



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL

E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

À

PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO SETOR DE LICITAÇÃO

Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 29/2025

PROCESSO Nº 54/2025

Ilustríssimo(a) Sr.(a) Pregoeiro(a) da Prefeitura da Estância Turística de Avaré.

A **CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 04.063.331/0001-21, com sede na Rua 25 nº 1908/1928, Bairro Jardim São Paulo, CEP 13.503-010, na cidade de Rio Claro, estado de São Paulo, vem à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, nos termos do item 8.1¹ do ato convocatório em epígrafe e com fulcro no Artigo 164 da Lei 14.133/2021 e, solicitar:

IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

pelos motivos de fato e de direito adiante declinados, requerendo a r. Administração Pública que a receba no efeito suspensivo, isto é, adie a data de realização da licitação, previamente fixada até o julgamento final do presente recurso de impugnação.

RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A ora IMPUGNANTE pretende participar do presente certame licitatório que tem por objeto **“MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO GLOBAL SOBRE A TABELA REVISTA SIMPRO HOSPITALAR (A a Z) objetivando o REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO FUTURA DE MATERIAIS DESCARTÁVEIS, DE ENFERMAGEM E ODONTOLÓGICOS”**.

¹ “Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”.



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL

E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

Todavia, quando da análise do Edital, constatamos que no objeto da licitação para os Lotes **CONTEMPLADOS NA TABELA SIMPRO**, ferindo-se assim os Princípios básicos norteadores da licitação, citados no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 contemplou disciplina específica acerca da definição do valor estimado da contratação

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. (grifo nosso)

Considerando que o processo licitatório se presta à garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e à seleção da proposta mais vantajosa, regras que eventualmente afrontem a legalidade e/ou impeçam a correta elaboração de propostas devem ser bem esclarecidas, previamente à realização do certame, evitando sobrevida de eventual elemento prejudicial à competitividade.

Na hipótese, oportuno que a Administração justifique a indefinição do objeto, já que o modelo da proposta requer apenas o percentual de desconto sobre a tabela SIMPRO, sem mencionar qualquer tipo de produto ou quantitativo estimado de aquisição

Em consulta ao site do Tribunal de Contas do Estado de Minas, constatou-se que consta deliberação sobre o tema, conforme a seguir esplanaremos: (Processo [1127771](#) – Consulta. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Deliberado em 23/8/2023)

PARECER Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata



de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG; II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

a) a tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública;

b) a tabela de preços da Revista Simpro não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública; III) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie. (grifo nosso)

Assim, em razão da tabela de preços emitida pela Revista Simpro Hospitalar não poder ser utilizada como referencial, pois não reflete os preços praticados na esfera pública, entendo que também não serve como base para o oferecimento do referido percentual de desconto,.....

III – CONCLUSÃO Diante do exposto, em preliminar, admito a consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, I a V, do Regimento Interno deste Tribunal. No mérito, voto para que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL
E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

a) A tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública.

b) A tabela de preços da Revista Simpro não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública.

<https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626621#t11>

Apos a conclusão o relator julgou que a tabela SIMPRO não pode ser utilizada como critério de julgamento “ maior desconto”.

Em pesquisa ao site da SIMPRO (<https://www.simpro.com.br/Default.aspx>), pode-se destacar que as informações publicadas na Revista Simpro Hospitalar são de única e exclusiva responsabilidade dos anunciantes (importador, fabricante ou distribuidor), ou seja, não tem base legal para instrução de processos licitatórios públicos, e conforme informações do próprio site é uma empresa publicitária, veja:

“ QUEM SOMOS?

Fundada em 1978, a SIMPRO iniciou suas atividades direcionando suas ações ao setor de varejo farmacêutico (farmácias e drogarias), através da produção de etiquetas para marcação de preços de medicamentos. Em sua trajetória acompanhou a evolução nas áreas de tecnologia da informação e passou a desenvolver soluções voltadas, também, para tomadores e prestadores de serviços de saúde, onde adquiriu alto grau de



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL

E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

especialização no segmento de saúde suplementar. Atualmente o Código SIMPRO é considerado referência nacional na publicação de informações e soluções em saúde. É conceituada por desenvolver soluções voltadas à pesquisa e divulgação de preços de materiais, medicamentos e produtos para a saúde, tornando mais ágeis e eficazes os processos de análise e auditoria de contas médicas hospitalares. A SIMPRO é responsável pela administração e difusão de informações detalhadas sobre mais de 120 mil itens de produtos, envolvendo códigos para preenchimento dos formulários TISS/ TUSS, histórico de preços, consulta de fabricantes e distribuidores, tipo de material, especialidade, classe terapêutica, princípio ativo, e outros.

Entre seus principais clientes estão hospitais, home care, operadoras de saúde, seguradoras especializadas, clínicas, associações de classe e empresas de autogestão públicas e privadas.

MISSÃO Desenvolver produtos que promovam elos entre as diferentes partes que compõe a área da saúde tornando-se uma referência nacional.

SOBRE A REVISTA SIMPRO Referencial de preços de Medicamentos e Produtos para a Saúde, utilizado como parâmetro nas negociações entre hospitais e operadoras de saúde para faturamento, análise de contas médicas, cotações e licitações. A Simpro esclarece que as informações publicadas na Revista Simpro Hospitalar e no sistema Videofarma são de única e exclusiva responsabilidade dos anunciantes (importador, fabricante ou distribuidor) e que não há por parte desta, qualquer influência na composição dos preços de materiais, medicamentos, inclusive equipamentos médico-hospitalares. **PUBLICIDADE PERFIL** Revista Simpro Hospitalar Referencial de preços para pagamento de contas médicas. Divulga mais de 120.000 itens entre materiais e medicamentos, informando descrição, sua indicação de uso e código



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL
E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

universal. Uma de suas principais características é o fato de contribuir para fortalecer o relacionamento entre empresas do segmento saúde, fornecendo informações que facilitem as negociações de parâmetros de preços para Medicamentos e Produtos para o mercado em que atua, maximizando a praticidade e confiabilidade do usuário, tornando-se fundamental para agilizar processos administrativos. Aproveite a oportunidade e divulgue mensagem publicitária da sua empresa. PÚBLICO ALVO Publicação específica; direcionada à classe médico-hospitalar em seus diversos segmentos: Hospitais, Clínicas, Operadoras de Saúde, Centros Médicos e Cirúrgicos. Associações e Instituições de ensino do setor. Ferramenta utilizada na gestão das áreas de compras, faturamento, licitações, auditoria médica, financeiro, pagamento de contas médicas e recurso de glosas.” (grifo nosso) <https://www.simpro.com.br/PortalPages/Empresa/Sobre.aspx>

Quando a Administração restringe a participação de outros concorrentes, viola vários princípios previstos na Constituição Federal e na Lei de Licitações, dentre os quais o da isonomia e o da legalidade, tendo em vista que não estará selecionando a proposta mais vantajosa, principal objetivo da Licitação.

Tal violação restringe e frustra o caráter competitivo do procedimento licitatório, causando prejuízo ao erário e conseqüentemente constituindo ato de improbidade administrativa, estando o agente que praticou tal ato, sujeito às sanções previstas em lei.

A ora IMPUGNANTE tem condições de oferecer produtos de excelente qualidade e que atendem a necessidade e o objetivo da Instituição, além de possuírem preços mais vantajosos para a Administração.

Em linhas gerais, contra a adoção do julgamento pelo maior desconto sobre a tabela Revista SIMPRO. Sustentamos não ser este periódico regulado por órgãos públicos ou governamentais, encontrando-se em desuso. A referida TABELA



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL
E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

SIMPRO tem sua atuação voltada ao setor de varejo farmacêutico (farmácia e drogaria) através de produção de etiquetas para marcação de preços de medicamentos, conforme se comprova através do site.

A SIMPRO contempla apenas as empresas da iniciativa privada, excluindo-se os órgãos públicos. Arrazoa que o fato de a revista requisitar assinatura anual para acesso, restringe o caráter competitivo.

Assim, faz-se necessário alterar o Edital, para os referidos itens, ampliando com isso a participação de outros fornecedores.

Ao agir dessa forma, o processo licitatório se tornará mais competitivo, permitindo a participação de outros fornecedores neste certame e possibilitando ainda a obtenção da proposta tecnicamente e economicamente mais vantajosa para a Administração Pública.

Desta forma, a Administração agirá em estrita conformidade com a Lei de Licitações objetivando ter a proposta mais vantajosa, já que o certame terá um número maior de concorrentes ofertando inclusive melhores produtos.

DO DIREITO

A Constituição Federal assegura em seu artigo 37, inciso XXI que a Administração deverá assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes, desta forma, não poderá restringir a competitividade entre eles.

Assim nos dá uma aula o Ilustre Mestre Marçal Justen Filho:

“A isonomia significa, de modo geral, o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração. Como decorrência direta e imediata da isonomia, é vedado à Administração escolher um particular sem observância de um procedimento seletivo adequado e prévio, em que sejam estabelecidas exigências proporcionadas à natureza o objeto a ser executado.”



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL
E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

Sob esse ângulo, a isonomia significa o direito de cada particular de participar na disputa pela contratação administrativa, **configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas**. Trata-se, então, da isonomia como tutela dos interesses individuais de cada sujeito particular potencialmente interessado em ser contratado pela Administração." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 14ª edição, São Paulo, Dialética, 2010, pg.69)

A isonomia é considerada também como uma manifestação diretamente relacionada com o interesse coletivo, objetivando buscar a ampliação da disputa, e neste sentido continua a nos ensinar Marçal Justen Filho:

"A ampliação da disputa significa a multiplicação de ofertas e a efetiva competição entre os agentes econômicos. Como decorrência da disputa, produz-se a redução dos preços e a elevação da qualidade das ofertas, o que se traduz em contratações mais vantajosas para a Administração.

*Sob esse prisma, a isonomia reflete proteção aos interesses coletivos. Todo e qualquer integrante da comunidade, mesmo que não potencialmente em condições de participar de uma licitação, **tem interesse na ampliação da disputa, na eliminação de exigências abusivas ou desnecessárias. Assim se passa porque a ampliação do universo de licitantes propicia a redução dos gastos públicos.***" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 14ª edição, São Paulo, Dialética, 2010, pgs. 69 e 70) (grifos nossos)

E ainda, o Ilustre doutrinador Raul Armando Mendes, quando ensina:

*"(...) para que o **princípio da igualdade ou da isonomia prevaleça no procedimento licitatório**, é necessário que a Administração se mantenha imparcial, neutra, alheia aos interesses dos proponentes, **para objetivar apenas o mais idôneo e com a proposta mais vantajosa** para o contrato." (grifos nossos)*



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL
E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

Neste sentido entende o ilustre Eros Roberto Grau:

*"A Licitação está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar um negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem **em igualdade de condições**, à contratação pretendida pela Administração." (Licitação e Contrato Administrativo - Estudos sobre a Interpretação da Lei)*

Assim, para que tal princípio seja respeitado, o § 1º expressamente reprovava tais condutas, emitindo proibição dirigida aos responsáveis pela elaboração, aprovação, ratificação ou homologação dos atos convocatórios, e ainda àqueles que tendo conhecimento de tais defeitos, toleram tais restrições.

Como demonstrado anteriormente o Edital em epígrafe possui exigências que não se amoldam aos ditames da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES /ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021 e Lei 8.666/93, por determinar características que torna impossível a participação da ora impugnante.

Tais exigências encartadas no Edital, portanto, são absolutamente ilegais, pois a Lei nº 14.133 de 2021, no seu artigo 5.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edita

"Vale destacar que a SIMPRO é tabela no qual o valor ofertado são preços máximos atualmente de venda ao comércio do Produto, portanto a tabela SIMPRO é um instrumento utilizado para resguardar as partes quanto ao valor máximo que pode ser ofertado a um Produto.



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL
E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

Não obstante, é importante ressaltar que a Administração Pública sempre procura descrever o produto solicitado de forma mais abrangente possível, a fim de buscar a proposta mais vantajosa em um número maior de licitantes.

Diante de tais obstáculos, vimo-nos prejudicados em nosso direito de participar da presente licitação, pois faltou o princípio básico norteador de qualquer processo licitatório, qual seja, o princípio da isonomia entre os licitantes.

Diante do exposto, não há motivos para a impugnante seja excluída do certame licitatório, vez que a Administração Pública tem o dever de assegurar a participação dos licitantes em total sistema igualitário visando o cumprimento do princípio da igualdade e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Portanto, para que seja atendido o princípio da razoabilidade previsto na Lei de Licitação, faz-se necessário a revisão do objeto do Edital, para que não haja prejuízo à licitante.

DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, espera que seja acolhida a presente Impugnação para que seja reformulada a especificação e vício do item ora impugnado. Agindo dessa forma, a Administração, aumentará a disputa entre os licitantes, e o objetivo da licitação será cumprido, qual seja o de selecionar a proposta **mais vantajosa para a Administração**, respeitando principalmente os princípios da isonomia e legalidade, por ser esta a mais pura e cristalina medida de JUSTIÇA.



CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS, PRODUTOS MÉDICOS, CIRÚRGICOS,
HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS EM GERAL

E-mail: vendas@cirurgicauniao.com.br

Rua 25, 1908/1928 - Jd. São Paulo - CEP 13503-010

Tel. / Fax: (19) 3533-7000 - RIO CLARO - SP

CNPJ: 04.063.331/0001-21

INSC. EST.: 587.122.394.114

Termos em que,

Pede Deferimento.

Rio Claro, 27 de Março de 2025.

SERGIO EDUARDO GUERRA DA SILVA JUNIOR:21976372828
828

Assinado de forma digital
por SERGIO EDUARDO
GUERRA DA SILVA
JUNIOR:21976372828
Dados: 2025.03.27
14:15:07 -03'00'

Sergio Eduardo Guerra da Silva Junior
CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

Nº processo : 1127771
Natureza : CONSULTA
Data da Sessão : 23/08/2023
Relator : CONS. AGOSTINHO PATRUS

EMENTA

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE REFERENCIAL ÚNICO DE PREÇOS. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE TABELAS DE PREÇOS DISPONIBILIZADAS POR ENTIDADES PRIVADAS PARA FINS COMPARATIVOS. CRITÉRIO DO MAIOR DESCONTO. IMPOSSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DE TABELA DE PREÇOS DE ENTIDADE PRIVADA PARA INCIDIR O CRITÉRIO DO MAIOR DESCONTO.

1. A tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública.
2. A tabela de preços da Revista Simpro não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública.

PARECER

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

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
 - a) a tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública;
 - b) a tabela de preços da Revista Simpro não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública;
- III) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 23/8/2023

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada à peça n. 4, pelo Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, Prefeito do Município de Presidente Bernardes, por intermédio do Dr. Marco Túlio Gomes Silveira, OAB/MG n. 97.052, por meio da qual indagou o seguinte:

- Se o Executivo Municipal poderia utilizar, nas aquisições públicas para material médico hospitalar, odontológico e de laboratório, a revista SIMPRO Hospitalar como referência de preço para tais contratações?

- E se o Executivo Municipal poderia utilizar tal revista SIMPRO Hospitalar para a aquisição de alguns medicamentos, utilizando-a como referência de preço para aquisições com base no critério do maior desconto sobre o valor do medicamento?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro em exercício Adonias Monteiro em 17/10/2022, conforme termo de peça n. 6.

Após análise dos autos, o então relator conferiu juízo positivo de admissibilidade quanto ao cumprimento das exigências elencadas no art. 210-B, § 1º, I a IV, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em seguida, à peça n. 6, remeteu os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência – CSDJ, na forma do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno.

Através do relatório técnico à peça n. 7, a CSDJ informou que as questões formuladas pelo consulente não foram objeto de deliberação, de forma direta e objetiva, por este Tribunal de Contas, nos exatos termos suscitados pelo consulente.

Posteriormente, mediante despacho à peça n. 9, o então relator encaminhou os autos para a Diretoria de Controle Externo dos Municípios para elaboração de relatório técnico, conforme previsão do *caput* do art. 210-C do Regimento Interno.

Os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 2/2/2023 (peça n. 10).

Assim, a Diretoria de Controle Externo – DAE, 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, entendeu, à peça n. 11, em síntese, que:

(i) Não se admite, para as aquisições públicas de medicamentos e produtos da área da saúde, a utilização de referencial único de preços, devendo, pois, tais aquisições serem precedidas de ampla cotação de preços, utilizando-se diversas fontes para definição do valor de referência da contratação respectiva, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e que melhor atenda ao interesse público;

(ii) As tabelas de preços disponibilizadas por entidades privadas, a exemplo das tabelas da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico – Abcfarma, Brasíndice e Simpro Hospitalar, no âmbito das compras públicas, não são consideradas fontes adequadas para a utilização exclusiva como base de referencial de preços de mercado, pois tabelas dessa natureza referenciam valores máximos para aquisição, no varejo, por consumidor final, e não refletem os preços praticados na esfera pública;

Após os autos volverem-me conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Em análise dos autos, constatei que o consulente, Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, é parte legítima, em consonância com o disposto no art. 210, I, c/c art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno, conforme se verifica da documentação acostada aos autos, por se tratar de Prefeito do Município de Presidente Bernardes.

Foram ainda atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do art. 210-B, § 1º, II a V, por se tratar de

matéria de competência desta Corte de Contas, versada em tese, com a devida indicação da dúvida suscitada; e conforme informado pela CSDJ, não constam deliberações desta Corte de Contas nos exatos termos suscitados acerca dos questionamentos propostos.

Dessa forma, atendidos todos os requisitos previstos pelo art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno, admito a presente consulta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Admito a consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também admito.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Mérito

O consulente pretende dirimir dúvidas acerca da possibilidade de o Executivo Municipal utilizar, como referência de preço, a revista Simpro Hospitalar para as aquisições públicas de material médico hospitalar, odontológico e de laboratório, bem como sobre a possibilidade de utilizar a citada revista como referência de preço, com base no critério do maior desconto sobre o valor do medicamento.

De início, consoante o art. 37 da Constituição da República, as aquisições de bens pela Administração Pública devem ocorrer, em regra, mediante processo de licitação pública^[1], o que garante a observância do princípio da impessoalidade, uma vez que possibilita ampla competitividade e a contratação mais vantajosa aos interesses públicos.

O instituto da licitação pública é regido por princípios e normas gerais de Direito Constitucional e Administrativo e por legislação própria, qual seja, Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 14.133/2021. Já o setor farmacêutico é regulado pela Lei n. 10.742/2003.

O processo licitatório, em geral, é dividido em duas fases distintas: a fase interna e a fase externa. A fase interna, também conhecida como fase preparatória^[2] Nessa etapa, é realizado estudo técnico, o qual definirá a necessidade da Administração, as especificações técnicas do objeto a ser adquirido, as estimativas de custos, levantamento de informações sobre disponibilidade orçamentária, fornecedores, os prazos, entre outros elementos relevantes para a elaboração dos documentos de planejamento de contratação e edital.

Essa estimativa de custos, precedida por ampla pesquisa de mercado, será utilizada como parâmetro para a definição dos preços aceitáveis nas propostas apresentadas pelos licitantes[3]. A utilização dessa referência de preço tem como objetivo verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública e comprometimento da referida despesa; definir a modalidade licitatória e a possibilidade de participação exclusiva de MEs e EPPs; balizar a decisão de adesão a ata de registro de preços; identificar proposta inexecutável; bem como evitar que os órgãos públicos paguem valores excessivos por bens e serviços contratados, protegendo os recursos públicos e assegurando a obtenção da melhor relação custo-benefício. Ao estabelecer um limite para o valor a ser contratado, são evitadas as práticas de sobrepreço e direcionamento da licitação, e promovida a livre concorrência entre os participantes[4].

Para elaboração da pesquisa de preço, parâmetro interessante a ser utilizado é aquele disposto na Instrução Normativa n. 73/2020, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, que, aliás, pode servir como boa prática aos mais diversos entes federados, a qual dispõe que ela deverá ser instruída com a identificação do agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexecutáveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável. As fontes a serem consultadas estão dispostas em seu art. 5º, veja:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Assim sendo, após a especificação do objeto, será estimada a despesa a ser gerada, mediante ampla pesquisa de mercado, a qual utilizará como parâmetro, de forma combinada ou não, as aquisições similares de outros entes públicos, as quais são registradas no Banco de Preços de Saúde – BPS, sistema desenvolvido pelo Ministério de Saúde, para registrar informações relativas a compras de medicamentos e produtos por instituições públicas e privadas; potenciais fornecedores; dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

O entendimento é de que é esta “cesta de preços” que evitará distorções no custo médio apurado e encontrará preços aceitáveis no mercado, isto porque, cotações junto a fornecedores exclusivos, podem se tornar viciados e apresentar sobrepreço^[5], caso da Revista Simpro, objeto da presente consulta, que fornece referencial de preço máximo dos medicamentos de produtos para saúde, utilizando como parâmetro as negociações entre hospitais e operadoras de saúde para faturamento, análise de contas médicas, cotações e licitações.

Os Tribunais de Contas têm firmado entendimentos nessa esteira:

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020). (Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara DATA DA SESSÃO 30/08/2022 RELATOR AUGUSTO SHERMAN. REPRESENTAÇÃO)

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona"), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão 420/2018-Plenário. DATA DA SESSÃO 07/03/2018. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RELATOR WALTON ALENCAR RODRIGUES).

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

28812 – Contratação pública – Pesquisa de preços – Cotações com potenciais fornecedores – Objeto social estranho ao objeto licitado – Inadequação da metodologia – TCU. O TCU identificou irregularidade em licitação relacionada à metodologia utilizada para estimativa de preços, tendo em vista a ocorrência de elevação na ordem de 325% em relação ao valor da contratação vigente do órgão licitante para o mesmo objeto. A unidade técnica verificou que **“a estimativa de preços foi realizada com base, apenas, em cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, envolvendo a solicitação de propostas a empresas com objeto social estranho ao objeto a ser licitado e desconsiderando os valores praticados no contrato ainda em execução, contrariando farta jurisprudência do TCU indicando que a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, devendo, ainda, serem adotadas outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos”**. O relator, ao apreciar a

questão, observou que “no caso concreto houve a inclusão de um estudo de preços apenas *pro forma*, sem adequada pesquisa de preços, sem a inclusão de serviços descritos de forma explícita e adequadamente quantificados, com violação a diversos dispositivos da Lei nº 8.666/1993, assim como contrariando jurisprudência pacificada desta Corte de Contas no que tange a pesquisas de preços para obtenção da estimativa de custos dos serviços”. Acrescentou que, “**nessas circunstâncias, a estimativa de preços realizada para a Concorrência 001/2017 não está refletindo com adequação os preços que poderiam ser obtidos no mercado por meio de regular disputa do objeto licitado, contendo acentuadas discrepâncias, em razão das quais a continuidade do certame poderá resultar em contratação com sobrepreço, o que enseja a anulação do certame**”. (TCU, Acórdão n. 1.965/2017, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 20.09.2017.) (Destaquei)

Após o levantamento dos valores de mercado, deve ser estabelecido o preço de referência, que servirá como parâmetro para julgamento e classificação das propostas. Para obter essa estimativa, o gestor deve proceder à análise crítica dos dados coletados e realizar um cálculo matemático, a exemplo do que foi estabelecido no art. 6º, da já citada Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, *in litteris*:

Art. 6º Serão 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 de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

Nesse diapasão, verifica-se que não há óbice à cotação de preços junto a fornecedores privados para obtenção da referência de preço, desde que essa pesquisa utilize outras fontes para fins comparativos, preferencialmente, os registrados no Banco de Preços de Saúde pelos órgãos administrativos.

No que tange ao segundo questionamento, deve ser respondido de forma negativa, tendo em vista que o maior desconto constitui critério de julgamento decorrente do tipo de licitação menor preço e, em sua aplicação, o menor valor é apurado em razão de abatimento percentual oferecido pelos licitantes sobre o parâmetro definido pela Administração no ato convocatório.

Ressalta-se que tal parâmetro pode incidir, em determinado percentual, **sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação** ou sobre **orçamento prévio elaborado pela Administração**, que deverá adotar, sempre, medidas tendentes a diminuir o risco de fraudes e majoração de preços alheias ao seu controle.

Assim, em razão da tabela de preços emitida pela Revista Simpro Hospitalar não poder ser utilizada como referencial, pois não reflete os preços praticados na esfera pública, entendo que também não serve como base para o oferecimento do referido percentual de desconto, nos termos da orientação elaborada pela Equipe Técnica da Zênite^[6], no qual se extrai os seguintes julgados quanto à adoção da tabela ABCFarma:

De fato, restou comprovado, com apoio em específica e pacífica jurisprudência indicada, que: 1º) a

adoção da tabela referencial ABC Farma, como base de cálculo de incidência do percentual de desconto, vem sendo reiteradamente condenada no âmbito desta Corte;

[...]

Nessas condições, restrito aos aspectos e itens criticados, JULGO PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, com determinação à Prefeitura Municipal de Analândia para que adote as medidas corretivas pertinentes, que viabilizem o adequado seguimento do procedimento licitatório, observando rigorosamente a legislação de regência, o repertório de Súmulas e a jurisprudência deste Tribunal, bem como providenciando a republicação do novo texto e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93. (TCE/SP, TC-5135.989.14-3, Tribunal Pleno, Conselheiro Antonio Roque Citadini, grifamos.)

Acerca do questionamento da adoção do “maior percentual de desconto” sobre a tabela do edital, de fato, este Tribunal tem sérias restrições quanto a tal procedimento em se tratando de aquisições no âmbito do Sistema de Registro de Preços, pois, ao se registrar o percentual de desconto sobre tabela que, ao longo do período de 12 meses, pode sofrer oscilação significativa, não se terá o preço firme e irremovível. Nessa direção, reproduzo excerto do voto exarado pelo eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, nos Exames Prévios de Edital nº. 350.989.13-3 e 354.989.13-4 em sessão de 26/06/2013: “[...] 2.7 Já o critério estabelecido no item 8.2.2 do edital sinaliza que cada valor unitário dos hortifrutigranjeiros deve ser apresentado considerando-se, para tanto, o percentual de desconto ou de acréscimo aplicado sobre a tabela máxima oficial do CEAGESP do dia anterior à da sessão pública, devendo constar da proposta o percentual utilizado, tudo isto a título de melhor ‘adequar o registro de preços à característica sazonal desses alimentos’, segundo as próprias razões de defesa apresentadas. Em tese, não haveria óbices a que se adotasse o critério de julgamento do tipo ‘maior percentual de desconto sobre tabela’, mesmo porque se registraria em ata o menor preço obtido na disputa, que permaneceria fixo e irremovível ao longo dos 12 meses de sua validade. Mas igual sorte não tem o registro em ata do ‘percentual de desconto ou de acréscimo aplicado sobre tabela’, pois que na contramão do art. 40, X, da Lei nº 8.666/93 e da forte jurisprudência deste Tribunal, de que é exemplo o decidido pelo E. Plenário em sessão de 17-04-13, nos autos do TC-00000282.989.13-6, Relator o E. Conselheiro Renato Martins Costa. Daí reforçar-se a convicção de que, ao subsumir-se à aplicação do modelo, a hipótese deve servir apenas como critério de julgamento, jamais podendo ser utilizada como critério de pagamento. Assim, deve a Administração registrar preços por itens e não percentuais de descontos sobre quaisquer tabelas que sejam. [...]”. Desse modo, embora seja admissível a adoção de percentual de desconto sobre tabela como um critério para aferição do menor preço e julgamento, deve a Municipalidade modificar o Edital e a Minuta do Contrato, consignando em ambos os documentos a previsão de que, para fins de pagamento, será utilizado o preço fixo. **Quanto à adoção da tabela ABCFarma como base para o oferecimento do referido percentual de desconto, a instrução realizada pelos órgãos técnicos converge para sua irregularidade. Primeiro, porque a ABCFarma é uma entidade privada, voltada aos interesses de seus associados, sendo certo que sua tabela de preços somente está acessível a esse público restrito, ao passo que a CMED, da ANVISA, publica periodicamente uma tabela de preços de medicamentos sujeitos a seu controle.**

27766 – Contratação pública – Licitação – Critério de julgamento – Maior desconto linear – Possibilidade – Requisitos – TCE/PR. Trata-se de consulta em que se questiona a possibilidade da utilização, nas licitações tipo menor preço, de critério de julgamento consubstanciado no maior desconto linear ofertado. O relator, acompanhando o parecer da Unidade Técnica, destacou que o Tribunal de Contas da União vem, em caráter excepcional, admitindo a utilização do critério de julgamento nos casos em que “a demonstração de custos unitários redundará em mero formalismo de difícil ou impossível execução, sem trazer qualquer benefício ao Ente licitante”. Do mesmo modo, citou o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que julgou no sentido de que “não havendo como fixar previamente a quantidade de medicamentos, para se obter a cotação do menor preço, o município se valeu de uma técnica diferente, mas também autorizada por lei, a saber, seria vencedora a empresa que fornecesse

o maior desconto no preço do medicamento”. O STJ concluiu que a decisão não afrontou os princípios da licitação, tendo em vista que a Administração ao buscar o menor preço, obteve o maior desconto e por consequência o menor preço do objeto, o que “atende às exigências da Lei de Licitação”. Dessa forma, o relator entendeu que mesmo havendo a possibilidade da utilização do critério do “maior desconto linear”, a sua utilização, “em regra, apresenta desvantagens superiores às vantagens, haja vista a vulnerabilidade à manipulação de preços pelos fornecedores”. Por esse motivo, a adoção do critério “deve ficar restrita aos casos concretos em que o parâmetro do menor preço unitário for econômica e operacionalmente inviável”. Dessa forma, o relator concluiu que **“é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento ‘maior desconto linear’ para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal”**. Desse modo, o julgador indagou que o **desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela**

de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;”. Ainda, em resposta ao consultante, o relator sustentou que “não se vislumbra óbice, em princípio, à utilização do critério do ‘maior desconto linear para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a Administração Pública”. (TCE/PR, Acórdão n. 4.739/15, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, j. em 1/10/2015). (Destaquei)

Pelo exposto, entendo que não é possível a utilização da Revista Simpro como referência de preço sob a qual o desconto deverá incidir, utilizá-la como parâmetro para incidir o maior desconto na fase de julgamento do processo licitatório.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, admito a consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, I a V, do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, voto para que seja fixado prejudgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

a) A tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública.

b) A tabela de preços da Revista Simpro não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

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

* * * * *

[1] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[2] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#) sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação.

[3] 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... não somente os “preços praticados no âmbito da Administração Pública” [...] devem ser tomados como referência [...] mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável”. (TCU. Acórdão n. 2.170/2007 – Plenário. Data da Sessão 17/10/2007. Relator Ubiratan Aguiar).

[4] Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

[5] Os fornecedores adquiriram através dos tempos, o conhecimento do processo de formulação dos preços referenciais e quando consultadas para a formulação dos mesmos nos itens que lhe interessam a comercialização, ofertam preços manifestadamente superiores, sabendo que influenciarão na determinação da média geradora dos preços que servirão para comparação com os preços apresentados posteriormente pelos mesmos em suas propostas, gerando preços referenciais com a influência desta distorção, verificando-se sempre maiores do que os efetivamente praticados no mercado (Cabral, 2008).

[6] Disponível em <https://www.zenitefacil.com.br/zeniteFacil.jsp>. Acesso em: 27/6/2023.



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ
ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO Nº 230/2025/ROR.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 054/2025.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 029/2025.

OBJETO: ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO - REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO FUTURA DE MATERIAIS DESCARTÁVEIS, ENFERMAGEM E ODONTOLÓGICOS - TABELA REVISTA SIMPRO HOSPITALAR (A a Z) VIGENTE.

INTERESSADO: CIRÚRGICA UNIÃO LTDA.

Ao Departamento de Licitações;

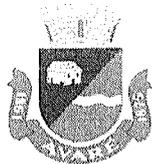
RELATÓRIO

DAS PRELIMINARES

1. A empresa Cirúrgica União Ltda protocolou impugnação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 29/2025, promovido por esta Prefeitura Municipal, sob o argumento de que o uso da tabela de preços da Revista SIMPRO Hospitalar como referência exclusiva para o critério de “maior percentual de desconto” viola os princípios legais e constitucionais que regem as licitações pública.

2. Aduz que a tabela SIMPRO, elaborada por uma entidade privada, não reflete os preços praticados no mercado, sendo inadequada como parâmetro único para descontos. Colaciona jurisprudência do Tribunal de Contas Mineiro (TCE-MG) para embasar sua irresignação.

3. A impugnante destaca que a SIMPRO atua principalmente no setor de varejo farmacêutico e não possui vinculação com órgãos públicos,



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ

ESTADO DE SÃO PAULO

além de exigir assinatura anual para acesso, o que, em tese, restringiria a competitividade e fere os princípios da isonomia, legalidade e transparência. A empresa argumenta que a adoção dessa tabela pode levar a distorções nos preços e que, supostamente, não há quantitativo estimado dos itens, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública e favorecendo práticas de sobrepreço.

4. Por fim, solicita a reformulação do Edital, com a substituição da tabela SIMPRO por critérios mais abrangentes e transparentes, além do adiamento da licitação até o julgamento definitivo do recurso.

FUNDAMENTAÇÃO

5. É notório que a licitação visa garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, assegurando a igualdade de condições entre os concorrentes. Esse processo busca evitar contratações que resultem em valores abusivos, inexequíveis ou superfaturados, promovendo, assim, maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Além disso, a concorrência leal estimula a inovação e contribui para o desenvolvimento sustentável.

6. Nas palavras do Ilustre Professor Marçal Justen Filho, a licitação é um procedimento legal estruturado com atos previamente definidos e critérios objetivos. Seu propósito é atender às demandas do Poder Público, assegurando tanto a igualdade de condições entre os licitantes quanto a seleção da proposta mais vantajosa para a coletividade:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ

ESTADO DE SÃO PAULO

desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica. (J.F., Marçal, *Curso de Direito Administrativo*. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada- SÃO PAULO. Revista dos tribunais, 2014, p. 495)

7. Ademais, todo o trâmite licitatório, desde a etapa preparatória até a divulgação do Edital, deve observar um conjunto amplo de normas e princípios que orientam a sua condução, sempre com o objetivo principal de assegurar a primazia do interesse público.

8. Segundo o princípio os interesses da sociedade prevalecem diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão, se analisado isoladamente.

A supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. **Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público.** A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é em decorrência de sua supremacia (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 54)

9. Alinhado a este conceito, infere-se que a irresignação **não merece prosperar**, sobretudo, porque as cláusulas do Edital e suas respectivas exigências estão alinhadas aos interesses da Administração Pública, portanto, a coletividade.



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ

ESTADO DE SÃO PAULO

10. As exigências estabelecidas no edital foram definidas com o propósito de atender de maneira eficiente aos objetivos da Administração Pública e às necessidades do município. Dessa forma, acatar a solicitação da impugnante implicaria na inversão da primazia do interesse público em favor de interesses individuais.

11. Neste contexto, a tabela SIMPRO Hospitalar referenciada nesta licitação encontra respaldo no texto do **art. 23, §1º, inc. III, da Lei n. 14.133/2021**, que estabelece que a Administração utilizará de tabelas referenciais formalmente aprovadas pelo Poder Executivo Federal para formação dos preços estimados para suas contratações. Vejamos:

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:

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;

12. Embora exista controvérsia quanto à utilização de tais tabelas como referência para o critério do "maior desconto" em licitações, o **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)** já consolidou entendimento no sentido de admitir essa prática, desde que observados parâmetros que garantam a razoabilidade e a transparência do processo.



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ
ESTADO DE SÃO PAULO

13. Um exemplo emblemático dessa discussão, gira em torno da tabela CMED, que, assim como a SIMPRO, gera debates sobre sua aplicação, mas que, no entendimento do Colendo **Tribunal**, pode ser utilizada como base para descontos quando devidamente fundamentada e acompanhada de outras fontes de pesquisa de preços, assegurando a competitividade e a economicidade da contratação pública. Veja-se:

A impugnação carece de fundamentos e de elementos suficientes para fomentar presunção de manifesta ilegalidade ou de embaraço à ampla participação no certame, requisitos imprescindíveis ao deferimento de medida liminar destinada à paralisação do procedimento em curso. Com efeito, **a utilização de critério de maior desconto percentual incidente sobre tabela divulgada pela câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED)**, órgão interministerial responsável pela regulação econômica do respectivo segmento de mercado no Brasil, ao visar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro da futura ata de registro de preços durante a sua vigência, em princípio, **não constitui irregularidade passível de exame em sede cautelar.**” (TCESP-9801/989/22/9, Cons. EDGARD CAMARGO RODRIGUES, 18/04/2022)

[...] **Consoante evolução do entendimento da Corte, admissível a adjudicação do ajuste mediante desconto percentual sobre preços referenciais divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos** [nota de rodapé suprimida], com vistas à manutenção do equilíbrio econômico da avença (TCESP-019583.989.22-3 – Tribunal Pleno, sessão de 26 de outubro de 2022), circunstância suficiente para dissipar correspondente queixa anotada na inicial” (TCESP. TC022470.989.22-9. Conselheiro EDGARD



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ
ESTADO DE SÃO PAULO

CAMARGO RODRIGUES. Tribunal Pleno. Sessão de 01/02/2023)

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. **CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MENOR DESCONTO. TABELA CMED/ANVISA. ADMISSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL.** (TCESP. TC 00023870.989.22-5. Exame Prévio de Edital – Pedido de Reconsideração. Conselheiro RELATOR ROBSON MARINHO. Tribunal Pleno. Sessão de 15/03/2023)

14. O referencial adotado é adequado, e não foram apresentados elementos concretos que pudessem infirmar a escolha da Administração Pública, além da mera inconformidade da impugnante, que, por razões próprias, opta por não utilizar a referida tabela. Assim, não cabe ao Poder Público flexibilizar sua decisão para atender a interesses individuais em detrimento do interesse coletivo

15. Neste diapasão, frise-se que, a Administração Pública detém competência para definir os critérios de julgamento e os parâmetros de referência para a avaliação das propostas apresentadas em certames licitatórios, desde que tais critérios sejam objetivos, proporcionais e compatíveis com a natureza do objeto licitado.

16. A Tabela SIMPRO, por sua vez, é amplamente utilizada no mercado e constitui um instrumento reconhecido para precificação de materiais e equipamentos, refletindo os valores praticados por fornecedores e garantindo uma base fidedigna para a obtenção da melhor proposta.

17. Essa foi a conclusão expressa no Termo de Referência, vejamos:



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ
ESTADO DE SÃO PAULO

“Os preços da SIMPRO são referenciais máximos pelos quais a lei permite a um fabricante de material hospitalar e insumos vender o seu produto, onde a cada fornecimento será realizada cotação de preços pelos gestores para observarem se os preços ofertados estão de acordo com aqueles praticados por órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas.

A realização de uma pesquisa prévia e efetiva de preços no mercado, quando da realização de compras públicas de é recomendação aos gestores federais, estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde SUS.

Os valores estimados contemplam as médias dos valores gastos nos exercícios de 2022 e 2023, projetados para o período de dois anos, limite o qual o contrato pode ser prorrogado.

O objeto desta contratação não se enquadra como sendo de bem de luxo.

Os bens objeto desta contratação são caracterizados como comuns, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar.

O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período conforme interesse entre as partes.

O fornecimento de bens é enquadrado como continuado tendo em vista que a necessidade de fornecimento de medicamentos à população é necessidade de caráter permanente, sendo a vigência plurianual mais vantajosa considerando o Estudo Técnico Preliminar.

O contrato oferece maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação.”
(grifamos)



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ

ESTADO DE SÃO PAULO

18. A descrição da solução encerra a discussão, deixando evidente que a tabela referencial foi adotada a partir de estudo técnico e constatação da sua viabilidade para o certame em questão:

“DESCRIZAÇÃO DA SOLUÇÃO: A solução proposta é a aquisição de insumos hospitalares, dietas, suplementos, materiais odontológicos e equipamentos para distribuição aos pacientes da Atenção Básica de Saúde, bem como para atendimento de demandas judiciais e estruturação dos Postos de Saúde. Considerando que a vasta quantidade de materiais disponíveis no mercado e receituário entregues pelos munícipes, torna-se necessário a aquisição dos itens através da tabela Simpro, pois estão presentes na referida tabela todos os insumos hospitalares, dietas, suplementos, materiais odontológicos e equipamentos disponíveis no mercado.

Para tanto, a contratada fica obrigada a manter a garantia dos produtos exigida neste termo por no mínimo 12 (doze) meses, sob pena de sofrer as sanções legais aplicáveis, além de ser obrigada a reparar os prejuízos que causar a contratante ou a terceiros, decorrentes de falhas nos produtos ou de sua respectiva entrega ou ainda relacionados a fabricação ou armazenagem.” (grifamos)

19. Ademais, a escolha de uma tabela de referência não implica qualquer violação ao caráter competitivo da licitação. Pelo contrário, ao fixar um parâmetro objetivo para aferição dos valores ofertados pelos licitantes, a Administração Pública assegura que a disputa ocorra de maneira equilibrada, evitando propostas inexecutáveis ou superfaturadas. Trata-se de um mecanismo que reforça a transparência e a previsibilidade do certame, permitindo que os concorrentes tenham ciência prévia dos critérios que serão aplicados para a aferição dos descontos ofertados.



ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ
ESTADO DE SÃO PAULO

20. Por fim, a aplicação da Tabela SIMPRO como referência para o percentual de desconto contribui para a observância do princípio da economicidade, pois permite à Administração comparar os preços de mercado e assegurar que a proposta mais vantajosa seja selecionada, sempre em conformidade com os limites orçamentários e a realidade econômica vigente.

CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, a impugnação deve ser **CONHECIDA**, pois estão preenchidos os pressupostos de admissibilidade. No mérito, verifica-se que a regularidade do uso da tabela SIMPRO Hospitalar, adotada como referência para o critério de julgamento “maior desconto”, portanto conclui-se pela **IMPROCEDÊNCIA** da impugnação, mantendo-se o certame tal como se encontra.

É o parecer, à consideração superior.

Estância Turística de Avaré-SP, 28 de março de 2025.

RENAN OLIVEIRA RIBEIRO
Assinado de forma digital por
RENAN OLIVEIRA RIBEIRO
Dados: 2025.04.02 08:43:42
-03'00'

RENAN OLIVEIRA RIBEIRO
OAB-PR 75.969 | OAB-SP 373-456