



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 479804/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO: GIZELA CRISTINE DORETO, LUCAS FERNANDO DA SILVA, LUIZ FRANCISCONI NETO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, ROSANA ALVES DA SILVA, SECRETARIA DE SAUDE DE ROLANDIA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2375/19 - Tribunal Pleno

Representação. Licitação para aquisição de medicamentos. Procedência Parcial. Ressalvas e determinações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, noticiando supostas irregularidades no Pregão n.º 48/17, do **MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA**, que teve como objeto o *“registro preços com o maior percentual de desconto sobre o preço máximo ao consumidor (PMC) da tabela de preços do INDITEC – Índices de Preços Farmacêuticos – revista, para eventual fornecimento de medicamentos de urgência”, com valor máximo de R\$200.000,00 (duzentos mil reais) e desconto mínimo de 8% (oito por cento).*

O Representante alega que:

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

b) O edital utilizou a íntegra da relação de medicamentos da tabela INDITEC, empresa especializada na disponibilização de preços de medicamentos para farmácias e distribuidoras, mediante a assinatura para acesso ao sistema informatizado. Tal modelo de competição compromete o ambiente competitivo na medida em que afasta a participação de laboratórios fabricantes e distribuidoras especializadas em um ou mais medicamentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específicos, ou de distribuidoras que tenham *know-how* em determinado produto, o que impede a prática de preços que se traduziria na busca da melhor proposta para a Administração Pública.

c) Não há qualquer mensuração da quantidade necessária de medicamento, comprometendo o planejamento das aquisições públicas, cujo limite encontra-se tão somente no valor máximo total da licitação estabelecido em edital, que no caso do Pregão nº 48/2017 é de R\$ 200.000,00, o que viola os arts. 14 e 15 da Lei nº 8.666/93.

d) A utilização do critério de julgamento pelo menor preço por lote não foi acompanhada de justificativa, restringindo a competitividade e afastando interessados que distribuam apenas um ou alguns dos produtos.

e) 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;

Por fim, requer, liminarmente, *“a concessão de medida cautelar para determinar que o Município de Rolândia disponibilize, na íntegra, todos os procedimentos licitatórios realizados, no prazo máximo de 15 (quinze) dias.”* Sustenta a presença do *fumus boni iuris* “pela plausibilidade jurídica alicerçada na previsão legal e constitucional do dever de publicidade”, bem como do *periculum in mora*, fundado no fato de que *“a demora do atendimento ao direito posto evidencia prejuízo ao cidadão interessado na informação e à sociedade destinatária dos atos de gestão praticados pelos agentes públicos.”*

Por intermédio do Despacho nº 1017/18 – GCAML (peça nº 7), foi acolhido o pedido de expedição de medida cautelar em face do **MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA**, posteriormente homologado pelo Acórdão nº 1930/18, do Tribunal Pleno (peça nº 23).

A Sra. **ROSANA ALVES DA SILVA**, Secretária Municipal de Saúde, ofereceu contraditório (peça nº 36), aduzindo, em suma, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Acerca da alegação de que a utilização de tabela INDITEC compromete o ambiente competitivo, afirma que qualquer empresa que pratica os preços da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) poderia ter participado da licitação, pois os valores discriminados pela INDITEC são reflexo dos regulados pela CMED;

b) Quanto à ausência de mensuração da quantidade necessária de medicamentos, justificou-se afirmando que o Município é obrigado a efetuar compras devido a ordens judiciais, as quais especificam, muitas vezes, a marca do fármaco a ser adquirido. Defende a utilidade da licitação impugnada com base na imprevisibilidade, caracterizada pela prescrição de drogas fora da REMAME;

c) Cada vez mais os pacientes estão recorrendo à justiça para adquirir medicamentos que não estão padronizados pelo SUS, e que tais demandas exigem diferentes tipos de marcas e tipos de medicamentos, com determinação de prazo, sob risco de multa. Termina afirmando ser da Secretaria de Compras, Licitações e Patrimônio e da Controladoria da Prefeitura Municipal de Rolândia a competência de posicionar-se quanto à legalidade das licitações.

O Sr. LUCAS FERNANDO DA SILVA, Procurador Municipal, apresentou contraditório (peça nº 41), ratificando as razões apresentadas pela Sra. Rosana Alves da Silva e tentando afastar sua responsabilização diante da ausência de comprovação de dolo ou de dano ao erário.

A Sra. GIZELA CRISTINE DORETO MARTINEZ, Secretária de Compras, Licitação e Patrimônio, apresentou contraditório (peça nº 43), pugnando pela inconstitucionalidade material do art. 87, caput, e inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; pela inexistência de ilegalidade em suas condutas, observados o princípio da tipicidade e a impossibilidade de aplicação do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; pela possibilidade da realização da licitação em lotes e da utilização da tabela INDITEC; e pela aplicação do princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação da penalização e necessária análise de sua vida pregressa.

O MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, representado pelo Prefeito Municipal Luiz Francisconi Neto, apresentou contraditório (peça nº 52), corroborando as razões apresentadas pela Sra. Rosana Alves da Silva e pelo Sr. Lucas Fernando da Silva.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por intermédio da Instrução nº 1121/19 (peça n.º 55), opina pelo afastamento das responsabilizações pretendidas pelo MPC-PR (pedidos “d” e “e” da exordial – peça nº 3) e pela expedição das seguintes recomendações:

*“1. Que licitações baseadas em lote (listas fechadas) se destinem **exclusivamente** à aquisição de medicamentos requisitados através de 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 lote (listas fechadas) sejam destinados **exclusivamente a atendimento imediato ou a determinado período (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 do Acórdão 1339/19 - STP 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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 422/19 (peça n.º 56), manifesta-se pela procedência da representação com adoção das seguintes medidas:

"I. Julgar como irregular o Pregão n.º 48/2017 do Município de Rolândia, cujo objeto constituiu na aquisição de medicamentos em lote fechado, tendo em vista a violação ao disposto nos arts. 3.º, caput; 15, IV, e §7.º, II; e 23, §1.º da Lei n.º 8.666/1993;

II. Aplicação de multa administrativa do art. 87, III, d da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, à Sra. Gizela Cristiane Doreto Martinez, então Secretária Municipal de Compras, Licitações e Patrimônio; ao Sr. Luiz Francisconi Neto, Prefeito Municipal; e ao Sr. Lucas Fernando da Silva, então Procurador do Município.

III. Declarar a inabilitação para exercício de cargo em comissão em razão das irregularidades em violação aos dispositivos da Lei n.º 8.666/1993, nos termos do art. 96, caput, da LOTCE/PR;

IV. Expedir determinação para que os gestores responsáveis e autoridades:

a. Abstenha-se de realizar licitações com utilização de critérios de julgamento com base em desconto sobre preço de tabela restrito ao público;

b. Justifique – de forma adequada – a escolha da licitação por lotes;

c. Utilize o Banco de Dados em Saúde (SPS), do Ministério da Saúde, quando das compras públicas de medicamentos."

É o relatório.

II – VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cinge-se a controvérsia a supostas irregularidades, derivadas do no Pregão n.º 48/17, do **MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA**, que tem como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de medicamentos.

Veja-se que tanto a descrição do objeto quanto o teor do Anexo II e das 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 sem divisão alguma, em clara violação ao disposto nos arts. 14 e 15, IV, § 7º, I/III, da Lei n.º 8.666/93¹.

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 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

¹ “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

da modalidade de licitação, havendo fracionamento, não dependerá de valor de cada contratação, individualmente considerada”²

Consoante os artigos 15, IV,³ e 23, § 1º,⁴ da Lei n.º 8.666/93 a forma de adjudicação do objeto licitado é, por regra, passível de divisão, 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.

Nesse sentido dispõem 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.”⁵

“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

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos Administrativos**. 17ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 367.

³ “Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

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

(...)

⁴ “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.

(...)

⁵ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de amostras. Inexistência de prejuízo no caso concreto. Procedência parcial, com aplicação de multa e expedição de recomendação.”⁶

“Representação da Lei nº 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. 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.”⁷

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

⁶ 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.

⁷ 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

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 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 no processo administrativo pertinente (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).”⁸

Inicialmente, urge diferenciar a aquisição de medicamentos essenciais (aqueles considerados básicos e indispensáveis para atender a maioria dos problemas de saúde da população), que compõem a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) ou a Relação Municipal de

⁸ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-aquisicoes-publicas-de-medicamentos.htm>>. Acessado em: 15/07/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Medicamentos Essenciais (REMUNE)⁹, da aquisição de medicamentos excepcionais, oriundos de sentenças judiciais.

As licitações cujo objeto é a compra de medicamentos essenciais previstos na RENAME ou na REMUME devem ser obrigatoriamente planejadas pelo Poder Público porque há definição expressa do que deve ser adquirido (ausência de imprevisibilidade).

Por se tratar da obtenção de produtos que devem estar continuamente disponíveis aos segmentos da sociedade que deles necessitem, deve o gestor, mediante planejamento, proceder à análise de determinados fatores como:

(i) **o perfil da população**, levando em conta o número de habitantes, a distribuição por faixa etária e sexo, o envelhecimento populacional, as taxas de morbidade e mortalidade, a prevalência de doenças, os aspectos relacionados às atividades econômicas relevantes, as condições de saneamento e moradia, o nível de escolaridade e os padrões socioculturais);

(ii) **as características dos serviços de saúde prestados**, considerando os modelos de atenção prestados, a forma de organização dos serviços de saúde, os serviços de saúde disponibilizados à população e os protocolos e diretrizes terapêuticas instituídos no município; e

(iii) **as características de cada medicamento**, observando o consumo histórico por item, as alterações da demanda por flutuação demográfica, as epidemias, o aumento ou redução de incidência de patologias ou agravos decorrentes das mesmas e a perda de medicamentos por expiração de prazo de validade e/ou não utilização.

⁹ Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem definir medicamentos de forma suplementar à RENAME, para atendimento de situações epidemiológicas específicas, respeitadas as responsabilidades dos entes federativos, conforme análise e recomendação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC). (Resolução nº 1, de 17 de janeiro de 2012. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Comissão Intergestores Tripartite. Estabelece as diretrizes nacionais da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cit/2012/res0001_17_01_2012.html>. Acessado em 18Mar2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Infere-se, portanto, que para a obtenção de medicamentos essenciais é possível definir com exatidão o que se pretende adquirir e estimar razoavelmente as quantidades necessárias (há previsão).

Aplicando as orientações do Tribunal de Contas da União ao caso concreto, conclui-se que a adjudicação de medicamentos essenciais deve ser feita, em regra, por item e não por lote ou preço global. Garantir-se-á, assim, a ampliação da possibilidade de participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para o fornecimento da totalidade dos fármacos licitados, possam fazê-lo com relação a determinados medicamentos.

Já no que tange às licitações destinadas à aquisição de medicamentos pleiteados judicialmente (não essenciais), não é possível aplicar a mesma lógica.

Não é razoável exigir do gestor a elaboração de planejamento tão preciso para a obtenção de fármacos cuja demanda é inesperada e emergencial quanto aquele feito para a aquisição de medicamentos essenciais, já que não é possível definir o que deve ser adquirido nem as quantidades necessárias com exatidão.

Assim, excepcionalmente, admite-se a adjudicação por preço global ou lote, mas esta deve ser precedida de robusta motivação que demonstre a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, devendo constar expressamente no processo administrativo pertinente.

A justificativa apresentada no bojo do Pregão n.º 48/17, do Município de Rolândia, esclarece apenas o porquê do uso da Tabela INDITEC e da exclusão dos medicamentos da atenção básica listados, não demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

JUSTIFICATIVA DO REQUERIMENTO 2017/05/9853

A opção pelo uso da “tabela INDITEC” se dá pelo fato da mesma conter os preços autorizados pelo governo federal para todos medicamentos disponibilizados no País, ou seja, são os preços oficiais que todos os estabelecimentos farmacêuticos tem que praticar.

Essa licitação regula a aquisição de medicamentos excepcionais, de urgência ou emergência e judiciais por isso foi colocado que não poderíamos comprar os medicamentos da atenção básica listados na tabela de exceções.

Sem mais para o momento.

Embora o fornecimento de medicamentos pleiteados judicialmente detenha certa imprevisibilidade, é inquestionável a necessidade de um **planejamento mínimo e de uma justificativa bem fundamentada** para a escolha do critério de julgamento da licitação.

É prudente que se realize um levantamento da realidade do fornecimento de medicamentos pleiteados judicialmente no Município, analisando os seguintes fatores:

(i) Estimativa da quantidade de processos judiciais para fornecimento gratuito de medicamentos, identificando as causas do ajuizamento;

(ii) Patologias mais comuns;

(iii) Quais os remédios e quais as respectivas quantidades que aparecem de forma mais recorrente nas decisões judiciais;

(iv) Tempo médio de recebimento dos medicamentos pelo usuário na esfera municipal;

(v) Tempo médio de fornecimento dos medicamentos pelo Município;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(vi) Valores gastos no cumprimento de determinações judiciais nos últimos anos;

(vii) Demonstração da economicidade e eficiência derivada da aquisição dos medicamentos por preço global ou lote, em detrimento de outros meios de adjudicação.

Esse levantamento possibilitaria ao gestor verificar se há algum padrão nas solicitações de medicamentos oriundas de demandas judiciais, além de constituir motivação robusta para demonstrar a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais.

Neste contexto, merece RESSALVA a ausência de justificativa adequada para proceder à adjudicação por preço global, SEM aplicação, contudo, das sanções sugeridas na inicial, por não guardarem proporcionalidade nem razoabilidade com aspectos inerentes ao caso concreto posto em análise.

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

a) Proceda à realização de um levantamento da realidade do fornecimento de medicamentos pleiteados judicialmente, de modo a identificar padrões nas demandas e possibilitar a elaboração de um planejamento mínimo;

b) Apresente motivação robusta para justificar a escolha excepcional pela adjudicação por preço global ou lotes, demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais;

c) Efetue a adjudicação, preferencialmente, por item em licitações para compra de medicamentos essenciais constantes dos protocolos do SUS (RENAME, REMUME).

Do uso da tabela INDITEC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.º17/2014 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 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.”

Da minuta do Edital de Pregão n.º 48/17, do Município de Rolândia, extrai-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. OBJETO E PREÇO MÁXIMO

2.1 - O presente edital tem por objeto o **REGISTRO DE PREÇOS** do tipo **MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO** sobre o preço do consumidor da tabela de preços do INDITEC - Índices de Preços Farmacêuticos - revista, para o eventual fornecimento de medicamentos de urgência, conforme definições no anexo I, deste edital.

Constata-se que a municipalidade vinculou o objeto e a definição do critério de julgamento do pregão à “tabela” de entidade privada que não foi disponibilizada no procedimento licitatório, violando a isonomia e a competitividade da licitação.

Não obstante a irregularidade da conduta, tendo em vista o disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹⁰, entende-se pelo afastamento das responsabilizações pretendidas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (pedidos: “d” e “e” da exordial – peça nº 03), por se tratar de nova orientação desta Corte de Contas.

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.

É oportuno salientar que as Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos do Tribunal de Contas da União supracitadas 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**.

Nesse sentido, as referidas orientações 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

¹⁰ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 constante das tabelas CMED, pode dar ensejo à responsabilização do agente causador do prejuízo.”¹¹

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 Representado, *DETERMINANDO-SE à Municipalidade que se abstenha de efetivar certames que utilizem tabelas de acesso restrito ao público como critério de julgamento.*

¹¹ 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

III – CONCLUSÃO

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

- a) A ausência de justificativa adequada para optar pela adjudicação por preço global;
- b) O uso exclusivo da tabela INDITEC para fins de subsídio na formação dos preços referenciais.

Considerando que a liminar concedida visava à disponibilização, na íntegra, dos procedimentos licitatórios realizados, **DETERMINA-SE**, ainda, que nas próximas licitações o Município:

- a) *Proceda à realização de um levantamento da realidade do fornecimento de medicamentos pleiteados judicialmente, de modo a identificar padrões nas demandas e possibilitar a elaboração de um planejamento mínimo;*
- b) *Apresente motivação robusta para justificar a escolha excepcional pela adjudicação por preço global ou lotes, demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais;*
- c) *Efetue a adjudicação, preferencialmente, por item em licitações para compra de medicamentos essenciais constantes dos protocolos do SUS (RENAME, REMUME);*
- d) *Abstenha-se de efetivar certames que utilizem tabelas de acesso restrito ao público como critério de julgamento.*
- e) *Disponibilize, no Portal de Transparência, a íntegra dos próximos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município.*



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 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgá-la **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, para ressaltar:

- i) a ausência de justificativa adequada para optar pela adjudicação por preço global;
- ii) o uso exclusivo da tabela INDITEC para fins de subsídio na formação dos preços referenciais;

II – determinar, ainda, considerando que a liminar concedida visava à disponibilização, na íntegra, dos procedimentos licitatórios realizados, que nas próximas licitações o Município:

- i) proceda à realização de um levantamento da realidade do fornecimento de medicamentos pleiteados judicialmente, de modo a identificar padrões nas demandas e possibilitar a elaboração de um planejamento mínimo;
- ii) apresente motivação robusta para justificar a escolha excepcional pela adjudicação por preço global ou lotes, demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- iii) efetue a adjudicação, preferencialmente, por item em licitações para compra de medicamentos essenciais constantes dos protocolos do SUS (RENAME, REMUME);
- iv) abstenha-se de efetivar certames que utilizem tabelas de acesso restrito ao público como critério de julgamento;
- v) disponibilize, no Portal de Transparência, a íntegra dos próximos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município.

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 e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 - Sessão nº 29.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente