TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 34268/21
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TAPEJARA
INTERESSADO: ANA CLAUDIA FREDIANI, MUNICÍPIO DE TAPEJARA, RODRIGO DE OLIVEIRA SOUZA KOIKE
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 319/23 - Segunda Câmara

Tomada de contas extraordinária. Licitação para registro de preços de medicamentos. Achado de fiscalização: *deficiência na definição do valor de referência dos bens licitados, ocasionando sobrepreço*. Obtenção de orçamentos em pesquisa de preços. Pandemia de covid-19. Aumento de preços. Insuficiência do Banco de Preços em Saúde (BPS) para confirmar sobrepreço. Não caracterização do achado de fiscalização. Improcedência da tomada de contas extraordinária. Regularidade das contas.

1 RELATÓRIO

Trata-se de *tomada de contas extraordinária* derivada de proposta, com pedido cautelar, encaminhada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, tendo por objeto irregularidade detectada na análise de contratação realizada pelo Município de Tapejara, por meio do Pregão Presencial nº 29/2020 para registro de preços, visando à aquisição de medicamentos (similares, genéricos e éticos) para distribuição gratuita na farmácia básica do Município e para uso no pronto atendimento municipal.

A equipe de fiscalização apontou como irregular a deficiência na definição do valor de referência dos medicamentos diclofenaco (item 14), cloridrato

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

de ondansentrona (item 27), maleato de midazolan (item 49), ceftriaxona (item 45), benzetacil (Benzilpenicilina – item 52), morfina (item 38) e dipirona (item 17), ocasionando sobrepreço.

Segundo a unidade técnica, foi constatada a falta de análise crítica dos preços cotados, visto que diversas cotações, com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, não foram excluídos do cálculo do valor de referência.

Ressaltou que, em todos esses itens, *"ao menos uma das cotações é no mínimo o dobro (mais que 100%) do preço coletado pela administração municipal de Tapejara em pesquisa no Banco de Preços em Saúde"* e que *"é necessária a utilização de uma ampla pesquisa de mercado para se ter como parâmetro para o balizamento do preço estimado, uma vez que o uso de escassas fontes informativas, em regra, não reflete a realidade dos preços praticados pelo mercado"*.

Mencionou, nessa perspectiva, a disciplina ditada pelo art. 15, inciso V e § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993[1], assim como decisões emitidas por este Tribunal, inclusive com força normativa, consubstanciadas nos Acórdãos nº 4624/17-STP[2], nº 2934/18-STP[3] e nº 1393/19-STP[4], este último complementado pelo Acórdão nº 1857/19-STP[5].

Consoante informado pela CAGE, a sessão do pregão foi realizada no dia 13/08/2020, tendo o objeto licitado sido homologado em 17/08/2020, com valores próximos ao termo de referência.

---

[1] *"Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*
(...)
V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado."

[2] Consulta nº 983475/16. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães – relator e Ivan Lelis Bonilha e Auditores Sergio Ricardo Valadares Fonseca e Cláudio Augusto Kania.

[3] Representação da Lei nº 8666/1993 nº 707270/18. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

[4] Consulta nº 602061/18. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo – relator e Ivens Zschoerper Linhares.

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

Como responsáveis, foram apontados os seguintes agentes:

- Rodrigo de Oliveira Souza Koike, prefeito do Município de Tapejara, por ter agido com imprudência em relação ao resguardo do erário, homologando o objeto licitado com grande potencial de sobrepreço;

- Ana Cláudia Frediani, Diretora de Departamento, lotada na Secretaria de Saúde, por ter realizado a solicitação para o registro de preços dos medicamentos em análise, bem como consultado os preços no Banco de Preços Em Saúde – BPS, sem realizar a análise crítica dos valores cotados, gerando potencial sobrepreço e futura aquisição dos produtos por preços superiores aos praticados no âmbito das contratações públicas.

A equipe de fiscalização, por entender configurada a existência de potencial prejuízo ao erário, sugeriu que seja determinada, cautelarmente, a sustação da eventual execução das Atas de Registro de Preços nº 24/2020, nº 25/2020 e nº 26/2020 em relação aos medicamentos acima listados, bem assim a realização de um novo procedimento licitatório com as adequações necessárias, caso seja interesse da Administração Pública prosseguir com a contratação do objeto licitado.

No mérito, requereu a procedência da tomada, para julgar irregulares as contas dos agentes responsáveis, com aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[6], solicitando, ainda, a remessa de cópias ao Ministério Público Estadual.

---

[5] Embargos de Declaração nº 402112/19. Unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo – relator e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

[6] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;"

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

No Despacho 129/21 (peça 23), considerando a irregularidade descrita na petição inicial, determinei, com fundamento no art. 262, § 2º, c.c art. 236, inciso III e IV, do Regimento Interno deste Tribunal[7], o processamento da presente tomada de contas extraordinária.

No mesmo despacho, entendi que o pedido cautelar não comportava deferimento, pelos fundamentos então expostos:

> A formação dos valores de referência de medicamentos, com base apenas nos dados obtidos junto ao Banco de Preços em Saúde – BPS e nas cotações apresentadas por dois fornecedores, com consideráveis variações de preços, mostra-se inadequada, frente à orientação desta Corte, firmada na Consulta nº 602061/18[8]:
>
> *"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*

---

[7] *"Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de:*
(...)
III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção;
IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.
(...)
Art. 262. No curso de fiscalização, se a equipe técnica concluir pela existência de situação prevista no art. 236, o dirigente da unidade técnica encaminhará ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva e mediante requerimento protocolado, proposta de instauração de tomada de contas extraordinária.
(...)
§ 2º O Relator poderá fundamentadamente determinar o arquivamento da tomada de contas extraordinária oriunda de fiscalização, mediante apreciação do Tribunal Pleno, observado o art. 458, ou o seu processamento, por meio de decisão monocrática."

[8] Acórdão nº 1393/19-STP (unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo – relator e Ivens Zschoerper Linhares), complementado nos Embargos de Declaração nº 402112/19, mediante o Acórdão nº 1857/19 (unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo – relator e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Tiago Alvarez Pedroso).

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

justificada do procedimento administrativo utilizado para a definição do preço de referência."

Apesar da verossimilhança quanto às falhas nos critérios adotados pelo Município, não visualizo, numa análise perfunctória que a ocasião permite, elementos suficientes a demonstrar a existência de sobrepreço.

É que a unidade técnica, além de não apontar de forma expressa qual a margem de preço que seria apropriada para os medicamentos em questão, utilizou como parâmetro exclusivamente os valores obtidos no BPS.

Nesse viés, convém destacar a remansosa jurisprudência deste Tribunal[9] no sentido de que a mera comparação entre os valores de referência estabelecidos no edital com aqueles extraídos no BPS não constitui metodologia apta à caracterização de sobrepreço.

Aliado a isso, tenho que a suspensão das atas de registro de preços e dos eventuais contratos já assinados para o fornecimento de medicamentos possui o condão de acarretar dano reverso, dada a essencialidade dos produtos.

Por esses motivos, entendo incabível a concessão da medida cautelar sugerida pela CAGE. (Peça 23)

No mais, determinei a citação do Município de Tapejara, na pessoa de seu representante legal, do Senhor Rodrigo de Oliveira Souza Koike e da

[9] Cito, nessa toada, as seguintes decisões proferidas pelo Tribunal Pleno: Acórdãos nº 204/20 (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 546978/18. Unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares – relator e Auditores Sérgio Ricardo Valadares Fonseca e Cláudio Augusto Kania), nº 331/20 (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 546510/18. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães – relator, Ivan Lelis Bonilha, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Thiago Barbosa Cordeiro), nº 754/20 (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 664156/18. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares), nº 1278/20 (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 161433/19. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares) e nº 1471/20 (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 272673/18. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares. Relator: Auditor Tiago Alvarez Pedroso).

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

Senhora Ana Cláudia Frediani, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentassem suas razões de contraditório

A negativa da concessão da medida cautelar foi aprovada pelo Acórdão 396/21 da Primeira Câmara (peça 29).

Realizadas as citações, os interessados manifestaram-se às peças 34-35 (pedido de prorrogação de prazo indeferido no Despacho 307/21-GCILB) e 40-41.

Na Instrução 1492/22 (peça 44), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou "pela improcedência desta Tomada de Contas Extraordinária, e consequentemente, pela regularidade das contas do Sr. Rodrigo de Oliveira Souza Koike", principalmente em razão do acréscimo de preços ocorridos após o início da pandemia da covid-19 e de o BPS não dever ser tomado como fonte exclusiva de parâmetro de preços.

No Parecer 375/22 (peça 45), o Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Adoto como razões de decidir a bem lançada fundamentação da Coordenadoria de Gestão Municipal.

De acordo com a unidade técnica, os valores fornecidos pelo Banco de Preços em Saúde (BPS) tem como base, em sua maioria, compras realizadas no ano de 2019, no mais tardar em fevereiro de 2020, ou seja, quando ainda não estava decretada a pandemia de Covid-19 (peça 13, fl. 08/71 e peça 15, fl. 14/75). Em contraposição, as propostas realizadas pela SULMED (peça 13, fl. 74/74), pela ÁGUIA (peça 14, fl. 01/02), pela ACOMFARM (peça 15, fl. 04/07) são datadas de maio de 2020, quando o Brasil vivenciava os primeiros meses críticos da pandemia, e no momento em que grande parte da mundo sofria as graves consequências geradas pela crise sanitária, empreendendo esforços para suprir a crise humanitária e hospitalar instalada em suas regiões, bem como unindo esforços para encontrar/produzir os medicamentos/insumos que auxiliassem no tratamento da doença.

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

Logo, conclui a CGM, não é razoável que utilizemos como parâmetros de valores, os preços fornecidos antes de se instalar um estado de calamidade pública no Brasil, sendo certo que muitos medicamentos foram amplamente utilizados no tratamento de pacientes com o vírus, aumentando seus valores, bem como outros foram fabricados em menores quantidades, para que fosse dado ênfase/prioridade a fabricação dos medicamentos/insumos necessários ao tratamento do coronavírus, de modo que é plausível que tenham tido grandes oscilações de valores.

Ainda de acordo com o segmento técnico, a "Orientação Técnica para compra pública de medicamentos", formulada no ano de 2021, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul[10], recomendou aos municípios, que a pesquisa de preços seja efetivada selecionando-se o período dos últimos três a seis meses, para que sejam coletadas as referências mais próximas dos atuais preços de mercado, tendo em vista a grande oscilação dos valores dos medicamentos desde o início da pandemia de Covid-19.

A coordenadoria também frisou que, no entendimento desta Corte, a formação de preços para aquisição de medicamentos não deve ser baseada exclusivamente nos valores constantes do Banco de Preços em Saúde (BPS), mas em um conjunto de outras fontes de pesquisa, de modo a evitar sobrepreço, dando cumprimento ao contido no Acórdão nº 1393/2019 –Tribunal Pleno, conforme os seguintes precedentes:

> **(Acórdão n° 3967/20 - Tribunal Pleno)**
>
> (...)
>
> II – Recomendar:
>
> (i) que sejam observados os valores constantes do Banco de Preços em Saúde (BPS), em conjunto com outras fontes de pesquisa, na formação de preços nos termos de referências dos próximos editais para compras de medicamentos, de modo a evitar sobrepreço, dando cumprimento ao contido no Acórdão nº 1393/2019–Tribunal Pleno;

[10] Disponível em < https://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/wp-content/uploads/2021/11/Orientacao-Tecnica-para-a-compra-publica-de-medicamentos-TCE_RS.pdf > Acesso em 06/04/2022.

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

(Acórdão nº 1393/2019–Tribunal Pleno)

Ementa: Consulta. Banco de Preços em Saúde - BPS. Referência para definição do preço de referência para aquisição de medicamentos. **Obrigatoriedade da consulta, mas não como fonte única. Dever de se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica.** Uso do código BR do catálogo de materiais do COMPRASNET. Obrigatoriedade.

Precipuamente por esses motivos, bem especificados pela CGM, entendo que, com efeito, a tomada de contas extraordinária se mostra improcedente.

A unidade técnica vai mais longe, afirmando que "a municipalidade realizou ampla pesquisa de preços, não havendo indícios de que tenha havido conluio por parte das empresas consultadas, para que fossem colocados valores acima daqueles praticados no mercado" e que a empresa Águia Distribuidora de Medicamentos e Suprimentos Eireli – ME comprovou documentalmente o prosseguimento da alta dos preços em 2021.

Contudo, entendo ser temerário adotar tais fundamentos, especificamente, como razões de decidir. Segundo consta da peça inicial, cada um dos itens com suspeita de sobrepreço teve preço fixado com base em duas cotações – além do BPS, questionável pelas razões já explicitadas. Assim, considero que não se pode afirmar que a municipalidade realizou uma "*ampla* pesquisa de preços". Tampouco há nos autos um comparativo dos preços contratados com outros que sejam fidedignos – como uma plataforma confiável de preços de medicamentos ou contratos similares aos fiscalizados. Assim, o fator que conduz à improcedência da tomada de contas diz respeito mais à ausência de evidência robusta da ocorrência do sobrepreço (já que a peça inicial o fundamentou exclusivamente no BPS) do que a uma refutação cabal dele por parte dos interessados.

De qualquer modo, se mostra acertada, a meu ver, estritamente à luz do conteúdo dos autos, a conclusão técnica no sentido da improcedência da tomada de contas, acompanhada pelo Ministério Público de Contas.

Diante do exposto, **VOTO** pela improcedência da presente tomada de contas extraordinária, para julgar **regulares** as contas em apreciação, referentes

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

ao Pregão Presencial n.º 29/2020 para registro de preços, realizado pelo Município de Tapejara, visando a aquisição de medicamentos, em razão da não caracterização do achado de fiscalização *deficiência na definição do valor de referência dos bens licitados, ocasionando sobrepreço*.

VISTOS, relatados e discutidos,

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 ao Pregão Presencial n.º 29/2020 para registro de preços, realizado pelo Município de Tapejara, visando a aquisição de medicamentos, em razão da não caracterização do achado de fiscalização *deficiência na definição do valor de referência dos bens licitados, ocasionando sobrepreço*.

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.BXTY