

PARECER N° , DE 2017

SF/17237.12458-03

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2012, do Senador Ivo Cassol, que *estabelece procedimento licitatório simplificado para Estados, Municípios e Distrito Federal adquirirem diretamente dos laboratórios fabricantes medicamentos e material penso hospitalar destinado a suprir as necessidades de abastecimento das Secretarias de Saúde em ações voltadas ao atendimento gratuito da população pela rede pública de saúde, e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **ANA AMÉLIA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 171, de 2012, de autoria do Senador Ivo Cassol, pretende estabelecer procedimento licitatório simplificado para a aquisição de medicamentos e material penso hospitalar por Estados, Municípios e o Distrito Federal (DF), diretamente dos fabricantes. Com isso, busca suprir as necessidades de abastecimento da rede pública de saúde, nas ações voltadas ao atendimento gratuito da população.

Nesse sentido, o PLS em exame se desdobra em alguns pontos necessários à operacionalização dos referidos certames, summarizados na sequência:

- a) cria procedimento licitatório simplificado para Estados, Municípios e Distrito Federal adquirirem diretamente medicamentos e material penso hospitalar dos laboratórios fabricantes nacionais, públicos ou privados, sem a intermediação de representantes comerciais, distribuidores e congêneres, com a finalidade de suprir as necessidades de abastecimento das secretarias de saúde, em ações voltadas ao atendimento gratuito da população;
- b) estende o referido procedimento licitatório simplificado para a aquisição de produtos de fabricantes estrangeiros, quando não houver produção nacional, desde que esse fato seja atestado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);
- c) determina que as regras da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), sejam aplicadas subsidiariamente ao procedimento licitatório simplificado;
- d) estabelece que o convite para participar do procedimento licitatório simplificado seja expedido para pelo menos seis fabricantes, sendo mandatório o encaminhamento a todos os laboratórios públicos oficiais que forneçam os produtos em questão, que não poderão recusar participação no certame;
- e) vincula o prosseguimento do procedimento licitatório à apresentação de no mínimo três propostas;



SF/17237.12458-03



SF/17237.12458-03

- f) prevê hipótese de dispensa, quando não acudirem interessados à licitação e o procedimento não puder ser repetido sem prejuízo para a Administração;
- g) dispõe que a empresa vencedora da licitação mantenha sítio na internet, sem nenhum tipo de restrição de acesso, para dar publicidade ao produto a ser fornecido, com o respectivo preço, bem como ao histórico de vendas para a administração pública, por no mínimo dois anos contados do fornecimento;
- h) obriga o laboratório fornecedor, no ato da contratação, a apresentar seguro garantia, com endosso bancário, no valor total do contrato a ser firmado, para o caso de inexecução total ou parcial;
- i) assegura o pagamento das aquisições feitas com base no procedimento licitatório simplificado com os recursos destinados ao ente federado pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- j) estipula multa ao laboratório produtor que se negar a vender diretamente, sem intermediários, medicamento ou material penso hospitalar a Estado, Município ou ao Distrito Federal, mas que tenha efetuado venda direta a outro Estado, Município ou ao Distrito Federal no prazo de um ano anterior à recusa;
- k) por fim, fixa a vigência da lei em que o projeto eventualmente se transformar a partir da data de sua publicação.

SF/17237.12458-03

De acordo com o autor da proposição, a introdução de nova modalidade de compra, diretamente dos fabricantes, sem a intermediação de terceiros, irá desburocratizar e facilitar a ação dos gestores da área de saúde, trazendo consequências positivas para a eficácia e eficiência dos serviços públicos, e melhorando, por conseguinte, a qualidade de vida da população.

O projeto foi distribuído para ser analisado apenas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para decisão em caráter terminativo.

Não houve emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ pronunciar-se, conforme o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições, bem como sobre o seu mérito, quando a matéria figurar entre aquelas previstas no inciso II, no caso, especialmente o atinente à alínea *g*, onde se fala sobre opinar acerca de matéria que verse sobre normas gerais de licitação e contratação para a administração direta e indireta de todos os entes da Federação.

A iniciativa é formalmente constitucional, pois a matéria é da competência legislativa da União, de acordo com o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal (CF), e não há reserva de iniciativa, o que a torna passível de iniciativa legislativa parlamentar. Em termos regimentais, a tramitação observou o previsto no RISF.

A proposta, contudo, conflita com alguns dispositivos constitucionais. Da mesma forma, quanto à técnica legislativa, o projeto merece reparos.

SF/17237.12458-03

Em relação ao mérito, julgamos louvável a intenção do autor de simplificar a compra de medicamentos e de material hospitalar diretamente dos fabricantes públicos ou privados, eliminando a intermediação de representantes comerciais ou distribuidores, mediante procedimento licitatório simplificado. Em suas palavras, hoje, o fabricante vende o produto a uma grande distribuidora, “que revende para outra distribuidora, que depois vende na regional do município e quem paga essa conta é o povo”.

Nada obstante, consideramos adequado introduzir algumas alterações no projeto de lei, a fim de torná-lo mais condizente com seus propósitos e sanear conflitos com os dispositivos constitucionais vigentes, bem como tornar viável a implantação das medidas a que se propõe, nos seguintes termos:

- 1) alterar a ementa e o art. 1º da proposição, de forma a incluir a União no âmbito de aplicação de eventual norma que venha a ser aprovada. Isso se destina a adequar o projeto ao disposto no art. 22, inciso XXVII, da CF, que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com efeito, ao legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, deve a União estabelecer um regramento *nacional*, aplicável não apenas aos Estados, ao DF e aos Municípios, mas também à própria União;
- 2) modificar o escopo da proposição, retirando os medicamentos, cuja compra mediante processo de licitação simplificado, em razão do enorme volume de recursos financeiros envolvidos, exige maiores cuidados. Nesse sentido, consideramos que o substitutivo que ora apresentamos pode servir de experiência para uma futura inclusão de medicamentos no processo de licitação simplificado, que, todavia, consideramos precoce no presente momento;

- 3) ampliar a abrangência da proposição para incluir todos os materiais de consumo médico-hospitalar, ao invés de contemplar apenas o assim denominado “material penso”, ou seja, aquele geralmente aplicado sobre feridas com o objetivo de proteção e tratamento (compressa, gaze etc.);
- 4) excluir o comando que obriga empresas a manterem sítio na internet que dê publicidade de suas vendas ao poder público e dos preços que praticam. Quem está submetido ao princípio da publicidade é a Administração Pública. Esse tipo de informação deve ser prestado por ela, não pelo particular. Conforme, a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/11).
- 5) retirar o art. 5º da proposição, que prevê que o pagamento das aquisições feitas com base no procedimento licitatório simplificado, definido no projeto, seja garantido por meio de termo específico com os recursos destinados ao ente federado pelo FPE ou do FPM, o que for aplicável. De fato, esses Fundos são recursos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, todos individualmente considerados, por opção do próprio legislador constituinte. Trata-se de receita originária de seus destinatários, não obstante os Fundos serem compostos por parcela do que a União arrecada no exercício de sua competência tributária, conforme previsto nos arts. 159 e 160 da CF. Ademais, a Carta Política veda a retenção ou restrição à entrega dos recursos do FPE e do FPM – exatamente o que o art. 5º do PLS pretende – à exceção das situações expressamente previstas no texto constitucional. Assim, a vinculação das receitas desses Fundos mediante lei é materialmente inconstitucional;



SF/17237.12458-03

SF/17237.12458-03

- 6) transformar a venda direta de produtos, sem intermediários, em opção, não obrigação. Se uma pessoa, física ou jurídica, atua regularmente no mercado e organiza seu sistema de vendas e distribuição exclusivamente por meio de terceiros – representantes, distribuidores etc. – o poder público não tem como obrigá-la a montar uma estrutura paralela somente para atendê-lo. A venda direta ao consumidor – Estado ou particular – é uma opção, não uma obrigação do fabricante;
- 7) eliminar a participação obrigatória em procedimentos licitatórios de produtores integrantes das administrações dos pares da União na Federação, sob pena de afronta à autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- 8) alterar o regime de garantia contratual, com a inclusão de fiança bancária e caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública. Permite-se, ainda, que a garantia seja dispensada nos contratos de pronta entrega e que, nos demais casos, ela não seja superior a vinte por cento do valor inicial do contrato. A previsão original, de garantia obrigatória no valor integral do contrato, certamente oneraria significativamente o ajuste, o que é contrário ao propósito de seu autor.

Diante disso, apresentamos emenda substitutiva que busca superar os óbices aqui apontados, no intuito de aperfeiçoar a presente iniciativa.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2012, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 171, DE 2012

Estabelece procedimento licitatório simplificado para a aquisição de material de consumo médico-hospitalar mediante fornecimento direto dos fabricantes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece procedimento licitatório simplificado para a aquisição de material de consumo médico-hospitalar mediante fornecimento direto à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 1º Considera-se fornecimento direto aquele realizado por fabricante, nacional ou internacional, sem a participação de intermediários.

§ 2º Os produtos abrangidos pelo *caput* serão desrimados em regulamento.

§ 3º O procedimento licitatório simplificado de que trata esta Lei independe do valor da aquisição.

Art. 2º O convite para participar do procedimento licitatório simplificado será expedido para o número mínimo de 6 (seis) fabricantes,

 SF/17237.12458-03

quando houver, sendo obrigatório encaminhá-lo a todos os fabricantes públicos que forneçam o material que se pretende adquirir.

§ 1º No caso de não acudirem interessados à licitação e, justificadamente, ela não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, considera-se dispensável a sua realização, desde que mantidas todas as condições preestabelecidas.

§ 2º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a Administração Pública poderá fixar aos licitantes o prazo de, no mínimo, 3 (três) dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas retificadas que determinaram a desclassificação.

Art. 3º Nos casos em que não houver fabricante nacional, observada a legislação aplicável à importação dos bens, o procedimento licitatório simplificado de que trata esta Lei poderá ter caráter internacional, para adquirir o produto diretamente de fabricantes estrangeiros, na forma de regulamento.

Art. 4º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I – caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II – seguro-garantia;

III – fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no país pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º Nos contratos de pronta entrega, poderá ser dispensada a prestação de garantia.

§ 2º A garantia não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor inicial do contrato, devendo o percentual ser justificado mediante análise de custo-benefício que considere os fatores presentes no contexto da contratação.

§ 3º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

Art. 5º Aplicam-se subsidiariamente ao procedimento licitatório simplificado definido nesta Lei e ao contrato dele derivado as regras pertinentes à modalidade convite, prevista Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

SF/17237.12458-03