



## Achado Preliminar 3

Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados.

### Condição

- Constatou-se no Termo de Referência que 71 itens da amostra possuem indícios de sobrepreço, ou seja, estão com preços maiores do que os preços praticados no mercado de aquisição de medicamentos pela administração pública.

Em síntese, a análise por amostragem revelou um possível sobrepreço total de R\$ 713.139,00 no processo licitatório.

Com a finalidade de verificar se os preços dos medicamentos fixados no Termo de Referência estão compatíveis com aqueles praticados no mercado das contratações públicas, a equipe de fiscalização empregou a seguinte metodologia:

- a) Selecionou-se uma amostra com 139 itens, os quais representam 80% do valor da licitação (Curva de Pareto).
- b) Foram utilizadas informações registradas no Banco de Preços em Saúde (BPS) por meio de consulta realizada no Painel de Preços da Saúde (<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/painel>) - referencial de valores para fins de coleta de preços praticados pelas administrações públicas municipais – para levantar os preços que seriam tomados como parâmetro comparativo. Os seguintes filtros foram aplicados no Painel de Preços da Saúde:
  - i. PERÍODO: pesquisados apenas medicamentos adquiridos no máximo nos 06 últimos meses da publicação da licitação, bem como selecionados apenas os anos de homologação referentes ao período pesquisado.
  - ii. FORMA DE COMPRA: utilizou-se a opção “Administrativa”. Com isso, objetiva-se comparar compras realizadas para atender uma demanda administrativa (aquela realizada por meio de alguma modalidade de licitação), não abrangendo, desta forma, as judiciais (aquelas que visam ao cumprimento de uma decisão judicial na modalidade de dispensa de licitação).
  - iii. UNIDADE DE FORNECIMENTO: foram selecionados apenas medicamentos com a mesma unidade farmacológica definida no edital (comprimido, cápsula, ampola, frasco, bolsa etc.). Portanto, não foram selecionados registros cuja unidade de fornecimento fosse diferente do previsto no pregão, comparando, assim, apenas medicamentos congruentes entre si.
- c) De posse dos dados obtidos no Painel de Preços da Saúde (Os dados contidos no painel têm como fonte o Banco de Preços em Saúde - BPS), utilizou-se os valores da MEDIANA. Este valor separa a metade maior e a menor do valor unitário de cada tipo de item adquirido pelas unidades municipais, estaduais e da união. Lembramos que a média pode ser alterada na presença de outliers, enquanto a mediana elimina os valores menos frequentes. Outliers (valor atípico) é um valor num conjunto de dados que se desvia significativamente da média ou padrão geral, indicando uma observação que não se encaixa no comportamento esperado da amostra.
- d) Eliminou-se da amostra – e, conseqüentemente, não foram considerados no cálculo do sobrepreço - aqueles medicamentos que não apresentaram registros no Painel de Preços da Saúde.
- e) Por último, para constatar os indícios de sobrepreço, comparou-se os preços dos medicamentos da amostra que constam no Termo do Referência com aqueles preços praticados pelo mercado, representado pela MEDIANA encontrada na pesquisa no Painel de Preços da Saúde (Banco de Preços em Saúde - BPS).

Importante esclarecer que os dados contidos no painel têm como fonte o Banco de Preços em Saúde (BPS), que é um sistema gerido pelo Ministério da Saúde para que os entes federativos registrem informações sobre as compras públicas e privadas de medicamentos e dispositivos médicos de seus municípios. Os dados ali consolidados tornam o BPS referência nacional para a pesquisa e cotação de preços praticados.

Destaca-se que o sobrepreço é evidência de falha grave na fase interna da licitação, caracterizada pela ausência de ampla pesquisa de preços de mercado e/ou de análise crítica dos valores pesquisados para



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subsidiar a fixação dos preços de referência.

## Evidências

➤ Evidência Sobrepreço

## Fonte de critério e critérios

➤ **Fonte de Critério:** Lei Federal nº 14.133/2021

### Critério:

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

[...]

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

[...]

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

[...]

➤ **Fonte de Critério:** Acórdão nº 4.624/2017 - TCEPR - Plenário

### Critério:

A formação de preços máximos por meio de consulta a banco de dados contempla o princípio da economicidade desde que essa não seja a única fonte, devendo a pesquisa ser complementada com outras fontes para fixação do preço de mercado.

[...]

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.

[...]

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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](http://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.

- **Fonte de Critério:** Acórdão nº 2.934/18 – TCEPR - Tribunal Pleno

### **Critério:**

[...] atenda, de imediato, às seguintes determinações:

[...]

b) passe a adotar, nas futuras aquisições de medicamentos, o Código BR do Catálogo de Materiais do Comprasnet, e a promover pesquisa de preços no âmbito do Banco de Preços em Saúde para subsidiar a formação dos preços referenciais, evitando sobrepreço.

- **Fonte de Critério:** Acórdão nº 1.393/19 – TCEPR - Tribunal Pleno

### **Critério:**

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.

- **Fonte de Critério:** Acórdão nº 1857/2019 - TCEPR - Tribunal Pleno, onde analisados os Embargos de Declaração opostos ao já mencionado Acórdão nº 1.393/2019

### **Critério:**

Isso posto, VOTO pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento dos Embargos de Declaração para que seja sanada a omissão na resposta dada por meio do Acórdão nº 1.393/19 – Tribunal Pleno a Consulta formulada pelo Município de Ortigueira, conforme destacado abaixo:

i) 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 – cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada - 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.

- **Fonte de Critério:** Acórdão nº 204/2020 - TCEPR - Tribunal Pleno

### **Critério:**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No Acórdão nº 5708/2017 – Primeira Câmara, também do Tribunal de Contas da União, a unidade técnica adotou uma série de cuidados para a apuração de sobre-preço, como por exemplo a seleção dos maiores preços registrados em bancos de preços locais – e apenas subsidiariamente, nacionais - e a inutilização de preços que decorriam de compras em quantidades superiores que aquelas efetivamente realizadas no caso concreto. Segue trecho do voto condutor do julgado:

46. A sistemática utilizada pela equipe de fiscalização para apuração do débito se amparou em deliberações desta Corte de Contas, tais como os Acórdãos 1146/2011-TCU-Plenário, 3016/2012-TCU-Plenário, 384/2014-TCU-2ª Câmara,

2150/2015-TCU-Plenário e 1863/2015-TCU-Plenário. As referências obtidas foram determinadas com viés conservador, considerando as características e a variedade dos medicamentos a serem pesquisados, tendo sido adotados os seguintes parâmetros, visando obter uma estimativa confiável do sobrepreço e do superfaturamento:

a) a utilização dos dados do Siasg/Comprasnet levou em conta o maior preço registrado para o item, inicialmente na unidade da federação Rio de Janeiro e, em caso de não localização, em nível nacional, para fins de cumprimento do art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU;

b) não foram selecionados registros correspondentes a contratações diretas;

c) não foram selecionados registros cujos quantitativos adquiridos fossem superiores aos do pregão em análise, de modo a evitar ganhos de escala;

d) não foram selecionados registros cuja unidade de fornecimento fosse diferente do previsto no pregão;

e) para cada item de medicamento licitado, considerou-se a existência de, pelo menos, quatro registros no Siasg/Comprasnet para fim de cômputo do débito;

f) havendo mais de um fabricante para o item na base de referência, o do item adquirido foi tomado como referência e, não havendo coincidência, o de outro fabricante, ou, ainda, do princípio ativo;

g) no caso de fabricante e fornecedor coincidentes, os preços da base de referência foram majorados em 15%, considerando-se os termos do Acórdão 95/2007-TCU-Plenário.

47. Como se vê, a pesquisa de preços realizada pela equipe de fiscalização levou em conta, precipuamente, o maior preço registrado para o item em outras licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, sempre considerando a existência de, pelo menos, quatro registros no Siasg/Comprasnet para fim de cômputo do débito. Ou seja, caso houvesse, para um determinado medicamento, somente três registros no Siasg/Comprasnet, referentes a outras aquisições realizadas por entes federais, esses registros não foram considerados para cálculo do débito, ainda que os preços estivessem abaixo do praticado no pregão 21/2013, desconsiderando-se, desse modo, a existência de sobrepreço na aquisição daquele medicamento pela Prefeitura Municipal de Itaguaí.

48. Mesmo considerando que os maiores valores unitários levantados provavelmente sejam significativamente superiores aos valores que poderiam ter sido obtidos em um certame que atendesse aos princípios administrativos aplicáveis, optou-se por essa metodologia para se dar cumprimento, com segurança e prudência, ao que prescreve o art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU, segundo o qual a estimativa do débito deve ser apurada pela quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

49. Destaca-se, ainda, que, na composição da pesquisa utilizada, preponderou-se o registro de aquisições de pequena monta, tendentes a valores maiores, por não se beneficiarem do ganho de escala, fato que é favorável aos responsáveis em termos do débito imputado. Ademais, vale repisar que a utilização dos dados do Siasg/Comprasnet levou em conta o maior preço registrado para o item, e não a média ponderada dos preços. (grifo nosso). [...]

Percebe-se, diante disso, que, similarmente ao que ocorre com a pesquisa de preços para o estabelecimento dos preços referenciais, que deve ser ampla e utilizar-se de fontes variadas a fim de se atingir maior fidedignidade, a metodologia para aferição de sobre-preço em licitações de medicamentos também não pode ser limitada à comparação com a média de valores constantes em um ou outro banco de dados, devendo levar em consideração diversos critérios e peculiaridades que interferem nos preços concretamente praticados.

➤ **Fonte de Critério:** Consulta no âmbito das contratações públicas disponíveis no Banco de Preços em Saúde (BPS)

**Critério:** No sítio eletrônico <https://bps-legado.saude.gov.br/login.jsf>



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## Possíveis Causas

- Não se aplica

## Possíveis Efeitos

- Não se aplica.

## Providências

- **Recomendação:** Dado o exposto, encaminham-se as seguintes Orientações Técnicas a fim de que, com base no exercício de seu poder-dever de autotutela (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal), o Município:
  - Adéque o valor de referência dos medicamentos licitados e reanalise a metodologia de cálculo utilizada observando as seguintes diretrizes:
    - obrigatoriedade de utilização, como uma das fontes, do preço obtido no Banco de Preços em Saúde (<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/painel>).
    - além do BPS, emprego de ao menos outras duas fontes informativas para a formação dos preços unitários de referência, tais como: cotações com possíveis fornecedores, Comprasnet, Compras Paraná, sites especializados, atas de registro de preços ou contratações de órgãos e entidades da administração pública.
    - com base nos valores levantados por meio das diversas fontes de informação, definir o preço de referência dos medicamentos utilizando a mediana ou a média dos preços obtidos, excluindo valores manifestamente elevados ou inexequíveis.
    - de modo a evitar que os valores fiquem distorcidos, defasados, ou equivocados; orienta-se que a consulta ao preço do BPS seja feita com a utilização dos seguintes filtros disponibilizados no Painel de Preços da Saúde: a) SELECIONA UMA DATA INÍCIO E TÉRMINO, pesquisar apenas medicamentos adquiridos nos 06 últimos meses; b) ANO HOMOLOGAÇÃO, em “mais filtros” selecionar apenas os anos de homologação referentes ao período pesquisado; c) FORMA DE COMPRA, usar a opção “Administrativa”; d) UNIDADE DE FORNECIMENTO, selecionar apenas os medicamentos conforme a unidade farmacológica definida no edital (comprimido, cápsula, ampola, frasco, bolsa etc.).
    - orienta-se, ainda, que ao final a entidade realize uma análise crítica de sua planilha de preços de modo a verificar se os valores calculados estão condizentes com os valores incluídos.
  - No exercício da função pedagógica inerente à atuação deste Tribunal, orienta-se a leitura das publicações sobre o Banco de Preços em Saúde, desenvolvidos pelo Ministério da Saúde, em especial o intitulado “Dicionário de Dados - Painel de Preços”, que explica detalhadamente o uso dos filtros no Painel de Preços da Saúde. Essas publicações podem ser encontradas no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/publicacoes>

Ademais, pede-se que o Município indique se promoverá:

- a correção, com ou sem suspensão ou republicação do edital (indicar o prazo em que pretende corrigir e/ou republicar o edital);
- a anulação ou revogação do certame e se pretende republicar (indicar o prazo em que pretende corrigir e/ou republicar o edital);
- se fará alguma contratação direta; e/ou,
- se dará continuidade ao certame sem qualquer alteração.

Em resposta a este Achado, deverá ser enviada a documentação comprobatória pertinente, inclusive publicações.

Se não comprovada a adoção das providências acima e/ou prestadas as informações solicitadas, as irregularidades poderão ser objeto de tomada de contas extraordinária, com possível responsabilização dos agentes e aplicação das sanções cabíveis (Lei Complementar Estadual nº 113/2005, artigo 85).

Esta análise não afasta outros atos e fatos não integrantes desta Comunicação de Achado Preliminar e que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sejam eventualmente constatados em outros procedimentos fiscalizatórios deste Tribunal.

### **Benefícios esperados**