PARECER-C - PAC00 - 6/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/5562/2019
PROTOCOLO	**:** 1978876
TIPO DE PROCESSO	**:** CONSULTA
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE ANAURILÂNDIA
CONSULENTE	**:** EDSON STEFANO TAKAZONO
RELATOR	**:** CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: CONSULTA – EXECUTIVO MUNICIPAL – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – FORMAÇÃO DE PREÇOS – POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DAS TABELAS CMED, ABCFARMA, CAP E BPS COMO PARÂMETRO – UTILIZAÇÃO DE DIVERSAS FONTES DE PESQUISA DE PREÇOS – FORMAÇÃO DA CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS – METODOLOGIA PARA FIXAÇÃO DE VALOR ESTIMADO.

1. Pode o Município, na formação de preços para a aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS, porém, estas não devem ser a única fonte de pesquisa para a formação do preço de referência ou para determinar o preço máximo a ser dispendido pela Administração.

2. A pesquisa de preços deve ser a mais abrangente possível, buscando diversas fontes de consulta, por meio da formação da cesta de preços aceitáveis, incluindo para isso a cotação com fornecedores, sistemas de banco de dados, catálogos de segmentos especializados, atas de registro de preços, consulta a sistemas de compras, contratações semelhantes e orçamentos obtidos junto a fornecedores. A pesquisa só poderá se limitar a cotações de fornecedores quando não for possível obter preços referenciais nos segmentos anteriormente citados, devendo ser justificada nos autos do processo de contratação.

3. Devem ser utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros usados na pesquisa, desconsiderando os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

PARECER-C

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 31ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 26 a 29 de outubro de 2020, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em responder às

questões formuladas nos seguintes termos: ***Pode o Município na formação de preços para a aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS*? Resposta**: sim. Porém, não deve ser a única fonte de pesquisa para a formação do preço de referência ou para determinar o preço máximo a ser dispendido pela Administração. ***Além das referidas tabelas, é possível que se pesquise preços em outras fontes, como, por exemplo, direto com os potenciais fornecedores, sites oficiais, aquisições anteriores de outros órgãos e outras fontes seguras*? Resposta**: sim. A pesquisa de preços deve ser a mais abrangente possível, buscando diversas fontes de consulta, por meio da formação da cesta de preços aceitáveis, incluindo para isso a cotação com fornecedores, sistemas de banco de dados, catálogos de segmentos especializados, atas de registro de preços, consulta a sistemas de compras, contratações semelhantes e orçamentos obtidos junto a fornecedores. A pesquisa só poderá se limitar a cotações de fornecedores, apenas, quando não for possível obter preços referenciais nos segmentos anteriormente citados, devendo ser justificada nos autos do processo de contratação. ***Qual seria o critério para se fixar o valor estimado previsto no Manual de Peças Obrigatórias deste Tribunal (Resolução nº 88 de 03 de outubro de 2018)*? Resposta**: devem ser utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros usados na pesquisa, desconsiderando os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

Campo Grande, 29 de outubro de 2020.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Tratam os autos de consulta formulada por Edson Stefano Takazono, prefeito do Município de Anaurilândia, em que apresenta os seguintes questionamentos:

> *1. Pode o Município na formação de preços para a aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS?*
>
> *2. Além das referidas tabelas, é possível que se pesquise preços em outras fontes, como, por exemplo, direto com os potenciais fornecedores, sites oficiais, aquisições anteriores de outros órgãos e outras fontes seguras?*
>
> *3. Qual seria o critério para se fixar o valor estimado previsto no Manual de Peças Obrigatórias deste Tribunal (Resolução nº 88 de 03 de outubro de 2018)?*

A consulta foi recebida pela Presidência desta Corte de Contas, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 137, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018.

A pedido do Ministério Público de Contas, os autos foram encaminhados à Divisão de Fiscalização de Gestão da Saúde para manifestação, Despacho DSP-3ª PRC-29686/2019.

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Gestão da Saúde, por meio da Análise ANA-DFS-8123/2019, manifestou-se pela consulta nos seguintes termos:

> **1.** Pode o Município na formação de preços para a aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS?
>
> *Sim. Desde que se observe o objetivo de cada uma das tabelas, conforme explicado ao longo desta consulta e seguindo a metodologia de formação de preços de referência, explicitadas no item 1.3.*
>
> **2.** Além das referidas tabelas é possível que se pesquise preços em outras fontes, como, por exemplo, direto com os potenciais fornecedores, sites oficiais, aquisições anteriores de outros órgãos e outras fontes seguras?
>
> *Sim, Não só é possível como é recomendado que se realize ampla pesquisa de preços por meio da formação da cesta de preços aceitáveis, conforme item 1.2.*
>
> **3.** Qual seria o critério para se fixar o valor estimado previsto no Manual de Peças Obrigatórias deste Tribunal (Resolução n. 88 de 3 de outubro de 2018)?
>
> *O critério para fixação do valor estimado deve seguir os parâmetros estabelecidos nos itens 1.3.1 e 1.3.2.*

O Ministério Público de Contas, ao analisar os questionamentos, opinou pelo conhecimento da presente consulta, e, no mérito, sugeriu que os quesitos fossem assim respondidos:

> **1.** Pode o Município na formação de preços para a aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS?
>
> ***RESPOSTA**: Sim, como parâmetro. No entanto, a orientação é que além destas tabelas seja realizada ampla pesquisa de preços, propiciando a real verificação do preço de referência, podendo o Gestor Público seguir as seguintes diretrizes:*
> *- O BPS (Banco de Preços em Saúde) é o sistema recomendado para consulta na formação dos preços, valendo ressaltar, conforme explanado, que nenhum preço pode ser maior que o estabelecido na tabela CMED, sob pena de incorrer em infração às normas reguladoras e, consequentemente, acarretar punições aos gestores e empresas;*
> *- Além da utilização do BPS (Banco de Preços em Saúde), impõe-se a ampla pesquisa objetivando a obtenção da "cesta de preços aceitáveis", da mesma forma que não exclui as três cotações exigidas no Manual de Peças Obrigatórias do TCE/MS, pois embora seja o BPS o melhor parâmetro a ser utilizado, somente combinado com as cotações encontradas pelo gestor formará o valor de referência possível e evitará, inclusive, licitações desertas;*
> *- Por último, revistas como a ABCFARMA, como já explicado previamente, que não levam em conta o ganho de escala, serão utilizadas somente a título de comparação na formação dos preços, pois os preços encontrados serão, pelo menos na maioria das vezes, maiores que os registrados no BPS e a mediana alcançada na pesquisa de preços.*
>
> **2.** Além das referidas tabelas é possível que se pesquise preços em outras fontes, como, por exemplo, direto com os potenciais fornecedores, sites oficiais, aquisições anteriores de outros órgãos e outras fontes seguras?
>
> ***RESPOSTA**: Sim, Não só é possível como é necessário que se realize ampla pesquisa de preços em diversas fontes, por meio da formação da cesta de preços aceitáveis, incluindo para isso cotação com os fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, em revistas, pesquisa em bases de sistemas de compras, troca de informações entre órgãos públicos sobre compras similares, avaliação de contratos recentes e vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de registro de preços, etc.*
>
> **3.** Qual seria o critério para se fixar o valor estimado previsto no Manual de Peças Obrigatórias deste Tribunal (Resolução n. 88 de 3 de outubro de 2018)?
>
> ***RESPOSTA**: Primeiramente deve-se definir todas as características que o produto demandado deve apresentar para a satisfação do interesse público, a partir daí pesquisar o preço dos produtos compatíveis, para definir o preço estimado.*
> *Havendo variação de preço de produtos com as mesmas especificações, deve-*

se desconsiderar os valores demasiadamente discrepantes.
Portanto, primeiro detecta-se o motivo da variação e procura ajustar as especificações dos produtos comparados, posteriormente utiliza-se como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo - Relator

A presente consulta foi formulada pelo prefeito de Anaurilândia, Sr. Edson Stefano Takazono, que busca junto a esta Corte de Contas respostas às dúvidas quanto à formação de preço médio para aquisição de medicamentos.

A pesquisa de preços é considerada uma das fases mais relevantes dos processos públicos de aquisição. É uma etapa importante, amparada pelo princípio da eficiência com o da legalidade.

Uma pesquisa de preços adequada permite evitar o sobrepreço, o superfaturamento e a licitação deserta.

É obrigatória por força de dispositivos legais, como os previstos na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 8.666/1993, e na Lei n. 10.520/2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, a saber:

Lei n. 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
[...]
2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
[...]
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
[...]

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
[...]
V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
[...]

> § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
> [...]
>
> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
> [...]
> § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
> [...]
> II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994);
>
> **Lei n. 10.520/2002:**
>
> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
> [...]
> III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
> [...]

A pesquisa de preços tem por objetivo aproximar a Administração ao preço praticado no mercado das compras públicas, reduzindo a assimetria de informação, para garantir a fixação de preço justo para o bem ou serviço a ser adquirido.

Ela permite aferir se o custo da contratação está dentro da previsão orçamentária; repassa informações ao pregoeiro para negociar durante a fase de lances e avaliar as propostas apresentadas pelos licitantes; melhora a tomada de decisão pelo ordenador de despesas, responsável por homologar a licitação; propicia meios de ponderar se há vantajosidade em prorrogar a vigência do contrato ou realizar nova licitação; e subsidia decisões nas hipóteses de pedidos de reajuste e de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No entanto, é importante compreender que preços de mercado referem-se ao mercado de compras públicas, cujas peculiaridades resultam em preços diferenciados, quando comparados aos preços praticados pela iniciativa privada, como condições de pagamentos mais restritas em relação a particulares.

Quanto à compra de medicamentos, nota-se que a Administração Pública apresenta uma vantagem expressiva, uma vez que adquire grandes quantidades, resultando no efeito da economia de escala. Por isso, as comparações de preços devem observar os preços das compras públicas.

As compras públicas de medicamentos são regulamentadas pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), que tem competência para

estabelecer critérios para fixação e ajustes de preços de medicamentos a serem observados pelos laboratórios, distribuidores, importadores, farmácias e drogarias.

A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos é o órgão interministerial responsável pela regulação econômica do mercado de medicamentos no Brasil, tendo a ANVISA como Secretaria-Executiva.

A CMED estabelece limites para preços de medicamentos; adota regras que estimulam a concorrência no setor; monitora a comercialização e aplica penalidades, quando suas regras são descumpridas. É responsável também pela fixação e monitoramento da aplicação do desconto mínimo obrigatório para as compras públicas.

Ao regular o mercado de medicamentos, a CMED estabelece alguns referenciais, como preços de fábrica, preço máximo ao consumidor e preço máximo de venda ao governo.

Aqui nos interessa o preço máximo de venda ao governo.

O preço máximo de venda ao governo é o resultado da aplicação do Coeficiente de Adequação de Preço - CAP (desconto mínimo obrigatório sobre o preço de fábrica de determinados medicamentos vendidos a entes da Administração Pública), que deve ser aplicado apenas em parte dos produtos do “Programa de Componente Especializado da Assistência Farmacêutica”, em alguns medicamentos referentes ao “Programa Nacional de DST/AIDS”, e quando a compra derivar de ordem judicial, conforme Resolução CMED n. 4/2006.

Desse modo, qualquer pessoa jurídica (distribuidora, empresa produtora de medicamento, representante, posto de medicamento, unidade volante, farmácia e drogaria) que venda medicamentos aos entes da Administração Pública é obrigada a aplicar o CAP, nos casos determinados pela legislação. O descumprimento da aplicação do CAP sujeita o infrator a sanções, sendo que as empresas produtoras de medicamentos responderão, solidariamente, com as distribuidoras pelas infrações por estas cometidas (art. 7º da Resolução CMED n. 3/2011).

Nos casos em que o CAP não é aplicado, nos fornecimentos para órgãos públicos por meio de licitações ou não, o distribuidor é obrigado a vender os produtos tendo como referencial máximo o preço de fábrica (Orientação Interpretativa da CMED n. 2/2006).

A Associação Brasileira de Comércio Farmacêutico (ABCFARMA) é uma associação privada sem fins lucrativos, que mensalmente edita revista, com conteúdo sobre o comércio farmacêutico, e divulga relação atualizada de preços dos medicamentos.

No entanto, esse tipo de fonte de preços é voltado para o comércio varejista de medicamentos, ou seja, são apresentados valores máximos para aquisição pelo consumidor final.

Importante esclarecer que essa situação não se adequa às aquisições do setor público, que tendem a ser de grandes quantidades e, portanto, desconsideram o efeito da economia de escala sobre os preços.

O Banco de Preços em Saúde (BPS) é um sistema criado pelo Ministério da Saúde (MS) com o objetivo de registrar e disponibilizar *online* as informações das compras públicas e privadas de medicamentos e produtos para a saúde. Sua alimentação, pelos estados, municípios e Distrito Federal, tornou-se obrigatória a partir de junho de 2017, em razão de disposição do artigo 3º da Resolução n. 18/2017 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT): ministro da Saúde, presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde.

O BPS constitui uma referência obrigatória sobre os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública e atende o comando do art. 15, V, da Lei n. 8.666/1993, segundo o qual as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, pode acessar o BPS para consultar preços de medicamentos e produtos para a saúde, bastando inserir um e-mail válido para ter acesso ao banco de dados.

O BPS é gratuito, tanto para a consulta de preços, quanto para inserção de informações das compras de medicamentos e produtos para a saúde. O sistema foi desenvolvido a partir de quatro objetivos prioritários:

- atuar como ferramenta de acompanhamento do comportamento dos preços no mercado de medicamentos e produtos para a saúde;
- fornecer subsídios ao gestor público para a tomada de decisão;
- aumentar a transparência e visibilidade, no que se refere à utilização dos recursos do SUS para a aquisição de medicamentos e produtos para a saúde; e
- disponibilizar dados que possam subsidiar o controle social quanto aos gastos públicos em saúde.

Percebe-se do segundo objetivo citado, que o BPS é um importante recurso para a consulta de preços na área de saúde, não só de medicamentos, mas também de órteses, próteses e materiais especiais, ou seja, praticamente todos os insumos utilizados nas intervenções médicas e odontológicas.

Órgãos ou instituições públicas, que compram medicamentos ou produtos para a saúde, devem inserir informações de suas aquisições no BPS.

Para a melhor utilização do sistema BPS e facilitação de futuras aquisições, há ainda a orientação de a Administração Pública padronizar os códigos no momento de realizar a alimentação do sistema, para tornar as informações cada vez mais fidedignas e de fácil comparação.

O sistema BPS utiliza os códigos, as descrições e as unidades de fornecimento dos itens padronizados pela Unidade Catalogadora de Materiais do Catálogo de Materiais do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal - SIASG.

O Sistema de Catalogação de Material (CATMAT) foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), sendo de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e tornou-se uma referência de descrição para os itens de saúde.

O principal objetivo do CATMAT é estabelecer e manter uma linguagem única e padronizada para identificação, codificação e descrição de materiais a serem adquiridos pelo Governo.

Assim, nota-se que o BPS oferta um grande número de itens e a facilidade de pesquisas de preços e de inserção de compras, e a utilização do CATMAT é uma condição fundamental para o processo de comparação de preços.

Entretanto, o BPS tem por base os registros de aquisição de medicamentos feitos pelas mais diversas entidades da administração pública, todavia não há como garantir que todos os preços registrados alcançaram a maior vantajosidade ou observaram a prática de mercado, uma vez que não se tem conhecimento de como cada entidade conduziu o seu procedimento licitatório.

Por tal motivo, não pode ser utilizado como fonte única de consulta para a formulação do preço máximo da licitação, devendo o poder público utilizar-se de múltiplas fontes de pesquisa, para minimizar as distorções que possam existir e se aproximar o mais fidedignamente possível dos preços praticados pelo mercado.

Nesse sentido, trago trecho do Acórdão n. 895/2015 – Plenário (destaquei):

> [...]
> 15. **É de se notar que os preços anteriormente registrados por outros órgãos e entidades da Administração Pública podem não refletir, necessariamente, os valores de mercado por ocasião do registro de preços pelo órgão que está realizando o pregão, porquanto a disponibilidade do produto ou serviço já registrado, a ser utilizado como paradigma, está limitada à quantidade mencionada na ata, de sorte que o preço registrado estará garantido apenas para aquele quantitativo determinado.** Além do mais, não existe obrigatoriedade de o órgão ou entidade que promoveu o registro de preço realizar a compra dos itens registrados, fator que pode interferir na oferta do preço pela empresa quando da etapa licitatória.
> [...]
> (Acórdão 895/2015 – Plenário – Relator: Vital do Rêgo - data de julgamento 22.4.2015)

Igual entendimento, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em resposta à consulta formulada pelo Município de Ortigueira, Acórdão n. 1393/2019 - Tribunal Pleno (destaquei):

[...]

a) Os valores registrados pelos Municípios no banco de preços em saúde, especialmente aqueles que representam a mesma região geográfica, podem ser utilizados como critério único de formação de preço máximo?
Resposta: Não. **Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde - BPS e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para formação do preço de referência, como o COMPRASNET (âmbito federal) e o COMPRASPARANA (âmbito estadual) e a cotação direta a fornecedores. Há que se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.** Todas as consultas realizadas devem constar expressamente e de forma detalhada e justificada do procedimento administrativo utilizado para a definição do preço de referência.
[...]
(Acórdão 1393/2019 – Tribunal Pleno – Relator: Cons. Fabio de Souza Camargo - data de julgamento 5.6.2019)

Sobre a pesquisa de preços em outras fontes, como, por exemplo, direto com potenciais fornecedores, *sites* oficiais, aquisições anteriores de outros órgãos e outras fontes seguras, é necessário desmistificar o costume da média dos três orçamentos, em que se considera esse número mínimo aceitável na realização de pesquisa de mercado.

Tal fato é necessário, uma vez que a própria legislação exige ampla pesquisa de preços, conforme já demonstrado no início deste voto.

A desmistificação dos três orçamentos tem sido amplamente divulgada pelos órgãos de controle externo, a exemplo do Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, vejamos:

Tribunal de Contas da União:

[...]
a pesquisa de preços não pode se limitar aos tradicionais orçamentos de fornecedores. É preciso levar em conta todas as fontes de referência disponíveis, com a maior amplitude possível. Esse conceito tem sido tratado pelo TCU como “cesta de preços aceitáveis”, que engloba as mais diversas fontes. O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com amplitude suficiente (Acórdão TCU 2637/2015-P), proporcional ao risco da compra, privilegiando a diretriz emanada pelo art. 15 da Lei de Licitações, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública. Nesse sentido, somente quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais é que a pesquisa pode se limitar a

cotações de fornecedores (Acórdão TCU 2.531/2011-P).

Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

[...]
Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso.
Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.
Acrescente-se que o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.
[...]
os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.
[...]
Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.
[...]
(Acórdão 4624/2017 – Tribunal Pleno – Relator: Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães - data de julgamento 9.11.2017)

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

O TCE/SC conheceu de consulta oriunda da Prefeitura Municipal de Palhoça, versando sobre a possibilidade/validade da utilização de bancos eletrônicos (painéis) para se fazer a cotação de preços no procedimento preparatório da licitação e quanto à utilização desses bancos como única forma de cotações de preços.
[...]
Desta feita, o Tribunal respondeu a consulta nos seguintes termos: “A pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços deve ser precedida da utilização dos seguintes critérios, com prioridade para os dois primeiros e amplitude proporcional a complexidade da compra, resultando em cesta de preços aceitáveis: (a) painel de preços,(b) contratações similares, (c) pesquisa

em mídia especializada, (d) pesquisa com os fornecedores, (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente". @CON – 17/00491404. Relator Conselheiro Herneus de Nadal.
(Informativo de Jurisprudência do TCE/SC - N. - N. 061 - Período - 01 a 30 de Junho de 2019)

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

[...]
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos juntos a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.
[...]
(Acórdão 100/2020 – Tribunal Pleno – Relator: Cons. João Batista Camargo - data de julgamento 19.5.2020)
[...]
2. O balizamento deve ser efetuado pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda, por aqueles constantes do sistema de registro de preços.
[...]
(TCE-MT - Resolução de Consulta n. 41/2010)

Nota-se que a pesquisa de preços, restrita a três fornecedores, tem sido constantemente reprimida pelos órgãos de controle externo do país, pois tem grandes chances de tornar-se superestimada. É necessário ampliar as fontes de preços de referência, adotando o que a jurisprudência vem chamando de "cesta de preços aceitáveis".

A cesta de preços aceitáveis engloba as mais diversas fontes: fornecedores; pesquisa em catálogos de fornecedores, em base de sistemas de compras; análise de contratos recentes ou vigentes; valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos; valores registrados em atas de registro de preços, entre outros.

Assim, espera-se que a pesquisa de preços seja realizada com amplitude suficiente e proporcional ao risco da compra, tendo em vista que o objetivo da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa.

Logo, somente quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais é que a pesquisa pode se limitar a cotações de fornecedores (Acórdão TCU 2.531/2011 – Plenário).

No entanto, pautar a pesquisa de preços, apenas em preços praticados pela Administração Pública, pode perpetuar uma incompatibilidade com o mercado, pois se o produto for comprado com sobrepreço, esse parâmetro pode se disseminar e até mesmo perpetuar em todo o setor público.

Motivo pelo qual a origem da pesquisa única e exclusivamente em preços registrados nem sempre apresenta, necessariamente, o menor preço de mercado, e sim o preço pago por determinado órgão comprador (Acórdãos TCU 1.378/2008-1C e 5.216/2007-1C).

O que se espera, portanto, é que na realização da pesquisa de preços levem-se em consideração todas as fontes de referências disponíveis, com maior amplitude possível.

Entretanto, a cesta de preços aceitáveis deve ser analisada de forma crítica, principalmente quando houver grande variação entre os valores apresentados, conforme consta do art. 6°, § 3° da Instrução Normativa n. 73/2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Embora a Instrução Normativa n. 73/2020 seja de observância obrigatória pelos órgãos e entidades da administração pública federal e pelos órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, a metodologia ali disposta é de grande valia e referência para os demais entes da Administração Pública.

De acordo com o normativo, devem ser utilizados como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros usados na pesquisa, desconsiderando os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

A instrução reforça as orientações emitidas pelo Tribunal de Contas da União em diversos acórdãos, a exemplo dos Acórdãos 2.943/2013-P, 2.637/2015-P. Para o TCU, a pesquisa de preços deve desconsiderar as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, o valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

Observa-se que a Instrução Normativa n. 73/2020 do Ministério da Economia é atualmente o normativo mais completo a respeito de procedimentos operacionais para pesquisa de preços, bem como metodologia do cálculo para se evitar sobrepreços na elaboração do valor de referência.

Nesse sentido, importante esclarecer a diferença entre valor de referência - também conhecido como preço estimado, valor orçado, valor estimado - e valor máximo.

O preço estimado é valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 2º, I, Instrução Normativa n. 73/2020 – Ministério da Economia).

Preço máximo é o valor limite que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto, levando-se em consideração o preço estimado, os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público e os recursos orçamentários disponíveis (art. 2º, II, Instrução Normativa n. 73/2020 – Ministério da Economia).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho a análise da equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Gestão da Saúde e o parecer do Ministério Público de Contas e proponho a seguinte resposta aos quesitos formulados:

Pode o Município na formação de preços para a aquisição de medicamentos, tanto ordinariamente, quando por meio de decisões judiciais, adotar como parâmetro as tabelas CMED, ABCFARMA, CAP e BPS?

Resposta: sim. Porém, não deve ser a única fonte de pesquisa para a formação do preço de referência ou para determinar o preço máximo a ser dispendido pela Administração.

Além das referidas tabelas, é possível que se pesquise preços em outras fontes, como, por exemplo, direto com os potenciais fornecedores, sites oficiais, aquisições anteriores de outros órgãos e outras fontes seguras?

Resposta: sim. A pesquisa de preços deve ser a mais abrangente possível, buscando diversas fontes de consulta, por meio da formação da cesta de preços aceitáveis, incluindo para isso a cotação com fornecedores, sistemas de banco de dados, catálogos de segmentos especializados, atas de registro de preços, consulta a sistemas de compras, contratações semelhantes e orçamentos obtidos junto a fornecedores. A pesquisa só poderá se limitar a cotações de fornecedores, apenas, quando não for possível obter preços referenciais nos segmentos anteriormente citados, devendo ser justificada nos autos do processo de contratação.

Qual seria o critério para se fixar o valor estimado previsto no Manual de Peças Obrigatórias deste Tribunal (Resolução nº 88 de 03 de outubro de 2018)?

Resposta: devem ser utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros usados na pesquisa, desconsiderando os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em responder às questões formuladas pelo Consulente.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 29 de outubro de 2020.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

dSSM