



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 272673/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MANDAGUARI
INTERESSADO: AGNALDO ESTEVES JUNIOR, GUILHERME AUGUSTO LIMA CASTANHEIRA NEIA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE MANDAGUARI, ROMUALDO BATISTA, STAEL MARIA DE OLIVEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR: CARLOS HENRIQUE BREDARIOL BATISTA, GUILHERME AUGUSTO LIMA CASTANHEIRA NEIA
RELATOR: AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 1471/20 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Pregão para a aquisição de medicamentos. Inadequação na metodologia de pesquisa de preços para a formação do orçamento prévio. Ausência de adoção do Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet como identificador dos medicamentos a serem adquiridos. Procedência parcial, com determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público de Contas (peça 3), com a finalidade de apurar supostas irregularidades no Processo Licitatório de Pregão nº 34/2017 do Município de Mandaguari, que teve como objeto o “registro de preços para aquisição de medicamentos e materiais hospitalares”, cujos responsáveis seriam os Srs. Romualdo Batista, atual prefeito e autoridade que homologou o certame, Guilherme Augusto Lima Castanheira Néia e Stael Maria De Oliveira, procuradores do Município e subscritores dos pareceres jurídicos contidos no certame, e Agnaldo Esteves Junior, pregoeiro.

Apontou o *parquet*, em síntese, as seguintes irregularidades:

- a) Descrição inadequada e deficiente dos medicamentos descritos nos itens 30, 77, 89, 106, 108, 109, 162, 171, 172, 174, 179 e 202 do edital do Pregão nº 34/2017, assim como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indicação injustificada de marcas de medicamentos a serem adquiridos (itens 30 e 174);

b) Ausência de ambiente competitivo, pois segundo o MPC “*Dos itens válidos, tem-se 50 itens (23,47%) com três ou mais rodadas de lances, 58 itens (27,23%) com duas rodadas e 105 (49,30%) com apenas uma rodada, revelando que mais da metade dos itens válidos não obtiveram ambiente competitivo capaz de estimular a redução de preços*” (peça 02 – fl. 07). Nessa linha, indica a ausência de licitantes classificados para prosseguir no certame, pois “*A tabela abaixo retrata tal cenário, uma vez que 84 (39,44%) dos itens válidos obtiveram três ou mais classificados; 92 (43,19%) tiveram dois classificados; e 37 (17,37%) itens tiveram um classificado*” (peça 02 – fl. 08);

c) Preços máximos previstos acima do valor de mercado. Segundo o Ministério Público de Contas:

“Os anexos III e IV confirmam que houve itens com mais de 800% de acréscimo com relação à Média Ponderada apurada no BPS (itens 52 e 219), outros com mais de 500% (itens 15, 90 e 188) e mais de 400% (itens 10, 40, 55, 56, 80, 146 e 200). A média de acréscimo calculada foi de 138,25%.

Com relação ao Compras Governamentais, o mesmo acontece. Sob a ótica da média, há itens com acréscimo superior a 200% (10, 15, 40, 80, 179, 188), sendo que a média de acréscimo foi de 61,25%. Sob o prisma da mediana, os mesmos itens tiveram pelo menos 300% de acréscimo, sendo a média de acréscimo calculada em 70,19%.” (Peça 02 – fl. 16).

d) Vício na cotação de preços, pois a pesquisa de preços não deve ficar limitada aos tradicionais orçamentos de fornecedores, devendo considerar todas as fontes de referência disponíveis, com maior amplitude possível. Ainda, alegou o *parquet* dano ao erário, *ipsis litteris*:

“O conjunto de dados extraídos dos respectivos portais de informação de preços encontra-se nos Anexos I e II.

Verificou-se que as aquisições procedidas pelo Município de Mandaguari causaram dano ao erário no valor de R\$ 527.804,74, na relação entre o preço praticado na referida licitação e o preço de mercado constante do Banco de Preços em Saúde.

Do mesmo modo, considerando os valores praticados no site www.comprasgovernamentais.gov.br, constatou-se em relação ao menor preço praticado um dano ao erário na ordem de R\$660.468,20.

Se a perspectiva de preços de mercado considerar o valor médio constante no site supracitado, o dano ao erário ainda é considerável, o qual foi apurado em R\$ 295.630,70. E, o valor mediano levantado foi de R\$ 326.962,40.

Observa-se, que independente do critério de avaliação adotado, houve dano ao erário significativo o que o leva a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concluir pela legitimidade dos valores adotados como critério-base.” (Peça 02 – fl. 25).

Por meio do Despacho nº 56/18 – GATAP (peça 95) recebi a representação e determinei seu processamento.

Citados (peças 97/107), os interessados apresentaram defesa.

Nas peças 108/128, Guilherme Augusto Lima Castanheira e Stael Maria de Oliveira, na qualidade de procuradores do Município subscritores dos pareceres jurídicos do certame, apresentaram defesa.

Os procuradores alegaram a inépcia da exordial, a regularidade do certame e a inexistência de erro grave, dolo, culpa ou má-fé para responsabilização dos pareceristas. Ao fim, pediram preliminarmente a rejeição da representação, e, no mérito, a sua improcedência, e sucessivamente a não responsabilização dos representados.

Nas peças 129/131 compareceram aos autos o Município de Mandaguari e o seu prefeito, Romualdo Batista, aduzindo que processo foi devidamente instruído com adequados termos de referência, cotação de preços, pareceres contábeis, indicação dos membros da comissão permanente de licitação, parecer jurídico, minuta do edital e anexos.

Argumentaram, ainda, que os itens licitados formam descritos de maneira adequada e eficiente, houve ambiente competitivo no certame na medida da lei, que a cotação de preços foi regular e que o procedimento de obter três cotações no mercado é tradicionalmente aplicado e aceito pela jurisprudência, e que o processo foi realizado com preços praticados no mercado.

Destacaram que os preços fixados foram inferiores aos constantes da Tabela CMED, indicando alguns itens para comparação, além de ter comparado alguns itens com o preço encontrado em sites da internet, tudo para demonstrar que os preços praticados estariam de acordo com os de mercado.

Apontaram, ainda, que até o momento em que foi redigida a defesa, o valor total das aquisições com base no pregão impugnado era de R\$ 306.772,82, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que demonstraria que os valores calculados como sobrepreço total da licitação seriam incorretos.

Nas peças 132/135, o ocupante do cargo de pregoeiro, Agnaldo Esteves Junior, por meio de seu advogado, argumentou que sua atuação no pregão foi dentro dos limites atribuídos pela legislação, não participando da elaboração da solicitação da licitação, do seu descritivo e da pesquisa de preços.

Destacou também que eventual ausência de competitividade, corporificada na falta de lances, não decorreu de qualquer ação sua, mas sim da restrição à participação da licitação exclusivamente de microempresas, empresa de pequeno porte ou microempreendedores individuais.

Seguindo o feito para a manifestação da unidade técnica, a Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu pela procedência parcial da representação com determinação para que o Município de Mandaguari 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 (Instrução nº 4002/19 – CGM, peça 136).

A CGM observou que não há previsão legal que exija número mínimo de lances, tampouco de participantes do certame.

Acerca das demais irregularidades, a unidade técnica balizou a sua análise nas diretrizes estabelecidas no Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta - Processo nº 602061/18, complementado pelo Acórdão nº 1857/19 (embargos de declaração).

A CGM destacou que a partir do referido acórdão, a consulta às bases de preços para a formação de valores de referência é obrigatória, podendo outras fontes de pesquisa serem consultadas, não se restringindo a busca somente a banco de dados oficiais, a exemplo do Banco de Preços em Saúde (BPS), concluindo então pela improcedência da alegação de sobrepreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre casual erro na descrição de medicamentos, inferiu a unidade técnica que tal poderia ser mitigado pela utilização do Código BR¹, opinando, portanto, pela procedência da representação neste tocante.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 8964/19 – 1PC (peça 137), considerando que as justificativas trazidas aos autos não afastaram as alegações iniciais, opinou pela procedência da representação e aplicação das seguintes medidas:

- a) julgar irregular o Pregão nº 34/2017 do Município de Mandaguari;
- b) aplicar multa administrativa aos responsáveis por cada ato irregular em cada procedimento licitatório, nos termos do artigo 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE/PR;
- c) determinar aos gestores responsáveis por licitação ou autoridade que de qualquer forma intervenha em certames futuros:
 - c.1 estimule e fomente a competitividade;
 - c.2 balize-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública e, assim, evite aquisições com sobrepreço.

É o relatório.

¹ O Código BR é o padrão de codificação do Catálogo de Materiais (CATMAT). O CATMAT é um catálogo para descrição e codificação de materiais, desenvolvido e mantido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). [BRASIL. Ministério da Saúde. Passo a passo do BPS – Consulta de códigos BR no BPS – Banco de preços em saúde. Brasília – 2017. Disponível em:

<http://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/julho/10/BPS-consulta-de-codigoBR.pdf> Acessado em 21/11/2019]

A Unidade Catalogadora do Catálogo de Materiais do Ministério da Saúde (UC/MS–CATMAT) foi incorporada ao Departamento de Economia da Saúde e Desenvolvimento (DESD), em maio de 2009, pelo absoluto reconhecimento da importância de seu trabalho para o campo da Economia da Saúde.

A descrição padronizada de medicamentos e produtos para a saúde é condição essencial para a realização de análises sobre preços, uma vez que sem a garantia de comparabilidade entre os produtos, impossibilitam-se os estudos que avaliam os preços praticados nas diferentes regiões, por fabricantes diferentes, bem como sobre os preços pagos pelas instituições de saúde. Esses dados são fundamentais para a realização de avaliações e estudos econômicos diversos sobre tecnologias em saúde, os quais têm por objetivo orientar a tomada de decisão por parte dos gestores. [BRASIL. Ministério da Saúde. Padrão descritivo de medicamentos: Unidade Catalogadora do Catálogo de Materiais do Ministério da Saúde: UC/MS-CATMAT. Brasília – 2011. Disponível em: http://www.saude.am.gov.br/docs/padrao_descritivo_medicamentos_2011.pdf Acessado em 13/12/2018]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNDAMENTAÇÃO

a) Descrição inadequada e deficiente dos medicamentos em alguns itens do edital, além de indicação injustificada de marcas de medicamentos a serem adquiridos em dois itens

É procedente a representação neste ponto. A existência de falhas na descrição dos medicamentos a serem adquiridos, tais como a falta de indicação da quantidade unitária, causa prejuízos à competitividade e à transparência do certame, uma vez que dificulta que eventuais interessados em contratar saibam exatamente o que a administração pretende adquirir, prejudicando a formulação das propostas.

Todavia, os problemas apontados pelo Ministério Público foram verificados em apenas doze de um total de 222 itens.

Observo, ainda, que tais equívocos na descrição dos produtos poderiam ter sido sanados mediante provocação dos interessados na licitação, que têm a faculdade de procurar a administração para dirimir quaisquer dúvidas sobre o objeto.

Desse modo, considerando que a irregularidade não causou maiores danos ao certame, deixo de propor a aplicação de sanção quanto a este ponto.

Não obstante, é pertinente determinar ao município que futuramente adote nos procedimentos licitatórios para a aquisição de medicamentos o Código BR, conforme sugerido pela unidade técnica.

Quanto à indicação de marca, observo que isso ocorreu de forma injustificada em apenas dois itens na licitação (30 e 174), de baixo valor (R\$ 105 e R\$ 5.708), o que indica a ocorrência de mero equívoco, razão pela qual deixo de propor a adoção de qualquer medida punitiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Ausência de ambiente competitivo, caracterizada por diversos itens com apenas três, duas ou uma rodada de lances, e de itens com apenas um ou dois licitantes classificados

Neste ponto, assiste razão à unidade técnica, que opinou pela improcedência.

Muito embora seja desejável que haja o maior número possível de licitantes, assim como uma grande quantidade de rodadas de lances, que proporcionam maior competição e preços mais baixos, deve-se reconhecer que, como apontado pela CGM, a lei não estabelece um número mínimo de rodadas de lances ou de participantes como critério de validade de um pregão.

A matéria inclusive já foi tema de consulta, respondida por esta Corte por meio do Acórdão Nº 2197/11 - Tribunal Pleno, no qual firmou-se o entendimento de que *“Não se faz necessário o estabelecimento de número mínimo de participantes em licitações na modalidade de pregão, pois a Lei nº 10.520/02 já possui procedimento próprio ao deslinde de licitação com apenas um único licitante”*.

Matéria semelhante foi examinada recentemente no Acórdão nº 2048/19-Tribunal Pleno, relatado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão. No voto condutor daquela decisão, afirmou-se que *“...a existência de um determinado número de rodadas de lances, a mais ou a menos, apresenta-se irrelevante a amparar suposta violação ao princípio da competitividade”*.

É evidente que a presença de poucos licitantes ou de poucas rodadas de lances pode indicar a ocorrência de restrições indevidas à competitividade ou mesmo conluio entre os participantes. Todavia, na ausência de outros indícios que essas irregularidades tenham ocorrido, considero que a representação é improcedente quanto a este item.

c) Sobrepreço na contratação

Neste ponto, também me alinho ao posicionamento da unidade técnica, pela improcedência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É verdade que as diferenças encontradas pelo Ministério Público entre os preços registrados por meio do pregão e os preços médios verificados no BPS (R\$ 527.804,74) e no Comprasnet (R\$ 295.630,70) é bastante relevante.

Todavia, a mera comparação entre os preços registrados e os preços médios dos bancos de preço públicos não é suficiente para comprovar a ocorrência de sobrepreço.

É sempre necessário observar as especificidades de cada contratação, tal como o volume adquirido, características do mercado local e os custos de frete.

É evidente que grandes aquisições terão preços muito menores do que os obtidos na aquisição de pequenas quantidades, o que pode distorcer os preços médios constantes dos bancos de dados. Na presente licitação, apesar de o valor total licitado ter sido considerável (R\$ 1.181.960,00), a maioria dos lotes apresentava quantidades e valores baixos.

De um total de 222 itens, apenas 27 somaram ao final mais do que R\$ 10.000,00, sendo que 163 tiveram valores totais registrados abaixo de R\$ 5.000,00.

Além disso, esta licitação foi realizada apenas para o registro de preços de medicamentos a serem adquiridos futuramente, na medida da necessidade. É evidente que em uma contratação nessas condições os preços tendem a ser igualmente superiores à modalidade convencional de licitação, na qual normalmente ocorre a entrega da totalidade da quantidade licitada logo após a formalização do contrato e demais providências administrativas necessárias.

Outro ponto a ser observado é que a licitação foi restrita a microempresas e empresas de pequeno porte, o que também diminui a competitividade e proporciona a possibilidade de ocorrência de preços mais elevados.

Acrescento que mesmo entre os preços médios do BPS e do Comprasnet há diferenças significativas. Segundo as tabelas elaboradas pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parquet, o preço médio ponderado da cápsula da amoxicilina 500mg no BPS era de R\$ 0,28, enquanto no Comprasnet o preço médio era de R\$ 0,98. Por outro lado, o preço médio ponderado do comprimido de alendronato de sódio 70mg – no BPS era de R\$ 2,18, enquanto o preço médio do Comprasnet era de R\$ 0,52.

Tudo isso indica a impossibilidade de se utilizar tão somente os bancos de dados públicos como referência para a verificação da ocorrência de eventual sobrepreço, o que também não é aceito pela jurisprudência desta Corte. Nesse sentido é o precedente estabelecido no Acórdão 2193/19-Tribunal Pleno, que foi mencionado na instrução da unidade técnica:

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.

d) Vício na pesquisa de preços.

Neste ponto, é procedente a representação.

No processo licitatório em exame, a pesquisa de preços limitou-se à obtenção de orçamentos entre empresas do ramo, desrespeitando o disposto no inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993, que determina que, sempre que possível, as compras devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Não há nenhuma dúvida que era plenamente possível obter os preços praticados pela Administração Pública, tarefa que é facilitada pela existência de bancos de dados públicos sobre preços de medicamentos, tais como o BPS, o Comprasnet e o Compras Paraná, além da consulta direta a processos licitatórios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizados por outros órgãos da administração pública, que atualmente têm divulgação ampla.

No âmbito desta Corte, a matéria foi objeto de consulta respondida pelo Acórdão 1393/19 do Tribunal Pleno, complementado pelo Acórdão 1857/19, nos seguintes termos:

Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS – cujo parâmetro deverá ser o 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.

Apesar de a cotação direta com fornecedores ser uma das fontes de pesquisa aceitas, a resposta acima deixou evidente a necessidade de utilização de fontes variadas, incluindo a consulta a bancos de dados de contratações públicas.

Muito embora tenha sido verificado o descumprimento da Lei 8666/1993 neste ponto, deixo de propor a aplicação de multa aos responsáveis.

Observo que, como apontado pela defesa, a obtenção de três orçamentos na pesquisa de preços é um procedimento bastante comum e em geral aceito.

Em acréscimo, destaco que em outras representações do Ministério Público nas quais também foram apontadas falhas na pesquisa de preços, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foram aplicadas multas aos responsáveis. Nesse sentido, cito os Acórdãos 4055/19, 204/20, 754/20, 548/20 e 548/20, todos do Tribunal Pleno.

Considero, ainda, que não há elementos que indiquem que os responsáveis tenham agido com dolo, má-fé ou erro grosseiro.

Como medida corretiva, é pertinente determinar ao Município de Mandaguari que, em futuros processos licitatórios para a aquisição de medicamentos, observe as orientações fixadas pelo Acórdão n° 1393/19 deste Tribunal Pleno, por meio do qual esta Corte respondeu consulta sobre os procedimentos necessários para a pesquisa de preços nas licitações para aquisição de medicamentos, estabelecendo a obrigatoriedade de consulta aos bancos de dados de contratações públicas, além da cotação de preços com fornecedores.

VOTO

Face ao exposto, proponho o voto no sentido de que este Tribunal Pleno:

I. julgue parcialmente procedente a presente representação, para reconhecer as seguintes falhas:

- a. Descrição inadequada e deficiente dos medicamentos em alguns itens do edital, além de indicação injustificada de marcas de medicamentos a serem adquiridos;
- b. inadequação da metodologia de pesquisa de preços utilizada para a formação do orçamento prévio.

II. determine ao Município de Mandaguari que, em futuras licitações para a aquisição de medicamentos:

- a. observe as diretrizes fixadas por esta Corte por meio do Acórdão 1393/19 do Tribunal Pleno, complementado pelo Acórdão 1857/19, para a pesquisa de preços;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b. adote 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 no edital de licitação.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para as providências de praxe.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, para reconhecer as seguintes falhas:

- (i) descrição inadequada e deficiente dos medicamentos em alguns itens do edital, além de indicação injustificada de marcas de medicamentos a serem adquiridos;
- (ii) inadequação da metodologia de pesquisa de preços utilizada para a formação do orçamento prévio;

II - determinar ao Município de Mandaguari que, em futuras licitações para a aquisição de medicamentos:

- (i) observe as diretrizes fixadas por este Corte por meio do Acórdão 1393/19 do Tribunal Pleno, complementado pelo Acórdão 1857/19, para a pesquisa de preços;
- (ii) adote o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos como parâmetro para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pesquisa de preços dos orçamentos prévios e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos no edital de licitação;

III – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para as providências de praxe.

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 a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 2 de julho de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente