabelas privadas, como é o caso da INDITEC, já que estas registram valores máximos que podem ser cobrados pelos medicamentos no varejo, sendo que tal situação não se adequa às grandes aquisições do setor público<sup>3</sup>.

Assim, essas tabelas não refletem o preço de mercado, estabelecendo apenas um limite máximo para a comercialização dos medicamentos.

Diante disso, o mesmo posicionamento deve ser seguido em relação à adoção do critério de julgamento do percentual de desconto concedido com base nessas tabelas de preços, como é o caso da INDITEC.

Cabe consignar que a INDITEC é entidade privada e a referida tabela de preços está acessível apenas a um público restrito.

Consoante destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal, “a tabela Inditec não é a única publicação especializada na listagem de preços de medicamentos no Brasil. Alguns municípios paranaenses utilizam, de modo igualmente questionável, tabelas publicadas por outras empresas privadas, disponíveis exclusivamente através de assinatura, para servirem como critério de julgamento nas licitações de aquisição de medicamentos. Mesmo que se considere a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inditec publicação amplamente difundida, verifica-se impropriedade na sua escolha em detrimento de outras. Ainda que se considere razoável onerar os participantes da licitação, obrigando-os à sua assinatura (...), estar-se-ia compelindo os assinantes de publicações distintas (p. ex.: ABCFARMA, GUIA DA FARMÁCIA) à sua subscrição para poderem concorrer no certame”.

Logo, acato o posicionamento da unidade técnica, e julgo procedente a representação também em relação a esse ponto.

Quanto ao apontamento de que estariam ausentes no Portal da Transparência do Município os documentos referentes ao pregão ora analisado, igualmente corroboro o entendimento da unidade técnica pelo atendimento do dever de transparência, já que as informações referentes ao processo licitatório foram disponibilizadas no *site*, sendo improcedente a representação nesse ponto.

Por derradeiro, no que concerne à responsabilização dos responsáveis pelas irregularidades suscitadas, acolho o opinativo da CGM no sentido de que devem ser afastadas as respectivas responsabilidades dos agentes públicos arrolados, uma vez que não vislumbro reprovabilidade suficiente na conduta destes a ponto de aplicação de multa.

Embora se verifique a impropriedade no uso das listas de “A-Z” e na tabela INDITEC, no caso em análise, deve-se considerar que a Ata de Registro de Preços referente ao processo licitatório vigorou até 27 de abril de 2018, encontrando-se encerrados os contratos dela decorrentes, não tendo sido demonstrado nos autos eventuais prejuízos ao erário e ao interesse público.

Observa-se, ainda, que a Municipalidade se utilizou adequadamente do registro de preços com o intuito de garantir a economicidade nas aquisições.

Além disso, assiste razão aos responsáveis em afirmarem que a utilização das listas de “A-Z” e da tabela INDITEC é prática costumeira na administração pública, fato este, inclusive, apontado na instrução da unidade técnica deste Tribunal. Embora tal afirmação não tenha o condão de afastar a irregularidade da conduta adotada, indica, ao menos, a ausência de má-fé por parte dos gestores públicos.

---

<sup>3</sup> Tribunal de Contas da União. Orientações para aquisições públicas de medicamentos/ Tribunal de Contas da União. p. 27.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, não restou demonstrada qualquer conduta dolosa ou má-fé por parte dos agentes públicos envolvidos no certame, motivo pelo qual entendo suficiente e proporcional no presente caso a expedição de recomendação ao Município.

### III. VOTO

Diante do exposto, com fundamento na manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, VOTO:

a) pela **procedência parcial** da presente Representação, sem aplicação de sanções, nos termos da fundamentação, em relação aos seguintes pontos: ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada; utilização de listas “A” a “Z”; utilização da tabela INDITEC;

b) pela expedição das seguintes recomendações ao Município de Mandaguari e seus gestores:

b.1) abstenham-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrita ao público;

b.2) abstenham-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de “A” a “Z”;

b.3) justifiquem adequadamente a escolha da licitação por lotes.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno<sup>4</sup>.

É o voto

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

---

<sup>4</sup> Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018) I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 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 **procedência parcial** da presente Representação, sem aplicação de sanções, nos termos da fundamentação, em relação aos seguintes pontos: ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada; utilização de listas “A” a “Z”; utilização da tabela INDITEC;

II. Recomendar ao Município de Mandaguari e seus gestores que:

1- abstenham-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrita ao público;

2- abstenham-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de “A” a “Z”;

3- justifiquem adequadamente a escolha da licitação por lotes.

III. Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno<sup>5</sup>.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

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

Sala das Sessões, 19 de junho de 2019 – Sessão nº 20.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

---

<sup>5</sup> Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018) I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)