



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 865780/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA
INTERESSADO: ALENCAR LUIS COLUSSI, DAYSE ANA ALBERTON CAVALLERI, DINAMAR SIRLEI ARAUJO MAZZUCCO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA, RICARDO ENDRIGO, SERGIO AUGUSTO MITTMANN, VÂNIA RAQUEL FURMANN MOREIRA, ZORAIA SALETE RATTI
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 29/20 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Município de Medianeira. Pregão n.º 82/2017 e 97/2017 para aquisição de medicamentos. Irregularidades. Pela procedência parcial com a expedição de recomendações, afastando-se a aplicação de multa.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ**, em face do **MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA**, dos Srs. **RICARDO ENDRIGO**, Prefeito Municipal (gestão 2017 a 2020); **VANIA RAQUEL FURMANN MOREIRA**, Pregoeira; **ZORAIA SALETE RATTI**, **DINAMAR SIRLEI ARAUJO MAZZUCCO**, e **ALENCAR LUIS COLUSSI**, Membros da equipe de apoio; **DAYSE ANA ALBERTON CAVALLERI**, Secretária Municipal de Saúde e autoridade que homologou os certames; e **SERGIO AUGUSTO MITTMANN**, Parecerista Jurídico, em razão de supostas irregularidades encontradas nos Pregões n.º 82/2017 e n.º97/2017, tendo como objeto a *“aquisição de medicamentos diversos para a distribuição a pacientes e de uso na UPA 24hs e registro de preços para futuras aquisições de medicamentos de A a Z constantes da tabela CMED (Câmara de Regulação ANVISA)”*.

O Representante alega, em brevíssima síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- I. As licitações foram realizadas em lote fechado, baseadas na tabela ANVISA-CMED, sem a subdivisão por item;
- II. No Pregão n.º 97/2017 foi adotado critério de julgamento baseado em desconto da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED¹), em detrimento ao “Preço Máximo de Venda ao Governo” (PMVG);
- III. Ausência de clareza em ambos os Editais quanto a previsão da incidência de descontos das propostas vencedoras, sobre o Coeficiente de Adequação de Preço (CAP²), que seria obrigatório;
- IV. Ausência de ambiente competitivo no Pregão n.º 97/2017, baseando-se no fato da participação de apenas duas empresas e no valor de desconto homologado ter sido aquele apresentado na proposta inicial, sem qualquer lance adicional;
- V. Sobrepreço constatado a partir da comparação dos valores homologados com o Banco de Preços em Saúde e o site “Consulta Remédios”;
- VI. Indicação da marca de medicamentos (medicamentos éticos/referência³), sem justificativa.

Ao final, requer o julgamento pela irregularidade do objeto analisado, com aplicação das seguintes sanções:

a) **MULTA** do artigo 87, III, “d”, da Lei Complementar n.º 113/2005, aos responsáveis por cada ato irregular em cada procedimento licitatório;

b) **MULTA** do artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, aos Srs. ZORAIA SALETE RATTI, DINAMAR SIRLEI ARAÚJO MAZZUCCO, ALENCAR LUIS COLUSSI e VÂNIA RAQUEL FURMANN MOREIRA, por contrariar o disposto no

¹ Órgão interministerial responsável pela regulação econômica do mercado de medicamento no Brasil.

² CAP é um desconto mínimo obrigatório a ser aplicado, pelos laboratórios, pelos distribuidores, pelos representantes, pelas farmácias e pelas drogarias, aos preços de determinados medicamentos vendidos a entes da Administração Pública.

³ **Medicamento éticos/referência:** São aqueles que surgem no mercado farmacêutico após anos de pesquisas e um alto investimento financeiro. Estes remédios são considerados inovadores e originais, pois tratam-se de fórmulas exclusivas, lançadas por laboratórios que, através de estudos junto à ANVISA e outros reguladores de saúde, comprovam cientificamente eficácia, segurança e qualidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

artigo 6º, incisos II, III e V, da Lei nº 10.742/2003 e a Resolução CMED nº 3/2011;

c) DETERMINAÇÃO aos gestores responsáveis por licitação ou autoridade que de qualquer forma intervenha em certames futuros: c.1) abstenham-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de "A" a "Z"; c.2) formulem editais claros e objetivos.

Admitida a Representação (peça n.º 08) e encaminhados os ofícios de contraditório (peças n.º 11/18), os representados apresentaram defesa em peça única (nº 27), alegando, em síntese:

1) A realização de licitações em lote fechado, fundamenta-se na urgência da demanda gerada pela inauguração de Unidade de Pronto Atendimento (UPA) no Município, bem como na judicialização da aquisição de medicamentos;

2) A cotação de preço realizada pela CMED – Câmara de Regulação de Mercado de Medicamentos (A-Z), se deu, decorrente do maior desconto sobre o preço de fábrica disposto na tabela CMED/ANVISA, órgão interministerial responsável pela regulação econômica do mercado de medicamento no Brasil;

3) A empresa vencedora forneceu os produtos com 20,5% de desconto para o item 3 e 20,3% para o item 2, este desconto incide com base no valor do medicamento constante na tabela CMED-ANVISA, bem como no posterior certame 17%;

4) Não houve violação a competitividade, uma vez que o procedimento adotado foi pesquisa de preços, tendo como vencedor, aquele, que propôs o maior desconto para o fornecimento dos medicamentos, com a comprovação técnica e economicamente viáveis, dentro do limite estabelecido pelo artigo 23, da Lei n.º 8.666/93;

5) Comparando-se a tabela CMED e o Banco de Preços de Saúde, perceberam atualmente, que neste último os preços estão abaixo dos valores praticados no mercado, porém tal fato tem culminado em certames com aproximadamente 60% (sessenta por cento) dos itens desertos ou fracassados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 4134/19, opina pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Representação, afastando as inconformidades relativas ao suposto sobrepreço (**item V**) e a ausência de ambiente competitivo (**item IV**), porém, considerando irregular os seguintes aspectos:

- **(item I) Utilização de listas A à Z com precificação baseada em desconto linear a partir da tabela ANVISA/CMED, pelos Pregões n.º 82 e n.º 97/2017.** Município de Medianeira não fez distinção, quando da realização dos certames analisados, entre os medicamentos voltados à atenção básica (os que demandam planejamento na aquisição), e os destinados a atender ordens judiciais (para os quais, sob condições de excepcionalidade e imprevisibilidade, admitir-se-ia licitações em lista de A à Z).
- **(Item II) No Pregão n.º 97/2017 foi adotado critério de julgamento baseado em desconto da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED⁴), em detrimento ao “Preço Máximo de Venda ao Governo” (PMVG).** Observa que é admitida apenas em razão de inviabilidade na previsão do quantitativo a ser adquirido, como sucede no caso da judicialização, já que os preços apresentados na tabela *“não são elaborados para refletir os valores de mercado, mas, sim, com o objetivo de regular os preços de medicamentos no Brasil”*. Assim, como o Município de Medianeira não fez distinção entre os medicamentos da demanda habitual e os judicializados, entendeu ter sido irregular o emprego da referida tabela nos certames apreciados.
- **(item VI) Aquisição de medicamentos chamados “éticos” (ou de “referência”), por meio do Pregão 97/2017.** Remete à fundamentação do Representado, considerando que a indicação de marca em procedimento

⁴ Órgão interministerial responsável pela regulação econômica do mercado de medicamento no Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitatório só é admissível se comprovado que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Entidade, conforme dispõe o artigo 7, §5º da Lei 8.666/93. Contudo, não é o presente caso.

Contudo, **deixa de sugerir qualquer sanção**, posto que não verifica nos autos conjunto probatório que evidencie dolo, considerando as justificativas apresentadas acerca do atendimento ao interesse público quando do fornecimento de medicamentos.

Propõe, entretanto, **DETERMINAÇÃO** ao Município, para 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, e que adote o Código BR como referencial na aquisição de medicamentos.

A Unidade deixa de se pronunciar quanto ao **Item III** – Ausência de Clareza dos Editais.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 557/19, embora se manifeste pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** do feito, afirma que todos os itens em discussão possuem inconformidades, sugerindo, ao final, que sejam aplicadas as **MULTAS** e a imposição da **DETERMINAÇÃO** requerida na inicial da representação, bem como a determinação sugerida pela Unidade Técnica.

Solicita ainda, a instauração de **Tomada de Contas Extraordinária**, a fim de que possa ser definitivamente apurada a ocorrência de dano ao erário em vista dos valores de mercado praticados à época dos Pregões analisados.

É o relatório.

II – VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em nosso VOTO, divergimos da Unidade Técnica somente com relação ao **Item I - Utilização de listas A à Z com precificação baseada em desconto linear a partir da tabela ANVISA/CMED, realizados em lote fechado, sem divisão por itens**, posto que, em nosso entendimento, muito embora a regra para a aquisição de medicamento deva ser a licitação por item, com a identificação clara dos produtos necessários e do quantitativo a serem adquiridos, diga-se, conforme alegado pelos órgãos instrutivos desta Corte de Contas, entendemos que no caso em apreço, por se tratar de medicamento para demanda da Unidade de Saúde Urgência e Emergência 24h, bem como a necessidade de entrega de medicamentos por ordens judiciais, se apresenta, eficiente e econômica a realização de registro de preços amplo cuja demanda seja inesperada.

Acompanhamos a manifestação da Unidade Técnica quanto ao afastamento das inconformidades relativa aos **itens III - falta de clareza nos editais, IV - ausência de ambiente competitivo e V - suposto sobrepreço**, por entender que as provas colacionadas nos autos não se mostraram suficientes para comprovar tais hipóteses.

Quanto a adoção no Pregão nº 97/2017, do **critério de julgamento baseado em desconto sobre o preço máximo ao consumidor (PMC) da tabela CMED, em detrimento ao preço máximo de venda ao governo – Item II**, é de se reconhecer que a utilização da mesma, não é o parâmetro adequado para servir como referência de preços para aquisições públicas de medicamentos.

Os preços da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) da Anvisa, são apenas os referenciais, de modo que não dispensa a obrigação dos gestores levarem em consideração outras fontes de preços. Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, quanto à sua precariedade como parâmetro para precificação em processos de licitação de medicamentos.

Portanto, julgo pela **PROCEDÊNCIA** deste ponto, **RECOMENDANDO** para que em próximos certames licitatórios decorrente da aquisição de medicamentos, o ente respeite o limite do Preço Fabricante ou o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, nos casos de obrigatoriedade de aplicação do Coeficiente de Adequação de Preço – CAP.

Quanto ao **Item VI - indicação da marca de medicamentos éticos**, seria essencial que a Administração justificasse no caso concreto, que o motivo da adoção da marca seria para atender o interesse público, sem qualquer preferência pessoal de servidor público.

Nesse contexto, conforme dispõe o artigo 7º, § 5º c/c 15, § 7º, I da Lei n.º 8.666/936, a indicação de marca em procedimento licitatório só é admissível se comprovado que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Entidade.

Portanto, ausentes as razões de ordem técnica, julgo pela **PROCEDÊNCIA** deste item, **RECOMENDANDO** para que em futuros certames a municipalidade indique as razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada, que demonstre ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público.

Quanto aos apontamentos considerados irregulares, entendo que não há nos autos conjunto probatório que evidencie dolo ou erro grosseiro, haja vista as justificativas do Município foram baseadas no atendimento ao interesse público quando do fornecimento de medicamentos à população e no atendimento das normas oficiais. Dessa forma, deixo de aplicar as sanções requeridas pelo Representante.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, proposta em face do **MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA**, relativamente ao Pregão nº 97/2017, para reconhecer as seguintes **IRREGULARIDADES**:

- Adoção do critério de julgamento baseado em desconto sobre o preço máximo ao consumidor (PMC) da tabela CMED, em detrimento ao preço máximo de venda ao governo (PMVG);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Indicação da marca de medicamentos (medicamentos éticos/referência), sem justificativa.

Proponho as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao **MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA**, na pessoa do atual gestor, para que nos próximos certames licitatórios decorrentes da aquisição de medicamentos:

- a) Respeite o limite do Preço Fabricante ou o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, nos casos de obrigatoriedade de aplicação do Coeficiente de Adequação de Preço – CAP;
- b) Indique as razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada, que demonstre ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público.

Encaminhe-se à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 175-L do mesmo diploma legal.

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, proposta em face do **Município de Medianeira**, relativamente ao Pregão nº 97/2017, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la **parcialmente procedente**, para reconhecer as seguintes **irregularidades**:

- (i) adoção do critério de julgamento baseado em desconto sobre o preço máximo ao consumidor (PMC) da tabela CMED, em detrimento ao preço máximo de venda ao governo (PMVG);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ii) indicação da marca de medicamentos (medicamentos éticos/referência), sem justificativa;

II – **recomendar ao Município de Medianeira**, na pessoa do atual gestor, para que nos próximos certames licitatórios decorrentes da aquisição de medicamentos:

(i) respeite o limite do Preço Fabricante ou o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, nos casos de obrigatoriedade de aplicação do Coeficiente de Adequação de Preço – CAP;

(ii) indique as razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada, que demonstre ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público;

III – determinar o encaminhamento à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 175-L do mesmo diploma legal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 22 de janeiro de 2020 – Sessão nº 1.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente