TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	667670/16
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
INTERESSADO:	ADRIANO HEINZEN, CULESTINO KIARA, ELIANE CRISTINA DA SILVA PINHO, ESTANISLAU MATEUS FRANUS, GILBERTO ANTONIO SCUSSEL, VALDIR ANDRADE DA SILVA, VILMA INÊS DEFINSKI
ADVOGADO PROCURADOR:	ELIANE ANGELA SZEREGA, JURANDIR RICARDO PARZIANELLO JUNIOR, VANEIDE SKURA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 317/23 - Segunda Câmara

Tomada de contas extraordinária. Compra de medicamentos. Achados de fiscalização: ausência de controle adequado de aquisição e dispensa de medicamentos; compra de medicamentos por preço superior ao fixado em tabelas da ANVISA. Comprovação de sistema de controle. Deficiências da tabela CMED. Precedentes. Não caracterização dos achados de fiscalização. Improcedência da tomada de contas extraordinária. Regularidade das contas.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas extraordinária derivada de comunicação de irregularidade pela qual a então denominada Coordenadoria de Fiscalização Municipal relatou ter constatado, em procedimento de acompanhamento remoto, irregularidades na realização de despesas com medicamentos pelo Município de Cafelândia, nos exercícios de 2014 e 2015, com valor de R$ 3.239.981,37.

As irregularidades inicialmente apontadas pelo segmento técnico foram duas (peça 3 dos autos), que podem ser assim sintetizadas:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

1. Ausência de controle adequado de aquisição e dispensa de medicamentos;
2. Compra de medicamentos por preço superior ao fixado em tabelas da ANVISA, resultando em prejuízo de R$ 377.040,70.

O ilustre Conselheiro Durval Amaral, então relator do feito, determinou o processamento da tomada de contas extraordinária e as citações devidas (peça 19).

Prorrogado o prazo para as respostas dos interessados (peça 39), manifestou-se o Município de Cafelândia (peças 41 e ss. e 45 e ss.).

Após nova prorrogação de prazo (peça 51), apresentaram resposta Adriano Heizen (controlador interno – peças 57 e ss.) e, conjuntamente, Valdir Andrade da Silva (prefeito municipal), Gilberto Antonio Scussel (pregoeiro), Adriano Heizen, Vilma Ines Definski (pregoeira) e Eliane Cristina da Silva Pinho (pregoeira e membro da comissão permanente de licitação) – peças 68 e 69 –, além do Município de Cafelândia (peça 71).

O feito foi redistribuído a este Conselheiro em 22/03/2017, nos termos regimentais (peça 72), e encaminhado à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução, assim como ao Ministério Público de Contas para parecer (peça 73).

Na Instrução 928/22-CGM (peça 76), a unidade considerou caracterizada a compra de medicamentos por preço superior ao fixado em tabelas da ANVISA, resultando em prejuízo de R$ 377.040,70 e descaracterizada a ausência de controle adequado de aquisição e dispensa de medicamentos.

No Parecer 269/22 (peça 77), o Ministério Público de Contas suscitou a necessidade de deliberação deste relator sobre duas questões preliminares:

a) Citação das empresas contratadas para o fornecimento dos medicamentos, cuja responsabilização fora proposta na instrução técnica;

b) A responsabilização do sr. Valdir Andrade da Silva, haja vista a discussão, no âmbito do Poder Judiciário, acerca da competência para o julgamento de contas do prefeito municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

No Despacho 528/22 (peça 78), assentei ser possível a responsabilização, neste feito, do prefeito municipal ao tempo dos fatos. Considerei, ainda, oportuna a manifestação da unidade técnica acerca da pertinência da citação das diversas empresas contratadas, diante de precedentes desta Corte que, em casos similares ao presente, entenderam inexistir irregularidade na aquisição de medicamentos por preços maiores do que aqueles previstos nas tabelas da ANVISA.

Adriano Heinzen manifestou-se espontaneamente à peça 82.

Na instrução conclusiva, n.º 2941/22 (peça 86), a CGM opinou pela improcedência da tomada de contas extraordinária, conclusão que foi acompanhada pelo Parecer 602/22 do Ministério Público de Contas (peça 91).

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Assiste razão à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas, devendo a tomada de contas extraordinária ser julgada improcedente, com a consequente regularidade das contas sob apreciação.

A primeira irregularidade versada no feito, a ausência de controle adequado de aquisição e dispensa de medicamentos, foi descaracterizada mediante a comprovação, pelos interessados, da existência de relatórios que evidenciam a entrada e saída de medicamentos do estoque do Município nos exercícios de 2014 e 2015 (peças 62 e 63).

Dessa forma, acolho o opinativo da CGM, assim motivado:

> [...] segundo restou evidenciado pela defesa, o Município de Cafelândia possui sistema informatizado, que está regido sob contrato com a empresa Consulfarma, que já possibilitava e possibilita o controle da entrada e saída dos medicamentos.
>
> A defesa informou que a despeito das alegações de irregularidades, após o recebimento da presente demanda, buscou aprofundar ainda mais a verificação desses mecanismos e, visando o princípio da boa fé e transparência pública, constatou internamente a necessidade de melhorias na parte operacional envolvendo as equipes responsáveis pela alimentação do sistema.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

> Segundo o documento, a Secretaria Municipal de Saúde, juntamente com o Controle Interno e o jurídico trabalharam em torno da implementação de aprimoramento do sistema informatizado de controle [...].
>
> Nesse contexto, verifica-se que, com relação ao não controle de medicamentos, é possível constatar por intermédio dos documentos trazidos aos autos que apesar de necessitar de melhorias gerenciais, o Município já vem fazendo tal controle por meio de sistema informatizado, inclusive, propondo ações de melhoria aos processos. Isto, nos demonstra a adoção de medidas para regularização e a não possibilidade de caracterização de dano ao erário, uma vez que, ao que tudo indica, não houve dano causado exclusivamente pela ausência de controle.

A segunda irregularidade versada no feito foi a compra de medicamentos por preço superior ao fixado em tabelas da ANVISA, resultando em prejuízo de R$ 377.040,70 ao erário.

Conforme consignei no Despacho 528/22 (peça 78), a matéria atinente às despesas com medicamentos nos exercícios de 2014 e 2015 foi objeto de fiscalização em vários municípios, dando origem a diversas tomadas de contas extraordinárias no ano de 2016.

Registrei, na mesma ocasião, que a consulta a tais processos revela que, no transcurso das respectivas instruções, a unidade técnica reviu seu posicionamento acerca do superfaturamento, para considerar regularizado o item, propondo o afastamento da utilização das tabelas de preços máximos de medicamentos por princípio ativo, divulgadas pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), como parâmetro de aferição dos preços pagos pelos medicamentos adquiridos pelas entidades fiscalizadas, diante do entendimento firmado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2150/15, cujo sumário é o seguinte:

> RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIS 135/2014. HOSPITAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (HUSM). VERIFICAÇÃO DA BOA E REGULAR AQUISIÇÃO DE MATERIAIS

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

> FARMACOLÓGICOS, HOSPITALARES E LABORATORIAIS. DEFICIÊNCIAS NAS PESQUISAS DE PREÇOS DE REFERÊNCIA. DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA NOS EDITAIS DOS PREGÕES. SUPERESTIMAÇÃO DE QUANTITATIVOS A SEREM ADQUIRIDOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE ESTOQUES. CIÊNCIA, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. 1. A pesquisa de preços para a formação do orçamento de referência nas compras de medicamentos e materiais hospitalares deve ser ampla, consoante determina o art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993, não sendo suficiente para atender ao dispositivo apenas a consulta aos preços constantes no sítio da Anvisa e na tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). 2. **Tendo em vista falhas detectadas na formação de preços da tabela da CMED por auditorias desta Corte, não é recomendável que a referida seja utilizada, de forma prioritária, como referencial de preços.** 3. Na realização de pregões para compras de medicamentos e materiais hospitalares, a divulgação, nos editais, dos preços estimados pela administração não se mostra vantajosa, devendo ocorrer apenas após a fase de lances. 4. A mera alegação de que a pesquisa de preços foi realizada não é prova suficiente da sua realização, sendo imprescindível que os documentos que embasam a estimativa de preços sejam disponibilizados nos processos de aquisição. 5. A superestimação dos quantitativos a serem adquiridos pela administração infringe o art. 15, §7º, II, da Lei 8.666/1993, e pode limitar indevidamente o universo dos competidores, atentando também contra o art. 3º da Lei 8.666/1993. 6. Ao expedir determinações e recomendações, deve esta Corte adotar, na medida do possível, os modelos constantes na Resolução TCU 265/2014. (Grifo nosso)

Ainda no Despacho 528/22, mencionei que o acórdão em questão, portanto, recomendou que a tabela da CMED não fosse utilizada de forma prioritária como parâmetro de preços, tendo em vista a detecção de falhas na composição dos preços em auditoria realizada pelo TCU.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

No mesmo despacho, explicitei que, nesse contexto, este Tribunal de Contas acolheu em outros processos os argumentos expostos pela unidade técnica, de modo a afastar dita irregularidade. Citei, como precedentes, os Acórdãos nº 1895/18-S2C[1], nº 3983/17-S2C[2], nº 919/18-S1C[3] e nº 2277/17-S1C[4].

Diante do exposto no despacho em questão, demandei manifestação da CGM sobre o entendimento corrente a respeito do tema, já que sua Instrução 928/22 (peça 76) não o abordara.

A unidade técnica se manifestou, então, nos seguintes termos:

> Em atenção a solicitação de nova manifestação trazida pelo Despacho n.º 528/22, especificamente sobre o Achado n.º 01, esta Unidade Técnica entende que assiste razão a argumentação exposta pela Relatoria de que esta Casa de Contas em decisões recentes já tornou pacífica a possibilidade de relativização da utilização das tabelas oficiais como único mecanismo para a efetivação de compra de medicamentos pelos municípios.
>
> Conforme pode-se verificar dos Acórdãos n.º 1895/18-S2C, n. 3983/17-S2C, n.º 99/18-S1C e n.º 2277/17-S1C, foi acolhido o argumento que a Tabela CMED não fosse utilizada de forma prioritária como parâmetro de preços, tendo em vista a detecção de falhas na composição dos preços em auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU).
>
> No caso em apreço, a condenação do Município se concretizaria pelo não respeito aos valores constantes na Tabela CMED, razão pela qual, dadas às decisões trazidas pelo Relator, entende-se ser o caso de improcedência da exordial.
>
> Portanto, **a Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela retificação da conclusão dada ao Achado n.º 01 na**

[1] Processo nº 668189/16. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Ivan Lelis Bonilha – relator e Ivens Zschoerper Linhares.
[2] Processo nº 667727/16. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.
[3] Processo nº 772890/16. Unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães e Fabio de Souza Camargo – relator e Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.
[4] Processo nº 734106/16. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães – relator e Fabio de Souza Camargo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

> **Instrução n.º 928/22, de modo a estabelecer a improcedência total da Tomada de Contas Extraordinária, visto as informações supramencionadas e a constatação das decisões anteriores desta Casa de Contas**. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas apresenta a seguinte ponderação e conclusão:

> Certificado pela unidade instrutiva que a utilização do Tabela CMED como parâmetro para fixação de sobrepreço na aquisição de medicamentos restou superada pela atual jurisprudência desta Corte; este Ministério Público de Contas, em homenagem ao art. 926 do CPC, não se opõe ao julgamento de improcedência desta Tomada de Contas Extraordinária.

Considerando que a unidade técnica e o órgão ministerial não relatam qualquer óbice à manutenção do entendimento já expressado em precedentes deste Tribunal, não vislumbro elementos para propor a sua modificação.

Logo, conclui-se que não resta demonstrado neste caso concreto a ocorrência de irregularidade na compra de medicamentos por preço superior ao fixado em tabelas da ANVISA, tampouco o prejuízo de R$ 377.040,70 ao erário municipal, inicialmente aventado pelo segmento técnico, dadas as reconhecidas deficiências da tabela CMED, que embasou a comunicação de irregularidade inicial.

Diante do exposto, **VOTO** pela improcedência da presente tomada de contas extraordinária, para julgar **regulares** as contas em apreciação, referentes a compras de medicamentos realizadas pelo Município de Cafelândia, nos exercícios de 2014 e 2015, com valor de R$ 3.239.981,37, em razão da não caracterização dos achados de fiscalização *não comprovação do controle* (item 1 da comunicação de irregularidade da COFIM, à peça 3) e *superfaturamento* (item 2 da comunicação de irregularidade da COFIM, à peça 3).

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

Julgar improcedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando **regulares** as contas em apreciação, referentes a compras de medicamentos realizadas pelo Município de Cafelândia, nos exercícios de 2014 e 2015, com valor de R$ 3.239.981,37, em razão da não caracterização dos achados de fiscalização *não comprovação do controle* (item 1 da comunicação de irregularidade da COFIM, à peça 3) e *superfaturamento* (item 2 da comunicação de irregularidade da COFIM, à peça 3).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 9 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.BXRG