

**Processos:** 1112467, 1112476, 1112484 e 1114519  
**Natureza:** RECURSOS ORDINÁRIOS  
**Recorrentes:** Elizabeth Amorim Oliveira Martins, Drogalessa Ltda., Joaquim de Assis Nascimento, Neverson Paulo de Almeida  
**Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Matias Barbosa  
**Processo referente:** Tomada de Contas Especial n. 986850  
**Apenso:** Representação n. 986851  
**Procuradores:** Amanda Oliveira Fabre Bragagnolo, OAB/MG 81458; Fernanda de Martin Gama Carvalho, OAB/MG 114488; José Roberto Fabre, OAB/MG 44041; Leticia Amorim de Oliveira Martins, OAB/MG 189744; Luciano Guarnieri Galil, OAB/MG 43394; Patrícia Maria Coutinho Ferraz Toledo, OAB/MG 82637  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**TRIBUNAL PLENO – 14/9/2022**

RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. ADOÇÃO DA TABELA CMED COMO REFERÊNCIA. SOBREPREÇO. DANO AO ERÁRIO. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA SUSCITADO. DIVERGÊNCIA RECONHECIDA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. PROVIMENTO.

Reconhecida a divergência entre decisões do Tribunal quanto à adoção da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) como fonte, única e suficiente, para apurar sobrepreço na aquisição de medicamentos, a instauração de incidente de uniformização de jurisprudência é medida que se impõe, como forma de trazer segurança jurídica aos jurisdicionados.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, dos recursos ordinários interpostos;
- II) instaurar incidente de uniformização de jurisprudência; e
- III) sobrestar os Recursos Ordinários n. 1.112.467, 1.112.476, 1.112.484, 1.114.519 e demais processos que versem sobre matéria similar, nos termos do *caput* do art. 224 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de setembro de 2022.

MAURI TORRES  
Presidente

DURVAL ÂNGELO  
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 22/6/2022**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de recursos ordinários interpostos por Elizabeth Amorim Oliveira Martins (RO 1.112.467), Drogalessa Ltda. (RO 1.112.476), Joaquim de Assis Nascimento (RO 1.112.484) e Neverson Paulo de Almeida (RO 1.114.519) em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara, na sessão do dia 01/07/2021, nos autos do Processo de Tomada de Contas Especial n. 986.850, cujo acórdão, peça n. 51 do SGAP daqueles autos, foi exarado nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

**I)** afastar, preliminarmente, por unanimidade:

**a)** a alegação de ilegitimidade passiva efetuada pela Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira Martins;

**b)** a arguição de incidente de falsidade documental, bem como o pedido de envio dos autos ao Ministério Público Estadual e a inclusão do Sr. José Carlos Garcia de Almeida no polo passivo desta Tomada de Contas Especial, efetuados pela Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira Martins;

**c)** a alegação de ausência da devida identificação dos agentes públicos responsáveis pela aquisição de medicamentos, arguida pelo Sr. Joaquim de Assis Nascimento;

**d)** a alegação de irregular constituição do polo passivo, em razão da não citação das empresas fornecedoras dos medicamentos, arguida pelo Sr. Joaquim de Assis Nascimento;

**II)** afastar, ainda na preliminar, por maioria, a alegação de ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo em virtude da utilização dos valores fixados pela Cmed como parâmetros válidos para servir de referência nas aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação de sua economicidade, arguida pela Unidade Técnica;

**III)** indeferir, também na preliminar, o requerimento de citação da responsável Tecnocold Locação de Espaços e Distribuição de Produtos Refrigerados, efetuado pelo Ministério Público de Contas, nos termos da fundamentação desta decisão;

**IV)** julgar irregulares, no mérito, por maioria, as contas dos agentes públicos responsáveis elencados a seguir, em consonância com o art. 48, III, “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal;

**V)** determinar que os gestores, bem como as empresas fornecedoras, promovam o ressarcimento ao erário municipal dos valores imputados, a saber:

**1)** Sr. Joaquim de Assis Nascimento, R\$ 38.553,96 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e noventa e seis centavos);

**2)** Sr. Neverson Paulo de Almeida, R\$ 100.256,23 (cem mil, duzentos e cinquenta e seis reais e vinte e três centavos);

**3)** Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira, R\$ 17.431,93 (dezessete mil, quatrocentos e trinta e um reais e noventa e três centavos);

**4)** Drogalessa Ltda., R\$ 37.399,63 (trinta e sete mil, trezentos e noventa e nove reais e sessenta e três centavos);

**5)** Medway Log Comércio e Serviços Ltda., R\$ 55.651,12 (cinquenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e um reais e doze centavos), conforme individualizado a seguir, a serem devidamente atualizados e acrescidos de juros legais, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TCE/MG n. 3/2013, em face da comprovação de dano ao erário decorrente da aquisição de medicamentos por preços superiores aos fixados nas tabelas Cmed, em contrariedade à legislação de regência:

- a) R\$ 2.959,56 (dois mil, novecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e seis centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento e pela Drogalessa Ltda.;
- b) R\$ 34.440,07 (trinta e quatro mil, quatrocentos e quarenta reais e sete centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Drogalessa Ltda.;
- c) R\$ 10.490,10 (dez mil, quatrocentos e noventa reais e dez centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;
- d) R\$ 5.374,39 (cinco mil, trezentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;
- e) R\$ 6.543,08 (seis mil, quinhentos e quarenta e três reais e oito centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento;
- f) R\$ 662,40 (seiscentos e sessenta e dois reais e quarenta centavos), referente ao exercício de 2014, pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida;
- g) R\$ 18.561,22 (dezoito mil, quinhentos e sessenta e um reais e vinte e dois centavos), referentes ao exercício de 2014, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;
- h) R\$ 17.431,93 (dezesete mil, quatrocentos e trinta e um reais e noventa e três centavos), referentes ao exercício de 2014, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira, bem como pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;
- i) R\$ 3.793,48 (três mil, setecentos e noventa e três reais e quarenta e oito centavos), referentes ao exercício de 2014, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.

**VI)** aplicar multa aos responsáveis, no valor de aproximadamente 10% (dez por cento) do dano constatado, em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo ao erário, consubstanciado na aquisição de medicamentos em valores unitários acima dos preços definidos nas tabelas Cmed e em contrariedade à legislação de regência, nos exercícios de 2013 e 2014, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, individualizada da seguinte forma:

- a) Sr. Neverson Paulo de Almeida, pregoeiro e subscritor dos editais, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- b) Sr. Joaquim de Assis Nascimento, então prefeito de Matias Barbosa e ordenador de despesas, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais); e
- c) Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira Martins, ex-diretora do Departamento de Saúde e também ordenadora de despesas, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

**VII)** afastar a determinação de ressarcimento aos cofres públicos municipais do dano imputado à empresa Disk Med Pádua Distribuidora de Medicamentos Ltda., em razão da aplicação do princípio da insignificância, consoante entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal de Contas;

**VIII)** recomendar aos atuais gestores públicos do Município de Matias Barbosa que, em futuros procedimentos licitatórios para a aquisição de medicamentos, na esteira da jurisprudência desta Corte, observem, além das leis aplicáveis, as tabelas e os atos normativos divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – Cmed, em especial a Lei n. 10.742/2003 e as Resoluções Cmed n. 2/2004, 4/2006, 3/2009, além da Orientação Interpretativa n. 2/2006, devendo ser seguidos os parâmetros de Preço Fábrica – PF e Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, ressaltando que, caso seja inexecutável o cumprimento das referidas disposições do órgão regulador, deverá o agente comunicar a impossibilidade ao órgão competente, bem como ao Ministério Público, sob pena de responsabilização por ato antieconômico em razão da prática de preços acima do teto estabelecido na legislação vigente;

**IX)** determinar a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental;

**X)** determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido, na quinta preliminar e no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Foram apresentadas razões recursais à peça n. 02 do SGAP do RO 1.112.467, à peça n. 03 do SGAP do RO 1.112.476, à peça n. 02 do SGAP do RO 1.112.484 e à peça n. 02 do SGAP do RO 1.114.519.

A unidade técnica apresentou suas análises à peça n. 07 do SGAP do RO 1.112.467, à peça n. 08 do SGAP do RO 1.112.476, à peça n. 10 do SGAP do RO 1.112.484 e à peça n. 08 do SGAP do RO 1.114.519.

O Ministério Público se manifestou à peça n. 09 do SGAP do RO 1.112.467, à peça n. 10 do SGAP do RO 1.112.476, à peça n. 12 do SGAP do RO 1.112.484 e à peça n. 10 do SGAP do RO 1.114.519.

O Ministério Público, em suas manifestações, suscitou incidente de uniformização de jurisprudência relativo ao entendimento quanto à adoção da tabela CMED como referência para caracterização de dano ao erário por sobrepreço na aquisição de medicamentos pelo Poder Público.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 - Preliminar de Admissibilidade**

Sendo as partes legítimas, os recursos próprios e tempestivos e, ainda, não sendo renovação de recurso anterior, consoante se extrai das certidões passadas pela Secretaria do Pleno (peça n. 05 do SGAP do RO 1.112.467, peça n. 06 do SGAP do RO 1.112.476, peça n. 08 do SGAP do RO 1.112.484 e peça n. 06 do SGAP do RO 1.114.519), com fundamento no disposto nos arts. 325, I, 334 e 335 do RITCMG, conheço dos presentes recursos ordinários.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:**

Conheço.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Com o Relator.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Com o Relator.

**CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:**

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

## **II.2 – Incidente de uniformização de jurisprudência**

Sendo a instauração do incidente de uniformização de jurisprudência suscitada pelo Ministério Público uma questão, por óbvio, incidental, que antecede o julgamento do mérito, oportuno, neste momento, sua apreciação por este colegiado, em atenção ao disposto nos art. 223 a 225 do Regimento Interno:

Art. 223. Poderá ser arguído por Conselheiro, Auditor, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, responsável ou interessado, incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificada divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras.

Parágrafo único. Na arguição do incidente de uniformização de jurisprudência deverá ser indicada expressamente pelo suscitante os processos nos quais tenham ocorrido as decisões divergentes.

Art. 224. Recebido o incidente de uniformização, ficam sobrestados o julgamento do processo principal e a tramitação daqueles que versarem sobre matéria similar.

§ 1º Reconhecida a existência de divergência pelo Relator, será colhida a manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal, e, em seguida, submetida a matéria à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º Não sendo reconhecida a existência de divergência, o Relator apresentará seus fundamentos ao Tribunal Pleno que, se os acolher, prosseguirá na apreciação do mérito do processo principal, se este estiver no âmbito de sua competência, ou o encaminhará ao Colegiado competente.

§ 3º Vencido o Relator, na hipótese do parágrafo anterior, o incidente de uniformização prosseguirá na forma prevista no § 1º e passa a atuar como Relator o Conselheiro que primeiro proferir o voto vencedor.

Art. 225. Reconhecida a existência de divergência, o Tribunal Pleno fixará a exegese acolhida, por 5 (cinco) votos, no mínimo, de seus Conselheiros efetivos, incluído o do Presidente, tornando-se a matéria súmula do Tribunal.

Apresentando pareceres com o mesmo teor nos quatro recursos ordinários ora sob exame, o Ministério Público inicia sua exposição discorrendo sobre a necessidade de uniformização da jurisprudência dessa Corte quanto à *“utilização do Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) – definido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) –, como parâmetro válido e razoável para cálculo de dano ao erário por sobrepreço no fornecimento de medicamentos e, conseqüentemente, para imputação de débito aos responsáveis”*

Destacando que a matéria não se encontra pacificada no TCEMG, havendo decisões divergentes entre a Primeira e a Segunda Câmara, entre as câmaras e o Pleno e entre decisões do próprio Tribunal Pleno, o que gera insegurança jurídica nos processos de contas que tratam da aquisição

de medicamentos, apresenta amplo estudo, em forma de quadro comparativo, entre as decisões “favoráveis à utilização da tabela CMED para apurar sobrepreço” e aquelas “que não a considera parâmetro válido para essa mesma finalidade”, demonstrando, inclusive, a alternância, no tempo, dos entendimentos.

Transcrevo, a seguir, o referido quadro comparativo, no qual se apresentam, em ordem cronológica, as decisões favoráveis à utilização da tabela CMED como parâmetro para apuração de sobrepreço nas aquisições de medicamento, com destaque em fundo cinza e, em sentido contrário, as decisões com destaque em fundo amarelo:

Dados do Julgado	Excerto da parte dispositiva da ementa
<p>1ª Câmara</p> <p><b>Tomada de Contas Especial nº 932.626.</b> Relatoria: Cons. Durval Ângelo. Sessão de 13 de fevereiro de 2019</p>	<p>1. Todos os envolvidos na relação de compra e venda de medicamentos sejam agentes públicos, representantes, distribuidores, farmácias, drogarias, etc. submetem-se ao império das normas emanadas pela CMED/ANVISA, conforme competências estabelecidas no art. 6º da Lei n. 10.742/2003.</p> <p>2. A aplicação do Coeficiente de Adequação de Preço (CAP), percentual de desconto mínimo obrigatório, deve ser utilizado em todas as vendas de medicamentos realizadas ao Poder Público.</p> <p>3. O Coeficiente de Adequação de Preço (CAP) opera como fator de ajuste de preços e ao ser aplicado sobre o Preço de Fábrica resultará no Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), como disposto no art. 1º da Resolução CMED n. 04/06.</p>
<p>Tribunal Pleno.</p> <p><b>Pedidos de Rescisão nº 986.957 e 986.821.</b> Relatoria: Cons. Cláudio Couto Terrão. Sessão de 14 de agosto de 2019.</p>	<p>[...]</p> <p>2. A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED visa à regulação econômica do mercado farmacêutico, e tem, dentre outras atribuições, competência para estabelecer os critérios para a fixação e ajuste dos preços de medicamentos.</p> <p>3. Independentemente da forma de contratação utilizada pela Administração Pública para a aquisição de medicamentos sobre os quais incidem o Coeficiente de Adequação de Preço (CAP), subsiste a obrigatoriedade de compra pelo preço máximo de venda ao governo.</p> <p>4. É dever do gestor comunicar aos órgãos competentes para que seja apurada a recusa de aplicação do CAP.</p>
<p>1ª Câmara.</p> <p><b>Tomada de Contas Especial nº 986.861.</b> Relator: Cons. José Alves Viana. Sessão de 1º de outubro de 2019.</p>	<p>[...]</p> <p>2. A CMED tem por objetivos “a adoção, implementação e coordenação de atividades relativas à regulação econômica do mercado de medicamentos, voltados a promover a assistência farmacêutica à população, por meio de mecanismos que estimulem a oferta de medicamentos e a competitividade do setor” (art. 1º do Decreto n. 4.766/2003) competindo a ela, dentre outros atos necessários à consecução de seus objetivos, “estabelecer critérios para fixação e ajuste de preços de medicamentos”.</p> <p>3. A utilização apenas da tabela da CMED, como referencial para fins de comparação entre os preços pagos pela Administração Municipal descolada de ampla pesquisa de preços, pode induzir à interpretação equivocada de sobrepreço, em face da ocorrência de valores excessivamente baixos ou incompatíveis com os que foram efetivamente praticados pelo mercado à época.</p>

<p>1ª Câmara.</p> <p><b>Tomada de Contas Especial nº 898.653.</b> Relator: Cons. José Alves Viana. Sessão de 10 de dezembro de 2019.</p>	<p>[...] 3. A aquisição de medicamentos a preços acima dos valores máximos referenciais fixados pelo órgão regulador e não precedida por ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado e dos valores constantes do Banco de Preços em Saúde - BPS pode caracterizar dano ao erário, impondo-se, na sua ocorrência, o ressarcimento do montante apurado como superior ao devido pelos agentes públicos e pelos particulares fornecedores do objeto licitado, uma vez que ambos podem igualmente serem responsabilizados pelo evento danoso</p> <p>4. Desconsiderado o apontamento referente à ocorrência de sobrepreço nas aquisições de medicamentos, uma vez que não foram identificados nos autos quaisquer documentos comprobatórios da realização de ampla pesquisa de preços de mercado, que corroborasse a exatidão dos valores máximos admitidos como único parâmetro para a apuração de sobrepreço, entende-se como inapropriada a utilização apenas da tabela da CMED como referencial para a alegação de compras antieconômicas dadas as graves distorções nela contidas.</p>
<p>Tribunal Pleno.</p> <p><b>Recurso Ordinário nº 1.084.328.</b> Relatoria: Cons. José Alves Viana. Sessão de 18 de novembro de 2020.</p>	<p>[...] Nega-se provimento ao recurso, uma vez constatadas aquisições de materiais médico-hospitalares em valores superiores aos valores praticados no mercado e constantes de contratos de fornecimento; sobrepreço nas compras de medicamentos; ausência de formalização de processos de dispensa de licitação e manipulação dos registros de entrada e saída de medicamentos/insumos no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde, violando as normas contidas na Lei n. 8.666/93, bem como, evidenciando a prática de atos antieconômicos ensejadores de determinação de ressarcimento ao erário.</p> <p>[Ementa da decisão recorrida:</p> <p>[...]</p> <p><i>6. A regra é a venda de produtos em observância ao teto fixado pela CMED, de modo que a verificação da efetiva aquisição de medicamentos a preços superiores aos valores máximos referenciais fixados pelo órgão regulador é suficiente para a configuração da irregularidade.</i></p> <p><i>7. A impossibilidade de cumprir as normas da CMED deve ser justificada pelo gestor, sob pena de responsabilização por aquisição antieconômica e determinação de devolução dos recursos pagos acima do teto estabelecido.]</i></p>
<p>1ª Câmara</p> <p><b>Representação nº 986.856.</b> Relatoria: Cons. Sebastião Helvecio. Sessão de 02 de março de 2021.</p>	<p>[...]</p> <p>4. A regra é a venda de produtos em observância ao teto fixado pela CMED, de modo que a verificação da efetiva aquisição dos medicamentos a preços superiores aos valores máximos referenciais fixados pelo órgão regulador é suficiente para a configuração da irregularidade. 5. A impossibilidade de cumprir as normas da CMED deve ser justificada pelo gestor, sob pena de responsabilização por aquisição antieconômica e determinação de devolução dos recursos pagos acima do teto estabelecido.</p>
<p>2ª Câmara.</p>	<p>[...]</p> <p>1. A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED objetiva à regulação econômica do mercado farmacêutico, tendo,</p>

<p><b>Representação nº 986.853.</b> Relatoria: Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 24 de junho de 2021.</p>	<p>inclusive, competência para estabelecer os critérios para a fixação e ajuste dos preços de medicamentos.</p> <p>2. A caracterização de aquisição antieconômica impõe a aplicação de multa ao gestor, nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008.</p> <p>3. Assim como os gestores responsáveis pelas aquisições antieconômicas, as empresas licitantes que praticaram preços acima dos limites legais, devem restituir ao erário a diferença apurada entre o limite da aquisição fixada pela CMED e a compra efetuada.</p>
<p>2ª Câmara</p> <p><b>Tomada de Contas Especial nº 986.850.</b> Relatoria: Cons. Substituto Adonias Monteiro. Sessão de 1º de julho de 2021.</p>	<p>[...] 5. Na esteira da jurisprudência deste Tribunal, é adequada a utilização da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – Cmed como parâmetro de aferição de superfaturamento nas aquisições de medicamentos realizadas pela Administração Pública ou como critério de avaliação de sua economicidade, inexistindo razão para arquivamento do feito pela ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que a referida tabela fixa o preço teto dos valores a serem praticados. Assim, embora o Tribunal de Contas da União entenda que tais referenciais não se confundem com os preços efetivamente praticados no mercado, considerando que os montantes fixados pelo referido órgão regulador ultrapassam aqueles comumente realizados na prática de aquisição de medicamentos, concretiza-se margem razoável de verificação de superfaturamento ao estabelecer como limite máximo (preço teto) os valores constantes das tabelas publicadas pela Cmed.</p>
<p>2ª Câmara.</p> <p><b>Representação nº 986.862.</b> Relatoria: Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 1º de julho de 2021.</p>	<p>[...]</p> <p>4. A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED objetiva à regulação econômica do mercado farmacêutico, tendo, inclusive, competência para estabelecer os critérios para a fixação e ajuste dos preços de medicamentos.</p> <p>5. A caracterização de aquisição antieconômica impõe a aplicação de multa ao gestor, nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008.</p> <p>6. Assim como os gestores responsáveis pelas aquisições antieconômicas, as empresas licitantes que praticaram preços acima dos limites legais, devem restituir ao erário a diferença apurada entre o limite da aquisição fixada pela CMED e a compra efetuada.</p>
<p>1ª Câmara</p> <p><b>Representação nº 997.786.</b> Relatoria: Cons. Subst. Licurgo Mourão. Sessão de 26 de outubro de 2021.</p>	<p>[...]</p> <p>3. A impossibilidade de cumprir as normas da CMED deve ser justificada pelo gestor, sob pena de responsabilização por aquisição antieconômica e determinação de devolução dos recursos pagos acima do teto estabelecido, nos termos do art. 319 da Resolução TCE n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal. 4. Constatada a ocorrência de dano ao erário, fica o responsável obrigado ao ressarcimento do valor correspondente ao prejuízo causado, nos termos do caput do art. 316 da Resolução TCE n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal.</p>

<p>Tribunal Pleno.</p> <p><b>Recurso Ordinário nº 1.107.531.</b> Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Sessão de 15 de dezembro de 2021.</p>	<p>[...]</p> <p>A adoção da tabela da CMED como único parâmetro para a fixação do preço do medicamento pode, a depender do caso, mostrar-se inapropriada, sobretudo quando identificadas significativas distorções nessa planilha de referência.</p>
---	--

Em seguida, discorre sobre a necessidade de coerência jurisprudencial no ordenamento jurídico pátrio e a positivação, no art. 926 do CPC<sup>1</sup>, do “*dever de os tribunais uniformizarem a jurisprudência, mantendo-se estável, íntegra e coerente*” como forma de salvaguarda da credibilidade dos órgãos decisores e do princípio da segurança jurídica.

Avançando sua argumentação com relação ao dever de uniformização de jurisprudência, traz, como seu consectário, o dever de autorreferência, nos seguintes termos:

8. Como consectário do dever de uniformização da jurisprudência, a teoria jurídica ainda estabelece o dever de autorreferência, entendido como a necessidade de o Tribunal dialogar com seus próprios precedentes, seja para manter o entendimento já firmado, seja para apresentar posicionamento distinto em razão das particularidades do caso (técnica do *distinguishing*).

9. A observância do dever de autorreferência é indispensável para a efetiva realização da segurança jurídica no exercício de função jurisdicional, independentemente da esfera em que ocorra, seja administrativa, judicial ou a exercida pelos tribunais de contas.

Assim, conclui o tópico relativo à argumentação em favor do acolhimento do incidente de uniformização de jurisprudência e apresenta outros tópicos nos quais: 1) cita os artigos 224, § 1º e 182-D, III do Regimento Interno deste Tribunal, referentes ao sobrestamento dos processos que dependam da deliberação da questão incidental posta e da suspensão da contagem dos prazos prescricionais de processos sobrestados; e 2) apresenta sugestão de uniformização de jurisprudência em favor da tese que adota a tabela CMED como parâmetro para apuração de sobrepreço na aquisição de medicamentos.

Também, os recorrentes, em suas razões, fazem referências a entendimentos conflitantes desta Corte. Destaco, excerto de voto do conselheiro José Alves Viana na Tomada de Contas Especial n. 898.653 proferido em sessão de 10/12/2019 da Primeira Câmara, apresentado pela recorrente Elizabeth Amorim Oliveira Martins (RO 1.112.467), do qual se extrai os fundamentos para a tese que considera insuficiente a adoção isolada da tabela CMED como parâmetro para apuração de sobrepreço na aquisição de medicamentos:

Observa-se, contudo que a jurisprudência pacificada no TCU é a da não adoção da tabela da CMED/ANVISA como único parâmetro para a aquisição de medicamentos. Tal entendimento decorre da Auditoria Operacional realizada em 2012, na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, cujo objeto foi avaliar se a atuação regulatória daquele órgão teria reduzido os efeitos das falhas de mercado e evitado a prática de preços abusivos.

(...)

Observa-se no citado Relatório de Auditoria Operacional do TCU na CMED que as distorções de preços de medicamentos no Brasil alcançam até 10.000% em alguns casos, o que acarreta, por um lado, um gasto excessivo e desnecessário pelo Poder Público e, por

<sup>1</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

outro lado, dificulta o acesso dos cidadãos aos medicamentos, tendo em vista que o custo dos fármacos é muitas vezes impeditivo para a parcela mais pobre da população.

Verifica-se no Acórdão n.º 3016/2012 que há indícios de que a metodologia estabelecida pela Resolução CMED n.º 2/2014, para o registro de preços-fábrica de novos medicamentos no País pode estar gerando também alguma distorção, por meio do estabelecimento, em alguns casos, de preços-teto excessivamente baixos. Deve-se lembrar, ainda, que o estabelecimento de um preço excessivamente baixo é preocupante tendo em vista que a fórmula de reajuste aplicada anualmente pela CMED tende a se manter nesse cenário ao longo do tempo. Some-se a isso que esse preço, caso incluído na lista do CAP, sofrerá um desconto adicional.

Com os elementos trazidos pelo Ministério Público e pelos recorrentes verifico a existência de duas correntes no âmbito desta Corte no que se refere à adoção da tabela da CMED como fonte, única e suficiente, para apurar sobrepreço na aquisição de medicamentos e, conseqüentemente, configurar dano ao erário.

A primeira corrente, com base no arcabouço normativo que envolve a questão e, ainda, no fato de que os preços da tabela CMED, em sua maioria, possuem uma razoável margem para cima dos valores normalmente adotados nas compras governamentais, aceita que se adote apenas a tabela CMED como fonte, única e suficiente, para comprovar dano ao erário, no caso de apuração de sobrepreço no cotejo entre o valor contratado e o valor da tabela, e, conseqüentemente apontar os responsáveis e determinar o ressarcimento ao erário.

Para a segunda corrente, que não deixa de reconhecer o lastro legal que envolve a elaboração da tabela da CMED, e, tendo como base, principalmente, os resultados da auditoria operacional realizada pelo TCU em 2012 na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, a apuração de sobrepreço na aquisição de medicamentos não deve ser feita adotando-se, apenas, a tabela CMED, sendo necessária uma ampla pesquisa de mercado, a comparação com aquisições de outros órgãos e com o Banco de Preços da Saúde (BPS). Como resultado do entendimento desta corrente, tem-se arquivado os processos nos quais ela se impõe, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que o dano não estaria devidamente quantificado.

Registre-se que no âmbito do Tribunal de Contas da União, após a citada auditoria operacional, a jurisprudência se consolidou no sentido da segunda corrente.

Da referida auditoria, dois pontos trazem imediata preocupação. A apuração de que os preços da tabela CMED, em muitos medicamentos, estão consideravelmente acima dos preços obtidos em compras governamentais, o que poderia, na hipótese de sua adoção isolada como parâmetro, favorecer a prática de preços abusivos e, em sentido oposto, a apuração de que, em menor alcance, há preços-teto estabelecidos em níveis excessivamente baixos, o que poderia induzir uma responsabilização por um dano, de fato, inexistente.

Como consequência, portanto, das duas correntes, tem-se, para processos materialmente idênticos, resultados substancialmente distintos, redundando em responsabilização por dano ao erário para a primeira corrente e em arquivamento por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo para a segunda corrente.

Por todo o exposto, concordando com o pedido do Ministério Público, voto a favor da instauração do incidente de uniformização de jurisprudência suscitado e, na hipótese de sua aprovação, sugiro ao relator ao qual o incidente venha a ser distribuído que, antes de ouvir o *Parquet*, determine à Unidade Técnica que realize uma pesquisa amostral comparando os preços das tabelas CMED com outras fontes, como a tabela da ABCfarma, o BPS ou cotações de mercado, a fim de identificar eventuais discrepâncias, a maior ou a menor, nos preços.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto pela instauração de incidente de uniformização de jurisprudência.

Acolhido o incidente, ficam sobrestados os Recursos Ordinários n. 1.112.467, n. 1.112.476, n. 1.112.484 e n. 1.114.519 e demais processos que versem sobre matéria similar, nos termos do *caput* do art. 224 do Regimento Interno.

Não acolhido, retornem os autos a meu gabinete para análise do mérito, nos termos do art. 224, § 2º do Regimento Interno.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

**RETORNO DE VISTA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 14/9/2022**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Recursos Ordinários interpostos pela Senhora Elizabeth Amorim Oliveira Martins (nº 1.112.467), pela empresa Drogalessa Ltda. (nº 1.112.476), pelo Senhor Joaquim de Assis Nascimento (nº 1.112.484) e pelo Senhor Neverson Paulo de Almeida (nº 1.114.519) em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara, na sessão do dia 01/07/2021, nos autos do Processo de Tomada de Contas Especial nº 986.850, que julgou irregulares as contas dos responsáveis e determinou o ressarcimento ao erário municipal, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

**I)** afastar, preliminarmente, por unanimidade:

**a)** a alegação de ilegitimidade passiva efetuada pela Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira Martins;

**b)** a arguição de incidente de falsidade documental, bem como o pedido de envio dos autos ao Ministério Público Estadual e a inclusão do Sr. José Carlos Garcia de Almeida no polo passivo desta Tomada de Contas Especial, efetuados pela Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira Martins;

**c)** a alegação de ausência da devida identificação dos agentes públicos responsáveis pela aquisição de medicamentos, arguida pelo Sr. Joaquim de Assis Nascimento;

**d)** a alegação de irregular constituição do polo passivo, em razão da não citação das empresas fornecedoras dos medicamentos, arguida pelo Sr. Joaquim de Assis Nascimento;

**II)** afastar, ainda na preliminar, por maioria, a alegação de ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo em virtude da utilização dos valores fixados pela Cmed como parâmetros válidos para servir de referência nas aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação de sua economicidade, arguida pela Unidade Técnica;

**III)** indeferir, também na preliminar, o requerimento de citação da responsável Tecnocold Locação de Espaços e Distribuição de Produtos Refrigerados, efetuado pelo Ministério Público de Contas, nos termos da fundamentação desta decisão;

**IV)** julgar irregulares, no mérito, por maioria, as contas dos agentes públicos responsáveis elencados a seguir, em consonância com o art. 48, III, “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal;

**V)** determinar que os gestores, bem como as empresas fornecedoras, promovam o ressarcimento ao erário municipal dos valores imputados, a saber:

**1)** Sr. Joaquim de Assis Nascimento, R\$ 38.553,96 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e noventa e seis centavos);

**2)** Sr. Neverson Paulo de Almeida, R\$ 100.256,23 (cem mil, duzentos e cinquenta e seis reais e vinte e três centavos);

**3)** Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira, R\$ 17.431,93 (dezessete mil, quatrocentos e trinta e um reais e noventa e três centavos);

**4)** Drogalessa Ltda., R\$ 37.399,63 (trinta e sete mil, trezentos e noventa e nove reais e sessenta e três centavos);

**5)** Medway Log Comércio e Serviços Ltda., R\$ 55.651,12 (cinquenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e um reais e doze centavos), conforme individualizado a seguir, a serem devidamente atualizados e acrescidos de juros legais, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TCE/MG n. 3/2013, em face da comprovação de dano ao erário decorrente da aquisição de medicamentos por preços superiores aos fixados nas tabelas Cmed, em contrariedade à legislação de regência:

**a)** R\$ 2.959,56 (dois mil, novecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e seis centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento e pela Drogalessa Ltda.;

**b)** R\$ 34.440,07 (trinta e quatro mil, quatrocentos e quarenta reais e sete centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Drogalessa Ltda.;

**c)** R\$ 10.490,10 (dez mil, quatrocentos e noventa reais e dez centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;

**d)** R\$ 5.374,39 (cinco mil, trezentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;

**e)** R\$ 6.543,08 (seis mil, quinhentos e quarenta e três reais e oito centavos), referentes ao exercício de 2013, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento;

**f)** R\$ 662,40 (seiscentos e sessenta e dois reais e quarenta centavos), referente ao exercício de 2014, pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida;

**g)** R\$ 18.561,22 (dezoito mil, quinhentos e sessenta e um reais e vinte e dois centavos), referentes ao exercício de 2014, solidariamente pelos Srs. Neverson Paulo de Almeida e Joaquim de Assis Nascimento e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;

**h)** R\$ 17.431,93 (dezesete mil, quatrocentos e trinta e um reais e noventa e três centavos), referentes ao exercício de 2014, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira, bem como pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.;

**i)** R\$ 3.793,48 (três mil, setecentos e noventa e três reais e quarenta e oito centavos), referentes ao exercício de 2014, solidariamente pelo Sr. Neverson Paulo de Almeida e pela Medway Log Comércio e Serviços Ltda.

**VI)** aplicar multa aos responsáveis, no valor de aproximadamente 10% (dez por cento) do dano constatado, em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo ao erário, consubstanciado na aquisição de medicamentos em valores unitários acima dos preços definidos nas tabelas Cmed e em contrariedade à legislação de regência, nos exercícios de 2013 e 2014, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, individualizada da seguinte forma:

**a)** Sr. Neverson Paulo de Almeida, pregoeiro e subscritor dos editais, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

**b)** Sr. Joaquim de Assis Nascimento, então prefeito de Matias Barbosa e ordenador de despesas, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais); e

**c)** Sra. Elizabeth Amorim de Oliveira Martins, ex-diretora do Departamento de Saúde e também ordenadora de despesas, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

**VII)** afastar a determinação de ressarcimento aos cofres públicos municipais do dano imputado à empresa Disk Med Pádua Distribuidora de Medicamentos Ltda., em razão da aplicação do princípio da insignificância, consoante entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal de Contas;

**VIII)** recomendar aos atuais gestores públicos do Município de Matias Barbosa que, em futuros procedimentos licitatórios para a aquisição de medicamentos, na esteira da jurisprudência desta Corte, observem, além das leis aplicáveis, as tabelas e os atos normativos divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – Cmed, em especial a Lei n. 10.742/2003 e as Resoluções Cmed n. 2/2004, 4/2006, 3/2009, além da Orientação Interpretativa n. 2/2006, devendo ser seguidos os parâmetros de Preço Fábrica – PF e Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, ressaltando que, caso seja inexecutável o cumprimento das referidas disposições do órgão regulador, deverá o agente comunicar a impossibilidade ao órgão competente, bem como ao Ministério Público, sob pena de responsabilização por ato antieconômico em razão da prática de preços acima do teto estabelecido na legislação vigente;

**IX)** determinar a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental;

**X)** determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) se manifestou nas peças nºs 9 do RO nº 1.112.467, 10 do RO nº 1.112.476, 12 do RO nº 1.112.484 e 10 do RO nº 1.114.519, suscitando incidente de uniformização de jurisprudência, com o objetivo de uniformizar o entendimento do Tribunal acerca da utilização da Tabela CMED como parâmetro de apuração de dano ao erário, decorrente de sobrepreço em compras de medicamentos.

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 22/06/22, os Recursos Ordinários foram conhecidos e, em relação à questão suscitada pelo MPC, o relator, conselheiro Durval Ângelo, votou pela instauração de incidente de uniformização de jurisprudência, *in verbis*:

Por todo o exposto, voto pela instauração de incidente de uniformização de jurisprudência.

Acolhido o incidente, ficam sobrestados os Recursos Ordinários n. 1.112.467, n. 1.112.476, n. 1.112.484 e n. 1.114.519 e demais processos que versem sobre matéria similar, nos termos do *caput* do art. 224 do Regimento Interno.

Não acolhido, retornem os autos a meu gabinete para análise do mérito, nos termos do art. 224, § 2º do Regimento Interno.

Acompanharam o relator o conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o conselheiro Wanderley Ávila. Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Após análise detida dos autos, considero que o voto condutor apreciou adequadamente a matéria, não carecendo de qualquer reparo, razão pela qual acompanho-o em todos os seus termos.

## **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, acompanho integralmente o voto do relator, pela instauração de incidente de uniformização de jurisprudência e pelo sobrestamento dos Recursos Ordinários nºs 1.112.467, 1.112.476, 1.112.484 e 1.114.519, além dos demais processos que versem sobre matéria similar, nos termos do *caput* do art. 224 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o Relator nessa parte.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\* \* \* \* \*