



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 220162/19
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
INTERESSADO: JOSÉ DA SILVA COELHO NETO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, ROGERIO FERNANDES OLIVEIRA, WILSON FRANCISCO DE PAULO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 548/20 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Aquisição de medicamentos por lista fechada (de A a Z). Critério de classificação do maior percentual de desconto sobre os preços da Tabela CMED e ABCFARMA. Ausência de publicação dos processos licitatórios no Portal de Transparência do Município. Ausência de adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet. Exigência indevida como requisito de habilitação. Procedência parcial com recomendação, afastando-se a aplicação de multa.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, por meio da qual noticia supostas irregularidades nos Pregões n.º 102/2017 e 118/2018 promovidos pelo Município de Santo Antonio da Platina objetivando o registro de preços para aquisição de medicamentos destinados às unidades de saúde.

Em suma, as irregularidades apontadas na representação são:

1) Licitação por lote, compreendendo todos os medicamentos constantes na Tabela CMED-ANVISA e ABCFARMA, com mais de 25 mil itens, sem justificativa adequada, e ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada, em ofensa aos artigos 14, 15, inciso IV e parágrafo 7º, inciso II, e 23, parágrafo 1º, todos da Lei n.º 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) Utilização como critério de classificação do maior percentual de desconto sobre os preços constantes na Tabela CMED e ABCFARMA, sendo esta última de acesso mediante assinatura, o que teria violado os princípios da isonomia e da competitividade;

3) Utilização do Preço Máximo ao Consumidor (PMC) e Preço Fabricante (PF), em detrimento da utilização do Preço Máximo de Vendas ao Governo (PMVG);

4) Ofensa ao dever de transparência, face a não disponibilização da íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal de Transparência do Município;

5) Não adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador do medicamento que o município pretende adquirir;

6) Indevida exigência no Edital do Pregão n.º 102/2017, como requisito de habilitação, da Certidão de Registro Profissional – CRP do contador que assinou o Balanço Patrimonial (peça 8);

Pugnou, ao final, pelo julgamento irregular dos certames, com aplicação de multa aos responsáveis, e determinação de que, em licitações futuras, os gestores: 1) abstenham-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrito 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.

A representação foi recebida, na íntegra, por meio do Despacho nº 385/19 – GCDA (peça 9), sem acolhimento do pedido cautelar em razão da ausência de demonstração do *periculum in mora*, sendo determinada a citação do Município de Santo Antônio da Platina e dos senhores *José da Silva Coelho Neto* (Prefeito Municipal responsável pela homologação dos certames), *Rogério Fernandes de Oliveira* (Pregoeiro responsável pelo Pregão n.º 102/20107) e *Wilson Francisco de Paulo* (Pregoeiro responsável pelo Pregão n.º 118/2018).

Os interessados apresentaram defesa conjunta às peças 20/77, na qual “defenderam a legalidade da utilização de lote único (lista de A a Z), a qual se justifica pelo alto índice de judicialização na área de saúde que responsabiliza o Município pelo fornecimento de muitos medicamentos que não fazem parte da sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lista de obrigações, bem como em face de diversos problemas enfrentados na execução contratual referente a aquisições anteriores de medicamentos pelo Município”.

Alegaram que a aquisição de medicamentos através do critério menor preço por lote vem sendo praticada com sucesso pela Municipalidade e tem apresentado considerável redução dos preços, sem registrar qualquer problema com o fornecimento dos medicamentos, garantindo a satisfação do interesse público. Afirmaram que os lotes são divididos de acordo com a natureza dos medicamentos (éticos, genéricos e similares) abrangendo também as necessidades amplas do Poder Público, seja em razão de mudanças nas receitas e indicações de tratamento medicamentoso, seja pelo alto índice de judicialização na área de saúde que responsabiliza o Município pelo fornecimento de muitos medicamentos que não fazem parte da sua lista de obrigações. Registraram que durante a fase interna decidiu-se agrupar os objetos licitados em lotes, evitando assim, ainda que por via oblíqua, problemas comumente enfrentados com entrega dos medicamentos, uma vez que em razão da pequena quantidade licitada a aquisição individual de cada item torna-se inviável na prática.

Por meio da Instrução n.º 4193/19 – CGM (peça 81), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência parcial da representação em razão das seguintes irregularidades: (a) utilização de listas A a Z com precificação baseada em desconto linear a partir da tabela ANVISA-CMED/ABCFARMA, pelos pregões 12/2017 e 118/2018 do Município de Santo Antônio da Platina; (b) não aplicação do desconto CAP para todos os medicamentos obtidos através de processo de judicialização; (c) publicação da íntegra dos procedimentos licitatórios no portal de transparência do Município, e não utilização do Código BR; (d) exigência da Certidão de Registro Profissional – CRP do Contador que assinou o Balanço Patrimonial (Pregão n.º 102/2017).

No entanto, diante da ausência de indícios de dolo ou erro grosseiro nas ações consideradas irregulares, a unidade técnica opinou pela não aplicação das sanções sugeridas na inicial (pedido “E” e “F”), sem prejuízo da expedição das seguintes determinações: adote e explicita a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração Pública; adote o Código BR como referencial na aquisição de medicamentos.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 1022/19- 5PC, reiterou os argumentos da inicial, opinando pela procedência da representação com aplicação de multa aos responsáveis.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando-se os autos, acompanho as conclusões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (peça 81) no sentido da procedência parcial da presente representação, conforme razões de fato e de direito que passo a expor a seguir.

Em relação à utilização do critério de julgamento por lote, licitando-se todos os medicamentos da Tabela CMED-ANVISA e ABCFARMA (listas “A a Z”), com distinção apenas em medicamentos “genéricos”, “similares” e “referência éticos”, e à ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada, o Município argumentou que tal prática passou a ser adotada em razão de problemas enfrentados na execução contratual referente a aquisições anteriores realizadas por itens e devido ao alto índice de judicialização na área de saúde, que tem resultado na responsabilização do ente municipal pelo fornecimento de muitos medicamentos que não fazem parte da sua lista de obrigações.

Não obstante tais justificativas, cabe frisar que a forma como o agrupamento foi realizado (listas ‘A-Z’) denota falha no planejamento da Administração Pública municipal, uma vez que nas aquisições dos pregões não foi feita distinção entre os medicamentos essenciais (padronizados), constantes das listas oficiais RENAME¹/REMUME², e os necessários aos processos de judicialização.

Conforme advertiu a unidade técnica, o planejamento da aquisição dos medicamentos essenciais é possível e devido, cabendo à Administração Pública realizar análise detalhada do perfil da população e características de cada medicamento (consumo histórico por item, alterações da demanda por flutuação

¹ Relação Nacional de Medicamentos Essenciais

² Relação Municipal de Medicamentos Essenciais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, motivo pelo qual se tem admitido nesses casos, em caráter excepcional, a adoção do registro de preços a partir de listas de 'A-Z' (Acórdão n.º 1511/19 -STP e n.º 2882/19 - STP).

Logo, a adjudicação por lote deve se dar de forma excepcional, após devida motivação nos autos do processo licitatório, já que a regra é que as compras efetuadas pela Administração sejam divididas em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis (artigo 23, §1º, Lei n.º 8.666/93).

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 esse apontamento.

No tocante ao critério de julgamento do certame estar baseado nos preços constantes na Tabela CMED e ABCFARMA, a instrução realizada pela unidade técnica também aponta impropriedade nessa prática.

Ora, 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 ABCFARMA, 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 público³.

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 no que tange à adoção do

³ 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

critério de julgamento do percentual de desconto concedido com base nessas tabelas de preços.

Logo, acato os opinativos técnicos e julgo procedente a representação também em relação a esse ponto.

Quanto à utilização do Preço Máximo ao Consumidor (PMC) e Preço de Fábrica (PF), em detrimento da utilização do Preço Máximo de Vendas ao Governo (PMVG), no que se refere às aquisições de medicamentos de referência/éticos, a representação também é procedente.

Conforme bem asseverou a CGM, a Resolução CMED 3/2011, a qual determinou a criação e parâmetros de aplicação do desconto CAP (Coeficiente de Adequação de Preço)⁴, não faz qualquer distinção entre categorias de medicamento, razão pela qual acompanho a unidade técnica no sentido de reconhecer as irregularidades praticadas nos editais dos Pregões nº 102/2017 e nº 118/2018 ao inibirem a aplicação do CAP para medicamentos de referência (item 3.10.1, peça 4 – f. 11; e item 3.7.1, peça 5 – f.12).

Já quanto à obrigatoriedade de utilização do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador do medicamento nas aquisições públicas, trata-se de questão pacificada neste Tribunal, conforme se verifica no Acórdão n.º 1393/19 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta (Processo n.º 602061/18), complementado pelo Acórdão n.º 1857/19 (Embargos de Declaração), sendo procedente a representação nesse ponto.

Igualmente assiste razão ao representante quando afirma na inicial que o Município não disponibilizou no seu Portal de Transparência todos os documentos relativos ao procedimento licitatório em apreço, deixando de cumprir

⁴ CAP (Coeficiente de Adequação de Preço) 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 (Orientações para aquisições públicas de medicamentos / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), 2018. (p. 91).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o dever de publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), além de violar preceito da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/2011, arts. 8º, §1º, III e IV) e da Lei Complementar n.º 101/2000 (art. 48-A, I).

Além disso, como bem registrou a unidade técnica, atualmente, a Lei Estadual n.º 19.581/2018, determina a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais, em tempo real, em seus sites, vejamos:

Art. 1º Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.

Parágrafo único. O órgão responsável pelo processo licitatório disponibilizará pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital.

Art. 2º Quando os editais de licitação forem veiculados pela imprensa escrita, falada ou televisionada deverão informar os sites onde estarão disponibilizadas as íntegras dos processos licitatórios.

Registre-se que a referida lei é posterior às licitações ora questionadas, o que não afasta a irregularidade apontada, pois esta veio apenas reforçar regra já imposta por outras normativas.

Por fim, acompanho os opinativos quanto à indevida exigência no Edital do Pregão n.º 102/2017, como requisito de habilitação, da Certidão de Registro Profissional – CRP do contador que assinou o Balanço Patrimonial (peça 8), que resultou na inabilitação da empresa Realméd Distribuidora Ltda – EPP nos Lotes 01, 02 e 03, por não encontrar previsão no rol do artigo 30 da Lei n.º 8.666/93, bem como por não ter relação com a natureza do objeto licitado.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que não vislumbro dolo ou erro grosseiro na conduta destes a ponto de aplicação de multa.

Observa-se, ainda, que o Município adotou a modalidade pregão eletrônico, utilizando-se do sistema de registro de preços, o que demonstra a intenção do ente municipal de garantir a devida competitividade e economicidade ao certame.

Além disso, conforme se verifica dos esclarecimentos apresentados em fase de contraditório, também não restou demonstrada qualquer conduta de má-fé por parte dos agentes públicos envolvidos no certame, motivo pelo qual entendo suficiente e proporcional no presente caso a expedição de recomendações ao Município, em vez de determinação, como sugerido pela unidade técnica, pois as medidas corretivas objetivam a regularização de futuros processos licitatórios com o mesmo objeto.

III. VOTO

Diante do exposto, acompanhando a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, VOTO:

1. Pela **procedência parcial** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 em face do Município de Santo Antonio da Platina, sem aplicação de sanções, nos termos da fundamentação, em razão das seguintes irregularidades constatadas nos Pregões n.º 102/2017 e n.º 118/2018:

1.1. Licitação por lote, compreendendo todos os medicamentos constantes na Tabela CMED-ANVISA e ABCFARMA (lista A-Z), sem justificativa adequada, e ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada;

1.2. Utilização do critério de classificação “maior percentual de desconto” sobre os preços constantes na Tabela CMED e ABCFARMA;

1.3. Não aplicação do desconto CAP para todos os medicamentos obtidos através de processo de judicialização;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.4. Ausência da publicação da íntegra dos procedimentos licitatórios no portal de transparência do Município;

1.5. Não utilização do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador do medicamento;

1.6. Indevida exigência, no Edital do Pregão n.º 102/2017, da Certidão de Registro Profissional – CRP do contador que assinou o Balanço Patrimonial (peça 8);

2. Pela expedição das seguintes recomendações ao Município de Santo Antonio da Platina e seus gestores:

2.1. Disponibilizem, no Portal de Transparência, a íntegra de todos os procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal nº 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018;

2.2. Adotem o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos;

2.3. Abstenham-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrita ao público;

2.4. Abstenham-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de “A” a “Z”;

2.5. Justifiquem adequadamente a escolha da licitação por lotes nos futuros certames.

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 Interno⁵.

É o voto

⁵ 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

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

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:

1. Julgar pela **procedência parcial** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 em face do Município de Santo Antonio da Platina, sem aplicação de sanções, nos termos da fundamentação, em razão das seguintes irregularidades constatadas nos Pregões n.º 102/2017 e n.º 118/2018:

1.1. Licitação por lote, compreendendo todos os medicamentos constantes na Tabela CMED-ANVISA e ABCFARMA (lista A-Z), sem justificativa adequada, e ausência de descrição precisa do objeto e da quantidade demandada;

1.2. Utilização do critério de classificação “maior percentual de desconto” sobre os preços constantes na Tabela CMED e ABCFARMA;

1.3. Não aplicação do desconto CAP para todos os medicamentos obtidos através de processo de judicialização;

1.4. Ausência da publicação da íntegra dos procedimentos licitatórios no portal de transparência do Município;

1.5. Não utilização do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador do medicamento;

1.6. Indevida exigência, no Edital do Pregão n.º 102/2017, da Certidão de Registro Profissional – CRP do contador que assinou o Balanço Patrimonial (peça 8);

2. Expedir as seguintes recomendações ao Município de Santo Antonio da Platina e seus gestores:

2.1. Disponibilizem, no Portal de Transparência, a íntegra de todos os procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal n.º 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018;

2.2. Adotem o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos;

2.3. Abstenham-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrita ao público;

2.4. Abstenham-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de “A” a “Z”;

2.5. Justifiquem adequadamente a escolha da licitação por lotes nos futuros certames.

3. 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 Interno⁶.

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, 4 de março de 2020 – Sessão nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

⁶ 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)