1371

PROCEDÊNCIA: Secretaria Municipal de Saúde

PROCESSO MUNICIPAL N° 0616/2026

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 018/2026

1. RELATÓRIO:

Trata-se de análise do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, cujo objeto é contratação de empresa para aquisição de medicamentos e suplementos em atendimento a farmácia básica da Secretaria Municipal de Saúde conforme especificado no Termo de Referência e demais anexos do processo.

Veio a este Órgão de Controle Interno, encaminhada pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde, para manifestação, **IMPUGNAÇÃO** ao Edital do Pregão Eletrônico nº 018/2026 pela empresa Bidsmart Comércio e Serviços Ltda.

Instruem ainda o presente processo:

1. Parecer da Controladoria Geral do Município, fls. 1.047/1.052;
2. Justificativa para não divulgação da IRP, fls. 1.053/1.055;
3. Edital publicado, fls. 1.056/1.156;
4. Publicação do aviso no Diário Oficial do Município, PNCP, Diário Oficial da União, Jornal de Grande Circulação – jornal extra e Portal da Transparência do Município, fls. 1.157/1.170;
5. Recibo de envio do edital ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, fls. 1.171/1.172;
6. Esclarecimento da empresa JRG Distribuidora de Medicamentos Hospitalares Ltda, fls. 1.173/1.176;
7. Analise do esclarecimento pela Assessoria Jurídica, fls. 1.177/1.179;
8. Manifestação da Secretária Municipal de Saúde opinando pela suspensão do certame, fls. 1.180;
9. Edital retificado publicado, fls. 1.181/1.282;
10. Publicação do aviso SINE DIE o Diário Oficial do Município, PNCP, Diário Oficial da União, Jornal de Grande Circulação – jornal extra e Portal da Transparência do Município, fls. 1.283/1.293;
11. Publicação do aviso de remarcação no Diário Oficial do Município, PNCP, Diário Oficial da União, Jornal de Grande Circulação – jornal extra e Portal da Transparência do Município, fls. 1.294/1.308;
12. Recibo de envio do edital ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, fls. 1.309/1.310;
13. Despacho da Pregoeira encaminhando os autos a Secretaria Municipal de Saúde, fls. 1.311;

14. Impugnação da empresa Bidsmart Comércio e Serviços Ltda, fls. 1.312/1.341;

15. Manifestação da Secretária Municipal de Saúde opinando pela suspensão do certame, fls. 1.342/1343;

16. Publicação do aviso SINE DIE no Diário Oficial do Município, PNCP, Diário Oficial da União, Jornal de Grande Circulação – jornal extra e Portal da Transparência do Município, fls. 1.344/1.358;

17. Recibo de envio da suspensão do edital ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, fls. 1.359/1.360;

18. Despacho da Pregoeira encaminhando os autos a Secretaria Municipal de Saúde, fls. 1.361;

19. Manifestação da Assessoria Jurídica do Município opinando pela anulação do certame, fls. 1.362/1.370;

Oportuno esclarecer que esta Controladoria realiza análise técnica e legal, abstendo-se de considerar aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação. Reitera-se, contudo, a necessidade de constante observância do princípio da impessoalidade, o qual deve nortear todos os atos da Administração Pública.

É o Relatório.

2. DA ANÁLISE:

Em breve síntese, verifica-se um processo de licitação que tem por finalidade o registro de preços, com fundamento nos preceitos da Lei nº 14.133/2021, para contratação de empresa para aquisição de medicamentos e suplementos em atendimento a farmácia básica da Secretaria Municipal de Saúde.

Apresentada a impugnação no dia 22/07/2026, portanto, de forma tempestiva, suas razões foram recebidas e remetidas à Secretaria Municipal de Saúde que, por meio de sua Assessoria Jurídica, encaminhou os autos a esta Controladoria para análise dos aspectos de sua competência.

Em conformidade com os arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem como com a Lei Municipal nº 686/2007, compete à Controladoria realizar o controle prévio e concomitante dos atos administrativos, com foco na legalidade, legitimidade e economicidade.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não imponha a obrigatoriedade de manifestação da unidade de controle interno em todos os processos, o art. 4º, inciso IV, da Lei Municipal nº 686/2007 atribui expressamente à Controladoria a competência para análise das licitações, dispensas, inexigibilidades, compras, serviços, entre outros.

O certame observa os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com o objetivo de garantir igualdade de condições entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como se vê:

1373
20

> "**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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).
>
> ...
>
> **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. (Regulamento)"

Passa-se, portanto, à análise dos pontos que guardam relação com as atribuições deste Órgão Central de Controle Interno.

2.1. DA PESQUISA DE PREÇOS E DA FORMAÇÃO DO VALOR ESTIMADO:

A pesquisa de preços realizada nos presentes autos deve ser analisada à luz do disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, como referência metodológica, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, especialmente quanto aos procedimentos para realização da pesquisa de preços e ao tratamento dos valores coletados para formação do preço estimado.

No caso em análise, verifica-se que a Administração realizou a pesquisa mediante utilização de diferentes fontes, tendo os dados coletados sido posteriormente submetidos a tratamento estatístico por meio da média saneada.

A metodologia empregada encontra-se demonstrada nos autos por meio de planilha apresentada pelo Núcleo de Compras e de relatório analítico, nos quais estão registrados os preços coletados, a média inicial, o desvio-padrão, os limites superior e inferior, os valores desconsiderados e suas respectivas justificativas, o coeficiente de variação, eventual necessidade de novo saneamento, a média final e a formação do valor estimado de cada item.

Dessa forma, verifica-se que os preços obtidos nas diferentes fontes não foram utilizados de forma direta, tendo sido submetidos ao tratamento previsto na metodologia adotada pela Administração para a formação do orçamento estimado.

A "Orientação Técnica para a compra pública de medicamentos", elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, foi utilizada por esta Controladoria como referência técnica para a análise da pesquisa de preços realizada nos presentes autos. O material aborda, entre outros aspectos, a formação de uma cesta de preços e a necessidade de análise crítica dos valores coletados, destacando que a pesquisa de mercado não deve se limitar à simples obtenção de cotações.

A referida orientação também destaca que os parâmetros previstos para a pesquisa de preços podem ser utilizados de forma combinada ou não, conforme dispõe o art. 23, §1°, da Lei nº 14.133/2021, devendo os dados obtidos ser

1374
LD

avaliados de acordo com as características do objeto e as condições que possam influenciar sua formação de preços.

Esclarece-se que a mencionada Orientação Técnica do TCE/RS não integra a instrução deste processo, tendo sido consultada exclusivamente como material de referência para a análise técnica realizada por esta Controladoria.

No caso em análise, verifica-se que a pesquisa de preços foi acompanhada do respectivo tratamento dos dados, mediante a utilização da média saneada, estando a metodologia empregada demonstrada por meio da planilha e do relatório analítico apresentados pelo Núcleo de Compras. Assim, quanto especificamente ao tratamento estatístico dos preços coletados e à demonstração da memória de cálculo utilizada para a formação do valor estimado, não se identifica ausência de documentação nos autos.

2.2. DA ANÁLISE DOS PREÇOS COLETADOS:

A metodologia denominada média saneada tem por finalidade reduzir a influência de valores que apresentem comportamento significativamente discrepante em relação ao conjunto pesquisado, buscando obter uma amostra mais homogênea para a formação do preço estimado.

O material técnico analisado ressalta a importância da análise crítica dos preços coletados, especialmente quando houver grande dispersão entre os valores encontrados, destacando que a pesquisa deve considerar uma cesta de preços aceitáveis e as características concretas do objeto.

No presente caso, conforme já registrado, o Núcleo de Compras apresentou planilha e relatório analítico com o tratamento estatístico aplicado aos preços coletados.

Dessa forma, a análise desta Controladoria concentra-se na verificação da adequação dos preços utilizados na composição da amostra às características do objeto licitado.

Assim, recomenda-se especial atenção à correspondência entre os produtos pesquisados e aqueles descritos no Termo de Referência, considerando-se, entre outros aspectos, princípio ativo, concentração, apresentação, quantidade, unidade de fornecimento e demais características relevantes para a formação do preço.

Tal verificação mostra-se especialmente importante quando houver diferenças expressivas entre os valores obtidos nas diversas fontes de pesquisa.

2.3. DO BANCO DE PREÇOS EM SAÚDE – BPS:

Entre as fontes utilizadas para a pesquisa de preços consta o Banco de Preços em Saúde – BPS, ferramenta que possui especial relevância para a formação de preços de medicamentos e produtos relacionados à área da saúde.

A utilização do BPS contribui para a ampliação das referências utilizadas na pesquisa, especialmente por reunir informações decorrentes de contratações realizadas por órgãos públicos.

LD

Entretanto, conforme orientação técnica utilizada como referência nesta análise, os dados do BPS devem ser submetidos à avaliação crítica e não devem ser considerados de forma isolada, devendo ser analisadas as características dos produtos e das contratações que compõem a amostra.

No presente caso, verifica-se que o BPS foi utilizado em conjunto com outras fontes de pesquisa, o que demonstra a adoção de metodologia que não se restringiu a uma única base de preços.

2.4. DA COMPARAÇÃO DOS PARÂMETROS COM A CMED:

A impugnação apresentada pela empresa Bidsmart Comércio e Serviços Ltda questiona os valores estimados para determinados medicamentos, utilizando, entre outros argumentos, comparação com os preços constantes dos parâmetros da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED.

A esse respeito, é necessário considerar que os preços divulgados pela CMED possuem finalidade regulatória, estabelecendo limites máximos de preços para medicamentos, não se confundindo necessariamente com o preço médio efetivamente praticado no mercado ou com o preço obtido em determinada contratação pública.

A orientação técnica utilizada por esta Controladoria destaca essa distinção e registra que a CMED não deve ser tratada como representação do preço médio de mercado.

Dessa forma, a existência de diferença entre o valor estimado pela Administração e o parâmetro indicado pela CMED, isoladamente, não permite concluir pela inadequação do orçamento estimado.

Por outro lado, a diferença significativa apontada na impugnação constitui elemento relevante para a análise crítica da pesquisa de preços, devendo ser considerada na apreciação do procedimento e examinada à luz das características dos medicamentos comparados.

Assim, entende-se pertinente que os questionamentos apresentados na impugnação sejam apreciados considerando-se os dados efetivamente constantes da pesquisa de preços, a metodologia de saneamento aplicada e as características específicas de cada item.

2.5. DA ESPECIFICAÇÃO DOS MEDICAMENTOS:

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à adequada identificação dos medicamentos que compõem o objeto.

Para fins de pesquisa de preços e posterior contratação, é importante que os itens estejam suficientemente individualizados, de modo a permitir a comparação entre produtos equivalentes.

Nesse sentido, a utilização de códigos de identificação, como o Código BR/CATMAT, constitui importante ferramenta para a padronização e precisa identificação dos medicamentos, conforme também destacado na orientação técnica utilizada como referência nesta análise.

Assim, recomenda-se que, no prosseguimento do procedimento, seja conferida a correspondência entre a descrição constante do Termo de Referência, os itens pesquisados e aqueles considerados na composição do preço estimado, evitando-se que produtos com características distintas sejam utilizados como parâmetros de comparação.

2.6. DOS DEMAIS ASPECTOS DA IMPUGNAÇÃO:

Quanto aos demais argumentos apresentados na impugnação, esta Controladoria entende que sua apreciação deve observar as manifestações técnicas das unidades responsáveis pela elaboração do Termo de Referência, pesquisa de preços e condução do procedimento licitatório, especialmente quando envolver aspectos relacionados às especificações dos medicamentos, condições de fornecimento ou questões técnicas próprias da área da saúde.

Compete ao Controle Interno, neste momento, verificar os aspectos relacionados à regularidade da instrução processual e aos controles que lhe são atribuídos, sem substituir a atuação dos setores responsáveis pela definição do objeto, pela pesquisa de mercado ou pela condução do certame.

2.7. DA ANULAÇÃO E DA REVOGAÇÃO DO CERTAME:

A anulação e a revogação do procedimento licitatório constituem medidas distintas, com fundamentos próprios e que devem ser avaliadas de acordo com as circunstâncias verificadas no processo.

A anulação está relacionada à existência de ilegalidade que comprometa a validade do procedimento, enquanto a revogação decorre de razões de interesse público devidamente justificadas, observados os requisitos previstos no art. 71 da Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, esta Controladoria verificou que a pesquisa de preços foi realizada mediante a utilização de diferentes fontes e que os dados coletados foram submetidos ao tratamento estatístico adotado pela Administração, mediante a utilização da média saneada, encontrando-se nos autos a documentação referente à metodologia empregada e à formação dos valores estimados.

Por outro lado, conforme apontado na impugnação apresentada pela empresa Bidsmart Comércio e Serviços Ltda, existe diferença significativa entre determinados valores estimados pela Administração e os parâmetros apresentados pela empresa com base na tabela CMED. Embora essa circunstância, isoladamente, não permita concluir pela inadequação dos valores estimados, trata-se de elemento relevante que merece ser considerado na apreciação do procedimento, especialmente diante da natureza do objeto e dos valores envolvidos.

Nesse sentido, esta Controladoria registra a diferença apontada e sua relevância para a análise do procedimento, sem, contudo, concluir pela adequação ou inadequação dos valores estimados, cabendo à autoridade competente, juntamente com os setores responsáveis, avaliar os elementos constantes dos autos e as manifestações produzidas no curso da instrução.

Dessa forma, as considerações apresentadas por esta Controladoria são encaminhadas à apreciação da autoridade competente, para que, à luz dos elementos constantes dos autos e das manifestações dos setores envolvidos, seja avaliada a medida administrativa cabível quanto ao prosseguimento do certame, inclusive quanto à eventual necessidade de adoção das providências previstas na legislação.

3. DA CONCLUSÃO:

Diante da análise realizada, esta Controladoria Geral do Município verifica que a pesquisa de preços foi realizada mediante a utilização de diferentes fontes e que os valores coletados foram submetidos a tratamento mediante a utilização da média saneada, estando a metodologia empregada e a respectiva memória de cálculo demonstradas nos documentos apresentados pelo Núcleo de Compras.

Assim, quanto à realização da pesquisa e ao tratamento estatístico dos dados, não se identifica, quanto a esses aspectos, ausência de documentação ou de demonstração da metodologia utilizada para a formação dos valores estimados.

Registra-se, contudo, que a impugnação apresentada pela empresa Bidsmart Comércio e Serviços Ltda aponta diferença significativa entre determinados valores estimados pela Administração e os parâmetros apresentados com base na tabela CMED. Embora a CMED possua finalidade regulatória e não constitua, por si só, parâmetro suficiente para definir o preço de mercado de uma contratação pública, a diferença apontada constitui elemento relevante e deve ser considerada na apreciação do procedimento, especialmente em razão da natureza do objeto e dos valores envolvidos.

Nesse contexto, os elementos constantes da pesquisa de preços, a metodologia utilizada para o tratamento dos dados e a diferença apontada na impugnação devem ser considerados em conjunto, sem que esta manifestação conclua pela adequação ou inadequação dos valores estimados.

Por fim, considerando que a anulação e a revogação possuem fundamentos e pressupostos distintos, conforme exposto no item anterior, as presentes considerações são encaminhadas à apreciação da autoridade competente, a quem cabe, no âmbito de suas atribuições e à luz dos elementos constantes dos autos, das manifestações dos setores envolvidos e da legislação aplicável, avaliar o prosseguimento do certame e, se entender cabível, adotar as medidas administrativas pertinentes.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos à Secretaria Municipal de Saúde, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, no âmbito de suas atribuições.

Trajano de Moraes, 29 de setembro de 2026.

Liana Tardin Monnerat Faria
Controladoria Geral do Município

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUN. DE TRAJANO DE MORAES
HORA ENTRADA | DATA 29/09/26 | HORA SAÍDA
PROTOCOLO
LIVRO: 03 Nº 616/26
ASS. Rayelle