



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 865941/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: AUGUSTINHO ZUCCHI, GIZELI CRISTINA MATTEI,
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO PARANÁ, ROBSON CANTU
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 261/20 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão para aquisição de medicamentos. Suposta ausência de competitividade, sobrepreço nos valores de referência dos editais e nos praticados no certame. Obrigatoriedade do uso do Código BR. Recomendações. Parcial Procedência.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93 formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, em virtude de supostas irregularidades no Pregão n.º 66/2017, do **MUNICÍPIO DE PATO BRANCO**, que tiveram como objeto a aquisição de medicamentos.

Aponta o órgão ministerial que:

a) Houve restrição à competitividade, face a ausência e o baixo número de lances em certos itens;

b) Os preços de referência demonstraram estar acima dos valores de mercado, denotando falha na metodologia utilizada pelo ente licitante para a realização de pesquisa mercadológica;

c) Houve sobrepreço nos valores finais contratados, considerando os preços balizadores constantes no BPS - Banco de Preços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em Saúde, em violação ao disposto nos artigos 3º e 15º, V, da Lei n.º 8.666/93¹;

d) A entidade não adotou o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet para identificação dos medicamentos adquiridos;

e) Alguns itens foram licitados por valor acima do previsto no edital.

Requeru, ao final, o deferimento de medida cautelar para determinar ao Município a adoção do Código BR, nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, e no mérito, a irregularidade das condutas dos agentes responsáveis, com aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica.

A Representação foi recebida por meio do Despacho n.º 306/19 (peça 32), e ratificada no Acórdão n.º 904/19(peça 52), ocasião em que se acolheu o pedido de expedição da medida cautelar, bem como se determinou as citações do Município de Bandeirantes e do seu atual gestor, Sr. Augustinho Zucchi², do vice-prefeito, Sr. Robson Cantu, por ter homologado o certame, e da Pregoeira Gizeli Cristina Mattei.

Em resposta, o Município de Pato Branco apresentou defesa informando o acolhimento das determinações cautelares de adoção do Código BR e das metodologias de precificação indicadas, aduzindo, porém, que realizou adequada pesquisa mercadológica.

Defendeu que uma reduzida quantidade de lances na sessão, ou inexistência de rodadas, não configura, por si só, ausência de ambiente competitivo ou omissão dos responsáveis em estimular a competitividade.

¹ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

² Gestão 01/01/2013 a 31/12/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, sustentou que não houve adjudicação de itens por valores maiores do que os contidos no edital, acostando documentação comprobatória neste sentido (peça 38).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 2897/19 (peça 55), opina pela PARCIAL PROCEDÊNCIA da Representação, destacando que embora seja um parâmetro de consulta obrigatório, o Banco de Preços em Saúde não deve ser o único indicador para formação de preços dos medicamentos, e que o Município valeu-se de cesta de preço aceitáveis para a formação dos valores de referência. Da mesma forma, afirma que não se pode afirmar que houve sobrepreço com base somente nas informações contidas no Banco de Preços em Saúde.

Com arrimo na documentação trazida pela defesa, conclui ainda que não houve adjudicação de itens acima dos valores máximos previstos no edital, ou ausência de competitividade.

Sugere recomendação à entidade para que adote e explicita a metodologia de pesquisa de preços, tendo como referencial os valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 713/19 (peça n.º 56), opina pela PROCEDÊNCIA da Representação, corroborando a fundamentação da peça inaugural.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Corroborando o entendimento da Unidade Técnica, o feito merece ser julgado PARCIALMENTE PROCEDENTE, para recomendar ao Município que implemente e explicita metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços, bem como para que adote o Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos.

No âmbito das compras de medicamentos o Banco de Preços em Saúde (BPS), criado pelo Ministério da Saúde, constitui um banco de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dados fidedigno para subsidiar a formação dos preços referenciais, permitindo comparação entre os valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas, especialmente a partir da Resolução n.º 18 de 26 de junho de 2017, da Comissão Intergestores Tripartite, quando o envio de informações referentes às aquisições de medicamentos tornou-se obrigatório³.

À despeito da relevância do Banco de Preços em Saúde, a complexidade do mercado de medicamentos exige que diversos elementos sejam sopesados na elaboração de um orçamento prévio adequado para a aquisição desse tipo de produto.

Nesta toada, esta Corte de Contas, no Acórdão n.º 1393/19, de relatoria do Conselheiro Fabio de Souza Camargo, nos autos de Consulta n.º 602061/18, estabeleceu a obrigatoriedade de se utilizar o Banco de Preços de Saúde para a precificação dos medicamentos, porém, declarou ser imprescindível a consulta à outras fontes:

“Os valores registrados pelos Municípios no banco de preços em saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser utilizados como critério único de formação de preço máximo?”

Resposta: Não. Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS - 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.” (Acórdão n.º 1393/2019 – Autos de Consulta n.º

³ Art. 1º - Tornar obrigatório o envio das informações necessárias à alimentação do Banco de Preços em Saúde - BPS pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

602031/18 – Rel. Cons. Fabio de Souza Camargo –
j.05/06/2019)

Observa-se, contudo, que as orientações desta Corte são recentes, posteriores à fase interna do certame questionado, e que próprio Banco de Preços em Saúde, à época, recebia críticas face às suas fragilidades.

De outra banda, infere-se que o Município (peça 38, fl. 06) se utilizou de ferramenta adequada para a formação dos preços de referência - uma base de dados privada - mas que oferece uma pesquisa de preços satisfatória:

“Salienta-se que o Município de Pato Branco vem utilizando Banco de Preços criado e mantido por empresa privada (NP Capacitação e Soluções Tecnológicas Ltda.), conforme contrato anexo, o qual conta com as seguintes especificações:

ESPECIFICAÇÕES DO SISTEMA: O sistema deverá: I – Ser elaborado com apurada pesquisa diária por profissionais especializados, viabilizando a tomada de decisões de maior complexidade. II - Proporcionar consulta ao banco de dados com vários produtos e seus respectivos preços e atas (quando já adjudicado e homologado) III - Dispor de informações importantes relativas a valores de referência, Atas de Registro de Preço, que são atualizados diariamente, sistematizado por regiões, Estados e Municípios, alimentado com preços obtidos em licitações e efetivamente contratados pelo Poder Público. IV - Permitir a pesquisa por palavra chave. V - Ser acessado via Internet, por site específico. VI – Ser autenticado por login e senha. VII - Estar perfeitamente harmonizado com as normas e os princípios que regem a atuação administrativa, especificamente os Princípios da Legalidade e da Eficiência.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além das informações coletadas pelo referido software, o Município buscou orçamentos de fornecedores, como demonstram as planilhas relativas à requisição de necessidades, formulada pela Secretaria Municipal de Saúde, e, disponível nos autos à peça 8, f. 323.

Portanto, mesmo diante do reconhecimento da entidade de que para alguns itens limitou a pesquisa a possíveis fornecedores interessados na contratação, consubstanciado nos autos, não há como se defender que houve desídia ou dolo na fase interna do procedimento licitatório.

De qualquer forma, haja vista as orientações desta Corte acima colacionadas, mister recomendar à entidade que além da pesquisa de preços local e regional, adote e explicita a metodologia de pesquisa, tendo como referencial os valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo, mas não se limitando, a consulta ao Banco de Preços em Saúde.

Quanto ao alegado sobrepreço nos certames, nos preços de referência e valores finais contratados, estimado pelo órgão ministerial exclusivamente com fundamento nas informações contidas no Banco de Preços em Saúde, o mesmo raciocínio se aplica.

Se por um lado o Banco de Preços em Saúde não pode ser o único referencial para formação e comparação de valores, igualmente, o cálculo de sobrepreço também se revelaria deficiente ao considerar referido sistema como único critério para análise:

*“Dessa forma, a inclusão da consulta ao BPS na pesquisa realizada pelo município pode auxiliar significativamente o gestor local, que não pode descuidar, todavia, das peculiaridades da realidade municipal, tais como quantidade de itens licitados, modalidade licitatória escolhida, acessibilidade para entrega dos objetos, etc. **Note-se, assim, que a consulta restrita a bancos de dados oficiais também pode se mostrar insuficiente, justamente por não levar em consideração as peculiaridades de cada processo licitatório em si***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerado, razão pela qual a pesquisa deve ser ampla e diversificada." (Acórdão n.º 1393/2019 – Autos de Consulta n.º 602031/18 – Rel. Cons. Fabio de Souza Camargo – j.05/06/2019)

*“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.**”* (Acórdão n.º 2193/19 – Autos n.º 479367/18 – Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares – j. 07.08.2019)

Outrossim, o órgão ministerial aduziu de forma genérica a irregularidade dos valores, pois deixou de trazer aos autos análise pormenorizada de cada item do edital, comparando os preços do mercado com aqueles praticados nos certames.

Desse modo, entendemos que a metodologia empregada pelo Ministério Público de Contas na peça inicial não se mostra suficiente para a demonstração de ocorrência de sobrepreço no Pregão n.º 66/2017.

Ainda, conforme explanado pelo Município e defendido pela Unidade Técnica, não se verifica a adjudicação de itens acima dos valores máximos:

“O Município de Pato Branco, em contraditório, assim contrargumenta: Nesta esteira, acredita-se que houve algum equívoco por parte do D. Representante do Parquet, o qual alega que os itens 3, 8, 25, 67, 89 e 11 foram adjudicados em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores superiores aos limites delineados no instrumento convocatório. Nota-se, analisando a tabela anexada à Representação, que os valores indicados na coluna “valor previsto no edital” não correspondem aos preços efetivamente declinados e publicados no instrumento convocatório, conforme claramente se extrai da verificação da relação assentada às fls. 353/356, a qual corresponde à lista de valores máximos admissíveis que foi efetivamente publicada junto ao edital. Assim, para o item 3, o valor máximo era de R\$ 3,61 e, não R\$ 2,93 como considerou o MP, sendo adequada a adjudicação por R\$ 3,40. Para o item 8, o valor máximo era de R\$ 9,54 e, não R\$ 8,00 como considerou o MP, sendo adequada a adjudicação por R\$ 9,54. Para o item 25, o valor máximo era de R\$ 0,18 e, não R\$ 0,14 como considerou o MP, sendo adequada a adjudicação por R\$ 0,17. Para o item 67, o valor máximo era de R\$ 1,79 e, não R\$ 1,10 como considerou o MP, sendo adequada a adjudicação por R\$ 1,50. Para o item 89, o valor máximo era de R\$ 5,24 e, não R\$ 5,15 como considerou o MP, sendo adequada a adjudicação por R\$ 5,16. Finalmente, para o item 111, o valor máximo era de R\$ 3,80 e, não R\$ 3,49 como considerou o MP, sendo adequada a adjudicação por R\$ 3,79. De fato, merece acolhida o apontamento do Município. Os preços máximos efetivamente publicados no Termo de Referência (anexo I) do edital do certame impugnado encontram-se à peça 8, f. 353. Estes derivam da última revisão da Requisição de Necessidades 236/2017 (peça 8, f. 323), efetuada pela Secretaria Municipal de Saúde. As planilhas de formação dos preços máximos efetivamente publicados encontram-se à peça 8, f. 329 e seguintes. Opina-se, portanto, pela improcedência do quesito.”⁴

No que tange a alegação de ausência de ambiente competitivo capaz de estimular a redução de preços, também não merece prosperar

⁴ Instrução n.º 2897, peça 55, fls. 07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diante dos argumentos apresentados pelo Município de Pato Branco, que se baseiam em fatos verificados no desenrolar do certame, *in verbis* (peça 38):

“Ainda que os agentes públicos estimulem a competitividade e solicitem o envio de lances, o que efetivamente ocorreu no caso sob análise, como se infere da ata da respectiva sessão pública, se os preços não forem interessantes para as participantes do certame, não haverá disputa. Não houve falha administrativa na realização de atos tendentes a ampliar a competitividade, já que houve ampla divulgação do certame, sendo certo que pelo menos 23 (vinte e três) empresas acessaram o edital e efetivamente participaram da competição, como se observa no anexo 02 – Competitividade, apresentado pelo MP, ainda que nem todas tenham participado de todos os itens.”

De fato, da leitura da ata acostada pelo Ministério Público de Contas, “Anexo-02-Competitividade”, peça 5 dos autos, verifica-se que o número de participantes e de lances foi satisfatório, contrariando os argumentos apostos na exordial.

Por derradeiro, concernente a obrigatoriedade da utilização do Código BR do catálogo de materiais do Comprasnet, como identificador de medicamentos, trata-se de questão pacificada pelo já citado Acórdão n.º 1393/19, complementado pelo Acórdão n.º 1857/19.

Para a alimentação do Banco de Preços em Saúde é imprescindível a adoção do Código BR - descrição padronizada de medicamentos e produtos de saúde – haja vista as várias descrições e nomenclaturas existentes no mercado.

Tal uniformização possibilita aos gestores públicos a realização de pesquisas de preços mais precisas e confiáveis, atendendo aos princípios da economicidade e da busca da melhor proposta para a administração pública, evitando-se a prática de sobrepreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A padronização possibilita também uma melhor fiscalização pelos órgãos de controle, e inclusive pela sociedade em geral, pois permite a comparação dos preços constantes de sites públicos, com aqueles praticados no âmbito da administração pública.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, quanto à obrigatoriedade de utilização do Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, e necessidade de realização de ampla pesquisa de mercado, com base nos preços praticados no âmbito da Administração Pública.

Proponho a expedição das seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Pato Branco, na pessoa de seu atual gestor:

1. implemente e explicita, no procedimento licitatório, metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, utilizando múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde e ao Comprasnet;

2. passe a adotar o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como um dos parâmetros para pesquisa de preços dos orçamentos prévios, e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

3. encaminhe as informações referentes à aquisição de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, para, no mérito, **dar-lhe procedência parcial**, quanto à obrigatoriedade de utilização do Código BR nas fases internas e externas dos procedimentos licitatórios de medicamentos, e necessidade de realização de ampla pesquisa de mercado, com base nos preços praticados no âmbito da Administração Pública;

II – **recomendar** ao Município de Pato Branco, na pessoa de seu atual gestor:

(i) implemente e explicita, no procedimento licitatório, metodologia ampla e diversificada de pesquisa de preços quando da aquisição de medicamentos e produtos médicos, utilizando múltiplas fontes de pesquisa, incluindo consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde e ao Comprasnet;

(ii) passe a adotar o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet nas futuras aquisições de medicamentos, como um dos parâmetros para pesquisa de preços dos orçamentos prévios, e na especificação dos medicamentos a serem adquiridos, quando da divulgação do edital de licitação;

(iii) encaminhe as informações referentes à aquisição de medicamentos e produtos médicos ao Banco de Preços em Saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 5 de fevereiro de 2020 – Sessão nº 3.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente