



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Geral do Estado junto à SESAU - PGE-SESAU

Parecer nº 618/2023/PGE-SESAU

Autos:0036.006826/2023-70

Assunto: Consulta.

1. **RELATÓRIO.**

Trata-se de processo licitatório tendo por objeto o registro de preço para a futura e eventual **Aquisição** de material de consumo (**Soluções para Hemodiálise**) conforme descritos na SAMS (0035927950), visando atender as necessidades e demandas das Unidades de Saúde Hospitalares e Ambulatoriais, unidades gerenciadas pela Secretaria de Estado da Saúde - SESAU/RO.

Foi publicado o edital do Pregão Eletrônico nº 190/2023/SUPEL, tornando público a realização da licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço, adjudicação por item, com método de disputa aberto (0037969599).

O aviso de licitação foi devidamente publicado, com prazo de abertura do certame para o dia 15.06.2023 (0037969599).

A empresa FARMARIN solicitou a desclassificação do item 01, sob o fundamento de lance errado (0039193247).

Foi apresentado proposta de preços da empresa - J&A Comércio e Representações de Produtos Médicos Hospitalares - LTDA (0039112254).

Proposta de preço da empresa BIONUTRI COM. E REPRESENTAÇÕES DE PRODUTOS MÉDICOS - HOSP. LTDA (0039112534).

Proposta de preços da empresa Farmarin Indústria e Comércio - Ltda (0039112612).

A Superintendência de Licitações encaminhou os autos para o Núcleo de Processos da SESAU/RO, para análise técnica das propostas apresentadas (0039112276).

O Núcleo de Processos da SESAU/RO, por intermédio do Parecer nº 18/2023/SESAU-NP (0039128262) detectou que os valores ofertados eram superiores aos valores constantes da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED.

Foi anexado aos autos cópia do Parecer Jurídico nº 275/2022/PGE-SESAU, emitido nos autos do Processo SEI nº 0036.458599/2021-01, o qual opinou pela possibilidade de aquisição de medicamentos acima dos valores previstos na tabela CMED, desde que seja de forma excepcional e não seja possível a administração adquiri-los de outra forma (0039142277).

Foi aberto a sessão de julgamento, sendo que todos os itens foram cancelados no julgamento, sob o argumento de que as propostas apresentadas estavam acima da tabela CMED (id.0039326251).

A participante - J&A Comércio de Representações de Produtos Médicos Hospitalares -

LTDA interpôs recurso, apresentando as devidas razões, sob o fundamento de que a tabela CMED é o índice de média de valores do preço de fábrica, sem a incidência do preço máximo ao consumidor, alegando ainda que os valores da CMED estão inferiores aos valores indicados pela SUPEL no instrumento convocatório (0039613926).

Nestes termos, os autos vieram para manifestação desta Procuradoria do Estado, sob o recurso interposto, com a informação de que será necessário repetir o procedimento ou a contratação por meio de dispensa dado a essencialidade dos produtos licitados

É o importante a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

Um dos temas cruciais do debate ora apresentado é a pesquisa de preços realizado pela Administração Pública.

De plano, convém destacar que a estimativa de preços é o parâmetro que a Administração usa para poder fazer o julgamento objetivo das propostas apresentadas, buscando sempre o princípio da economicidade e eficiência da gestão pública, de forma que a Administração pague o preço aceitável no mercado.

A Lei 8.666/93 assim estabelece:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

O Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão 2.170/2007 estabeleceu o que seria um preço aceitável. Vejamos:

[...] Esclareço que **preço aceitável** é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de

preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobre-preço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. (TCU - Acórdão 2.170/2007).
DA UNIÃO, 2007)

Diante de tal posicionamento, entende-se que preço aceitável é aquele formado por uma ampla pesquisa, oriunda de várias fontes, tais como: pesquisa junto a fornecedores, valores de adjudicação de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de registros de preços, tabelas oficiais de preços referenciais e etc.

É bem verdade que havia uma lacuna legislativa sobre as regras da pesquisa de preços que foi suprida no âmbito federal com a edição da Instrução Normativa nº 05/2014, que assim estabeleceu uma ordem de preferência:

(i) Portal de Compras Governamentais; (ii) pesquisa publicada em mídia especializada, contendo

data e hora de acesso; (iii) contratações similares de outros entes públicos; e (iv) pesquisa com fornecedores.

A Nova Lei de Licitações seguindo o já farto entendimento doutrinário e jurisprudencial também balisou as regras para as pesquisas de preços:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Dito isto, não se pode perder de vista o fato de que em relação ao mercado farmacêutico, dado a grande dificuldade em encontrar fontes confiáveis de referenciais e preços foi editado a Lei Federal nº 10.742/2003 que criou a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED, instituída com o objetivo de definir normas de regulação econômica para o setor farmacêutico, visando promover assistência farmacêutica à população, por meio de mecanismos que estimulem a oferta de medicamentos e a competitividade do setor (art. 5º).

Dentre o rol de atribuições e competências da CMED, vale destacar o estabelecimento de critérios para a fixação, ajustes de preços e margens de comercialização de medicamentos, que devem ser observados por todos os fornecedores do setor.

Em resumo, um medicamento para ser comercializado no Brasil necessita do registro sanitário na ANVISA e a obtenção das margens de comercialização no país junto a CMED, que estabelece os seus parâmetros com base em fórmulas pré-estabelecida em normativos próprios do órgão, que mensalmente divulga no portal eletrônico - CMED, a conhecida TABELA CMED, que consta os preços máximos para todos os medicamentos registrados e comercializados no país.

Imperioso destacar que para regular o mercado e, em especial, para enfrentar os desafios dos sistemas públicos de saúde que lidam com crescentes gastos e limitados orçamentos, a CMED criou o Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, sendo este um desconto mínimo obrigatório a ser aplicado sempre que forem realizadas vendas de medicamentos a entes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com ênfase para as compras realizadas por força de decisão judicial (MED - CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS, 2006).

Além do CAP, a CMED estabelece outros referenciais de preços, quais sejam: o Preço de Fábrica – PF, o Preço Máximo ao Consumidor – PMC e o **Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG**. O PF é o preço praticado pelas empresas produtoras ou importadoras do produto e pelas empresas distribuidoras. Portanto, PF é o preço máximo permitido para venda a farmácias, drogarias e para entes da Administração Pública.

Nota-se que a CMED instituiu o PMVG - Preço Máximo de Venda ao Governo, que nada mais é do que o teto a ser pago pela administração pública na aquisição de medicamentos.

Vale destacar ainda que na busca pelo melhor preço e, diante da dificuldade de fazer pesquisas de preços no mercado farmacêutico, dado as suas peculiaridades, o Ministério da Saúde

desenvolveu o sistema - BANCO DE PREÇOS DA SAÚDE - BPS, que objetiva permitir uma pesquisa comparativa dos preços de medicamentos e produtos para a saúde em âmbito nacional, reunindo informações de compras da União, estados, municípios e do Distrito Federal.

O sistema em questão objetiva dar transparência, além de permitir o acompanhamento de um mercado que movimenta muito dinheiro por ano. E a existência desse sistema auxilia o Gestor Público, permitindo a economia de recursos na aquisição de medicamentos e produtos para a saúde no âmbito do SUS.

Importante destacar que a confiabilidade do Banco de Preços da Saúde - BPS sempre foi questionado, visto que pode apresentar preços muito abaixo ou muito acima do que seriam os preços de mercado, conforme Acórdão 1.146/2011 do TCU. Senão vejamos:

85. Cumpre esclarecer que o BPS não representa o valor de mercado, mas sim, o preço de uma venda ao mercado, que pode ser baixo ou alto. **O preço ali inserido pode ser muito bom ou muito ruim**, podendo representar uma parcela infinitamente pequena do mercado. **Por esse motivo, adotar os valores inseridos no Banco de Preços em Saúde como parâmetro para as compras governamentais pode vir a se tornar um risco, na medida em que esses valores possam também representar o valor de aquisição mais elevado.**

86. De acordo com Elias Antônio Jorge, ainda que todo o setor público alimentasse o BPS, não seria possível obter o preço de mercado, mas apenas o preço de compras do setor público. Além disso, há o risco de se construir parâmetros muito piores de aquisição, caso ocorra situação em que determinado preço de compras do setor público seja originariamente muito ruim (considerando que as compras realizadas pelos governos são piores em termos de preços do que as do setor privado) e se, sobre esse preço originariamente ruim aceito como referência, ainda for calculada qualquer sobretaxa, quer seja de 17% (dezesete por cento), 18% (dezoito por cento) ou de 20% (vinte por cento), dar-se-ia margem à prática de preços ainda mais antieconômicos.

87. Nesse sentido, há que se considerar com cuidado a utilização do Banco de Preços como referência, haja vista esse Banco não contemplar um grande volume de compras e não refletir a realidade das aquisições, tanto quanto os valores alimentados no âmbito da CMED. O BPS poderia até representar o universo das aquisições de governo, mas não traduz as aquisições privadas. Existem compradores não públicos que alimentam o Banco de Preços, mas de forma não representativa.

[...]

89. Ao se comparar os preços constantes nos bancos de dados da CMED com os preços de aquisição inseridos no Banco de Preços em Saúde (BPS), verifica-se que há risco de que os valores inseridos no BPS signifiquem uma péssima referência, por representar o valor de aquisição mais elevado. Como exemplo dessa afirmação, foi mencionada situação em que os valores inseridos no BPS para determinado medicamento estivessem em torno de R\$ 0,17 (dezesete centavos) e, também, em torno de R\$ 0,90 (noventa centavos) por comprimido. Dessa forma, não há garantias de que o valor que foi inserido no BPS signifique, realmente, a melhor referência.

V. CONCLUSÃO

[...]

94. Entende-se, ainda, que nada impede que o Banco de Preços em Saúde (BPS) seja também consultado. No entanto, dadas as limitações do BPS, há o risco de que determinado critério estabelecido unicamente com base nos valores ali inseridos não seja, de fato, a melhor referência. De

qualquer forma, é preciso implementar medidas no sentido de fortalecer o Banco de Preços e de conscientizar os gestores acerca da importância de sua alimentação. O Banco precisa de mais informações, caso venha a ser considerado para a fixação de um critério. (grifos nossos)

O Tribunal de Contas da União sempre quando faz uma análise sobre o Banco de Preços da Saúde - BPS não descarta a sua utilização, como referencial de preço, visto que poderá mensurar a prática de preço no mercado, todavia, deixa consignado que deverá ser observado a tabela CMED, que já estabelece o valor máximo que poderá ser pago pela Administração. Vejamos:

O Banco de Preços em Saúde (BPS) é válido como referencial de preços de mercado na aquisição de medicamentos, **diferentemente da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed), uma vez que os preços da Cmed são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamento** vender o seu produto, o que não se confunde com os preços praticados no mercado (Acórdão 10531/2018 Primeira Câmara - Tomada de Contas

Agora, o que não se pode perder de vista é que o Banco de Registro de Preços - BPS poderá ser utilizado, juntamente com outros critérios para estabelecer o parâmetro de preço, todavia, conforme já explicitado, quando se trata de aquisição de medicamentos pelo poder público, existe lei estabelecendo o valor máximo que deverá ser pago pela Administração Pública, portanto, com base na Lei 10.742/2003, não deve o gestor público aceitar propostas de preço de medicamento com valor superior ao limite estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED.

Sob tal ponto, vale a pena transcrevermos a Orientação Normativa nº 01, de 03 de 2020, emitida pela Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Aquisições:

Ressalvadas situações excepcionais, não deve o gestor aceitar a proposta de preço de medicamento com valor acima do limite estabelecido na pertinente tabela CMED.

Referências: PARECER n. 00019/2019/DECOR/CGU/AGU. ON 06/2019 CJU-PE. Parecer n. 00433/2019/CJU-PE/CGU/AGU e Nota n. 00097/2019/CJU-PE/CGU/AGU.

Portanto, quando se tratar de comprar pública, a observância do Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG instituído pela CMED é obrigatório, não podendo deixar de ser observado pela Administração Pública. Conforme precedente do próprio Supremo Tribunal Federal:

EMENTA

Constitucional e Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Supremacia do interesse público sobre o privado. **Competência normativa conferida à Administração Pública. Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED).** Coeficiente de Adequação de Preço (CAP). Lei nº 10.742/2003. Resolução nº 4/2006. Tutela constitucional do direito à saúde (art. 196 CF). Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.

1. A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) está prevista na Lei nº 10.742/03 como órgão técnico necessário à regulação do setor farmacêutico, justificando-se, especialmente, pelas complexidades do mercado de medicamentos.

2. A amplitude da delegação normativa consiste no fundamento fático-jurídico do exercício do poder regulamentar pela Administração Pública, que deve atuar em consonância com a lei, atendendo à necessidade de regulação do setor farmacêutico e em respeito à dinâmica e às peculiaridades técnicas do mercado de medicamentos.

3. O percentual de desconto obrigatório e linear nas vendas de determinados medicamentos ao Poder Público, chamado Coeficiente de Adequação de Preço (CAP), opera como fator de ajuste de preços, permitindo, assim, que se chegue ao “Preço Máximo de Venda ao Governo” (PMVG), o que vai ao encontro da reprovação constitucional do aumento arbitrário de lucros (art. 173, § 4º, CF/88).

4. A Constituição Federal de 1988 agrega preocupação social aos princípios gerais da atividade econômica, resultando em legítima atuação do Estado na promoção do acesso universal e igualitário à saúde, direito social garantido pelo art. 196 da Constituição Federal, cuja responsabilidade é partilhada pelo Estado e por toda a sociedade.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. (STF. RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.487 DISTRITO FEDERAL, Relator: MIN. DIAS TOFFOLI).

Feitas essas observações iniciais, no caso em testilha, verifica-se que a Administração Pública desclassificou os licitantes concorrentes, visto que apresentaram propostas de preços com valores superiores aos valores estipulados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED.

Sob tal ponto, verifica-se que a Administração Pública, ao desclassificar as propostas apresentadas, moldou os seus atos nos termos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.742/2003, além da pacífica jurisprudência sobre o tema.

As razões recursais apresentadas ao id. 0039503496, de que a tabela CMED é o índice de média de valores do preço de fábrica, sem a incidência do preço máximo ao consumidor, alegando ainda que os valores da CMED estão inferiores aos valores indicados pela SUPEL no instrumento convocatório, não se sustentam, visto que, conforme já estabelecido a CMED possui três tipos de preços referencias,

quais sejam, o Preço de Fábrica - PF, o preço máximo ao Consumidor - PMC e o Preço Máximo de Vendas ao Governo - PMVG.

E no caso em testilha, o parâmetro a ser observado não é o preço de fábrica, conforme consta das razões recursais, mas sim, o PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo, que obrigatoriamente, deve ser respeitado ao fornecer produtos à Administração Pública.

Lado outro, o argumento de que os valores da CMED estão inferiores aos indicados pela SUPEL, também não se sustentam, visto que o fornecedor de medicamentos à Administração Pública, obrigatoriamente, deverá moldar a sua proposta de preço com base no patamar máximo de valores estabelecidos pela CMED, sob pena de responder pelos seus atos, conforme estabelece o artigo 8º da Lei 10.742/2003.

Agora, chama a atenção o fato de que nas razões recursais o RECORRENTE aponta que os preços utilizados pela Administração como referência foram os valores do Preço de Fábrica - PF, sem a aplicação da CAP - Coeficiente de Adequação de Preços, devendo ser certificado tais fatos nos autos, de forma a certificar que a Administração Pública, no ato de descredenciamento das propostas observou o PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo utilizado para cada item licitado.

Caso ocorra divergência de valores, que sejam promovidas novas tentativas de negociação com os licitantes com base no PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo.

Agora, caso a Administração comprove nos autos, que não consegue adquirir os itens de outra forma, dado a excepcionalidade da matéria, que seja aplicado os ditames do Parecer Jurídico nº 275/2022-PGE/SESAU (id. 0039142277), desde que devidamente comprovado nos autos.

3. CONCLUSÃO.

Ante ao exposto:

a) De maneira preliminar, ante os fundamentos das razões recursais constantes no id. 0039503496, recomendamos que seja certificado nos autos que a Administração Pública, no ato de descredenciamento das propostas observou o PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo utilizado para cada item licitado, visto que o recorrente afirma que só foi utilizado como referência o PF - Preço de Fábrica;

b) Caso ocorra divergência de valores, que sejam promovidas novas tentativas de negociação com os licitantes com base no PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo.

c) Agora, na hipótese, da Administração ter observado o PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo, que seja mantido a decisão que desclassificou as propostas apresentadas, visto que tal ato foi moldado nos termos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.742/2003, além da pacífica jurisprudência sobre o tema;

d) Recomendamos ainda que na aquisição de medicamentos pelo poder público deverá ser observado, as regras da Lei 10.742/2003 que criou a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED, instituída com o objetivo de definir normas de regulação econômica para o setor farmacêutico, devendo ser observado nas propostas licitatórias e na fase interna de pesquisa de preços o PMVG - Preço Máximo de Vendas ao Governo instituído pela tabela CMED;

e) Por fim, caso a Administração comprove nos autos, que não consegue adquirir os itens de outra forma, dado a excepcionalidade da matéria, que seja aplicado os ditames do Parecer Jurídico nº 275/2022-PGE/SESAU (id. 0039142277), desde que devidamente comprovado nos autos.

O presente parecer será **submetido ao aprovo** por parte do Procurador-Geral do Estado, de acordo com o art. 11, V, da LCE n. 620/2011 e arts. 8º, § 3º c/c 9º, II, da Resolução n. 08/2019/PGE/RO.

É o parecer.

data e hora do sistema.

Eliabes Neves
Procurador do Estado.



Documento assinado eletronicamente por **Eliabes Neves, Procurador do Estado**, em 17/07/2023, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0040030484** e o código CRC **8061A6D0**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0036.006826/2023-70

SEI nº 0040030484