



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

Ref. Pregão Presencial nº 04/2020 – UNIOESTE/Cascavel

Objeto: **AQUISIÇÃO E ENTREGA DE MEDICAMENTOS DE A-Z DA LINHA FARMA E DERMOCOSMÉTICOS E PERFUMARIA, PARA SUPRIMENTOS DO ESTOQUE DA FARMÁCIA ESCOLA UNIOESTE**

Em atenção à análise realizada pela 7ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR, responsável pela fiscalização da UNIOESTE durante o período 2019/2022 (Portaria nº865/18 TCE/PR), solicitamos os esclarecimentos abaixo pontuados e a adoção das medidas necessárias, referentes ao Edital da licitação acima identificada, conforme segue:

1. De acordo com o item 2, do Edital, a licitação em tela tem como objeto a seleção de propostas, visando à AQUISIÇÃO E ENTREGA DE MEDICAMENTOS DE A-Z DA LINHA FARMA E DERMOCOSMÉTICOS E PERFUMARIA, PARA SUPRIMENTOS DO ESTOQUE DA FARMÁCIA ESCOLA DA UNIOESTE.

Contudo, o TCE/PR vem recomendando a **todas as Entidades fiscalizadas que se abstenham de realizar licitações para aquisição de medicamentos em lista fechada de Tabela de “A” a “Z”**, conforme se pode verificar pela decisão contida no Acórdão nº 1697/19 – Tribunal Pleno, publicada em 03/07/2019 (processo nº 262171/18).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

Segundo o entendimento desta Corte de Contas, a utilização de Tabela de “A” a “Z” é prejudicial à Administração Pública, em razão de obrigá-la a adotar como critério de julgamento o maior desconto linear, a ser aplicado para a totalidade dos medicamentos componentes da referida Tabela. O edital prevê que o critério de julgamento adotado é o maior desconto por lote (maior desconto linear, portanto, para cada um dos cinco lotes que compõem o objeto).

Não é demais afirmar que esse critério de julgamento compromete o ambiente competitivo da licitação na medida em que afasta a participação de empresas especializadas em um ou mais medicamentos específicos ou que tenha *know-how* em determinado produto e que teria capacidade de ofertar um maior desconto para estes itens. Isso acaba comprometendo a busca pela melhor proposta para a Administração Pública.

Além disso, mesmo que não constasse expressamente no instrumento convocatório, a adoção de Tabela de “A” a “Z” acaba transformando o objeto em lote de medicamentos, dermocosméticos e perfumaria. O contratado deverá fornecer TODOS os produtos que iniciam com as letras “A” a “Z”, podendo afastar licitantes que não possuem condições de fornecer a totalidade dos itens e que não teriam interesse em subcontratar parcela do objeto ora licitado. Vale ressaltar que a subcontratação está vedada no presente certame, conforme consta no item 6.4, ‘b’, do Edital.

De acordo com a Súmula nº 247 do TCU, ***“é obrigatória a admissão da adjudicação por item e, não, por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequar a essa divisibilidade”.

Finalmente, a utilização indiscriminada de Tabela de “A” a “Z” demonstra que não houve planejamento adequado durante a fase interna do certame, como a ausência do quantitativo a ser adquirido para cada medicamento, dermocosmético e perfumaria, durante a vigência do contrato, o que será objeto de questionamento abaixo.

Portanto, é necessário que a Entidade adeque o seu instrumento convocatório, abstendo-se de realizar licitações para aquisição de medicamentos, dermocosméticos e perfumarias em lista fechada de Tabela de “A” a “Z”, conforme consta no Acórdão nº 1697/19 – Tribunal Pleno, publicada em 03/07/2019 (processo nº 262171/18).

2. O item 10.14, do Edital, indica que o percentual de desconto oferecido deverá incidir sobre a tabela do ano de 2020, da Associação Brasileira de Comércio Farmacêutico — ABCFARMA.

Segundo o entendimento do TCU, as tabelas elaboradas por representantes do mercado farmacêutico, como, por exemplo, as tabelas da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico – ABCFARMA, não são fontes adequadas para uma pesquisa de preços no âmbito das compras públicas. **Essas tabelas consignam valores máximos para aquisição, no varejo, por consumidor final.** (Acórdãos 2.901/2016-Plenário, Ministro Redator Benjamin Zymler; 5.810/2017-2ª Câmara, Ministra Relatora Ana Arraes; 1.049/2004-Primeira Câmara).

Em consulta ao site da Associação Brasileira de Comércio Farmacêutico — ABCFARMA (<http://portal.abcfarma.org.br/consultagratis/>), verifica-se a existência de acesso gratuito e que, segundo consta no Portal, são disponibilizados os preços de fábrica e o preço máximo ao consumidor para todos os medicamentos: éticos, genéricos e similares. Porém, **ao menos no acesso gratuito, alguns fabricantes de dermocosméticos** (ex.: Avene, Beiersdorf, Cerave e Eucerin) **e de perfumaria** (ex.: Ardrak,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

Canonne, Colgate Higiene e Cremer), previstos nos Lotes 03 e 04 (Anexo II, do Edital), **não foram encontrados.**

Vale frisar que a Câmara de Regulação de Medicamentos (CMED), órgão interministerial responsável por regular o mercado de medicamentos e estabelecer critérios para a definição e o ajuste de preços, estabelece alguns referenciais, como o Preço de Fábrica (PF), o Preço Máximo ao Consumidor (PMC) e o **Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), que é o resultado da aplicação do CAP (desconto mínimo obrigatório) sobre o Preço Fábrica (PF), sendo o maior preço permitido para venda do medicamento a entes da administração pública. Portanto, mesmo a incidência do desconto sobre o Preço Fábrica (PF) pode vir a ser irregular, em se tratando de aquisição de medicamentos por ente público (para aqueles presentes em lista específica ou, em qualquer caso, para atendimento de demanda judicial), quando obrigatoriamente o PMVG deverá ser aplicado¹.**

Não é o presente caso, mas é importante destacar que o TCU considera também inapropriada a utilização das tabelas da CMED como parâmetro para a elaboração do orçamento de referência (Acórdãos 2.150/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, e 3.016/2012-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues) e, conseqüentemente, sobre as quais incidiriam descontos. **Isso porque os preços referenciais apresentados nas tabelas da CMED não são elaborados para refletir os valores de mercado, mas, sim, com o objetivo de regular os preços de medicamentos no Brasil. Vale consignar que as fontes dos preços disponibilizados pela ABCFARMA são as tabelas da CMED.**

Em consonância com o TCU, o TCE/PR vem recomendando a **todas as Entidades fiscalizadas que se abstenham de realizar licitações para aquisição de medicamentos com utilização de critérios de**

¹ Vide: <http://portal.anvisa.gov.br/perguntas-e-respostas-preco-cap>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

juízo com base em desconto sobre preço de tabela restrito ao público, conforme se pode verificar pela decisão contida no Acórdão nº 1697/19 – Tribunal Pleno, publicada em 03/07/2019 (processo nº 262171/18). Esse raciocínio vale também para a aquisição de dermocosméticos e itens de perfumaria, considerando-se que, ao menos no acesso gratuito dos preços da ABCFARMA, não foram encontrados alguns fabricantes previstos nos Lotes 03 e 04 (Anexo II, do Edital), conforme acima relatado.

Portanto, é necessário que a Entidade adeque o seu instrumento convocatório, abstendo-se de realizar licitações para aquisição de medicamentos, dermocosméticos e perfumaria com utilização de critérios de juízo com base em desconto sobre tabelas elaboradas por representantes do mercado farmacêutico e restritas ao público.

3. No Edital deve constar obrigatoriamente a estimativa das quantidades a serem provavelmente adquiridas pela Administração, na medida de suas necessidades, durante o prazo de validade do contrato.

Porém, em razão da adoção da Tabela de “A” a “Z”, o Edital não traz a estimativa de consumo anual de cada medicamento, dermocosmético e item de perfumaria que será fornecido, em desacordo com o previsto nos arts. 9º, inciso I, da Lei Estadual nº 15.608/07 e no art. 8º, inciso III, do Decreto Estadual nº 4993/2016. De acordo com esse dispositivo, “*a justificativa para a contratação deve contemplar, no mínimo, o quantitativo demandado*”, o qual deverá ser indicado no instrumento convocatório. Ressalta-se que o edital não traz as quantidades de cada medicamento, dermocosmético e item de perfumaria a ser fornecido, dificultando a elaboração de propostas por parte dos licitantes e, até mesmo, afastando-os do certame licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

Segundo dispõe o art. 70, V, da Lei Estadual nº 15.608/2007, é vedado constar no edital o fornecimento de bens e a prestação de serviços sem previsão de quantidades.

De acordo com a Súmula nº 177, do TCU:

*“a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, **constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão**”.* (sem grifo no original)

Assim, a Entidade deverá adotar as medidas necessárias para essas adequações junto ao instrumento convocatório.

4. De acordo com o item 2, do Edital, o prazo de entrega dos produtos será de até 24 (vinte e quatro) horas, após a solicitação do farmacêutico atuante na Farmácia-Escola da UNIOESTE.

Necessário que a Entidade justifique a adoção desse prazo, considerando-se que, em tese, poderia configurar exigência restritiva à participação no certame.

5. Segundo consta no Anexo II, do Edital, o Lote 01 é composto por 132 (cento e trinta e dois) laboratórios farmacêuticos de medicamentos referenciais e similares. Já o Lote 04, possui 44 (quarenta e quatro) fabricantes de perfumaria. Com base nisso, para sagrar-se vencedora dos mencionados lotes, as licitantes deverão trabalhar com a totalidade de fabricantes prevista no instrumento convocatório. Caso contrário, serão desclassificadas da disputa dos respectivos lotes.

Vale lembrar que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação (art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93).

Necessário que a Entidade apresente justificativa plausível para a obrigatoriedade de os proponentes trabalharem com essa quantidade de fabricantes, sob pena de ser considerada exigência restritiva ao caráter competitivo do certame.

6. Ainda no item 10.14, do Edital, consta a informação de que os percentuais de desconto serão aplicados em cima da tabela do ano de 2020, da ABCFARMA, sendo que “o desconto apresentado deve ser aplicado em cima de todos os itens/laboratórios que compõem o lote”.

Considerando-se que o faturamento decorrente desse certame levaria em consideração (inapropriadamente) os preços disponibilizados pela ABCFARMA, analisou-se a referida Tabela. Verificou-se que, aparentemente, **ao menos no acesso gratuito, alguns fabricantes de dermocosméticos** (ex.: Avene, Beiersdorf, Cerave e Eucerin) **e de perfumaria** (ex.: Ardrak, Canonne, Colgate Higiene e Cremer), previstos nos Lotes 03 e 04 (Anexo II, do Edital) não possuem produtos registrados.

Em virtude disso, é necessário o esclarecimento de como seria aplicado o desconto, caso a UNIOESTE necessitasse adquirir produtos desses laboratórios.

7. Não foi localizado no instrumento convocatório a indicação da dotação orçamentária que daria suporte aos pagamentos oriundos do presente certame.

De acordo com o art. 55, IV, da Lei Estadual nº 15.608/2007, o processo licitatório será instruído, dentre outros documentos, com previsão de recursos orçamentários e indicação das respectivas rubricas. Já o art. 99, VI, do mesmo diploma legal, estabelece que são cláusulas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

necessárias em todo instrumento contratual as que estabeleçam “o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.”

Além disso, o TCE/PR vem orientando a todas as Entidades fiscalizadas que as contratações administrativas exigem prévia dotação orçamentária, sejam elas resultantes de licitação processada pelo sistema de registro de preços, sejam das modalidades ordinárias de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e pregão), conforme se pode verificar pela decisão contida no Acórdão nº 3312/13 – Tribunal Pleno (processo nº 588482/12).

Ficou consignado naquele processo que é “*necessária, portanto, a indicação do recurso próprio para a cobertura da despesa desde o início do procedimento licitatório, conforme determinação do caput do artigo 38 da lei 8.666/93*”.

Portanto, necessário que a Entidade indique desde o início do procedimento a dotação orçamentária que suportará as futuras aquisições decorrentes do presente certame, em atenção aos arts. 55, IV e 99, VI, ambos da Lei Estadual nº 15608/2007, bem como da decisão normativa contida no Acórdão nº 3312/13 – Tribunal Pleno (processo nº 588482/12).

8. A cláusula décima primeira, da Minuta do Contrato, ao tratar das penalidades, traz somente o seguinte texto: “*Pela inexecução total ou parcial do contrato, a Contratante, poderá, garantida a prévia defesa, aplicar a contratada as sanções previstas no art. 150 e seguintes da Lei Estadual nº 15608/2007; sendo que em caso de multa esta corresponderá a 10% sobre o valor global da contratação.*”

Além de ser um percentual genérico e potencialmente exorbitante para a aplicação de multa, as sanções devem ser previamente fixadas no edital, tomando-se por base as obrigações a serem assumidas pela contratada, com nível de detalhamento adequado para viabilizar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

eventual penalização. Deve haver um escalonamento de condutas que, caso verificadas, possam acarretar ao contratado eventual responsabilização, de forma razoável e proporcional, em atenção aos arts. 99, VIII, e 160, ambos da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Portanto, necessário que haja uma revisão das sanções estipuladas no instrumento convocatório, bem como dos percentuais das multas a serem aplicadas, a fim de não afugentar eventuais interessados em participar da licitação.

Vale ressaltar que este apontamento já foi objeto de questionamento por ocasião do APA 13898, encaminhado por esta 7ª ICE, que versou sobre o Pregão Eletrônico nº 11/2020 - HUOP. Esse APA foi finalizado com o envio do Ofício nº 118, 29/05/2020, com recomendações de melhorias nos instrumentos convocatórios da Entidade.

9. A cláusula sétima, da Minuta do Contrato (Anexo V, do edital), ao fixar o prazo de vigência do instrumento contratual, estabelece que a contagem se dará a partir da sua assinatura.

De acordo com o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações, a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia.

Necessário que a Entidade estabeleça que o prazo de vigência do contrato será contado a partir da publicação do seu resumo na imprensa oficial, conforme disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Vale ressaltar que este apontamento já foi reiteradamente objeto de questionamentos por ocasião dos APA's nº 13675, 13686 e 13898, todos encaminhados por esta 7ª ICE, que versaram, respectivamente, sobre as Concorrências nº 01/2020-Reitoria e nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

02/2020-Reitoria e o Pregão Eletrônico nº 11/2020-HUOP. Esses APA's foram finalizados com o envio dos Ofícios nº 69, de 23/03/2020, nº 70, de 23/03/2020 e nº 118, 29/05/2020, com recomendações de melhorias nos instrumentos convocatórios da Entidade.

10.O item 14.4, do Edital, o Termo de Referência (Anexo I) e a cláusula sétima, da Minuta do Contrato (Anexo V), ao fixarem o prazo de vigência do instrumento contratual, estabelecem a possibilidade de que a avença venha a ser prorrogada até o limite de 60 (sessenta) meses.

Porém, essa previsão fere frontalmente o artigo 103, da Lei Estadual nº 15.608/07, uma vez que os contratos de fornecimento não podem ser prorrogados.

Em razão disso, é necessária a devida adequação junto ao instrumento convocatório.

11.Não foi localizado no edital o valor máximo da presente licitação, em desconformidade com o contido no art. 69, II, 'h', da Lei Estadual nº 15.608/2007 e no art. 27, XXI, da Constituição do Estado do Paraná.

Em razão disso, é necessária a devida adequação junto ao instrumento convocatório.

12. Foi adotado no presente certame a modalidade pregão na sua forma presencial. De acordo com o art. 1º, do Decreto Estadual nº 33/2015, é obrigatória a utilização da modalidade "Pregão Eletrônico" para toda a administração pública estadual.

Além disso, o Tribunal de Contas do Paraná já se posicionou quanto à preferência da utilização da modalidade eletrônica, conforme decisão com força normativa contida no Acórdão nº 2605/2018 (processo nº 800781/17).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

Portanto, necessário esclarecer por que não foi adotado o pregão na forma eletrônica, uma vez que é de conhecimento notório que a sua utilização proporciona maior participação de fornecedores e conseqüentemente, potencializa a melhor proposta a ser apresentada para a Administração Pública.

13.O aviso da licitação devidamente publicado nos veículos de comunicação previstos na legislação possui o condão de divulgar o certame e despertar o interesse de eventuais empresas em contratar com a administração pública.

Nesse sentido, necessário esclarecer a razão pela qual o valor máximo da licitação não consta nos avisos de licitação realizados pelo Campus de Cascavel, em especial quanto ao Pregão Presencial nº 04/2020, considerando-se ser informação relevante para ampliar a competitividade e, conseqüentemente, melhorar as propostas ofertadas para a administração pública.

Vale ressaltar que este apontamento já foi reiteradamente objeto de questionamentos por ocasião dos APA's nº 13837, 13898 e 13920, todos encaminhados por esta 7ª ICE, que versaram, respectivamente, sobre o Pregão Presencial nº 03/2020-Reitoria e Pregões Eletrônicos nº 11/2020-HUOP e nº 16/2020-HUOP.

Reforça-se que o não atendimento às Recomendações desta ICE pode tornar o fato passível de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCE/Pr.

Solicita-se também cópia(s) do(s) último(s) contrato(s)/ata eventualmente vigente(s), cujo objeto seja (idêntico ou semelhante) à AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DE A-Z DA LINHA FARMA E DERMOCOSMÉTICOS E PERFUMARIA, que deverão ser anexados à resposta a presente Demanda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sétima Inspeção de Controle Externo – 7ICE

Diante das prerrogativas previstas no Regimento Interno desse Tribunal de Contas e dada a urgência que a presente situação exige, concede-se o prazo de 3 (três) dias úteis, para apresentação das informações e documentos solicitados, bem como para a comunicação das medidas eventualmente adotadas para a necessária regularização do procedimento, considerando-se que a abertura do certame está agendada para o dia 18/06/2020, no período da manhã.