



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 161271/19
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO: GUILHERME KINCESKI DE CARVALHO, MARLY PAULINO FAGUNDES, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR: ADILSON CLAYTON DE SOUZA, ANDREA IZABEL KRASINSKI, DAINE EUNICE ROCHA SARKIS, EDSON GALDINO VILELA DE SOUZA, GUILHERME DALOCE CASTANHO, LUIS BOAVENTURA GOULART JUNIOR, MARCELO NASSIF MALUF, MARISTELA FREDERICO, SIMONE BUSKEI MARINO, THEO BOTELHO MARES DE SOUZA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 63/20 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Município de Pinhais. Pregões nº 115/2017 e 90/2018. Aquisição de medicamentos. Prática de sobrepreço, observada na comparação dos preços praticados nos certames impugnados com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde. Não adoção do Código BR para caracterização do medicamento a ser adquirido. Pela procedência parcial com a expedição de recomendação, sem a aplicação de sanções.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93 formulada pelo Ministério Público de Contas em face dos Pregões nº 115/2017 e 90/2018 do Município de Pinhais, que tiveram por objeto o registro de preços para a aquisição de medicamentos.

De acordo com o Ministério Público de Contas, foram constatadas duas irregularidades no âmbito dos procedimentos licitatórios analisados:

1. Prática de sobrepreço, observada na comparação dos preços praticados nos certames impugnados com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Não adoção do Código BR para caracterização do medicamento a ser adquirido.

Por meio do Despacho nº 325/18 (peça 14), as medidas cautelares pleiteadas foram deferidas e a presente Representação foi recebida, determinando-se a citação do Município de Pinhais e da Sra. Marly Paulino Fagundes, prefeita municipal, para apresentarem contraditório.

Na sequência, a decisão liminar foi ratificada pelo Acórdão nº 642/19, do Tribunal Pleno (peça 17), que manteve a determinação cautelar para que o Município de Pinhais passasse a adotar nas futuras aquisições de medicamentos, o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet.

O Município de Pinhais, representado pelo Prefeita Municipal Marly Paulino Fagundes Augustinho Zucchi, e o Pregoeiro Guilherme Kincenky de Carvalho vieram aos autos à peça 41. Informaram que o Pregão 23/19, com objeto semelhante, foi revogado, em razão da cautelar expedida, visando explicitar o Código BR no edital e reformular a formação de seus preços. Apresentaram argumentos relacionados ao envio de dados ao Banco de Preços em Saúde. Defenderam a pesquisa de preços havida nos Pregões 115/2017 e 090/2018. Pugnaram pela impossibilidade de responsabilização do pregoeiro, pela improcedência da representação e pelo seu arquivamento.

Remetidos os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 2951/19 (peça 80), opinou pela improcedência do suposto sobrepreço no valor final contratado e procedência, com confirmação da liminar, quanto à obrigatoriedade do uso do Código BR, sem a aplicação de sanções.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 746/19 (peça 81), opinou pela procedência integral da presente Representação, com a aplicação da multa do art. 87, III, "f" da LC 113/2005 ao Sr. Guilherme Kinceski de Carvalho, pregoeiro, responsável pelo julgamento dos procedimentos licitatórios que admitiram sobrepreço nas sessões de julgamento.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Corroborando o parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal, a presente Representação merece ser julgada parcialmente procedente, sem a aplicação de sanções.

2.1. Do sobrepreço na comparação dos preços utilizados nos certames

O Ministério Público de Contas alegou a existência de sobrepreço na comparação dos preços praticados nos certames com os constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS), tendo apurado no Pregão nº 115/2017 uma diferença a maior de R\$ 32.414,57, e no Pregão nº 90/2018 uma diferença a maior de R\$ 81.736,19.

A metodologia de cálculo utilizada pelo Ministério Público de Contas, comparou os preços praticados com a mediana dos preços encontrados no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde (<http://bps.saude.gov.br/login.jsf>).

A despeito disso, em seu parecer conclusivo, a Coordenadoria concluiu pela improcedência do apontamento, 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 Banco de Preços em Saúde (BPS).

Este é o entendimento que se adota, haja vista que a metodologia utilizada pelo representante não permite demonstrar, indene de dúvidas, a ocorrência de sobrepreços no certame em questão.

Neste ponto é necessário destacar que questionamento idêntico já foi enfrentando pelo Acórdão nº 2375/19, do Tribunal Pleno (processo 479367/18), no qual consignou-se 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,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devendo levar em consideração diversos critérios e peculiaridades que interferem nos preços concretamente praticados.”

Este entendimento se amparou na sistemática utilizada pelo Tribunal de Contas da União, que possui vasta experiência na apuração do dano ao erário em aquisições de medicamentos, a qual considera uma série de parâmetros para estimar o valor do sobrepreço. Assim, por exemplo, a metodologia do TCU vale-se da seleção dos maiores preços registrados em bancos de preços locais - e apenas subsidiariamente, nacionais - e a inutilização de preços que decorriam de compras em quantidades superiores que aquelas efetivamente realizadas no caso concreto.

A propósito, cite-se o seguinte excerto do Acórdão nº 5708/2017 – Primeira Câmara, do Tribunal de Contas da União, que expõe em minúcias a metodologia aplicada. *Verbis*:

46. A sistemática utilizada pela equipe de fiscalização para apuração do débito se amparou em deliberações desta Corte de Contas, tais como os Acórdãos 1146/2011-TCU-Plenário, 3016/2012-TCU-Plenário, 384/2014-TCU-2ª Câmara, 2150/2015-TCU-Plenário e 1863/2015-TCU-Plenário. As referências obtidas foram determinadas com viés conservador, considerando as características e a variedade dos medicamentos a serem pesquisados, tendo sido adotados os seguintes parâmetros, visando obter uma estimativa confiável do sobrepreço e do superfaturamento:

- a) a utilização dos dados do Siasg/Comprasnet **levou em conta o maior preço registrado para o item, inicialmente na unidade da federação Rio de Janeiro e, em caso de não localização, em nível nacional**, para fins de cumprimento do art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU;
- b) não foram selecionados registros correspondentes a contratações diretas;
- c) **não foram selecionados registros cujos quantitativos adquiridos fossem superiores aos do pregão em análise, de modo a evitar ganhos de escala;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) **não foram selecionados registros cuja unidade de fornecimento fosse diferente do previsto no pregão;**

e) para cada item de medicamento licitado, considerou-se a existência de, pelo menos, quatro registros no Siasg/Comprasnet para fim de cômputo do débito;

f) havendo mais de um fabricante para o item na base de referência, o do item adquirido foi tomado como referência e, não havendo coincidência, o de outro fabricante, ou, ainda, do princípio ativo;

g) no caso de fabricante e fornecedor coincidentes, os preços da base de referência foram majorados em 15%, considerando-se os termos do Acórdão 95/2007-TCU-Plenário.

47. Como se vê, a pesquisa de preços realizada pela equipe de fiscalização levou em conta, precipuamente, o maior preço registrado para o item em outras licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, sempre considerando a existência de, pelo menos, quatro registros no Siasg/Comprasnet para fim de cômputo do débito. Ou seja, caso houvesse, para um determinado medicamento, somente três registros no Siasg/Comprasnet, referentes a outras aquisições realizadas por entes federais, esses registros não foram considerados para cálculo do débito, ainda que os preços estivessem abaixo do praticado no pregão 21/2013, desconsiderando-se, desse modo, a existência de sobrepreço na aquisição daquele medicamento pela Prefeitura Municipal de Itaguaí.

48. Mesmo considerando que os **maiores valores unitários levantados** provavelmente sejam significativamente superiores aos valores que poderiam ter sido obtidos em um certame que atendesse aos princípios administrativos aplicáveis, optou-se por essa metodologia para se dar cumprimento, com segurança e prudência, ao que prescreve o art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU, segundo o qual a estimativa do débito deve ser apurada pela quantia que seguramente não excederia o real valor devido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

49. Destaca-se, ainda, que, na composição da pesquisa utilizada, **preponderou-se o registro de aquisições de pequena monta, tendentes a valores maiores, por não se beneficiarem do ganho de escala**, fato que é favorável aos responsáveis em termos do débito imputado. **Ademais, vale repisar que a utilização dos dados do Siasg/Comprasnet levou em conta o maior preço registrado para o item, e não a média ponderada dos preços. (grifo nosso).**

Diante do exposto, conclui-se pela **improcedência** da alegação da prática de sobrepreço nos certames em questão, uma vez a metodologia empregada pelo Ministério Público de Contas na peça inicial mostra-se inadequada para a efetiva demonstração de ocorrência de sobrepreço nos certames em questão.

2.2. Não adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet

Em segundo lugar, o Ministério Público de Contas aduz pela necessidade de utilização do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet para referenciar medicamentos a serem adquiridos pela Administração, enquanto medida que visa à efetivação do princípio da padronização, inscrito no art. 15, I da Lei nº 8.666/93, além de facilitar o controle social e a fiscalização deste Tribunal de Contas.

De fato, através da utilização do Código BR, que tem acesso e consulta pública através do site www.comprasgovernamentais.gov.br, é possível fazer pesquisas de preços mais precisas e identificar com maior clareza o medicamento que se pretende adquirir, além de facilitar a comparabilidade dos preços utilizados.

Diante disso, com fundamento no art. 1º da Resolução nº 18, de 20 de junho de 2017, da Comissão Intergestores Tripartite do Ministério de Saúde, e no art. 15, I e V, da Lei Federal nº 8.666/93, esta Corte de Contas concluiu pela necessidade de adoção do Código BR como identificador dos medicamentos em processos licitatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se do entendimento firmado pelo Acórdão nº 1393/19, do Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta com força normativa (protocolo nº 602061/18). *Verbis*:

a) 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 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. (grifo nosso)

Neste ponto, a Coordenadoria de Gestão Municipal constatou que o Município atendeu à ordem cautelar (peça 80) e adotou medidas efetivas para a regularização desta impropriedade, inclusive, com a noticiada revogação do Pregão Presencial nº 23/2019, *“para aquisição de medicamentos, visando explicitar o Código BR no edital e reformular a formação de seus preços nos termos preconizados pelo Ministério Público de Contas – MPC”* (fl. 2 da peça nº 41).

Ressalte-se, ademais, que o saneamento desta irregularidade tem relevante significância prática para o aprimoramento da transparência e controle das aquisições de medicamentos, objeto da presente Representação.

Diante disso, tendo em vista a regularização do apontamento ao longo da instrução, conclui-se pela **procedência** do item tão somente para fins de expedição de **recomendação** para que o Município mantenha a utilização do Código



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, nas fases internas e externas dos processos licitatórios para aquisições de medicamentos.

3. Face ao exposto **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

3.1. Julgue **parcialmente procedente** a presente Representação da Lei nº 8.666/93 quanto à não utilização do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet para a caracterização do medicamento a ser adquirido;

3.2. Julgue **improcedente** a presente Representação em relação à suposta prática de sobrepreço nos certames impugnados.

3.3. Expeça **recomendação** ao Município de Pinhais, na pessoa do atual gestor, para que continue adotando o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como parâmetro para a pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

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

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito **julgá-la parcialmente procedente**, quanto à não utilização do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet para a caracterização do medicamento a ser adquirido;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – **julgar improcedente** a presente Representação em relação à suposta prática de sobrepreço nos certames impugnados;

III – **recomendar** ao Município de Pinhais, na pessoa do atual gestor, para que continue adotando o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como parâmetro para a pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

IV – 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, 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.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente