



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 281311/18  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SARANDI  
INTERESSADO: MARIA ROSA DOS SANTOS, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, RENAN BATISTA MEYRING, SANDRA REGINA JORDAO JACOVOS, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE SARANDI, WALTER VOLPATO  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 1450/19 - Tribunal Pleno

Representação. Licitação para aquisição de medicamentos. Descrição do objeto licitado. Referência de A-Z. Necessidade de quantificação e especificação dos medicamentos. Arts. 14 e 15, § 7º, I/III, da Lei n.º 8.666/93. Dever de controle e planejamento do uso e da aquisição. Agrupamento do objeto licitado em lotes. Exceção à regra. Necessária justificativa. Arts. 15, IV, e 23, § 1º, do mesmo diploma legal. Competitividade e Economicidade. Pregão com um único licitante. Possibilidade. Tabela INDITEC como subsídio para a formação de preços referenciais. Inadequação. Tabela cujas informações são restritas a assinantes de determinada revista. Risco de violação aos Princípios da Isonomia e Competitividade. Ressalvas. Recomendações. Parcial Procedência.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, que noticia supostas irregularidades no Pregão n.º 12/07, do **MUNICÍPIO DE SARANDI**, que tem como objeto a *“contratação de empresa para fornecimento de medicamentos de referência de A-Z, destinados ao atendimento dos usuários SUS da Secretaria Municipal de Saúde de Sarandi (Farmácia Municipal), para despesa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”*.

O Representante alega que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**a)** O referido certame violou os princípios da isonomia, competitividade, publicidade, transparência e economicidade;

**b)** Buscou-se licitar todos os medicamentos constantes da tabela INDITEC, que equivalem a mais de vinte e cinco mil itens, em violação ao disposto no art. 14, caput, da Lei n.º 8.666/93;

**c)** *“Ao estabelecer uma lista fechada sem qualquer orientação quanto a necessidade que lhe acomete, bem como a correta quantificação do objeto a ser licitado, há que se concluir que o referido ente municipal não possui qualquer mecanismo de planejamento e controle.”*

**d)** A utilização do critério de julgamento pelo menor preço por lote, divididos em dois, referentes à medicamentos genéricos e similares, não foi acompanhada de justificativa, restringindo a competitividade e afastando interessados que distribuam apenas um ou alguns dos produtos;

**e)** Não há mensuração da quantidade de medicamentos, definidos unicamente pelo valor do certame, qual seja, R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em inobservância ao disposto no art. 15, IV, § 7º, II da Lei n.º 8.666/93;

**f)** A INDITEC possui a tabela de índice de preços farmacêuticos, cujas respectivas informações apenas podem ser acessadas com a assinatura da Revista Eletrônica da citada empresa, o que importa em restrição à ampla concorrência;

**g)** Corroborando com a limitação à participação do certame, verifica-se que apenas uma empresa se apresentou como licitante;

**h)** Tanto o pregoeiro se omitiu, por não estimular a competitividade, nem negociar os itens cuja participação se limitou a um licitante, como também a autoridade que homologou o certame.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Requer, ainda, a aplicação da MULTA do art. 87, III, “D”, da Lei Orgânica, em desfavor de cada Representado, bem como a expedição das seguintes determinações:

- a) *“Abstenha-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrito ao público”;*
- b) *“Abstenha-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de ‘A’ a ‘Z’”;*
- c) *“Justifique adequadamente a escolha da licitação por lotes;”*
- d) *“Estimule e fomente a competitividade.”*

Admitida a Representação (peça n.º 06) e encaminhados os ofícios de contraditório (peças n.º 08/26), **MUNICÍPIO DE SARANDI**, representado pelo seu Prefeito **WALTER VOLPATO**, bem como este em nome próprio, e **SANDRA REGINA JORDAO JACOVOS**, Secretária Municipal de Saúde, apresentam defesa (peça n.º 29), sustentando que:

- a) A licitação de medicamentos de A-Z visa assegurar o fornecimento, inclusive, dos medicamento que não se encontram listados na RENAME, com atendimento eficaz, considerando também a urgência do tratamento;
- b) Incabível a responsabilização dos Representados que buscam licitar a maior gama de medicamentos, observada a capacidade orçamentária e financeira da Administração, com o fim de aprimorar a política de saúde;
- c) Impossível solucionar todos os problemas, considerando ainda que o Município Representado não possui recursos financeiros e pessoal suficientes;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) O certame foi instaurado no início da gestão do Prefeito Representado, o qual se deparou com dificuldades administrativas e financeiras;

e) A revogação do certame era inviável, diante da necessidade de aquisição dos medicamentos;

f) *“(...) o município erigido à condição de ente executor da política de saúde por excelência, devendo adequar as diretrizes gerais do SUS às suas peculiaridades, com vistas a dar resolutividades as demandas de saúde que existem em sua circunscrição territorial”;*

g) **WALTER VOLPATO** não detinha experiência na Administração Pública, razão pela qual optou em se valer dos mesmos procedimentos até então adotados;

h) Os serviços públicos de saúde não podem ser interrompidos;

i) A licitação por lote objetiva maior eficácia e tem sido realizada desde 2013, sem apontamentos de irregularidades, motivo pelo qual não se observa má-fé dos Representados;

j) Beira a impraticabilidade listar o medicamentos, item por item, considerando sua grande variedade no mercado, sob pena de se fazer necessária a realização de diversos certames, o que se mostra inviável;

k) A utilização da tabela INDITEC não importa em restrição a concorrência, consistindo em mera orientação, diante da localização da empresa, bem como em razão de sua menção em outros certames, garantindo-se que os preços observem os parâmetros da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED;

l) A Administração não possui domínio do fato de apenas uma licitante participar do certame.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanto **MARIA ROSA DOS SANTOS**, Procuradora Municipal, como **RENAN BATISTA MEYRING**, Pregoeiro, não apresentaram contraditório, embora devidamente citados.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 588/19 (peça n.º 34), opina pela não responsabilização dos Interessados, destacando que:

a) É possível a aquisição de medicamentos por meio de listas “A-Z”, para atender casos excepcionais, fundados na judicialização ou processo análogos;

b) o Banco de Dados em Saúde – BPS consiste em instrumento para consulta na fase de pesquisa de preços, mostrando-se a tabela INDITEC;

c) Embora consista em valor baixo a assinatura, acaba por resultar na obrigação de se efetivar assinaturas de distintas publicações para a subscrição nos certames;

d) Contudo, o Município previu em edital a possibilidade de equivalência de tabelas, nos termos da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos;

e) Dentro deste contexto, a revogação do certame se mostra como mera faculdade ao gestor, diante da necessidade de continuidade da prestação dos serviços de saúde, bem como as circunstâncias do início de gestão;

f) A Administração deve buscar condições mais vantajosas.

Por fim, opina pela expedição das seguintes determinações:

*“1. Que licitações baseadas em listas ‘A-Z’ destinem-se **exclusivamente** à aquisição de medicamentos não padronizados, ou daqueles requisitados através de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*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." (grifo no original)*

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 215/19 (peça n.º 35), manifesta-se em sentido diverso ao da **Unidade Técnica**, opinando pela PROCEDÊNCIA da Representação, com responsabilização dos Interessados nos moldes apresentados na inicial, ao sustentar que:

**a)** A excepcionalidade derivada do caráter emergencial não implica em regularidade dos atos, uma vez que o art. 15, §7º, I e II, da Lei n.º 8.666/93 prevê a necessidade de especificação e definição de quantidades dos bens, frente ao provável consumo;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Ordens judiciais não podem consistir em salvo conduto para a Administração se valer da dispensa de licitação;

c) *“(...) a existência de ordem judicial escancara e denuncia que o poder público, em qualquer nível, não possui política pública eficiente, eficaz e efetiva para atender os anseios da sociedade, a qual, por sua vez, invoca a intervenção do judiciário para ver seus direitos resguardados”;*

d) A autorização para o uso de tabelas “A-Z” para a aquisição de medicamentos importará em contribuição para a falta de políticas públicas e generalização do uso daquelas para todas as formas de contratação.

**É o relatório.**

### II – VOTO

Cinge-se a controvérsia a supostas irregularidades, derivadas do Pregão n.º 12/07, do **MUNICÍPIO DE SARANDI**, que tem como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de medicamentos.

#### **Da licitação por lote para aquisição medicamentos de A-Z**

O referido certame, ao descrever o objeto licitado, constou:

*“(...) à aquisição de medicamentos de A-Z, tendo como base o Maior Desconto ofertado nos medicamentos constantes no guia Farmacêutico – INDITEC e suas devida atualizações, destinados ao atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde, conforme descrito no Anexo I, parte integrante deste edital”*

Ainda, o Anexo I do respectivo Edital, ao especificar os lotes, previu:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## LOTE 1

Valor Máximo do Lote 1: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)

Item	Descrição	Percentual mínimo de desconto	Percentual de desconto proposto (%)	Valor total (R\$) ofertado
1	Medicamentos de A-Z (similares)	10%		
<b>VALOR TOTAL DA PROPOSTA</b>				

## LOTE 2

Valor Máximo do Lote: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)

Item	Descrição	Percentual mínimo de desconto	Percentual de desconto proposto (%)	Valor total (R\$) ofertado
1	Medicamentos de A-Z (genéricos)	10%		
<b>VALOR TOTAL DA PROPOSTA</b>				

### OBSERVAÇÕES GERAIS:

**Tipo de Licitação:** PREGÃO PRESENCIAL - MENOR PREÇO POR LOTE, representado pelo MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO ofertado para cada Lote. O percentual de desconto deve ser oferecido sobre os preços fábrica dos medicamentos, baseado no Índices Técnicos e Processamento Ltda.(INDITEC) ou outras publicações especializadas que estejam de acordo com o disposto na Resolução CMED n.º 3, de 9 de março de 2011 bem como quaisquer outras Resoluções e/ou Comunicados da Câmara de Regulação de Medicamentos CMED que porventura entrem em vigor durante a vigência do contrato. O percentual inicial de desconto para o Lote 1 é de 10%.

Do Ofício n.º 145/17, encaminhado por **SANDRA REGINA JORDAO JACOVOS**, Secretária Municipal de Saúde, que instrui a fase interna do certame, a licitação visava atender:

*“(...) todos os usuários que não possuem condições financeiras para adquirir seus medicamentos e muito das causas judiciais encaminhadas a este órgão.*

*(...)*

*Não estabelecemos uma tabela fixa, pois os medicamentos são variados e disponibilizados de acordo com o receituário encaminhado, não só pelos nossos técnicos, mas também a pedido do Ministério Público não sendo possível prever quais medicamentos será solicitado. Cada dia chega novos pedidos e de acordo com eles que iremos solicitar o fornecedor vencedor, no qual indicará o preço do medicamento e aplicará o desconto ofertado no dia da licitação, conforme o relatório de lances e ata final. Informamos que mantivemos o mesmo valor já licitado exercícios anteriores.*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)"<sup>1</sup>

Minuciando o objetivo da licitação, foi apresentada a justificativa a partir das Solicitações de Despesa n.º 1207/17 e 1210/17, ambas datadas de 07/02/17:

*“Estes medicamentos são destinados a usuários em situação de risco, agravos à saúde e/ou doenças crônicas, que recorrem à Promotoria de Justiça de Sarandi-PR, Conselho Tutelar da Criança, Conselho Municipal de Saúde e Assistência Social desta Secretaria de Saúde”*

Veja-se que tanto a descrição do objeto, como o teor do Anexo I, bem como demais documentações do mencionado Edital, abarcam medicamentos em quantidade e especificidade indefinida, como bem colocado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, delimitada unicamente pelo valor do certame e dividida em dois lotes, a citar, medicamentos genéricos e similares, em clara violação ao disposto nos arts. 14 e 15, IV, § 7º, I/III, da Lei n.º 8.666/93<sup>2</sup>.

Sobre o tema, são as autorizadas palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO:

*“Deverão ser adquiridas quantidade segundo as estimativas de consumo e utilização, para evitar tanto o excesso como a carência de produtos. Ademais, não*

---

<sup>1</sup> Peça n.º 04, fls. 03/04.

<sup>2</sup> “Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

(...)"



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*deverão ser adquiridas quantidades superiores à capacidade de armazenagem.*

*O dispositivo deve ser interpretado de modo conjugado com a regra do art. 23, §1º. Logo, o § 7º, II e III, não importa dever de adquirir unitariamente os quantitativos necessários à Administração. Deverá formular-se a estimativa total das necessidades, o que não exclui o fracionamento dos quantitativos para a realização dos fins do art. 23, § 1º. A estimativa dos montantes totais de aquisição presta-se, ademais, a permitir a determinação da modalidade de licitação cabível. Tal como será apontado no comentário ao aludido dispositivo, a escolha da modalidade de licitação, havendo fracionamento, não dependerá de valor de cada contratação, individualmente considerada”<sup>3</sup>*

Os argumentos lançados pelos Interessados, no sentido de que buscaram suprir de forma eficaz as demandas municipais atinentes à saúde pública, evitando-se o atraso na entrega de medicamentos ou a interrupção de tratamentos, não possuem o condão de afastar a necessidade de que o gestor efetivamente promova o planejamento do uso e aquisição de medicamentos, com o respectivo controle, frente àquilo que rege a legislação pertinente, atingindo o equilíbrio entre os princípios da moralidade, economicidade, eficiência e legalidade.

Neste contexto, como vício **derivado** da descrição do objeto como medicamentos de A-Z, observa-se ser inadequado o procedimento licitatório por lote, tal como realizado, em prejuízo para a competitividade.

Consoante os artigos 15, IV,<sup>4</sup> e 23, § 1º,<sup>5</sup> da Lei n.º 8.666/93 a forma de adjudicação do objeto licitado é, por regra, passível de divisão,

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos Administrativos**. 17ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 367.

<sup>4</sup> “Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

visando o incremento da competitividade e melhora no aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

Por outro lado, é igualmente possível o agrupamento de itens em um mesmo lote, quando a sua divisão se apresentar desfavorável sob o viés técnico e econômico, ou quando implicar em perda na economia de escala.

Neste sentido, são os diversos julgados desta Corte de Contas:

*“Representação da Lei 8.666/93. Licitação para prestação de serviços de iluminação pública. Agrupamento indevido de serviços. Ausência de quantitativos. Desconto linear como critério de julgamento. Indicação de marca. Procedência parcial.”<sup>6</sup>*

*“Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Presencial. Registro de preços para aquisição de uniformes escolares para alunos da rede pública municipal de ensino. Lote único. Itens diversos. Inobservância do artigo 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93. Restrição à competitividade. Exigência de amostras. Inexistência de prejuízo no caso concreto. Procedência parcial, com aplicação de multa e expedição de recomendação.”<sup>7</sup>*

*“Representação da Lei n.º 8.666/93. Concorrência Pública, visando à contratação de serviços de coleta e transporte de resíduos e limpeza. Inviabilidade técnica e econômico-financeira da divisão do objeto em lotes.*

(...)

<sup>5</sup> Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

(...)

<sup>6</sup> Ac. n.º 4903/17, do Tribunal Pleno, na Representação n.º 68751/14. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in DETC de 13/12/17.

<sup>7</sup> Ac. n.º 5018/17, do Tribunal Pleno, na Representação n.º 439302/17. Rel. Cons. IVAN LELIS BONILHA, in DETC de 14/12/17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Prazo de vigência contraria o artigo 103, caput e II da Lei 15.608/07. Pelo RECEBIMENTO da Representação diante do preenchimento dos requisitos legais. Em juízo de cognição sumária, pelo DEFERIMENTO da medida cautelar, suspendendo os efeitos do certame, considerando a presença de indícios do direito alegado.”<sup>8</sup>*

Vale dizer que a norma legal confere poder discricionário à Administração para optar pelo critério de julgamento, agrupando ou não os itens licitados, conforme cada caso concreto, visando alcançar a alternativa mais vantajosa.

Especificamente quanto à aquisição de medicamentos, o Tribunal de Contas da União publicou as “*Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos*”, em que destaca que:

*“No caso de aquisições de medicamentos, a adjudicação por lote restringe a participação ao certame a distribuidoras que vendam a totalidade dos medicamentos do lote e/ou a fabricantes que produzam a totalidade dos medicamentos, o que pode impedir, inclusive, a participação de laboratórios públicos. Considerando o mercado de medicamentos, em que pode haver distribuidor exclusivo, bem como laboratórios que produzem apenas determinados medicamentos, uma alocação de medicamentos em lotes pode diminuir a competitividade e, portanto, prejudicar a escolha da proposta mais vantajosa.*

*A adjudicação por item aumenta a possibilidade de participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para o fornecimento da totalidade dos medicamentos licitados, possam fazê-lo com relação a determinados medicamentos. Assim, essa forma de*

---

<sup>8</sup> Ac. n.º 4214/17, do Tribunal Pleno, na Representação n.º 675944/17. Rel. Cons. ARTGÃO DE MATTOS LEGÃO, in DETC de 24/10/17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*adjudicação visa ao atendimento dos princípios da economicidade e competitividade, lembrando que a economia de escala deve ser sempre levada em consideração, consoante assevera o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.*

*Deste modo, a adjudicação por preço global ou lote deve constituir caso excepcional, que necessita de robusta motivação (voto do Ministro Benjamin Zymler, redator do Acórdão 2.901/2016-TCU-Plenário). Essa robusta motivação, em que se deve demonstrar a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, deve constar o processo administrativo pertinente (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).”<sup>9</sup>*

Trazendo estes ensinamentos para o caso concreto, restringindo apenas aos licitantes com capacidade de atender a integralidade dos medicamentos, resta claro que **os Interessados não agiram com acerto ao optar pelo agrupamento em lotes do objeto licitado**, sem colacionar no correlato processo, nem indicar no edital as justificativas técnicas e/ou econômicas para amparar a exceção à lei.

Entretanto, não se pode ignorar que o certame então fiscalizado deriva de solicitação formulada no segundo mês da gestão do Prefeito **WALTER VOLPATO** (2017/2020), bem como que há indícios de que assim o foi seguindo procedimentos adotados pela gestão anterior<sup>10</sup>, que até então não haviam sido impugnados, o que, por consequência, não revela proporcionalidade nem razoabilidade a penalização dos envolvidos por tais constatações.

Nesta linha de raciocínio e complementando o exame frente às alegações do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, não se pode

<sup>9</sup>Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-aquisicoes-publicas-de-medicamentos.htm>>. Acessado em: 15/04/19.

<sup>10</sup> Confirma-se tal alegação a partir do que consta do Ofício n.º 145/17, firmado pela Secretária Municipal de Saúde **SANDRA REGINA JORDAO JACOVOS**, peça n.º 04, fls. 04.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exigir que, na presença de um único licitante, obrigue-se a Administração a obstar o certame, **quando esta atue na certeza de estar agindo sob o manto da legalidade** e, em especial, quando não há notícias de que os preços oferecidos o sejam em valores superiores aos do mercado. Sobre o tema, é a esclarecedora Consulta n.º 417296/10:

*“Convém não se esquecer que a eventual presença de apenas um único proponente na licitação poderia evidenciar restrições indevidas à competitividade verificadas no instrumento convocatório ou deficiências, dissonantes com a legalidade, na publicidade do certame. Em não as havendo, se legítimas as exigências constantes do edital e respeitados os prazos e os meios de publicidades, o certame pode continuar com a presença de um único licitante.”<sup>11</sup>*

Neste contexto, merece RESSALVA o item referente ao *certame cujo objeto é definido como aquisição de medicamento de A-Z, com agrupamento em lotes, desamparado da respectiva justificativa, SEM aplicação, contudo, das sanções sugeridas na inicial, por elas não guardarem proporcionalidade nem razoabilidade com aspectos inerentes ao caso concreto posto em análise.*

Todavia, é imprescindível a expedição de RECOMENDAÇÕES a Municipalidade, para que, nos próximos certames:

- a) Abstenha-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de A-Z;
- b) Justifique de forma robusta a escolha excepcional pelo agrupamento do objeto licitado em lotes, visando atingir a maior competitividade e economicidade.

---

<sup>11</sup> Ac. n.º 2197/11, nos autos de Consulta n.º 417296/10. Rel. Cons. HERMAS EURIDES BRANDÃO, in AOTC de 25/11/11.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Do uso da tabela INDITEC

Esta Corte de Contas já se manifestou sobre a impossibilidade de uso da tabela INDITEC para fins de subsídio na formação dos preços referenciais, por se tratar de lista formulada por entidade privada, cujo teor é acessível apenas por meio de assinatura da respectiva revista, o que evidentemente representa violação à isonomia e à competitividade.

Destacam-se os termos do Acórdão n.º 1895/18 da Segunda Câmara desta Corte de Contas, de relatoria do d. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, proferido em sede de Tomada de Contas Extraordinária n.º 668189/16:

*“Consta do edital n.º 17/2014 que ‘o desconto mínimo a ser observado pelos proponentes será de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento), sobre a TABELA INDITEC’.*

*Inobstante, não restou comprovado que a referida tabela foi disponibilizada no procedimento licitatório, de forma a viabilizar o conhecimento dos medicamentos que poderiam ser requisitados, bem como seus respectivos preços.*

*E, segundo narrado na comunicação de irregularidade, não há no site [www.inditec.com.br](http://www.inditec.com.br) qualquer notícia quanto ao teor da revista e/ou da tabela de medicamentos elaborada pela entidade, mas apenas informações dos preços para sua assinatura.*

*Nesse caso, entendo que a vinculação do objeto e a definição do critério de julgamento com base em ‘tabela’ de entidade privada que não foi disponibilizada no procedimento licitatório configura irregularidade, violando a isonomia e a competitividade da licitação.”*

Contudo, a Municipalidade, ao adotar como critério de julgamento o percentual de desconto concedido com base na mencionada



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tabela de preços, destacou nas observações gerais do Anexo I do Edital, a possibilidade de apresentação de preços com base em outras publicações especializadas:

### OBSERVAÇÕES GERAIS:

**Tipo de Licitação: PREGÃO PRESENCIAL - MENOR PREÇO POR LOTE**, representado pelo MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO ofertado para cada Lote. O percentual de desconto deve ser oferecido sobre os preços fábrica dos medicamentos, baseado no Índices Técnicos e Processamento Ltda.(INDITEC) ou outras publicações especializadas que estejam de acordo com o disposto na Resolução CMED n.º 3, de 9 de março de 2011 bem como quaisquer outras Resoluções e/ou Comunicados da Câmara de Regulação de Medicamentos CMED que porventura entrem em vigor durante a vigência do contrato. O percentual inicial de desconto para o Lote 1 é de 10%.

Dentro desta lógica, embora se verifique a impropriedade no uso da tabela INDITEC, a possibilidade de equivalência de tabelas, tendo como base as disposições da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, afasta eventual violação aos princípios da isonomia e da competitividade derivados desta condição, motivo pelo qual impossível a penalização dos Interessados por este item.

Ainda, não se mostra adequado acolher a expedição de recomendação sugerida pela **Unidade Técnica**, no sentido de que os critérios de julgamento das licitações de medicamentos tenham como base o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG.

Não pretendendo a ampliação do tema posto em discussão, porém, para fundamentar o posicionamento acima elencado, é oportuno salientar que os já mencionados (01) acórdão n.º 1895/18 da Segunda Câmara desta Corte de Contas e (02) as Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos do Tribunal de Contas da União, concluem que os preços divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED não consistem necessariamente em referência mais adequada como critério de aquisições de medicamentos pela Administração por se tratarem de **referenciais máximos**.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste sentido, as orientações do Tribunal de Contas da União frisam que:

*“Os preços referenciais apresentados nas tabelas da CMED não são elaborados para refletir os valores de mercado, mas, sim, com o objetivo de regular os preços de medicamentos no Brasil. Vale destacar que a Auditoria Operacional realizada pelo TCU constatou, à época, preços da tabela CMED significativamente superiores aos praticados em compras públicas, havendo casos em que ultrapassavam 10.000% (Acórdão 3.016/2012-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues). Para detalhes a respeito da CMED e dos seus referenciais de preço, consultar capítulo específico sobre a CMED nesta cartilha.*

*(...)*

*É importante destacar que o PMVG ou PF, conforme o caso, representa o teto de preços a ser aplicado nas compras públicas, a partir do qual o gestor deve negociar o preço. Um ente que realizou a compra de um medicamento ao preço do PMVG ou PF não fez, necessariamente, uma boa compra. Ao contrário, há grandes chances de ter realizado um compra acima do valor de mercado.*

*Conforme a jurisprudência do TCU, os preços divulgados pela CMED não são o parâmetro mais adequado para servir como referência para aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação da economicidade de tais aquisições por parte dos órgãos de controle, pois são referenciais máximos. Assim, a aquisição de medicamentos, ainda que inferior ao*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*constante das tabelas CMED, pode dar ensejo à responsabilização do agente causador do prejuízo.”<sup>12</sup>*

Assim, deve ser **RESSALVADO** o item referente ao *uso da tabela INDITEC para fins de subsídio na formação dos preços referenciais*, sem aplicação de **MULTAS** ao Representados, **RECOMENDANDO** que a Municipalidade se abstenha efetivar certames que utilizem, como critério de julgamento, referência de tabelas de acesso restrito ao público.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, para **RESSALVAR**:

- a) A realização de licitação cujo objeto é definido como aquisição de medicamento de A-Z, com agrupamento em lotes, desamparado da respectiva justificativa;
- b) O uso da tabela INDITEC para fins de subsídio na formação dos preços referenciais.

Por consequência, **RECOMENDAR** que:

- a) Abstenha-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de A-Z;
- b) Justifique de forma robusta a escolha excepcional pelo agrupamento do objeto licitado em lotes, visando atingir a maior competitividade e economicidade;
- c) Abstenha-se de efetivar certames que utilizem, como critério de julgamento, referência de tabelas de acesso restrito ao público.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-aquisicoes-publicas-de-medicamentos.htm>>. Acessado em: 15/04/19.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Encaminhe-se à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 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 8666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela sua **parcial procedência**, para **ressalvar**:

i) a realização de licitação cujo objeto é definido como aquisição de medicamento de A-Z, com agrupamento em lotes, desamparado da respectiva justificativa;

ii) o uso da tabela INDITEC para fins de subsídio na formação dos preços referenciais;

II – **recomendar**, que:

i) abstenha-se de realizar licitações em lista fechada de tabela de A-Z;

ii) justifique de forma robusta a escolha excepcional pelo agrupamento do objeto licitado em lotes, visando atingir a maior competitividade e economicidade;

iii) abstenha-se de efetivar certames que utilizem, como critério de julgamento, referência de tabelas de acesso restrito ao público;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 os artigos 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, 29 de maio de 2019 - Sessão nº 17.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente