ACÓRDÃO - AC00 - 1626/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/1172/2023
PROTOCOLO	: 2227362
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE TAQUARUSSU/ SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
JURISDICIONADOS	: 1. CLÓVIS JOSÉ DO NASCIMENTO 2. LETÍCIA JANAÍNA NEVES MACHADO
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – EXECUTIVO MUNICIPAL – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – EXAME DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – ACHADOS – REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO PAUTADO NO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE A TABELA DA ABCFARMA – REGISTRO DE MEDICAMENTOS COM PREÇOS SUPERIORES AOS ESTABELECIDOS PELA CMED E AOS PRATICADOS POR OUTROS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IRREGULARIDADE – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – MULTA – MONITORAMENTO.

1. É declarada a irregularidade dos atos de gestão praticados no Município, nos exercícios auditados, em razão da realização de licitações com critério de julgamento pautado no maior percentual de desconto sobre a tabela da ABCFARMA, em desconformidade com os arts. 14, *caput*, e 15, III e § 1º, da Lei (federal) nº 8.666/93; do registro de medicamentos com preços superiores aos estabelecidos pela CMED, em dissonância com o art. 6º, II, da Lei (federal) nº 10.742/2003; e do registro de medicamentos com preços muito superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública, em desconformidade com o art. 15, V, da Lei nº 8.666/93.

2. Cabe determinar ao Prefeito e à Secretária Municipal de Saúde, ou a quem sucedê-los nos cargos, que não realizem procedimentos licitatórios que utilizem como critério de julgamento o maior desconto sobre a tabela ABCFARMA; não adquiram medicamentos por preços superiores aos estabelecidos pela CMED; observem os preços praticados por outros entes públicos nas compras de medicamentos; elaborem um plano anual de contratações que preveja todas as aquisições de medicamentos a serem realizadas durante o ano, inclusive as que são comumente determinadas por decisão judicial; e elaborem a Relação Municipal de Medicamentos.

3. Recomenda-se, também, que adotem as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 6/2020, deste Tribunal, como parâmetro para a formação dos preços para as próximas licitações de aquisição de medicamentos; e adotem as medidas necessárias para suprir o desabastecimento da farmácia municipal, assim como para penalizar as empresas que descumprirem os prazos e quantitativos decorrentes das licitações realizadas pelo próprio município ou pelo CODEVALE.

4. Aplica-se a sanção de multa solidária ao Prefeito e à Secretária Municipal de Saúde pelas infrações descritas, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012.

5. Para fins de cumprimento e efetividade da adoção das medidas pelo gestor, é determinada a realização de monitoramento (art. 31 da Lei Complementar Estadual 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS 98/2018).

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 27 a 30 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **declarar,** com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** dos atos de gestão praticados no **Município de Taquarussu**, nos exercícios de **2021 e 2022**, em razão da(o): **1.** realização de licitações com critério de julgamento pautado no maior percentual de desconto sobre a tabela da ABCFARMA, em desconformidade com os arts. 14, caput, e 15, III e § 1º, da Lei (federal) nº 8.666/93; **2.** registro de medicamentos com preços superiores aos estabelecidos pela CMED, em dissonância com o art. 6º, II, da Lei (federal) nº 10.742/2003; **3.** registro de medicamentos com preços muito superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública, em desconformidade com o art. 15, V, da Lei nº 8.666/93; **determinar,** com fundamento nos arts. 61, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao Sr. **Clóvis José do Nascimento** (Prefeito de Taquarussu) e à Srª **Letícia Janaína Neves Machado** (Secretária Municipal de Saúde), ou a quem sucedê-los nos cargos, que: **1.** não realizem procedimentos licitatórios que utilizem como critério de julgamento o maior desconto sobre a tabela ABCFARMA; **2.** não adquiram medicamentos por preços superiores aos estabelecidos pela CMED; **3.** observem os preços praticados por outros entes públicos nas compras de medicamentos; **4.** elaborem um plano anual de contratações que preveja todas as aquisições de medicamentos a serem realizadas durante o ano, inclusive as que são comumente determinadas por decisão judicial; **5.** elaborem a Relação Municipal de Medicamentos de Taquarussu; **recomendar,** ao Sr. **Clóvis José do Nascimento** (Prefeito de Taquarussu) e à Srª **Letícia Janaína Neves Machado** (Secretária Municipal de Saúde), ou a quem sucedê-los nos cargos, que: **1.** adotem as orientações contidas no **Parecer-C PAC00 – 6/2020**, deste Tribunal, como parâmetro para a formação dos preços para as próximas licitações de aquisição de medicamentos; **2.** adotem as medidas necessárias para suprir o desabastecimento da farmácia municipal, assim como para penalizar as empresas que descumprirem os prazos e quantitativos decorrentes das licitações realizadas pelo próprio município ou pelo CODEVALE; **aplicar multa** solidária ao Sr. **Clóvis José do Nascimento** (Prefeito de Taquarussu) e à Srª **Letícia Janaína Neves Machado** (Secretária Municipal de Saúde)**,** no valor equivalente ao de **100 (cem) UFERMS**, pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso **I** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012; **fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** contados da data da intimação dos responsáveis, para que os apenados paguem os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do FUNTC, consoante as regras do

arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno; **monitorar,** com fundamento no art. 31, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, o cumprimento e a efetividade da adoção das medidas determinadas aos responsáveis no inciso **III,** dos termos dispositivos desse Voto, fixando-lhes, para tanto, **o prazo de 180 (cento e oitenta) dias** para que comprovem, nestes autos, o atendimento das citadas determinações, convindo alertar que eventual descumprimento ensejará a apuração de responsabilidade com possibilidade aplicação de multa, nos termos do art. 41 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012; **trasladar cópia** deste Voto para os autos dos TC/1184/2021, TC/4735/2021, TC/5538/2021, TC/26/2022 e TC/5060/2022, autuados em apartado a esta auditoria; e **encaminhar** cópia do Relatório de Auditoria RAUD DFS 12/2023 ao r. **Auditor Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel,** para que, diante dos fatos narrados no item 2 do citado relatório, determine as providências que entender cabíveis.

Campo Grande, 30 de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da **Auditoria de Conformidade** realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), nas sedes da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Saúde de Taquarussu, tendo como objeto o exame de conformidade dos processos de **aquisição de medicamentos** (procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades), ocorridos nos exercícios de 2021 e 2022.

Os auditores identificaram e auditaram 6 procedimentos licitatórios na modalidade Pregão (nº 01/2021, nº 19/2021, nº 25/2021, nº 67/2021, 02/2022 e 14/2022) e 1 processo de dispensa de licitação (nº 91/2022), tendo, ao final dos trabalhos, apontado irregularidades no Relatório de Auditoria – RAUD DFS 12/2023, assim como proposto a adoção das seguintes medidas (pç. 12, fls. 515-542):

> **1.** Aplicação das sanções cabíveis contra os Srs. Clóvis José Nascimento (Prefeito Municipal) e Letícia Janaína Neves Machado (Secretária Municipal de Saúde) em razão das impropriedades apontadas nos itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.6;
>
> **2.** Seja determinado aos jurisdicionados que não mais realizem procedimentos licitatórios que utilizem como critério de julgamento o maior desconto sobre a tabela ABCFARMA;
>
> **3.** Determine-se aos jurisdicionados que não adquiram medicamentos por preços superiores aos estabelecidos pela CMED;
>
> **4.** Determine-se aos jurisdicionados que observem os preços praticados por outros entes públicos nas compras de medicamentos;
>
> **5.** Seja recomendado aos gestores que elaborem um plano anual de contratações que preveja todas as aquisições de medicamentos a serem realizadas durante o ano, inclusive as que são comumente determinadas por decisão judicial;
>
> **6.** Seja recomendado aos gestores que elaborem a Relação Municipal de Medicamentos do Município de Taquarussu;
>
> **7.** Seja determinado aos jurisdicionados que adotem as cautelas devidas para evitar o desabastecimento de número tão significativo de medicamentos;
>
> **8.** Seja determinada, após a decisão desta Corte, a realização de Monitoramento para verificar se a Prefeitura de Taquarussu adotará as medidas determinadas por esta Corte, sobretudo no que diz respeito à não realização de licitações que utilizem o critério de maior desconto sobre a tabela ABCFARMA e à observância dos limites de preços de medicamentos estabelecidos pela CMED;
>
> **9.** Seja encaminhada cópia do presente Relatório de Auditoria ao r. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel para que, diante dos fatos narrados no item 2 deste Relatório, seja determinada a realização de auditoria no Codelave.

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados ao Sr. Clóvis José do Nascimento (Prefeito de Taquarussu – fl. 547) e à Sra. Letícia Janaína Neves Machado (Secretária Municipal de Saúde – fl. 548), que apresentaram justificativas para ompor a instrução processual às fls. 554-555 e 557, respectivamente.

A equipe da DFS reavaliou os autos, todavia, entendeu persistirem as irregularidades anteriormente apontadas (ANA – DFS – 4210/2023 - pç. 28, fls. 560-562).

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), por seu tuno, emitiu o Parecer PAR - 3ªPRC – 6348/2023, opinando pela adoção do seguinte julgamento (pç. 31, fls. 565-573):

> **I – JULGAR como IRREGULARES** os atos elencados nos seguintes achados de auditoria, com fulcro no artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 42, caput, inciso I, da mesma lei:
>
> **a)** Aquisição de medicamentos a partir de licitações instauradas com base no critério de maior percentual de desconto sobre a tabela da ABCFARMA – ofensa aos arts. 14, caput, e 15, §§ 1º e 7º, inc. I, da Lei nº 8.666/93 e art. 3º, inc. II e III da Lei nº 10.520/2002 (item 3.1);
>
> **b)** Preços dos medicamentos superiores aos estabelecidos pela CMED – Violação ao artigo 6º, inciso II, da Lei nº 10.742/2003 (item 3.2);
>
> **c)** Preços dos medicamentos adquiridos muito superiores aos praticados por outros entes da administração – Violação ao artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93 (item 3.3);
>
> **d)** Deficiência no planejamento para a aquisição de medicamentos – Violação ao princípio do planejamento (item 3.4);
>
> **e)** Estoque zerado de diversos medicamentos – Violação ao artigo 6º, inciso I, alínea “d”, da Lei nº 8.080/1990 (item 3.5);
>
> **f)** Aquisição de Medicamentos sem amparo no Pregão Presencial nº 14/2022 – Contrariedade ao artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, e princípio da economicidade (item 3.6);
>
> **II – APLICAR MULTA** aos senhores Clóvis José do Nascimento, Prefeito de Taquarussu, e Letícia Janaína Neves Machado, Secretária Municipal de Saúde, na medida de suas responsabilidades, em razão da prática de atos contrário ao regramento legal, nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> **III– RECOMENDAÇÃO** aos atuais gestores para que:
>
> **a)** Seja realizada ampla pesquisa de preços em diversas fontes, por meio da formação da cesta de preços aceitáveis, incluindo para isso cotação com os fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, em revistas, pesquisa em bases de sistemas de compras, troca de informações entre órgãos públicos sobre compras similares, avaliação de contratos recentes e vigentes, valores

adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de registro de preços, etc;

b) Nas futuras aquisições de medicamentos sejam observados os preços registrados no Banco de Preços em Saúde e seja utilizado o sistema Catmat para a especificação dos medicamentos a serem licitados;

c) Observem os preços praticados por outros entes públicos nas compras de medicamentos;

d) Elaborem um plano anual de contratações que preveja todas as aquisições de medicamentos a serem realizadas durante o ano, inclusive as que são comumente determinadas por decisão judicial;

e) Elaborem a Relação Municipal de Medicamentos do Município de Taquarussu;

f) Adotem as cautelas devidas para evitar o desabastecimento de número tão significativo de medicamentos;

IV –FIXAÇÃO DE PRAZO à Prefeitura Municipal e Secretaria Municipal de Saúde de Taquarussu–MS para que remetam ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas, caso ainda não implementadas, para posterior monitoramento acerca da efetividade da medida adotada, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018; (...).

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Infere-se do caderno processual que nos exercícios de 2021 e 2022 o município de Taquarussu realizou três dispensas de licitação para aquisição de medicamentos, porém, tendo em vista o baixo valor envolvido nelas, somente a Dispensa nº 91/2022 foi considerada pela auditoria. Além disso, foram instaurados seis procedimentos licitatórios para o mesmo desiderato, a seguir relacionados (fls. 521-522):

Proc. Licitatório	Critério de Julgamento	TC nº	Valor Total
Pregão Presencial nº 01/2021	Maior desconto sobre Tabela ABCFARMA	1184/2021	R$ 90.950,00
Pregão Presencial nº 19/2021	Menor Preço por item	4735/2021	R$ 128.561,40
Pregão Presencial nº 25/2021	Menor Preços por item	5538/2021	R$ 216.454,68
Pregão Presencial nº 67/2021	Menor Preços por item	26/2022	R$ 74.244,60

Pregão Eletrônico nº 02/2022	Menor Preço por item	não encaminhado	R$ 127.057,87
Pregão Presencial nº 14/2022	Maior desconto sobre Tabela ABCFARMA	5060/2022	R$ 181.400,00

Compulsando o Relatório de Auditoria – RAUD DFS 12/2023 e demais documentos que o instruem, a equipe técnica delimitou o escopo da auditoria nos seguintes moldes (pç. 12, fls. 515-542):

> "Por meio da presente Auditoria pretende-se verificar se as aquisições de medicamentos realizadas pela Prefeitura de Taquarussu nos exercícios de 2021 e 2022 foram precedidas de planejamento adequado, se estão respeitando os limites estabelecidos pela CMED e se são compatíveis com os preços praticados por outros entes da Administração. Também é objetivo desta Auditoria verificar se a prestação de assistência farmacêutica está sendo realizada de forma eficiente e segura. As questões de auditoria propostas foram as seguintes: 1. Houve planejamento para a aquisição de medicamentos? 2. Os medicamentos adquiridos foram devidamente especificados? 3. Os valores dos medicamentos adquiridos respeitam os limites determinados pela regulação de mercado? 4. Os valores dos medicamentos adquiridos são condizentes com os praticados por outros entes da Administração Pública? 5. A prestação da assistência farmacêutica está sendo realizada de forma segura? 6. A prestação da assistência farmacêutica está sendo realizada de forma eficiente? 7. Os medicamentos constantes do estoque estão em local de armazenamento adequado e condizem com os dados do sistema? Objetiva-se, portanto, analisar o gerenciamento de todo o ciclo de assistência farmacêutica da Prefeitura de Taquarussu para propor eventuais correções e melhorias que se mostrem necessárias."

Após a conclusão dos trabalhos, foram elencados os seguintes achados (fl. 536):

> **1.** Aquisição de medicamentos a partir de licitações instauradas com base no critério de maior percentual de desconto sobre a tabela da ABCFARMA – ofensa aos arts. 14, caput, e 15, §§ 1º e 7º, inc. I, da Lei nº 8.666/93 e art. 3º, inc. II e III da Lei nº 10.520/2002 (item 3.1);
>
> **2.** Preços dos medicamentos superiores aos estabelecidos pela CMED – Violação ao artigo 6º, inciso II, da Lei nº 10.742/2003 (item 3.2);
>
> **3.** Preços dos medicamentos adquiridos muito superiores aos praticados por outros entes da administração – Violação ao artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93 (item 3.3);
>
> **4.** Deficiência no planejamento para a aquisição de medicamentos – Violação ao princípio do planejamento (item 3.4);

5. Estoque zerado de diversos medicamentos – Violação ao artigo 6º, inciso I, alínea "d", da Lei nº 8.080/1990 (item 3.5);

6. Aquisição de Medicamentos sem amparo no Pregão Presencial nº 14/2022 – Contrariedade ao artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, e princípio da economicidade (item 3.6).

Tudo considerado, passo ao julgamento da matéria.

Quanto ao **item 3.1** do RAUD nº 12/2023 - **licitações instauradas com base no critério de maior percentual de desconto sobre a tabela da ABCFARMA –** os auditores constataram que nos Pregões nº 1/2021 (TC/1184/2021) e nº 14/2022 (TC/5060/2022) o critério de julgamento utilizado foi o maior desconto sobre os preços registrados na tabela ABCFARMA. Com isso, aduziram que a mencionada tabela não reflete os preços de mercado, impedindo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sendo que também não foram adequadamente especificados os medicamentos licitados, com infração aos arts. 3º, *caput*, 14, *caput*, e 15, §7º, II, da Lei (federal) nº 8.666/93, e art. 3º, II, da Lei (federal) nº 10.520/2002.

Em reposta, o Sr. Clóvis José do Nascimento informou que o critério de julgamento com base em desconto sobre a tabela da ABCFARMA foi uma solução encontrada para uma problemática existente, pois, segundo ele, os fornecedores não veem vantagem em comercializar de outra forma com o Município de Taquarussu, considerando a sua localização ser distante dos principais polos onde possuem sede e/ou armazém. Por fim, destacou que essa Corte de Contas aprovou processo de contratação semelhante, nos autos do TC/2371/2020 (pç. 23, fls. 554-555).

Não se descuida que até próximo do final do ano de 2020, de fato, esta Corte tinha como entendimento dominante a regularidade dos procedimentos licitatórios para aquisição de medicamentos que utilizavam o maior desconto sobre os preços inseridos na tabela da ABCFARMA, como critério de julgamento das propostas.

No entanto, o Tribunal de Contas superou o entendimento acima relacionado com a publicação, em 16 de novembro de 2020, do **Parecer - C PAC00 – 6/2020**[1], guinando a orientação geral sobre o tema no sentido de ser necessário que os Municípios deste Estado, na formação dos preços para aquisição de medicamentos, utilizem múltiplas fontes de pesquisa de preços, não mais se limitando exclusivamente aos parâmetros definidos por umas das tabelas referenciais, tais como da CMED, ABCFARMA, CAP e BPS, ou até mesmo à consulta básica de preço com fornecedores, veja:

EMENTA – CONSULTA – EXECUTIVO MUNICIPAL – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – FORMAÇÃO DE PREÇOS – POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DAS TABELAS CMED, ABCFARMA, CAP E BPS COMO

[1] Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/8f0089e3-8169-4852-90d6-da00332994d9 . Acesso: 09/01/24.

> **PARÂMETRO – UTILIZAÇÃO DE DIVERSAS FONTES DE PESQUISA DE PREÇOS – FORMAÇÃO DA CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS – METODOLOGIA PARA FIXAÇÃO DE VALOR ESTIMADO.**
>
> 1. Pode o Município, na formação de preços para aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS, porém, estas não devem ser a única fonte de pesquisa para a formação do preço de referência ou para determinar o preço máximo a ser dispendido pela Administração.
>
> 2. **A pesquisa de preços deve ser a mais abrangente possível, buscando diversas fontes de consulta, por meio da formação da cesta de preços aceitáveis**, incluindo para isso a cotação com fornecedores, sistemas de banco de dados, catálogos de segmentos especializados, atas de registro de preços, consulta a sistema de compras, contratações semelhantes e orçamentos obtidos junto a fornecedores. A pesquisa só poderá se limitar a cotações de fornecedores quando não foi possível obter preços referenciais nos segmentos anteriormente citados, devendo ser justificada nos autos do processo de contratação.
>
> 3. Devem ser utilizados, como método de obtenção do preço estimado, a média, mediana ou menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros usados na pesquisa, desconsiderando os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. (TCE/MS - TC/5562/2019 – PARECER C – PAC00 – 6/2020 - Tribunal Pleno - Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo - Data de Julgamento: 29/10/2020. Publicado no DOETC-MS 2674, de 16/11/2020).

Em que pese o esforço argumentativo do jurisdicionado, a Decisão Singular DSG – G.RC 11560/2020, mencionada em sua defesa, não tem compatibilidade com os procedimentos auditados, haja vista que no TC/2371/2020 foi declarada a regularidade de uma licitação que visava a aquisição de medicamentos instaurada em 17/1/2020, ou seja, sob a égide da orientação geral antecessora ao Parecer supracitado.

Naquele processo é certo que o Conselheiro relator ponderou a aplicação do disposto no art. 24, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42 – LINDB), que determina que a revisão da validade de ato, no âmbito da esfera administrativa e controladora, deve levar em consideração **as orientações gerais da época em que ele foi produzido**, como forma de se garantir **segurança jurídica** às condutas praticadas pelos agentes públicos face à mutabilidade de normas e interpretações ao longo do tempo.

A mencionada disposição da LINDB, a meu ver, não ampara os Pregões Presenciais nº 1/2021 e 14/2022, visto que eles foram evidentemente iniciados após a publicação do Parecer - C PAC00 – 6/2020. Consequentemente, o gestor deveria ter balizado os preços dos medicamentos por meio de múltiplas fontes de pesquisa e não somente pelas informações de determinada tabela referencial.

Além do mais, o gestor não se desincumbiu de provar o alegado desinteresse de fornecedores comercializarem medicamentos com o município, caso não sejam observados os preços da ABCFARMA, tampouco consta essa informação nas justificativas e estudos técnicos preliminares dos citados procedimentos licitatórios, melhor instruídos nos processos TC/1184/2021 e TC/5060/2022.

Logo, a utilização exclusiva de valores constantes em determinada tabela referencial, sobretudo aquela elaborada pela própria instituição privada que defende interesses de determinada categoria, como é o caso da ABCFARMA[2], não supre a necessidade de realização de pesquisa de mercado com outras fontes, a fim de se congregar a realidade dos preços praticados no mercado e no âmbito da Administração Pública, na forma do art. 15, inciso V, da Lei (federal) 8.666/93 e do Parecer - C PAC00 – 6/2020.

No tocante aos achados referenciados nos **itens 3.2** do RAUD nº 12/2023 - **preços superiores aos estabelecidos pela CMED -** e **3.3 - preços superiores aos praticados por outros entes da administração pública -** A DFS também identificou medicamentos licitados com valor acima do teto estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), bem como superiores às médias ponderadas dos preços registrados no Banco de Preços em Saúde (BPS).

Confrontando as planilhas elaboradas pela equipe técnica (fls. 539-542), verifico o seguinte panorama:

Pregão nº	TC nº	Qntde. de Medicamentos com preços acima do BPS	Qntde. de Medicamentos com preços acima da CMED
19/2021	4735/2021	10	8
25/2021	5538/2021	10	1
67/2021	26/2022	5	4
2/2022	não remetido	10	3
91/2022	não remetido	5	-
14/2022	5060/2022	20	14

Os jurisdicionados nada manifestaram a despeito das constatações acima.

É sabido que a aquisição de medicamentos consiste num dos setores que solidificam a promoção do direito à saúde, mas ao mesmo tempo, representa um setor com grande impacto financeiro para a Administração Pública, por isso surge a necessidade de gerenciamento efetivo para se evitar desperdícios de recursos públicos.

O setor farmacêutico está regulamentado pela Lei (federal) nº 10.742/2003, criando em seu art. 5º a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), a qual atua na regulação econômica do mercado de medicamentos e no estabelecimento de critérios para a fixação e o ajuste dos preços de medicamentos.

[2] Disponível em: https://site.abcfarma.org.br/sobre/ . Acesso: 09/01/24.

A CMED estabelece limites para preços de medicamentos, adota regras que estimulam a concorrência no setor, monitora a comercialização e aplica penalidades quando suas regras são descumpridas. É responsável também pela fixação e monitoramento da aplicação do desconto mínimo obrigatório para compras públicas[3].

Pelas regras atuais, antes que um medicamento possa ser comercializado no país, é preciso obter tanto o registro sanitário na Anvisa quanto a autorização de preço máximo pela CMED, que é divulgado no site da Anvisa.

A Lei (federal) nº 10.742/2003 estabelece ainda que a comercialização de medicamentos com preços superiores ao estabelecido na CMED sujeita os infratores às sanções, conforme dispõe o art. 8º, abaixo transcrito:

> **Art. 8º** O descumprimento de atos emanados pela CMED, no exercício de suas competências de regulação e monitoramento do mercado de medicamentos, bem como o descumprimento de norma prevista nesta Lei, sujeitam-se às sanções administrativas previstas no art. 56 da Lei no 8.078, de 1990.
>
> **Art. 56** - As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:
>
> I - multa;
>
> II - apreensão do produto;
>
> III - inutilização do produto;
>
> IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
>
> V - proibição de fabricação do produto;
>
> VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
>
> VII - suspensão temporária de atividade;
>
> VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
>
> IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
>
> X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
>
> XI - intervenção administrativa;
>
> XII - imposição de contrapropaganda.
>
> **Parágrafo único.** As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

[3] Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed . Acesso: 09/01/2024.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) veda a prática de fornecimento de medicamentos por preços superiores aos estabelecidos pela CMED, conforme dispõe o art. 41, abaixo transcrito:

> **Art. 41.** No caso de fornecimento de produtos ou de serviços sujeitos ao regime de controle ou de tabelamento de preços, **os fornecedores deverão respeitar os limites oficiais sob pena de não o fazendo, responderem pela restituição da quantia recebida em excesso, monetariamente atualizada, podendo o consumidor exigir à sua escolha, o desfazimento do negócio, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.**

Embora a disposição acima advenha de legislação que ampara o setor privado, é fato que guarda evidente compatibilidade com as condições impostas ao Poder Público para realização de suas compras, conforme preconiza o art. 15, III, da Lei (federal) 8.666/93, a conferir:

> **Art. 15**. As compras, sempre que possível, deverão:
>
> (...)
>
> **III** - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

O Banco de Preços em Saúde (BPS), por sua vez, é um sistema desenvolvido pelo Ministério da Saúde que se destina ao registro e à consulta de informações de compras de medicamentos e produtos para a saúde realizadas por instituições públicas e privadas. A partir de consultas realizadas em tal sistema, há maior efetividade quanto ao atendimento das disposições do art. 15, inciso V, da Lei (federal) nº 8666/93:

> **Art. 15**. As compras, sempre que possível, deverão:
>
> (...)
>
> **V -** balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A jurisprudência do TCU há muito consolidou que 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 e muitas vezes não refletem a média dos preços praticados aos

demais órgãos públicos (Acórdãos 2.150/2015-TCU-Plenário e 3.016/2012-TCU-Plenário).

A Administração Pública, portanto, tem o dever de adquirir medicamentos abaixo do valor da tabela CMED, bem como dentro de uma margem razoável de preços descrita no BPS, para não incorrer em infração às normas reguladoras do mercado de medicamentos e danos ao erário.

Nesse passo, a pesquisa de preços para a aquisição de medicamentos é considerada uma das fases mais relevantes, amparada pelo princípio da eficiência e legalidade, pois ela objetiva aproximar a Administração Pública do preço praticado no mercado e perante outros órgãos públicos, garantindo a fixação de preços justos para o bem ou serviço a ser adquirido. Inclusive, cabe reforçar que o Parecer - C PAC00 – 6/2020 trouxe maior elucidação aos parâmetros para formação da denominada “cesta de preços aceitáveis” nas licitações de medicamentos, a partir da conjugação de fontes múltiplas de pesquisa.

Sabendo-se, desse modo, que a CMED determina o valor máximo que um determinado medicamento possa atingir e que o BPS demonstra uma margem razoável da variação dos preços destes medicamentos para o Poder Público, não é admissível que o município licite, sem justificativa aparente, medicamentos em valores superiores aos registrados nas mencionadas tabelas, tal como fora constatado pela DFS em Taquarussu.

No item **3.4 do RAUD 12/2023 - deficiência no planejamento para a aquisição de medicamentos** - a DFS apontou a necessidade do município estabelecer um Plano Anual de Contratações e a Relação Municipal de Medicamentos, capazes de prever e planejar antecipadamente a aquisição de todos os medicamentos que serão realizados no exercício.

A Srª Letícia Janaína Neves Machado, Secretária Municipal de Saúde, informou, em 1º/6/2023, que a elaboração da Relação Municipal de Medicamentos já estava em andamento com base na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), assim como que o planejamento das futuras aquisições já considera as demandas mais comuns que advém da via judicial (fls. 13 e 557).

Assim sendo, considerando a informação de que a Administração municipal já iniciou a implementação de medidas com vistas a melhorar o planejamento das aquisições de medicamentos, convém adotar como razões de decidir as conclusões expostas pela DFS no RAUD 12/2023, assim como acolher as medidas propostas a respeito desse tópico.

Em relação ao **item 3.5 – estoque zerado de diversos medicamentos,** os auditores constataram que a Farmácia Central do Município estava com o estoque zerado para diversos medicamentos (fl. 489), bem como informaram que atualmente existe um problema de oferta de medicamentos causado, em grande maioria, pela pandemia da Covid-19 e pelo conflito entre Ucrânia e Rússia.

Somado a isso, a Divisão verificou que várias empresas que ganharam a licitação promovida pelo Consórcio Público do Vale do Ivinhema (CODEVALE), do qual Taquarussu faz parte, atrasaram a entrega ou não entregaram diversos medicamentos, tal como consta na declaração emitida pela Secretária Municipal de Saúde (fl. 15):

> "Declaro para os devidos fins que a aquisição de medicamentos através de ATA de Registro de Preço do Consórcio Público de Desenvolvimento Vale do Ivinhema - CODEVALE, tem o intuito de ajudar nesta aquisição, porém o município de Taquarussu vem tendo algumas dificuldades com as empresas participantes desta ATA.
>
> As dificuldades enfrentadas começam na quantidade de medicamento solicitada, tendo em vista que o município tem 3.588 habitantes segundo o IBGE, isto faz com que o número de medicamentos pedido seja pequeno. Ocasionando a não entrega de medicamento de algumas empresas.
>
> Outra dificuldade é a entrega fracionada destes medicamentos (conforme anexo em arquivo) o que faz a Farmácia Básica e a farmácia do hospital ficarem sempre com estoque incompleto, causando dificuldade em relação a gestão e a população que na sua maioria é de baixa renda e também da gestão e a equipe de médicos do hospital.
>
> Não menos grave é a demora de algumas empresas na entrega destes medicamentos (conforme anexo em arquivo), ficando meses para fazer a entrega, assim a população carente fica desassistida e a gestão não tem uma data exata de quando o estoque será reestabelecido.
>
> Vale ressaltar que além destas dificuldades citadas, muitos medicamentos não foram adquiridos nas ATAs do CODEVALE devido ao valor orçado estar acima da tabela CMED."

Com amparo da sinalização dos auditores, a Ata de Registro de Preços nº 1/2022 (atualmente vigente) prevê que a responsabilidade pela aplicação das penalidades às fornecedoras que descumprirem a avença recai ao município contratante, mas que, não obstante isso, o CODEVALE não poderia se omitir diante dessas situações, que geram prejuízos a todos os municípios integrantes do consórcio (fl. 525-526).

Em declaração, a citada Secretária de Saúde informou que possuía dúvidas quanto a competência para aplicar as penalidades às empresas descumpridoras das obrigações dispostas nas atas de registro de preços, mas que encaminharia as situações à procuradoria jurídica, para que esta tomasse as medidas cabíveis (fl. 14).

Assim é que restou demonstrada a falha da gestão municipal no controle dos recebimentos dos medicamentos e penalizações das fornecedoras inerentes das licitações promovidas pelo CODEVALE, cuja responsabilidade recai evidentemente ao município contratante.

Logo, impõe-se **recomendar** aos gestores que adotem as medidas necessárias para suprir o desfalque da farmácia municipal, assim como para penalizar as empresas que descumprirem os prazos e quantitativos decorrentes das licitações realizadas pelo próprio município ou pelo mencionado consórcio público.

Noutro vértice, a DFS considera pertinente realizar uma auditoria no CODEVALE para identificar problemas e propor a adoção de melhorias na gestão, entretanto, alertou que a competência para apreciar os atos praticados pelo citado consórcio recai à relatoria do d. Auditor Cons. Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, nos termos da *Relação de Jurisdicionados e Relatoria – Biênio 2023/2024* (fl. 537).

Desse modo, acolho a proposta da Divisão para remeter cópia do RAUD 12/2023 ao Auditor Cons. Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, para que ele possa deliberar a respeito da matéria destacada em relação ao CODEVALE.

No referente ao item **3.6 - aquisição de medicamentos sem amparo no Pregão Presencial nº 14/2022 –** a auditoria constatou que a empresa Anilton Segobia Cruz Eireli vendeu, para Prefeitura de Taquarussu, alguns medicamentos no Pregão Presencial nº 14/2022 que não lhe foram adjudicados e, com isso, não foram concedidos descontos sobre o preço desses medicamentos, tal como ocorreu nos demais que efetivamente foram vencidos por ela.

Sobre o tópico em questão, entendo que a matéria ventilada deverá ser objeto de apreciação nos próprios autos do TC/5060/2022, porque aborda a execução das respectivas contratações derivadas do Pregão Presencial nº 14/2022 com possível lesão ao erário, o que foge, na minha visão, do escopo da auditoria realizada (item 1.3 - fl. 520).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** dos atos de gestão praticados no município de Taquarussu, nos exercícios de 2021 e 2022, em razão da(o):

1. realização de licitações com critério de julgamento pautado no maior percentual de desconto sobre a tabela da ABCFARMA, em desconformidade com os arts. 14, caput, e 15, III e § 1º, da Lei (federal) nº 8.666/93;

2. registro de medicamentos com preços superiores aos estabelecidos pela CMED, em dissonância com o art. 6º, II, da Lei (federal) nº 10.742/2003;

3. registro de medicamentos com preços muito superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública, em desconformidade com o art. 15, V, da Lei nº 8.666/93;

II – determinar, com fundamento nos arts. 61, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao Sr. **Clóvis José do Nascimento** (Prefeito de Taquarussu)

e à Srª **Letícia Janaína Neves Machado** (Secretária Municipal de Saúde), ou a quem sucedê-los nos cargos, que:

1. não realizem procedimentos licitatórios que utilizem como critério de julgamento o maior desconto sobre a tabela ABCFARMA;

2. não adquiram medicamentos por preços superiores aos estabelecidos pela CMED;

3. observem os preços praticados por outros entes públicos nas compras de medicamentos;

4. elaborem um plano anual de contratações que preveja todas as aquisições de medicamentos a serem realizadas durante o ano, inclusive as que são comumente determinadas por decisão judicial;

5. elaborem a Relação Municipal de Medicamentos de Taquarussu;

III – recomendar, ao Sr. **Clóvis José do Nascimento** (Prefeito de Taquarussu) e à Srª **Letícia Janaína Neves Machado** (Secretária Municipal de Saúde), ou a quem sucedê-los nos cargos, que:

1. adotem as orientações contidas no **Parecer-C PAC00 – 6/2020**, deste Tribunal, como parâmetro para a formação dos preços para as próximas licitações de aquisição de medicamentos;

2. adotem as medidas necessárias para suprir o desabastecimento da farmácia municipal, assim como para penalizar as empresas que descumprirem os prazos e quantitativos decorrentes das licitações realizadas pelo próprio município ou pelo CODEVALE;

IV – aplicar multa solidária ao Sr. **Clóvis José do Nascimento** (Prefeito de Taquarussu) e à Srª **Letícia Janaína Neves Machado** (Secretária Municipal de Saúde)**,** no valor equivalente ao de **100 (cem) UFERMS**, pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso **I** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012;

V – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do(s) responsável(is), para que o(s) apenado(s) pague(m) os valores da(s) multa(s) que lhe foi(ram) infligida(s) e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno;

VI – monitorar, com fundamento no art. 31, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, o cumprimento e a efetividade da adoção da(s) medida(s) determinada(s) ao(s) responsáveis(es) no inciso **III,** dos termos dispositivos desse Voto, fixando-lhes, para tanto, **o prazo de 180 (cento e oitenta) dias** para que comprove(m), nestes autos, o atendimento das citadas determinações, convindo alertar que eventual descumprimento ensejará a

apuração de responsabilidade com possibilidade aplicação de multa, nos termos do art. 41 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

VII – trasladar cópia deste Voto para os autos dos TC/1184/2021, TC/4735/2021, TC/5538/2021, TC/26/2022 e TC/5060/2022, autuados em apartado a esta auditoria;

IX – encaminhar cópia do Relatório de Auditoria RAUD DFS 12/2023 ao r. **Auditor Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel,** para que, diante dos fatos narrados no item 2 do citado relatório, determine as providências que entender cabíveis;

X – intimar o(s) interessado(s) acerca do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos atos de gestão praticados no município, determinar ao Prefeito a época e a Secretária Municipal de Saúde, recomendar aos gestores, aplicar multa aos responsáveis, monitorar o cumprimento e a efetividade da adoção das medidas determinadas aos responsáveis, transladar cópia deste voto para os autos dos TC/1184/2021, TC/4735/2021, TC/5538/2021, TC/26/2022 e TC/5060/2022, autuados em apartado a esta auditoria, e encaminhar cópia do Relatório de Auditoria RAUD DFS 12/2023.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 30 de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

KBV / VAB