ACÓRDÃO - AC00 - 565/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/8659/2019
PROTOCOLO	: 1989862
PROCESSOS EM APENSO	: TC/13290/2018; TC/22797/2017; TC/3812/2018; TC/5238/2019; TC/9997/2018.
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: MUNICIPIO DE JARDIM
JURISDICIONADOS	: 1. GUILHERME ALVES MONTEIRO 2. MARCELLY FREITAS TRINDADE.
ADVOGADOS	: COIMBRA & PALHANO ADVOGADOS ASSOCIADOS SS OAB/MS Nº 465/2010; LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO OAB/MS Nº 11.678-A; LUCIANE FERREIRA PALHANO OAB/MS Nº 10.362.
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – OBJETO – EXAME DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – PREGÃO PRESENCIAL E DISPENSAS DE LICITAÇÃO – ACHADOS – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 65/2018 E DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 15/2018 – ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS – REGULARIDADE – DEMAIS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E DISPENSAS – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS COM VALORES ACIMA DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS (CMED) – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÕES – MONITORAMENTO.

1. A partir de 2020, o Tribunal de Contas passou a ter o entendimento, com a publicação do Parecer-C PAC00 – 6/2020, 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 apenas aos parâmetros definidos pelas tabelas da CMED, ABCFARMA, CAP e BPS, ou até mesmo à consulta básica de preço com fornecedores.

2. É declarada a regularidade do procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 65/2018 e da Dispensa de Licitação nº 15/2018, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012.

3. Declara-se a irregularidade dos demais procedimentos licitatórios e dispensas de licitação, apontados no relatório de Auditoria e no voto, nos quais restou evidenciada a aquisição de medicamentos com valores acima do limite da tabela CMED (art. 8º da Lei Federal 10.742/2003 e art. 41 da Lei Federal 8.090/1990 c. c. art. 15, III, da Lei Federal 8.666/1993), e aplica-se a sanção de multa aos responsáveis.

4. Determina-se ao atual Prefeito e ao Secretária Municipal de Saúde, ou quem sucedê-los nos respectivos cargos, a adoção das medidas necessárias para que oficie à CMED comunicando as infrações declaradas, em especial, no que tange à aquisição de medicamentos pelo município no período, cujos valores superaram o limite máximo

estipulado pela referida instituição; a adoção de medidas, administrativas ou judiciais, junto às fornecedoras relacionadas no relatório, para ressarcir os cofres públicos em relação às diferenças de valores pagos em relação aos medicamentos que superaram o limite estabelecido pela CMED, sob pena de impugnação das respectivas quantias; e a adoção das 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 realizadas pelo Município.

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 2ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 28 de fevereiro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, no sentido de declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade**: **1.** do procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 65/2018, autuado sob o processo nº TC/13290/2018; **2.** da Dispensa de Licitação nº 15/2018; declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** dos procedimentos licitatórios e dispensas de licitação realizados para aquisição de medicamentos com valores acima dos limites estabelecidos pela CMED, nos períodos de 2017 e 2018, abaixo elencados: **1.** Pregão Presencial nº 29/2017, protocolo nº 1803908; **2.** Pregão Presencial nº 64/2017, autuado no processo nº TC/22797/2017; **3.** Pregão Presencial nº 75/2018, autuado no processo nº TC/5238/2019; **4.** Dispensa de Licitação nº 53/2017; **5.** Dispensa de Licitação nº 47/2018; **6.** Dispensa de Licitação nº 57/2018; **7.** Dispensa de Licitação nº 72/2018; **determinar**, com fundamento na regra dos arts. 61, II, e 64, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao atual Prefeito de Jardim e ao Secretário Municipal de Saúde, ou a quem sucedê-los no cargo respectivo: **1.** a adoção das medidas necessárias para que oficie à CMED comunicando as infrações declaradas, em especial, no que tange à aquisição de medicamentos pelo município de Jardim, no período de 2017 e 2018, cujos valores superaram o limite máximo estipulado pela referida instituição; **2.** a adoção de medidas, administrativas ou judiciais, junto às fornecedoras relacionadas no RAUD nº 11/2019, para ressarcir os cofres públicos em relação às diferenças de valores pagos em relação aos medicamentos que superaram o limite estabelecido pela CMED, sob pena de impugnação das respectivas quantias; **3.** a adoção das 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 realizadas pelo Município de Jardim; **aplicar multas** ao Sr. **Guilherme Alves Monteiro**, ex-Prefeito de Jardim, e a Sra. **Marcelly Freitas Trindade**, ex-Secretária Municipal de Saúde, no valor equivalente ao de **50 (cinquenta) UFERMS**, para cada um, pelas infrações

descritas nos termos dispositivos do inciso II, alíneas “a, b, c, d, e, f, e g” 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 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; **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) responsável(eis), dos termos dispositivos desse Voto, fixando-lhe(s), para tanto, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que comprove(m) nesses autos o atendimento das citadas determinações, convindo alertar que eventual descumprimento poderá resultar na instauração de procedimento de 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 processos **TC/13290/2018, TC/22797/2017, TC/3812/2018, TC/5238/2019, TC/9997/2018,** autuados em apenso; e **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).

Campo Grande, 28 de fevereiro de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos refere-se ao Relatório de Auditoria RAUD-DFS nº 11/2019, realizado pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), nas sedes da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Saúde de Jardim, tendo como objeto o exame de conformidade dos processos de aquisição de medicamentos (procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades), ocorridos nos exercícios de 2017 e 2018.

A equipe de auditores identificou e auditou sete procedimentos licitatórios na modalidade pregão presencial e cinco processos de dispensa licitatória, que foram realizados pela Administração Municipal de Jardim para aquisição de medicamentos integrantes do componente básico da assistência farmacêutica (CBAF), do componente estratégico da assistência farmacêutica (CEASF), bem como para o atendimento de determinações judiciais, no período compreendido de 2017 a 2018.

Ao final dos trabalhos de auditoria foram constatadas as seguintes irregularidades (RAUD nº 11/2019 – pç. 9, fls. 526-541):

1. Ausência de remessa obrigatório do Pregão Presencial nº 29/2017 e fases subsequentes ao TCE/MS (item 2.1)
2. Inexistência de planejamento na aquisição de medicamentos (item 2.2);
3. Preços de medicamentos acima dos limites impostos pela regulação do mercado (item 2.3 – questão de auditoria nº 1);
4. Preços superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública (item 2.4 - questão de auditoria nº 2);

Diante do exposto, a Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) propôs a adoção das seguintes medidas (fls. 539-540):

1. Aplicação de multa contra o Prefeito Municipal, Sr. Guilherme Alves Monteiro, pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.1 e 2.2;
2. Aplicação de multa contra a Secretária Municipal de Saúde, Sra. Marcelly Freitas Trindade, pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.1 a 2.4;
3. Seja determinada aos gestores a observância dos preços máximos de venda de medicamentos estabelecidos pela CMED nas próximas licitações formalizadas pela Prefeitura de Jardim;
4. Seja determinada aos gestores a adoção de medidas no sentido de obter o ressarcimento de valores pagos pela Administração que excederam os limites estabelecidos pela CMED, pelos motivos apontados no item 2.3;

5. Seja recomendado aos gestores que utilizem o Banco de Preços em Saúde, tanto na fase de pesquisa de preço quanto como critério de aceitabilidade das propostas, de forma a balizar os valores pagos pelos medicamentos pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública;

6. Seja recomendada aos atuais gestores a elaboração de um plano anual de contratações na área da saúde, dentro do qual estejam previstas as aquisições de medicamentos, conforme exposto no subitem 2.2;

7. Seja oficiada a CMED – Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – em razão de os preços dos medicamentos serem superiores aos limites estabelecidos;

Determinou-se a reunião destes autos com os processos autuados em relação aos procedimentos licitatórios auditados, sendo eles o TC/22798/2017, TC22798/2017, TC/3812/2018, TC/99997/2018, TC/13290/2018 e TC/5238/2019 e TC/9341/2018, nos termos do Despacho G.FEK 4446/2020 (pç. 11, fl. 543).

Em prestígio ao contraditório e à ampla defesa, foi determinada a intimação do Sr. Guilherme Alves Monteiro, ex-Prefeito de Jardim, e da Srª Marcelly Freitas Trindade, ex-Secretária Municipal de Saúde (fls. 552-554, 585-587), entretanto, apenas o primeiro compareceu e apresentou justificativas nos autos (fls. 593-598), conforme certificado no Despacho G.FEK 18163/2022 (fl. 599).

A Divisão de Fiscalização de Saúde reavaliou o presente processo a partir das justificativas apresentadas pelo jurisdicionado, todavia, entendeu persistirem as irregularidades apontadas (ANA DFS – 5496/2022, pç. 50, fls. 600-604).

Na sequência, o membro do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer PAR 3ªPRC 9263/2022, opinando pela adoção do seguinte julgamento (pç. 52, fls. 606-610):

> **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 e inciso II, da mesma lei:
>
> **a)** Item 2.1: Ausência de remessa obrigatória do Pregão Presencial nº 29/2017 e fases subsequentes ao TCE-MS - violação ao art. 13, inciso II, b, da Resolução TCE/MS nº 54/2016, vigente à época;
>
> **b)** Item 2.2: Inexistência de planejamento para a aquisição de medicamentos – Violação ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2001;
>
> **c)** Item 2.3: Preços de medicamentos acima dos limites impostos pela regulação do mercado – Violação ao artigo 8º, caput, da Lei Federal nº 10.742/2003 e artigo 41, caput, da Lei nº 8.078/1990;
>
> **d)** Item 2.4: Preços superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública – Violação ao artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93;

II – APLICAR MULTA aos senhores Guilherme Alves Monteiro e Marcelly Freitas Trindade, 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– DETERMINAÇÃO 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) Elabore plano anual de compras, dentro do qual estejam previstas todas as compras de medicamentos a serem realizadas no exercício financeiro posterior àquele em que o plano seja elaborado;

c) 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;

d) Adote medidas no sentido de obter o ressarcimento de valores pagos pela Administração que excederam os limites estabelecidos pela CMED;

e) Adote providências com a finalidade de encaminhar o Pregão Presencial nº 29/2017 para que seja realizada a devida fiscalização por esta Corte de Contas, nos termos previstos no art. 13, inciso II, b, da Resolução TCE/MS nº 54/2016, comprovando esta ação nos presentes autos com o demonstrativo de recebimento no Protocolo TC/MS, sob pena de impugnação total de valores, bem como as sanções legais pertinentes;

IV - COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Com amparo das planilhas de fl. 529, observo que o município de Jardim instaurou, nos exercícios de 2017 e 2018, sete procedimentos licitatórios e realizou cinco dispensas de licitação para a aquisição de medicamentos, nos termos abaixo transcritos:

Procedimentos Licitatórios				
Pregão Presencial nº	**Objeto**	**Ata nº**	**TC**	**Valor**
29/2017	Medicamentos estratégicos	11/2017	1803908	R$ 327.108,80
58/2017	Medicamentos estratégicos	38/2017	22798/2017	R$ 229.123,50
64/2017	Farmácia Básica	33/2017	22797/2017	R$ 1.041.911,50
98/2017	Ordens Judiciais	2/2018	3812/2018	R$ 134.171,40
54/2018	Farmácia Básica	45/2018	9997/2018	R$ 363.167,70
65/2018	Farmácia Básica	51/2018	13290/2018	R$ 783.474,81
75/2018	Farmácia Básica	52/2018	5238/2019	R$ 216.694,50
Dispensas de Licitação				
Dispensa nº	**Objeto**	**Contrato**	**TC**	**Valor**
53/2017	Ordem Judicial	86/2017	-	R$ 8.495,49
15/2018	Ordem Judicial	29/2018	-	R$ 10.560,00
47/2018	Farmácia Básica	66/2018	-	R$ 5.080,00
57/2018	Ordem Judicial	84/2018	-	R$ 7.986,56
72/2018	Ordem Judicial	104/2018	-	R$ 13.593,84

As aquisições auditadas contemplam medicamentos inseridos no componente básico da assistência farmacêutica (CBAF), no componente estratégico da assistência farmacêutica (CEASF), bem como para o atendimento de determinações judiciais, sendo que, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Saúde elencou os seguintes achados:

1. Ausência de remessa obrigatória do Pregão Presencial nº 29/2017 e fases subsequentes ao TCE/MS (item 2.1)
2. Inexistência de planejamento na aquisição de medicamentos (item 2.2);
3. Preços de medicamentos acima dos limites impostos pela regulação do mercado (item 2.3 – questão de auditoria nº 1);
4. Preços superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública (item 2.4 - questão de auditoria nº 2);

O direito/dever à saúde está fundado no art. 196, da Constituição Federal, o qual é *"(...) garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."*

A Lei (federal) nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde (Lei Orgânica da Saúde), incluiu, no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), a política pública de Assistência Farmacêutica, conforme se vê do art. 6º, alínea "d", da referida legislação:

> Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

> I - a execução de ações:
>
> (...)
>
> d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

A Portaria nº 204/2007, do Ministério da Saúde, estabeleceu a competência tripartite dos entes federativos para o financiamento das ações e serviços de saúde contemplados na gestão do SUS (art. 2º), bem como o repasse de recursos federais aos estados e municípios em blocos de financiamento, dentre os quais destaca-se o bloco da assistência farmacêutica (art. 4º, IV). Ainda, tais repasses devem ocorrer na modalidade fundo a fundo, conforme se extrai do art. 5º, da norma em comento.

A partir dessas premissas, passo ao exame e julgamento da matéria.

Quanto ao **item 2.1** do RAUD nº 11/2019 – **ausência de remessa obrigatória do Pregão Presencial nº 29/2017** – a equipe técnica identificou que o citado procedimento licitatório não foi remetido ao Tribunal, embora tenha atingido o valor da alçada mínima de remessa obrigatória, conforme disposto no art. 13, II, "b", da Resolução TCE/MS nº 54/2016 (vigente à época).

Em resposta, o Sr. Guilherme Alves Monteiro, ex-Prefeito de Jardim, alegou que a "*ausência da remessa não trouxe qualquer prejuízo para o interesse público, uma vez que todo procedimento mirou os princípios basilares e norteadores da prática administrativa*" (pç. 48, fls. 596-597).

Compulsando o protocolo nº 001803908, verifico que o jurisdicionado enviou o Pregão Presencial nº 29/2017 para esta Corte de Contas em 25/4/2017, todavia a respectiva documentação foi arquivada pelo setor de protocolo, constando a seguinte observação (fl. 69 – Protocolo nº 001803908):

> "Em arquivamento", oportunidade em que, se necessário poderão ser consultados para subsídio da análise técnica. (Solicitado pelo protocolo após a extinção das inspetorias)"

Como visto, a documentação relativa ao procedimento licitatório em questão foi remetida ao Tribunal tempestivamente, entretanto, foi arquivada e colocada à disposição da análise técnica que, ao longo dos anos, não a autuou como processo, tendo somente avaliado os atos praticados pelo gestor público quando da Auditoria realizada no município de Jardim, no ano de 2019.

O art. 120, do Regimento Interno vigente à época (aprovado pela Resolução TC/MS nº 73/2013) dispõe que o julgamento das fases de uma contratação pública ocorreria de forma distinta, porém, seguindo-se a cronologia dos eventos (procedimento licitatório, formalização contratual, execução contratual):

> Art. 120. O controle externo dos atos de contratação pública e de execução do objeto do contrato será exercido, pelo Tribunal, nos âmbitos das seguintes fases:
>
> I - *primeira fase*, na qual serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade do procedimento:
>
> (...)
>
> § 1º Os julgamentos das matérias nos âmbitos das *primeira*, *segunda* e *terceira fases* são juridicamente distintos; todavia, em decorrência da cronologia dos eventos:
> I - a matéria compreendida no âmbito da *fase* subsequente não poderá ser julgada antes do julgamento da matéria compreendida no âmbito da *fase* antecedente;
> II - será sobrestado o julgamento de matéria no âmbito da *fase* subsequente, se houver matéria compreendida no âmbito da *fase* antecedente na pendência de julgamento.

Nos termos da disposição acima, o exame das etapas posteriores à primeira fase fica sobrestado até que haja o julgamento acerca dela, sendo que, no caso em testilha, tendo ocorrido a remessa da citada documentação pelo gestor, fato é que, por ele, houve o atendimento da disposição normativa vigente à época.

Logo, embora a documentação remetida pelo jurisdicionado não tenha sido apreciada ou julgada no âmbito do controle prévio, também não houve a expedição de qualquer intimação a ele comunicando o arquivamento do protocolo ou a necessidade de se remeter novamente os dados e documentos da prestação de contas.

Assim sendo, não há como acolher a proposição da divisão técnica de saúde quanto a este tópico, visto que a documentação considerada ausente foi remetida tempestivamente a esta Corte pelo jurisdicionado, a qual estava à disposição para exame desde o protocolo realizado em 25/4/2017, conforme se verifica do Termo de Baixa (fl. 69), do protocolo nº 1803908.

Prosseguindo ao exame do **item 2.2** – **Inexistência de planejamento para aquisição de medicamentos** - a DFS considera que a Administração Municipal de Jardim poderia ter se planejado melhor para a aquisição dos medicamentos não pactuados no âmbito do SUS e dos decorrentes de decisão judicial, com a elaboração de um plano anual de compras de medicamentos, com base no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2011.

O jurisdicionado discorda da assertiva técnica, aduzindo que pelo fato de os processos de dispensa licitatória tratarem de atendimento de ordens judiciais, não seria possível uma análise prévia e planejamento de quantidade e tipos de medicamentos, não havendo que se falar em ausência de planejamento nos respectivos processos de compra. Por fim, afirmou que somente a partir de 2020 foi confeccionada por este Tribunal a Cartilha de Aquisição de Medicamentos, que

facilitou o entendimento a respeito das orientações sobre o tema aos gestores públicos (fls. 597-598).

De início, é importante destacar que o tópico de auditoria em questão versa sobre as aquisições de medicamentos não inseridos no componente básico da assistência farmacêutica (CBAF) ou do componente estratégico (CEASF). Logo, foram auditados processos administrativos que foram realizados para atender demandas judiciais e casos pontuais que são subsidiados exclusivamente pelo município, sendo eles:

Procedimentos Licitatórios				
Pregão Presencial nº	**Objeto**	**Ata nº**	**TC**	**Valor**
98/2017	Ordens Judiciais	2/2018	3812/2018	R$ 134.171,40
Dispensas de Licitação				
Dispensa nº	**Objeto**	**Contrato**	**TC**	**Valor**
53/2017	Ordem Judicial	86/2017	-	R$ 8.495,49
15/2018	Ordem Judicial	29/2018	-	R$ 10.560,00
57/2018	Ordem Judicial	84/2018	-	R$ 7.986,56
72/2018	Ordem Judicial	104/2018	-	R$ 13.593,84

Ao examinar o procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 98/2017 e a respectiva formalização da Ata de Registro de Preços nº 2/2018, autuados no processo nº TC/3812/2018, percebo **já ter sido declarada regular a respectiva prestação de contas por este Tribunal, nos termos do Acórdão AC01 1535/2018** (fls. 393-395 – TC 3812/2018), razão pela qual entendo não ser possível reavaliar os atos praticados.

Logo, eventuais irregularidades afetas à citada prestação de contas deveriam ter sido tratadas nos autos do TC/3812/2018, cuja análise, neste momento processual, ofenderia os princípios da c*oisa julgada administrativa* e *imutabilidade das decisões*.

De toda forma, assiste razão à argumentação lançada pelo gestor público em sua defesa, haja vista que nas demandas judiciais envolvendo direito à saúde geralmente há determinação ao ente para fornecer os medicamentos de forma contínua e ininterrupta ao beneficiário, pelo tempo que for necessário e na quantidade suficiente que garanta a eficácia dos tratamentos. Não obstante, tais determinações por vezes contém um exíguo prazo para o cumprimento, incompatível com o trâmite burocrático de uma contratação pública.

Não há como impor ao gestor a realização de planejamento anual de aquisições de medicamentos que evidentemente decorrem de situações imprevisíveis, que partem de ações judiciais esporádicas e de acordo com uma necessidade indeterminada da sociedade local, seja qualitativa ou quantitativa. Ou seja, não há como se planejar quantas ações judiciais serão ajuizadas contra o município em determinado período, quais e quantos medicamentos serão necessários, qual a

periodicidade deles, etc, tudo isso ainda somado à necessidade de atendimento quase imediato destas demandas.

A realização de procedimentos simplificados ou de dispensa licitatória, para aquisição de medicamentos decorrentes de determinações judiciais ocorridas em processos contra o município, encontra sustentação na regra disposta no art. 24, IV, da Lei (federal) 8.666/93:

> Art. 24. É dispensável a licitação:
>
> (...)
>
> IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

A jurisprudência desta Corte de Contas reconhece o caráter de urgência que a aquisição de medicamentos sob ordem judicial demanda, fundados no mencionado inciso IV, do art. 24, da Lei (federal) nº 8.666/93:

> EMENTA: PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – ATENDIMENTO À ORDEM JUDICIAL – NOTA DE EMPENHO – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE.
>
> O procedimento de dispensa de licitação para atendimento à ordem judicial e a formalização de nota de empenho são regulares ao demonstrarem consonância com as prescrições legais vigentes, estando acompanhados dos documentos exigidos, encaminhados no prazo previsto.
>
> (TCE/MS – AC02 856/2019 – TC/3931/2019. Segunda Câmara. Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo. Data de julgamento: 24/9/2019)

Ademais, as disposições dos arts. 20, 21 e 22 da LINDB direcionam o aplicador da Lei a uma interpretação que o leve a identificar a presença ou ausência de vício capaz de contaminar ou não um ato administrativo e a utilidade da decisão a tomar, ou seja, os seus efeitos finais concretos**,** a conferir:

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**.

> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas
>
> (...)
>
> Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

Nesse contexto, a urgência da necessidade da prestação administrativa (Direito Constitucional à Saúde), a gravidade da situação de saúde dos beneficiários (geralmente doenças raras, graves e, por vezes, incuráveis) e a forma de cumprimento da medida judicial (urgente e de fornecimento ininterrupto) também devem ser sopesadas para fins de avaliação da regularidade ou não dos atos praticados para o atendimento desses casos.

Por fim, deixo registrado que a suposta ausência de planejamento não foi evidentemente demonstrada nos autos desta auditoria, tampouco quais as consequências práticas que resultaram desse fato, razão pela qual a proposição da equipe técnica neste ponto também esbarra no *caput* do art. 20, da LINDB, retro transcrito.

No tocante aos achados referenciados nos **itens 2.3** do RAUD nº 11/2019 - **Preços superiores aos estabelecidos pela CMED -** e **2.4 - Preços superiores aos praticados por outros entes da Administração Pública –** a DFS também identificou a existência de 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).

Com amparo das planilhas elaboradas pela equipe técnica (fls. 533-538), verifico terem sido analisados 42 medicamentos distribuídos entre todos os processos administrativos auditados, cujo resultado leva à seguinte conclusão:

Nº do Pregão Presencial	Nº do Processo	Qntde. de Medicamentos com preços acima da CMED	Qntde. de Medicamentos com preços acima da BPS
29/2017	1803908	2	3
58/2017	22798/2017	3	4
64/2017	22797/2017	4	8
98/2018	3812/2018	0	1
54/2018	9997/2018	0	3
65/2018	13290/2018	0	3
75/2018	5238/2019	1	3
Dispensa de Licitação	**Nº do Processo**	**Qntde. de Medicamentos com preços acima da CMED**	**Qntde. de Medicamentos com preços acima da BPS**
53/2017	-	1	3
15/2018	-	0	0
57/2018	-	1	1
72/2018	-	6	7

Sobre o tema, o gestor manifestou-se conforme abaixo transcrito (fls. 597-598):

> "Conforme é de conhecimento em 2020 foi confeccionada por este E. Tribunal a Cartilha de Aquisição de Medicamentos, tratando-se de um trabalho editorial visando ilustrar e facilitar o entendimento das orientações emitidas por meio do Parecer C nº 6/2020, bem como com o intuito de contribuir com a boa gestão dos recursos públicos, tratando-se tal cartilha de roteiro do tipo passo a passo, onde os jurisdicionados a partir de então poderiam ter acesso rápido e fácil ao arcabouço normativo e jurisprudencial que permeia as contratações públicas para a aquisição de medicamentos.
>
> Em tal cartilha também constou a indicação de qual momento da pesquisa deve ser utilizada cada uma das referências de preço disponíveis, formando assim a cesta de preços aceitáveis para referenciaras licitações e tornar possível a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração Pública.
>
> Ademais, anteriormente a referida cartilha em novembro de 2018 o Tribunal de Contas da União emitiu cartilha de orientações para aquisição pública de medicamentos com fito de apresentar diretrizes sobre aquisições públicas de medicamentos voltadas tanto para gestores públicos quanto para o controle social, levando-se em consideração a vasta jurisprudência do TCU sobre o assunto, em especial resultados de auditorias de conformidade.
>
> A referida obra foi dividida em capítulos que abordaram temas específicos na área de aquisição de medicamentos, além da exposição consolidada a jurisprudência recente do TCU a respeito do tema, assegurando desta forma melhores parâmetros para a aquisição de medicamentos e a partir de então coibindo desperdícios e desvios em uma área tão sensível e essencial para sociedade.
>
> Importante mencionar que tais orientações de suma importância para as aquisições de medicamentos se deram posteriormente aos procedimentos analisados na referida auditoria, sendo que anteriormente, não se tinha conhecimento de qual a forma correta de se proceder a pesquisa de preços, por

> exemplo, sendo que os procedimentos posteriores a referida orientação se deram de melhor forma e em atendimento aos novos padrões estabelecidos e orientados tanto pelo TCU quanto pelo TCE/MS.”

Pois bem.

Ao avaliar os procedimentos licitatórios e as dispensas em que foram constatados medicamentos licitados/adquiridos com preços acima da CMED e do BPS, relembro que os Pregões Presenciais nº 58/2017 (TC/22798/2017), nº 98/2017 (TC/3812/2018) e nº 54/2018 (TC/9997/2018) já foram declarados regulares e, por tal razão, não cabe reanalisar as prestações de contas consideradas quitadas.

Sabe-se 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.

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[1].

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;

[1] Acesso disponível em: < https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed >

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.

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**;

Ademais, há tempos a jurisprudência do TCU definiu 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** (Acórdãos 2.150/2015-TCU-Plenário e 3.016/2012-TCU-Plenário).

Portanto, há para a Administração Pública a obrigatoriedade de se adquirir medicamentos abaixo do valor da tabela CMED.

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.

À época da realização das contratações em exame, a orientação geral quanto à formação dos preços para aquisição de bens e serviços pelos municípios deste Estado sustentava-se na realização de pesquisa de mercado com no mínimo três cotações, conforme disposto no Anexo VI, da Resolução TC/MS nº 54/2016 (vigente à época).

A partir do ano de 2020, o Tribunal de Contas superou o entendimento acima relacionado com a publicação do Parecer-C PAC00 – 6/2020, 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 apenas aos parâmetros definidos pelas tabelas 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 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.

Para o caso em comento aplica-se o 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:

> Art. 24. A **revisão**, **nas esferas administrativa, controladora** ou judicial, quanto à **validade de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
>
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as **interpretações** e especificações contidas em atos públicos de caráter geral **ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.**

Nessa esteira, a interpretação dada a um dispositivo normativo por jurisprudências majoritárias, é considerada orientação geral, e como tal, fixa as regras quanto à deliberação acerca dos atos administrativos que produziram efeitos com base nelas, na forma do art. 24, parágrafo único, da LINDB.

Assim sendo, mesmo que a consulta ao BPS não fosse prática comum adotada para aquisição de medicamentos à época da realização dos processos auditados, não é admissível que o município adquira, sem justificativa aparente, medicamentos em valores superiores aos definidos pela CMED, motivo pelo qual impõe-se a penalização, bem como o acolhimento das demais medidas propostas pela Divisão de Fiscalização de Saúde neste tocante.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho parcialmente os posicionamentos da Divisão de Fiscalização de Saúde e do Ministério Público de Contas, e **voto** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade**:

1. do **procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 65/2018**, autuado sob o processo nº TC/13290/2018;

2. da **Dispensa de Licitação nº 15/2018;**

II – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** dos procedimentos licitatórios e dispensas de licitação realizados para aquisição de medicamentos com valores acima dos limites estabelecidos pela CMED, nos períodos de 2017 e 2018, abaixo elencados:

1. **Pregão Presencial nº 29/2017**, protocolo nº 1803908;
2. **Pregão Presencial nº 64/2017**, autuado no processo nº TC/22797/2017;
3. **Pregão Presencial nº 75/2018**, autuado no processo nº TC/5238/2019;
4. **Dispensa de Licitação nº 53/2017**;
5. **Dispensa de Licitação nº 47/2018;**
6. **Dispensa de Licitação nº 57/2018;**
7. **Dispensa de Licitação nº 72/2018;**

III – determinar, com fundamento na regra dos arts. 61, II, e 64, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao atual Prefeito de Jardim e ao Secretário Municipal de Saúde, ou a quem sucedê-los no cargo respectivo:

1. a adoção das medidas necessárias para que oficie à CMED comunicando as infrações declaradas, em especial, no que tange à aquisição de medicamentos

pelo município de Jardim, no período de 2017 e 2018, cujos valores superaram o limite máximo estipulado pela referida instituição;

2. a adoção de medidas, administrativas ou judiciais, junto às fornecedoras relacionadas no RAUD nº 11/2019, para ressarcir os cofres públicos em relação às diferenças de valores pagos em relação aos medicamentos que superaram o limite estabelecido pela CMED, sob pena de impugnação das respectivas quantias;

3. a adoção das 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 realizadas pelo Município de Jardim;

IV – aplicar multas ao Sr. **Guilherme Alves Monteiro,** ex-Prefeito de Jardim, e a Srª. **Marcelly Freitas Trindade**, ex-Secretária Municipal de Saúde**,** no valor equivalente ao de **50 (cinquenta) UFERMS,** para cada um, pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso ***II,*** alíneas "***a, b, c, d, e, f,*** e ***g"*** 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.

III - 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) responsável(eis)**,** dos termos dispositivos desse Voto, fixando-lhe(s), para tanto, **o prazo de 180 (cento e oitenta) dias** para que comprove(m) nesses autos o atendimento das citadas determinações, convindo alertar que eventual descumprimento poderá resultar na instauração de procedimento de 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 processos **TC/13290/2018, TC/22797/2017, TC/3812/2018, TC/5238/2019, TC/9997/2018,** autuados em apenso;

VIII - 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 regularidade do procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 65/2018 e da dispensa de licitação nº 15/2018, bem como a irregularidade dos demais pregões presenciais e dispensas de licitação apurados nesses autos, com determinação ao atual Prefeito e ao Secretário Municipal de Saúde, ou a quem sucedê-los no cargo respectivo; aplicar multas aos jurisdicionados responsáveis, com o consequente monitoramento do cumprimento e efetividade da adoção das medidas determinadas aos responsáveis, e por trasladar cópia aos processos em apenso.

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 os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 28 de fevereiro de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS/MFGM