

**CARLOS MEIRELLES DOS SANTOS
GREICE CAROLINE GUERRO
JOSÉ PAULO LEAL
LUCÍDIO BESERRA PRIMO
MARIA DO SOCORRO CARDOSO SILVA
MIRIAM BORGES DOS SANTOS**

**APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO PREÇO DE REFERÊNCIA
PARA LICITAÇÕES PÚBLICAS COM BASE NA NOTA FISCAL
ELETRÔNICA**

Trabalho apresentado no Fórum Fiscal
dos Estados Brasileiros 2015, da Escola
de Administração Fazendária.

**BRASÍLIA
2015**

Coordenador/orientador:**Vinícius Teixeira Sucena**

Assessor técnico da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
Casa Civil da Presidência da República

Carlos Meireles dos Santos (PR)

Coordenador do Controle Interno
Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná

Greice Caroline Guerreiro (MT)

Analista da Área Meio do Estado de Mato Grosso
Coordenadora de Pesquisa Financeira Aplicada – CPFA
Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso

José Paulo Leal (RS)

Auditor-fiscal da Receita Estadual – Tesouro do Estado/Divisão de Estudos da Qualidade do Gasto Público
Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul
Relator

Lucídio Beserra Primo (PI)

Gerência de Programação Financeira – Geprof
Secretaria de Estado da Fazenda do Piauí

Maria do Socorro Cardoso Silva (PA)

Assessora da Diretoria de Orçamento
Secretaria de Planejamento do Estado do Pará

Miriam Borges dos Santos (ES)

Consultora do Tesouro Estadual
Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo
Subsecretaria do Tesouro Estadual

RESUMO

As compras públicas são regulamentadas pela Lei de Licitações n. 8.666/1993, na qual estão estabelecidos os princípios e os mecanismos de administração pública que devem nortear o processo licitatório, visando à escolha das propostas mais vantajosas para o organismo estatal. É certo afirmar que a qualidade do gasto público depende muito do processo de decisão e aquisição dos bens e materiais necessários ao atendimento das demandas da coletividade. Embora todo o ordenamento jurídico instituído para as aquisições públicas seja rigoroso, é certo que existem falhas e irregularidades nos processos licitatórios, possibilitando que a administração pública faça compras com preços abusivos. Por tais razões, este projeto propõe uma metodologia de precificação de referência para compras públicas com base no repositório de notas fiscais eletrônicas do Sistema NF-e e métodos estatísticos. A precificação de referência servirá de parâmetro para julgamento das propostas licitatórias, dando a certeza de que não serão aceitas propostas com sobrepreços. Por fim, é relatada a experiência do Rio Grande do Sul com a aplicação da metodologia na precificação de medicamentos.

Palavras-chave: Licitação no setor público. Nota Fiscal Eletrônica. *Global Trade Item Number* (GTIN). Metodologia de Preço de Referência.

ABSTRACT

Public procurement is regulated by the Public Procurement Law n. 8.666/1993, which set out the principles and mechanisms that guide the bidding process in order to choose the most advantageous proposals to government agencies. On the other hand, it is right to say that the quality of public expenditure depends on the decision-making process and the purchase of goods to meet the demands of the community. Although the entire legal order established for procurement is strict, it is certain that there are flaws and irregularities in the bidding process, allowing government purchase with abusive prices. For these reasons, this project proposes a reference pricing methodology for public procurement, based on the database of the Electronic Invoices System and statistical methods. The reference pricing will serve as a parameter for judging the bidding proposals, avoiding overpricing. Finally, it is reported the experience of the State of Rio Grande do Sul with the application of the methodology in the pricing of medicines.

Keywords: Bidding in the public sector. Electronic invoice. Global Trade Item Number (GTIN). Methodology for pricing reference.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	06
2 OBJETIVOS DO PROJETO	08
3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	09
4 LICITAÇÕES PARA COMPRAS PÚBLICAS	15
5 ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DAS COMPRAS PÚBLICAS	20
6 PREÇOS DE REFERÊNCIA PARA LICITAÇÕES	23
7 SOBREPREGOS NAS LICITAÇÕES	27
8 NOTA FISCAL ELETRÔNICA (NF-e)	30
8.1 CONCEITO DE NF-e	31
8.2 MODELO OPERACIONAL	32
8.3 MODELO DO ARQUIVO ELETRÔNICO	33
9 SIGILO FISCAL DA NF-e	35
10 PROJETO DE PREÇO DE REFERÊNCIA – NF-e	39
11 COMPRAS PÚBLICAS PRECIFICÁVEIS COM A METODOLOGIA	42
12 COMPRADORES PÚBLICOS E PRIVADOS	43
13 EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL	49
14 ÓRGÃOS DE CONTROLE PÚBLICO	53
15 PROCESSOS JUDICIAIS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	54
16 ABRANGÊNCIA, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DA METODOLOGIA	57
17 GLOBAL TRADE ITEM NUMBER (GTIN)	62
18 CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS	70
ANEXOS	
ANEXO 1. METODOLOGIA DE CÁLCULO DO PREÇO DE REFERÊNCIA	75
ANEXO 2. MODELO DE PORTARIA PARA INSTITUIR O PREÇO DE REFERÊNCIA DE MEDICAMENTOS	80

ANEXO 3. CLASSIFICAÇÃO DE NATUREZA JURÍDICA 88

1 INTRODUÇÃO

Na edição de 2014 do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, foi apresentada uma proposta de metodologia para precificação de produtos adquiridos pela administração pública brasileira, tomando-se como base referencial os valores de mercado declarados no Sistema de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e).

Agora, em 2015, além de reafirmar os conceitos defendidos na edição de 2014, este estudo apresenta novas leituras sobre o tema da precificação. Cabe destacar que partes do texto de 2014 foram integralmente transcritas e outras foram revisadas e reescritas.

Nesta edição, foi dada ênfase à aplicabilidade da metodologia proposta, abordando quais gastos públicos podem ser precificados com base na NF-e. De outra perspectiva, o capítulo 12 examina a precificação sob a ótica dos compradores públicos, apresentando uma proposta de metodologia para identificar todos os tipos de compradores com base no CNPJ, podendo ser criada dessa forma uma rede nacional de preços de referência. Os capítulos 14 e 15 examinam a importância do projeto para as atividades de controle do gasto público, bem como para defesa de processos judiciais contra a administração pública.

Contudo, o principal objetivo desta edição é apresentar os resultados encontrados pelo Estado do Rio Grande do Sul com a aplicação da metodologia de precificação de medicamentos, abordando os aspectos práticos e teóricos e os valores apurados, conforme capítulo 13. E, por fim, o capítulo 16 apresenta considerações sobre a abrangência, as limitações de aplicação plena da metodologia, além de sugestões para ampliar o potencial de aproveitamento da base de dados da NF-e e, nesse sentido, atender plenamente ao disposto no § 3º, do art.

15, da Lei de Licitações, no qual está ordenado que deverá ser feita ampla pesquisa de preço de mercado dos produtos adquiridos pela administração pública.

2 OBJETIVOS DO PROJETO

Este projeto objetiva apresentar a experiência do Rio Grande do Sul com a aplicação da metodologia de cálculo do preço de referência de medicamentos, utilizando a base de dados do Sistema de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e).

A metodologia do preço de referência foi proposta no Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, em 2014, pelo Grupo de Pesquisa do Núcleo de Qualidade do Gasto Público e Transparência da Ação Governamental.

Entre os objetivos de 2015 estão a revisão e a ampliação de conceitos apresentados na edição de 2014, com releitura de aspectos fundamentais para a aplicação do método de precificação referencial, que objetiva subsidiar os instrumentos licitatórios, realizados em todas as esferas de governo, para eliminar totalmente qualquer tipo de sobrepreço das compras públicas.

3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Carta Magna estabelece as atribuições da administração pública, que deve zelar pelo cumprimento de suas funções, observando princípios próprios para todos os procedimentos de ação do Estado, os quais sempre devem estar voltados ao interesse público unicamente e à obrigatoriedade do desempenho da atividade pública.

Em sentido amplo, o regime jurídico-administrativo consagra fundamentalmente os princípios da indisponibilidade, pela administração, do interesse público e o da supremacia do interesse público sobre o privado.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (1997):

O interesse público que à administração incumbe zelar encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação. É obrigada a desenvolver atividade contínua, compelida a perseguir suas finalidades públicas.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, a administração pública é regida por princípios que devem nortear a ação do gestor público, de sorte que garanta a boa gestão em favor da sociedade. Dentre os princípios insculpidos na Carta Magna podem ser ressaltados, resumidamente, os assinalados no art. 3º da Lei de Licitações.

As compras públicas devem atender a princípios que regem a administração pública, estando em destaque, no art. 3º da Lei n. 8.666, os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório, do

juízo objetivo e outros correlatos ao processo de escolha da proposta mais vantajosa ao erário.

O princípio da legalidade determina que a administração pública aja estritamente vinculada à lei, enquanto o princípio da impessoalidade ou isonomia define que o agente público deve tratar todos de forma igual. Por sua vez, os princípios da moralidade e da probidade administrativa regem que os agentes públicos atuem com ética, integridade e honestidade, enquanto o princípio da publicidade trata da divulgação dos atos administrativos, ou seja, as ações do Estado devem se tornar públicas.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelece que todos os procedimentos licitatórios devem ser regidos pelas condições declaradas no edital de convocação do certame e, de outra parte, o juízo objetivo é o princípio que rege a avaliação das propostas, ou seja, nenhum procedimento poderá ter caráter subjetivo ou se afastar do ato convocatório.

Embora não esteja no art. 3º, da Lei de Licitações, o princípio da eficiência, que ora se confunde com o princípio da economicidade, rege o espírito do conceito da qualidade do gasto público. O art. 15, inciso IV, da Lei n. 8.666, por sua vez, diz que o processo de compras públicas deve visar à economicidade, reiterando o que está previsto no art. 3º, da mesma lei, ou seja, a escolha deverá ser feita pela proposta mais vantajosa ao ente público.

Então, pelo princípio da eficiência, a administração pública obriga-se a atender à sociedade de maneira imparcial, eficaz, transparente, oferecendo serviços de qualidade, com o menor custo possível e utilizando-se da melhor combinação de recursos públicos para atingir esses objetivos. A conclusão, conforme Castro (2006, p. 9), é que:

[...] o Princípio da Eficiência ultrapassou os limites do debate acadêmico e se instalou definitivamente na vida pública nacional. A partir dele, sob o escopo legal, abriu-se a possibilidade de se praticar a administração pública com eficiência, eficácia e efetividade. Os pressupostos da moderna teoria gerencial podem ser adotados por qualquer governo, seja nos planos federal, estadual ou municipal. Ou seja, a introdução desse princípio no ordenamento jurídico é a autorização básica e necessária para introduzir a moderna teoria gerencial na administração pública brasileira.

O objetivo de valorizar estritamente a eficiência e a produtividade da gestão pública poderia fazer com que o modelo gerencial negligenciasse outros valores importantes na atuação daqueles que conduzem a máquina pública, a saber, a liberdade para decidir e para inovar. Por esse motivo, há, na visão de Abrucio (1997, p. 18), a necessidade de também dotar a administração pública de certa liberdade para adequar-se às demandas externas e internas:

Diante da atual realidade do Estado contemporâneo, pressionado pela globalização e pelas mudanças tecnológicas, com menos poder e recursos, de fato a eficiência adaptativa é um valor mais importante para a administração pública, capaz de dotá-la da flexibilidade necessária para responder melhor às demandas internas e externas. O aumento da “consciência de custos”, resultado da eficiência operacional, também é importante, porém limitado se for um objetivo em si mesmo.

Entenda-se eficiência operacional como sendo a eficiência vinculada “ao incremento da ‘consciência dos custos’ e portanto deve estar atrelada a uma rígida especificação de objetivos e controles” (ABRUCIO, 1997, p. 17). Por sua vez, a eficiência adaptativa “responde ao critério da flexibilidade, sendo útil a instituições que sofrem processos de mudança” (ABRUCIO, 1997, p. 18).

Ainda, repisa-se que o princípio da economicidade está previsto, de forma implícita no art. 3º,¹ *caput*, da Lei de Licitações, ao mencionar que o procedimento

¹ “Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade

licitatório visa selecionar a proposta mais vantajosa. O art. 15, inciso IV, reitera que compras públicas devem visar à economicidade. Entretanto, na prática, porém, tal princípio é tido como letra morta nos certames licitatórios, principalmente quando o critério utilizado para seleção é o de “menor preço”, ou seja, atende-se ao princípio de menor preço, mas a qualidade pode não ser satisfatória.

Ressalte-se que para atender ao princípio da economicidade, além do preço certo, torna-se imprescindível a especificação correta dos produtos licitados, tema que será abordado no capítulo 5 deste estudo.

Não obstante as considerações sobre os princípios da administração pública bem como a aplicação destes no processo licitatório, é fundamental ressaltar os aspectos ligados ao processo de planejamento dos gastos governamentais, referindo-se em especial ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 174,² priorizou um modelo gerencial de administração que estabelece o planejamento como uma das funções determinantes do Estado, em todos os níveis da organização político-administrativa. Ainda, em seu art. 165, a Constituição estabelece:

[...] as bases para o Poder Executivo instituir, em forma de lei, as ferramentas de planejamento do setor, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir daí, qualquer ação do governo somente poderá ser executada se ela estiver inserida no PPA, ou seja, governo federal, estadual, distrital e municipal

administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos” (BRASIL, 2012, p. 14).

² “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988).

devem estabelecer, antes da execução orçamentária, as diretrizes, os objetivos e as metas que seguirão ao longo de quatro anos.

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA e tem por finalidade definir as metas e prioridades da administração pública, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, dispor sobre políticas de pessoal e encargos sociais e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LOA prevê as receitas e fixa as despesas que potencialmente serão realizadas no período de um ano. É uma lei autorizativa e não impositiva, ou seja, o gestor tem a opção de realizar ou não as despesas contidas na LOA. Ela consolida os orçamentos fiscais, de investimento e de seguridade social que refletem os planos do governo. Vale ressaltar que o orçamento fiscal abrange todas as receitas e despesas projetadas para o exercício financeiro; o orçamento de investimento prevê as despesas e receitas provenientes do planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; e o orçamento da seguridade social inclui as receitas e despesas de todos os órgãos, fundos, fundações e autarquias vinculados à saúde, à previdência e à assistência social.

O ciclo orçamentário é um processo dinâmico: começa antes do início do exercício financeiro, quando do envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, e termina após seu encerramento. O ciclo é composto de quatro etapas: 1) elaboração da proposta orçamentária; 2) discussão e aprovação da LOA; 3) execução; e 4) controle e avaliação.

Na elaboração da proposta orçamentária, a variável preço unitário de compras estimadas, para o período orçado, é fundamental para que as dotações sejam realistas e, com isso, minimizado o irrealismo do planejamento público. Com outras

palavras, que o planejamento dos gastos públicos não fique distante da execução efetiva dos gastos sob pena de gerar distorções prejudiciais na alocação das verbas públicas.

Se considerarmos que a despesa pública é resultado do *preço unitário pela quantidade dos insumos* utilizados na execução dos programas de governo, a valoração correta das compras públicas, estimadas e efetivadas, é parte fundamental da consistência e da legalidade do gasto público.

4 LICITAÇÕES PARA COMPRAS PÚBLICAS

As compras realizadas pela administração pública brasileira devem observar as disposições da assim chamada Lei de Licitações, que é a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, cuja redação é reproduzida a seguir:

Art. 37.

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.

A Lei n. 8.666/1993 estabelece a necessidade de o poder público utilizar a licitação antes de qualquer celebração de contratos administrativos, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, ressalvadas as situações de dispensa e inexigibilidade.

No art. 1º, a Lei n. 8.666/1993 estabelece:

[...] normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O alcance da referida norma estende-se, conforme parágrafo único do art. 1º, aos:

[...] órgãos da Administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações e empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No anseio de proporcionar a justa concorrência, a Lei n. 8.666/1993 dispõe sobre os atos vedados aos agentes públicos durante o processo licitatório e os critérios de desempate em caso de igualdade de condições entre os concorrentes. Também, em seu § 3º, preconiza: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

Em seu art. 45, § 1º, estão previstos os tipos de licitação aplicáveis a todas as modalidades, exceto à modalidade concurso. São eles:

- a) a de menor preço, para contratação de obras, serviços, compras, locações e fornecimentos;
- b) a de melhor técnica, para serviços de natureza predominantemente intelectual;
- c) a de técnica e preço, para a contratação de bens e serviços de informática e também para serviços de natureza predominantemente intelectual;
- d) a de maior lance ou oferta.

As modalidades concorrência, tomada de preços e convite são dispostas hierarquicamente de acordo com a complexidade de seus procedimentos e no valor dos contratos a serem celebrados. Elas são aplicáveis, por excelência, aos contratos de execução de obras públicas, prestação de serviços à administração e compras de bens pela administração. Vale ainda assinalar que os contratos de concessão de serviços públicos sempre exigem licitação prévia na modalidade de concorrência. Entre as três modalidades citadas, a concorrência é a mais complexa e, utilizada

para a celebração de contratos de qualquer valor, denota maior publicidade e competitividade.

A existência de hierarquia entre as referidas modalidades decorre do § 4º do art. 23 da Lei, que dispõe: “Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência”.

Além das cinco modalidades de licitação especificadas no art. 22 – concorrência, tomada de preços, convite, concursos e leilão –, foram reguladas outras duas: o pregão e a consulta.

Pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços cujo padrão de desempenho possa ser definido por edital, por meio de especificações usuais de mercado, qualquer que seja o valor estimado para a contratação, em que ocorre, durante a sessão, oferecimento de proposta e lances em sessão pública. Essa modalidade foi instituída pela Lei n. 10.520/2002 e regulamentada, no âmbito federal, pelos Decretos n. 3.550/2000 e 5.450/2005.

De acordo com o art. 2º do Decreto n. 3.550/2000, pregão é a “modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública por meio de propostas de preços escritas e lances verbais”. Para Meirelles (2006), pregão “é a modalidade de licitar para aquisição de bens e serviços, de menor preço”. Por sua vez, FERNANDES (2005, p. 123) define pregão como:

O procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

No pregão, o pregoeiro é quem conduz a licitação, é ele o responsável pelo recebimento do envelope com as propostas de preços, abertura e classificação, os lances, a análise de sua aceitabilidade e a classificação final, bem como pela adjudicação do objeto do certame ao vencedor. Vale destacar que o pregão poderá ser utilizado nas hipóteses em que seria cabível concorrência, tomada de preço ou convite.

Características do pregão: realizado em sessão pública; utilizado para contratação de bens e serviços comuns; celeridade; apresentação de propostas escritas e lances verbais; admite apenas o tipo “menor preço”; figura do pregoeiro e equipe de apoio.

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, o acesso aos atos convocatório, ao registro de propostas, aos lances e aos recursos administrativos se processa exclusivamente por meio eletrônico com a utilização da internet. De acordo com Meirelles (1998, p. 24), “pregão eletrônico é aquele efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet”.

A modalidade de licitação denominada consulta, surgida no ordenamento jurídico por meio da Lei Geral de Telecomunicações, Lei n. 9.472/1997 (que criou a Anatel), é prevista somente para as agências reguladoras e não consta na Lei n. 8.666/1993.

De acordo com o *Manual de licitações e contratos do Tribunal de Contas da União* (BRASIL, 2010), o ato convocatório da licitação deve disciplinar a forma de apresentação dos preços, que podem ser assim discriminados: por item/unidade, por total do item, pelo preço global ou por lote/grupo. Estabelece ainda que todos os valores, preços e custos utilizados nos processos licitatórios tenham a moeda

corrente nacional como expressão monetária, ou seja, o Real (R\$), ressalvadas as concorrências ocorridas em âmbito internacional. O Manual do TCU também ressalta a importância do modo de apresentação dos preços, ou seja, se os preços devem, por exemplo, apresentar-se por item: global, lote, fixos ou reajustáveis. Caso os preços sejam reajustáveis, o ato convocatório deve informar o índice a ser aplicado e a periodicidade.

É evidente que todo ordenamento jurídico das licitações tem como objetivo central garantir que as aquisições efetuadas pela administração pública, em todos os seus níveis, sejam efetivadas de forma mais vantajosa ao poder público e que a igualdade de competição entre os participantes do certame seja preservada.

5 ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DAS COMPRAS PÚBLICAS

A precificação correta de qualquer tipo de compra pública depende da especificação adequada do objeto licitado e, nesse sentido, a Lei de Licitações também apresenta a preocupação do legislador quando estabelece que:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas [...].

Art. 40. O edital [...] indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara [...].

Os trechos acima, extraídos da Lei n. 8.666/1993, são dignos de nota pelo fato de que a especificação dos itens tem relação direta com a formação do preço de referência. E, de outra parte, o gestor público deverá adquirir apenas e somente os bens e os materiais que atendam efetivamente as demandas da coletividade, evitando qualquer desperdício por compras indevidas seja em qualidade seja em quantidade, especificidade, durabilidade ou preços abusivos.

Para exemplificar a importância dessa questão da especificação técnica correta das compras públicas, ao reportar-se à experiência do Estado da Bahia, Gomes assinala que muitos dos problemas enfrentados pela administração pública na área de compras se deveram em grande medida a imprecisões nas especificações dos materiais (GOMES, s. d.). Percebeu-se que a correta e clara descrição do objeto no momento de compor a relação de materiais solicitados poderia ter evitado dificuldades de interpretação por parte das comissões de licitação e dos

fornecedores, impedindo compras duplicadas e limitando ou obstruindo impugnações que solicitavam esclarecimentos.

Em síntese, o grande desafio no processo de especificação do objeto reside em equilibrar dois extremos: não generalizar a descrição do objeto a ponto de dificultar sua identificação, nem especificar demais a ponto de direcionar a licitação ou contrato a uma marca, empresa ou serviço. Além disso, a correta descrição dos objetos deve seguir paralelamente à padronização do catálogo de materiais e serviços, que é instrumento fundamental para que ordenadores e fornecedores tenham facilidade nas consultas e agilidade nos processos de compras, bem como exatidão aos almoxarifados quando do recebimento, conferência, distribuição e fiscalização dos materiais adquiridos.

A especificação apropriada do objeto também pode elevar a qualidade das aquisições públicas, possibilitando eficiência no gasto público. Motta (2010) assinala que o modelo brasileiro de aquisição governamental é resultado da preocupação primordial com o combate à corrupção, aliada ao cumprimento restrito ao rito legal, fato que inviabiliza qualquer outra dimensão que busque a melhoria da qualidade dos produtos e dos resultados obtidos.

A menção à ideia de eficiência como princípio no processo de licitação, por exemplo, foi introduzida somente em 1998, por meio da Emenda Constitucional n. 19. Antes disso, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, preocupava-se sobretudo em estabelecer a garantia de igualdade de condições entre os concorrentes e assegurar o pagamento ao vencedor. Motta propõe em sua dissertação um modelo baseado na experiência norte-americana, que buscou inspiração nas práticas adotadas pelo setor privado, no qual a prioridade é realizar boas compras e obter resultados adequados. Para que isso ocorra, o setor de

compras públicas é visto como estratégico e a atividade de aquisição é normatizada, porém há flexibilidade para inovações.

Para os fins deste projeto, a pesquisa de valores na base de dados da NF-e pode ser feita pela especificação técnica do produto ou pelo código de barras, que é examinado no capítulo 17. Todavia, ambas as chaves apresentam limitações que são analisadas no capítulo 16.

6 PREÇOS DE REFERÊNCIA PARA LICITAÇÕES

Espelhado no princípio licitatório, que trata da escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública nas compras governamentais, o legislador estabeleceu, na Lei de Licitações, mecanismos para fixação de preços de referência das aquisições públicas.

Neste sentido, o art. 15, inciso V, da Lei de Licitações, estabelece que, sempre que possível, as compras públicas devem ser balizadas “pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”. Ainda, no inciso II, prevê-se que as compras públicas devem ser processadas por meio de sistema de registro de preços.

O § 1º, do art. 15, da Lei de Licitações, disciplina que “o registro de preço será precedido de ampla pesquisa de mercado” e o § 3º, *caput* e inciso I, assinala que o registro de preço deverá ser regulamentado por decreto e suportado por licitação prévia na modalidade de concorrência. Cabe registrar que há outros mandamentos sobre o tema registro de preços que poderão ser examinados, com profundidade, em outro momento.

Segue deliberação importante do TCU a respeito dos preços:

Acórdão 2406/2006 Plenário:

Informe aos potenciais fornecedores, ao realizar pesquisas de preços, sobre as isenções de impostos existentes, as exigências e vedações previstas para o edital da licitação, a fim de evitar uso de cotação de preços com dados distorcidos.

Faça, nas pesquisas de preço para subsidiar procedimentos licitatórios, cotação abrangente das opções de mercado, inclusive considerando preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme o disposto no art. 15, inciso V, da Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 2010, p. 479).

Segundo Tarsitano, a administração pública federal criou sistemas de referências de preços para facilitar o julgamento de propostas apresentadas em certames licitatórios e, também, para servir de base para ajustes contratuais efetivados na execução dos contratos. Além disso, o sistema de referências de preços serve para a fiscalização, por órgãos de controle, dos atos licitatórios e contratuais.

Para Tarsitano (2012, p. 31), “os preços desses sistemas referenciais são obtidos por meio de sistema de coleta junto a fornecedores de materiais, equipamentos e mão de obra nos locais representativos das diversas regiões brasileiras”. Assim, os preços contratados não podem ser superiores aos valores médios do banco de preços. Comenta a autora que os dois principais sistemas de referência de preços utilizados pelo governo federal são o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), ambos alimentados com base em pesquisa de preços coletados com os potenciais fornecedores.

Há outros sistemas de preços referenciais que adotam a mesma prática de coleta de valores teóricos, não representando necessariamente os preços praticados no mercado de produtos, assim não estariam atendendo aos dispositivos da Lei de Licitações.

Tridapalli e Borinelli (2012) concluíram que entre outras medidas para evitar o sobrepreço é fundamental a formação de banco de preços de referência.

A modalidade de licitação pregão, nos termos do inciso III do artigo 3º da Lei n. 10.520/2002, determina que na fase preparatória do pregão deve ser apresentado o orçamento com preços de mercado, o qual servirá de base para a alocação dos recursos orçamentários, bem como para a fixação do preço nos procedimentos conduzidos pelo pregoeiro. Vejamos o que estabelece o referido inciso.

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

O entendimento é que o orçamento a que a lei se refere pode ser efetivamente elaborado com a utilização dos preços praticados pelos pretendentes vendedores a preços de mercado, denominado aqui de preço de referência.

Sobre o mencionado registro de preço, referido *en passant* no preâmbulo deste capítulo, com o objetivo de dar mais celeridade aos procedimentos de licitação, a Lei n. 8.666/1993, em seu art. 15, prevê o Sistema de Registro de Preço (SRP) para as compras públicas, e o art. 1º, do Decreto n.º 3.931/2001, define o SRP como um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Conforme Fernandes (2005), o procedimento de licitação denominado SRP concretiza-se por meio da modalidade concorrência ou pregão, em que é selecionada, para contratação da administração pública, a proposta mais vantajosa, observando o princípio da isonomia. Esse sistema é visto como um avanço para a administração pública, uma vez que, ao invés de o órgão ter de passar por todos os procedimentos formais de cada etapa de licitação, este pode, sem ferir a letra da lei, fazer uma espécie de cadastro no SRP para contratações futuras. O sistema ainda permite a adesão de outros órgãos à mesma ata de registro de preços, tendo participado ou não do processo de licitação. Tais condições proporcionam melhor planejamento por parte da administração pública, pois permite a seleção de proposta mais vantajosa para as várias aquisições dentro de determinado período.

Pelo sistema de registro de preços, não há a formulação de propostas para o fornecimento de uma quantidade específica de bens. A proposta define a qualidade e o preço unitário do produto, e a quantidade a ser fornecida depende da conveniência ou da necessidade da administração. O SRP deve ser utilizado preferencialmente quando houver: necessidade de aquisições frequentes, aquisição com previsão de entregas parceladas, contratação para atender a mais de um órgão e dificuldade em definir previamente as quantidades a serem contratadas.

O sistema de registro de preços deve ser precedido por processo de licitação nas modalidades de concorrência ou pregão. Em relação às demais modalidades de licitação, o entendimento é que no caso de tomada de preço e convite a proposta de preços deve ser apresentada de acordo com os preços efetivamente praticados no mercado.

Finalizando, no capítulo 10 são analisadas as limitações dos atuais sistemas de pesquisa e de registro de preço, bem como as soluções propostas por este projeto de precificação de referência, com base na NF-e, para as compras públicas.

7 SOBREPREGOS NAS LICITAÇÕES

Não obstante a Lei de Licitações estabelecer procedimentos essenciais para que as compras públicas sejam efetivadas com base na proposta mais vantajosa ao erário, há situações de abuso de preços, conforme se relata neste capítulo.

Preliminarmente, cabe destacar que para o ministro Ubiratan Aguiar, do Tribunal de Contas da União (TCU), quando examinou a denúncia do Ministério Público do Estado de Minas Gerais sobre possíveis irregularidades pela prática de sobrepreços em contratos da Petrobras, proferiu em seu relatório, Acórdão n. 310, de 15/03/2006, que: “O sobrepreço ocorre quando uma cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado”.

No acórdão de 2006, o ministro relator apontava diversos contratos com sobrepreços. Hoje, 2016, os noticiários nacionais informam sobre inúmeras denúncias de sobrepreços em contratos firmados pela Petrobrás, gerando extraordinário número de ações judiciais, em andamento, com a prisão de muitos envolvidos em vários crimes contra os cofres públicos, sem falar de outros crimes.

Em dissertação de mestrado, Tarsitano (2012, p. 40) analisou as estratégias de captura de renda por sobrepreços e medidas corretivas tomadas pelo TCU, apresentando diversas considerações acerca da prática de sobrepreços no Brasil. A autora examinou as resoluções de 76 acórdãos do TCU, exarados no período de 2000 a 2011, tendo constatado que:

A irregularidade de sobrepreço corresponde a uma das práticas de captura de renda mais encontradas pelo Tribunal de Contas da União, no momento em que desempenha o seu papel fiscalizador nas obras públicas federais sujeitas ao processo de licitação.

Diz a autora que o “sobrepço consiste na contratação de preços superiores aos preços praticados no mercado para itens unitários [...]”. Reafirma ainda que o sobrepço existe sempre que a cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado no mercado, provocando diferenças entre os preços contratados e os preços utilizados como de referência (TARSITANO, 2012, p. 40).

Dos 76 acórdãos do TCU examinados pela mestranda, foram identificadas denúncias de sobrepços em 72 processos, ou seja, 95,0% do total de expedientes denunciados tinham indicação de preço abusivo. Conforme Tarsitano (2012, p. 48-50), há diferentes estratégias para a prática da diferença de preço em desfavor dos cofres públicos.

Também no artigo apresentado no XXXVI Encontro da Anpad, ocorrido em setembro de 2012, sob o título Compras Públicas: Divergências de Preços Praticados entre os Níveis de Governo e o Mercado Privado no Estado do Amazonas, Tridapalli e Borinelli destacam que, apesar de constantes denúncias de superfaturamento no serviço público brasileiro, não foi encontrado nenhum estudo sistemático que dimensione os verdadeiros desvios de preços.

De outra parte, os autores informam que foram pesquisados preços de aquisição de 150 produtos com maior volume de compras nas três esferas de governo do Estado do Amazonas: unidades do governo federal, estado e municípios. A base principal dos preços de referência foi a Nota Fiscal Eletrônica, com 47 milhões de notas e um volume de compras das três esferas com um total de R\$ 1,2 bilhão no período de janeiro a outubro de 2011.

Os autores concluíram que os “preços de compra do setor público são praticados acima do setor privado”. Sustentam essa afirmação com a seguinte avaliação de resultado do estudo:

[...] as unidades do governo federal que operam no âmbito territorial do Estado do Amazonas praticam preços em média 16% acima dos praticados no setor privado. Quando as compras foram realizadas pelo governo estadual a lacuna média de preços identificada foi de 27,4% e nos municípios do Amazonas 42,5% (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2012, p. 2-3).

Concluindo este ponto, repisa-se que, embora existam diversos mecanismos para evitar que as compras públicas sejam realizadas com preço certo, existe a prática de sobrepreços em licitações públicas brasileiras. Assim, o propósito principal deste projeto é oferecer metodologia de precificação de referência com base no Sistema de Notas Fiscais (NF-e), cujo repositório de dados indica os valores de mercado dos produtos, conforme será analisado na seção a seguir.

8 NOTA FISCAL ELETRÔNICA (NF-e)

O Sistema de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), que é a base dos valores de mercado dos produtos comercializados no país, será usado para pesquisa de preços que resultará no cálculo do preço de referência, conforme metodologia proposta neste projeto. Neste capítulo, serão apresentados, resumidamente, histórico, conceitos e estrutura do Sistema NF-e.

Na última década, sistemas informatizados passaram a ser cada vez mais utilizados pelos órgãos públicos. As áreas de fiscalização e arrecadação de tributos foram as que mais avançaram na automação de seus serviços e processos, com realização de investimentos maciços em tecnologia de informação, entre os quais se destaca a informatização do processo de emissão da nota fiscal.

A Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) surgiu a partir de um trabalho desenvolvido de forma integrada pelas secretarias estaduais da fazenda e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. O projeto NF-e teve como foco substituir o processo de emissão de documento fiscal em papel por um sistema de emissão eletrônica, com validade jurídica garantida pela assinatura digital do emitente. O objetivo foi a substituição dos documentos em papel, simplificação de obrigações acessórias dos contribuintes e maior poder de fiscalização para o Fisco.

Atribuiu-se a responsabilidade pela coordenação, pelo desenvolvimento e pela implantação do Projeto NF-e ao Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais (Encat) por meio do Protocolo Encat n. 03/2005.

Até o momento, a base de dados da Receita Federal, órgão responsável por centralizar todas as notas emitidas no país, possui mais de 12,0 bilhões de notas

fiscais eletrônicas autorizadas e mais de 1,2 milhão de contribuintes emissores. Além do benefício de maior controle na fiscalização de tributos, essa imensa base de dados apresenta grandes potencialidades para que a administração pública tenha mais economia em suas compras públicas. Isso decorre do fato de a NF-e possuir informações que poderão auxiliar tanto os gestores públicos em suas compras quanto os órgãos de controle nas auditorias sobre aquisições públicas e licitações.

8.1 CONCEITO DE NF-e

A NF-e é um documento emitido e armazenado eletronicamente com a finalidade de documentar operações de circulação de mercadorias ou prestação de serviços. Sua validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente, e a autorização de uso é fornecida pela administração tributária do domicílio do contribuinte.

As legislações que normatizam a matéria já foram aprovadas. São elas:

- a) o Ajuste Sinief n. 07/2005, que instituiu nacionalmente a Nota Fiscal Eletrônica e o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (Danfe);
- b) o Ato Cotepe/ICMS n. 03/2009, da Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, que dispõe sobre as especificações técnicas da NF-e, do Danfe e dos Pedidos de Concessão de Uso, Cancelamento, Inutilização e Consulta a Cadastro, via *WebServices*, conforme disposto no Ajuste Sinief n. 07/2005;

- c) o Protocolo ICMS n. 10/2007, que dispõe sobre a obrigatoriedade de emissão de NF-e para setores de fabricação de cigarros e distribuição de combustíveis líquidos;
- d) o Protocolo ICMS n. 42/2009, que estabelece a obrigatoriedade da utilização da NF-e em substituição à nota fiscal, modelo 1 ou 1-A, pelo critério de CNAE e operações com os destinatários que especifica.

8.2 MODELO OPERACIONAL

A empresa emissora de NF-e gera um arquivo eletrônico contendo as informações fiscais da operação comercial. Esse arquivo é assinado digitalmente para garantir a integridade dos dados e a autoria do emissor. A seguir, o arquivo é transmitido via internet para a secretaria de fazenda estadual de jurisdição do emitente. Se o arquivo estiver dentro dos padrões formais exigidos pelo Fisco, a empresa recebe um protocolo denominado "Autorização de Uso". Esse documento permite a circulação da mercadoria e transforma o arquivo eletrônico na NF-e. O documento fiscal pode ser consultado na internet pelo destinatário e outros legítimos interessados que conheçam a chave de acesso. Esse mesmo arquivo da NF-e será ainda transmitido para:

- a) a Receita Federal, que será repositório nacional de todas as NF-e emitidas;
- b) a secretaria de fazenda estadual de destino da operação, no caso de uma operação interestadual;
- c) os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, quando aplicável, que tenham atribuição legal de regulação, normatização,

controle e fiscalização, tais como a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), por exemplo.

8.3 MODELO DO ARQUIVO ELETRÔNICO

A NF-e utiliza o padrão de documento XML. O arquivo é extenso (possui mais de quatrocentos campos) e possui diversas regras para preenchimento dos dados.

São apresentados a seguir os campos (e seus respectivos códigos) cujas informações precisariam ser buscadas e filtradas para atingir os objetivos desse projeto de preço de referência:

- a) descrição da natureza da operação (natOp): campo que informa a natureza da operação de que decorrer a saída ou a entrada, tais como: venda, compra, transferência, devolução, importação, consignação, remessa (para fins de demonstração ou outra), conforme previsto na alínea "i" do inciso I do art. 19 do Convênio S/N., de 15 de dezembro de 1970;
- b) indicador da forma de pagamento (indPag):
 - 0 – pagamento à vista;
 - 1 – pagamento a prazo;
 - 2 – outros;
- c) data de emissão da nota fiscal (dEmi);
- d) CNPJ do destinatário (destCNPJ);
- e) Unidade da Federação do destinatário (UFDestinatário);
- f) tipo de emissão da NF-e (tpEmis): informa se é uma emissão de NF-e normal, em contingência, etc.;

- g) código GTIN do produto (cEAN);
- h) GTIN da unidade tributável (cEANtrib);
- i) descrição do produto (xProd);
- j) valor total bruto dos produtos ou serviços (vProd);
- k) Código Fiscal de Operações e Prestações (CFOP);
- l) unidade tributável (uTrib);
- m) quantidade tributável (qTrib);
- n) quantidade comercial (qCom);
- o) unidade comercial (uCom);
- p) valor unitário de tributação (vUnTrib);
- q) valor do desconto (vDesc).

O modelo de portaria, Anexo 2, e o Anexo 1, que trata da metodologia, apresentam regramentos propostos para a pesquisa e o tratamento dos dados constantes da base NF-e, objetivando o cálculo do preço de referência.

9 SIGILO FISCAL DA NF-e

A obrigatoriedade de manutenção do sigilo das informações por parte da administração nada mais é do que um desdobramento das proteções à intimidade e à vida privada, consagradas no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal. Segue dispositivo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação [...].

Também são invioláveis as correspondências e as comunicações telegráficas, conforme o inciso XII do mesmo art. 5º, transcrito a seguir:

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal [...].

A preocupação do legislador em proteger os dados dos cidadãos foi matéria anteriormente tratada no Código Tributário Nacional (CTN) e recepcionada pela atual Constituição Federal. No Código encontram-se mandamentos específicos e direcionados às relações fiscais. O art. 198 do CTN assim especifica:

Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades (redação dada pela Lei Complementar n. 104, de 10 de janeiro de 2001).

Parte da doutrina entende que o dever de que trata o dispositivo não é somente fiscal, mas também funcional, ou seja, os servidores devem proteger as informações

que obtiveram para apuração das obrigações tributárias, não do tributo em si. O doutrinador Leandro Paulsen (2011, p. 45) ratifica o entendimento:

[...] embora muitas vezes utilizados no mesmo sentido, o sigilo de que trata o dispositivo é funcional e não fiscal, ou seja, o agente deve manter sigilo sobre as informações que obteve para atingir seu fim (que é apurar o tributo devido), e não manter sigilo sobre o próprio tributo apurado.

Sendo assim, com exceção dos casos de que trata o parágrafo primeiro do próprio artigo, qualquer divulgação sobre situação econômica ou financeira do sujeito passivo por parte da fazenda pública é ilegal. Concorda-se que a manutenção do sigilo cria um terreno estável e um ambiente de segurança no qual o contribuinte não se torne refém das informações que presta à administração no momento em que cumpre suas obrigações fiscais. No entanto, mesmo que seja utilizado o banco das notas fiscais eletrônicas para a aplicação da metodologia de precificação, seu acesso em nada agride os direitos anteriormente explanados, isso por diversas razões.

Em primeiro lugar, porque, para se chegar aos resultados do trabalho de precificações, não é utilizado o nome do emitente da nota fiscal, pois não há necessidade nem haveria razão para expô-lo a público. O mesmo vale para o valor das transações, data, produto vendido ou adquirido, ou informações que possam favorecer algum setor econômico. Divulgar-se-á apenas o resultado do trabalho estatístico aplicado sobre os valores das notas fiscais, correlacionados com seus respectivos produtos de varejo. Destarte, fica afastada qualquer possibilidade de descumprimento dos preceitos legais e constitucionais, restando o sigilo fiscal plenamente intacto.

Em segundo lugar, a Instrução Normativa SRF n. 19, de 17 de fevereiro de 1998,³ estabelece a possibilidade de a RFB fornecer dados econômico-fiscais às entidades que não detenham a competência para cobrar e fiscalizar tributos, desde que seja de forma agregada e não possibilite a identificação de contribuintes, conforme o art. 10: “Art. 10. O disposto nesta Instrução Normativa se aplica, também, ao fornecimento de dados econômico-fiscais, que devem ser apresentados de forma agregada, vedada a possibilidade de identificação de contribuintes”.

Além disso, ao serem fornecidos os dados econômico-fiscais de forma agregada, para que não haja possibilidade de identificação de contribuintes, a RFB entende que as informações devem se referir, no mínimo, a quatro sujeitos passivos, a exemplo do que orienta o § 3º do art. 2º da Portaria SRF n. 306, de 22 de março de 2007, que dispõe sobre a divulgação de dados estatísticos de importações:

Não serão divulgadas informações cujos códigos na NCM selecionados sejam derivados de operações promovidas por menos de quatro importadores no período considerado, ressalvada a divulgação da informação quando houver zero de importação.

Com a finalidade de atender aos dispositivos da Constituição Federal, do Código Tributário Nacional e da Instrução Normativa n. 19 da SRF, a metodologia desenvolvida neste trabalho irá fornecer aos responsáveis por compras e aquisições públicas apenas a informação consolidada sobre preços praticados no mercado (preço de referência), sem identificação de contribuintes. Além disso, serão aplicados diversos filtros à base de dados, como, por exemplo, a necessidade de, no mínimo, quatro fornecedores.

³ Acessar essa lei em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/Ant2001/1998/in01998.htm>>.

Vale destacar que essas restrições não serão utilizadas quando forem analisadas notas fiscais cujo destinatário/comprador seja o setor público, dado que, nessas situações, não há de se falar em sigilo fiscal.

10 PROJETO DE PREÇO DE REFERÊNCIA – NF-e

A análise dos capítulos precedentes, especialmente o capítulo 6, que trata dos preços de referência para licitações, deixa claramente evidenciado que a Lei de Licitações regulamenta, com vários dispositivos, a matéria sobre preço das compras públicas com o objetivo central de colher a melhor proposta para a administração pública, procurando de todas as formas evitar contratações com preços abusivos.

Nesse sentido, conforme o inciso I, do art. 15, as compras públicas devem, sempre que possível, ser balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública, e o § 1º do mesmo artigo determina que o registro de preços seja precedido de ampla pesquisa de mercado.

Então, a metodologia proposta neste projeto para precificação de produtos comprados pela administração pública visa sobretudo atender aos anseios do legislador das licitações, conforme mencionado no capítulo 16.

Explicando a metodologia proposta, o preço de referência será calculado com técnicas estatísticas aplicadas sobre os valores efetivamente praticados no mercado. Os dados serão extraídos do Sistema de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), detalhado no capítulo 8. O capítulo 13 apresenta um resumo dos testes feitos pela Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul com a precificação de medicamentos.

A metodologia estatística está detalhada no Anexo 1, e o Anexo 2 apresenta o modelo de portaria adotado no Rio Grande do Sul para instituir o preço de referência de medicamentos.

O preço de referência é um valor teórico que espelha os valores praticados no mercado, devendo ser usado com valor máximo recomendável para as aquisições públicas. A metodologia calcula o valor do preço de referência propriamente dito

com fórmula específica e, também, a média aritmética, os quartis e a mediana dos valores extraídos da NF-e para cada produto precificado. Ainda, os valores calculados são validados por testes de consistência estatística, como será explicado nos próximos parágrafos.

No modelo da portaria estão todos os regramentos que compõem a metodologia de precificação, além das fórmulas de cálculo propriamente dito.

No Rio Grande do Sul, os dados são extraídos eletronicamente da NF-e e repassados ao sistema de precificação, em que são feitos todos os cálculos para apurar o preço de referência dos produtos, conforme disposto na Portaria n. 122/2014, do Secretário da Fazenda do RS, publicado no *Diário Oficial do Estado* em 27 de novembro de 2014.

A pesquisa de dados na NF-e é indexada pelo código de barras (GTIN), podendo ser usado também, com muitas limitações, o campo de descrição dos produtos (x-prod). O campo x-prod apresenta elevada variabilidade de grafia para os mesmos produtos, o que dificulta e até inviabiliza a tabulação dos dados primários.

A fórmula do preço de referência é: $[1^{\text{a}} \text{ quartil} + (2 \times \text{mediana}) + 3^{\text{a}} \text{ quartil}] / 4$, onde o 1^a quartil representa o valor de mercado abaixo do qual estão 25% das transações; a mediana indica o valor que separa o conjunto de dados em duas partes, ou seja, 50% das transações estão abaixo da mediana e 50% acima; e o 3^a quartil representa o valor de mercado, estando 75% das transações abaixo deste valor.

Para garantir a consistência do valor de referência, a metodologia prevê a utilização do coeficiente de variação e do coeficiente de representatividade. O coeficiente de variação será utilizado para medir o nível de variabilidade da base de

dados, e o coeficiente de representatividade é calculado para apurar o número de transações que foram realizadas até o valor do preço de referência, inclusive.

De outra forma, se o coeficiente de variação for igual ou superior a 0,35, significa que a base apresenta alta variabilidade, prejudicando o cálculo do preço de referência. Se, por outro lado, o coeficiente de representatividade for igual ou inferior a 0,45, o preço de referência fica prejudicado por apresentar baixa representatividade no mercado.

A metodologia prevê o cálculo do preço de referência por grupos de compradores, segregando as compras entre integrantes do setor privado daqueles que fazem parte da administração pública. Isso possibilitará a avaliação mais apurada do preço de mercado dos produtos vendidos exclusivamente para os entes públicos.

No Anexo 2 estão apresentados outros detalhes que completam todo o contexto metodológico proposto, permitindo que seja adotado por qualquer ente da Federação imediatamente, posto que a base da NF-e tem padrão nacional e é de cunho obrigatório, assim como o é também o modelo de licitações públicas.

Nessa linha, o novo modelo de preço de referência deverá substituir, com grande vantagem, os sistemas atuais de preços referenciais, que consistem basicamente em consulta feita diretamente com os fornecedores, sem, necessariamente, considerar a realidade de mercado e a dinâmica de suas possibilidades de negociação.

Sem desrespeitar outras iniciativas, a metodologia proposta é com certeza inédita com sua estrutura conceitual e os critérios estatísticos de precificação de referência com lastro na NF-e.

11 COMPRAS PÚBLICAS PRECIFICÁVEIS COM A METODOLOGIA

Conforme dados do Portal da NF-e, até julho de 2015, 44.849 produtos NCM⁴ foram cadastrados na NF-e e utilizados 287 milhões de vezes, havendo para cada NCM um código GTIN correspondente. Sendo assim, *a priori*, a metodologia de precificação poderia ser aplicada em mais ou menos 45 mil produtos.

Em regra, os produtos adquiridos pela administração pública suscetíveis à aquisição via NF-e são aqueles cuja classificação contábil se encontra a seguir:

GRUPO DE DESPESA 3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES

30 - MATERIAL DE CONSUMO

32 - MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

GRUPO DE DESPESA 4 – INVESTIMENTOS

52 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE

Por esse critério, conforme dados consolidados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de 2009 a 2012, em média, o volume de despesa liquidada no Brasil ultrapassou R\$ 47,1 bilhões, volume esse passível de precificação via metodologia ora apresentada.

No Estado do Espírito Santo, por exemplo, em 2014, considerando apenas os elementos citados, a soma foi R\$ 334,1 milhões, e no Rio Grande do Sul, R\$ 878,0 milhões. No Rio Grande do Sul, serão precificadas também despesas com o Plano de Saúde dos Servidores do Estado, que, por exemplo, em 2014, totalizaram R\$

⁴ A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) tem por base o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), método internacional de classificação de mercadorias criado em 1988, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=090#Estrutura>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

713,0 milhões. No Estado do Pará, a despesa com os elementos citados somou, em 2014, R\$ 473,0 milhões.

12 COMPRADORES PÚBLICOS E PRIVADOS

A Lei de Licitações, art. 15, inciso V, estabelece que as compras públicas devem ser balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública.

Sobre o conceito de administração pública, Di Pietro (2014, p. 58) nos ensina que, em sentido subjetivo, a administração pública é composta por todos os órgãos integrantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Denominam-se órgãos da administração direta aqueles para os quais são atribuídas, pela lei, funções administrativas. São os próprios órgãos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

Outrossim, pela lei pode ser conferida a execução de modo indireto da atividade administrativa às pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, compondo a chamada administração indireta. É formada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Tendo em vista os diferentes órgãos da administração pública, a extração das informações de compras na base da NF-e deve ser realizada por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) dessas entidades, uma vez que todas as entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscrever no CNPJ todos os seus estabelecimentos localizados no território brasileiro ou no exterior antes do início de suas atividades.

De acordo com a Instrução Normativa RFB n. 1.470/2014, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem possuir uma inscrição no CNPJ, na condição de estabelecimento matriz, identificando-os como pessoa jurídica de direito público, sem prejuízo das inscrições de seus órgãos públicos.

O art. 4º, I, da IN RFB n. 1.470/2014, dispõe que todos os órgãos públicos de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios são também obrigados a se inscrever no CNPJ, desde que se constituam em unidades gestoras do orçamento.

O código numérico do CNPJ possui 14 dígitos, cuja combinação traz informações de identificação da empresa ou órgão público, da área de atuação, permitindo, inclusive, identificar matriz e filial. Desse modo, podem ser comparadas as compras feitas pelos diferentes órgãos das administrações públicas, possibilitando que haja intercâmbio de informações pelas entidades interessadas.

Exemplifica-se um número típico de CNPJ como: XX.XXX.XXX/WWW-YY. Os oito primeiros números identificam a empresa/órgão. Sequencialmente, os quatro dígitos após a barra formam um sufixo identificador da unidade de atuação; e os dois últimos números são o dígito verificador, que resulta de uma equação com os 12 números anteriores. Os números do CNPJ da matriz e da filial são iguais até a barra separadora. Em seguida, faz-se a diferenciação entre os estabelecimentos: /0001 é sempre para a matriz; /0002 para a primeira filial; /0003 para a segunda filial e assim por diante.⁵

No esforço de titularização de inscrições do CNPJ relativos aos entes políticos subnacionais, regado pela IN n. 1.257/2012, foi determinado pela Instrução Normativa Conjunta RFB/STN n. 1.287/2012 que, a partir de 1º de junho de 2013, a relação descritiva indicando o ente federativo e as inscrições no CNPJ que integram a estrutura de sua administração pública direta e indireta deve ser divulgada na

⁵ Disponível em:
<http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=2196304>.

internet⁶ (IN RFB/STN, art. 1º, § 5º). A partir de então, começaram a ser publicadas as chamadas “Listas de Inscrições no CNPJ”.

Os dados tabulados dessa lista também se encontram publicados pela Receita Federal do Brasil⁷ e podem servir de insumo ao Sistema de Preços de Referência no objetivo de segregação dos grupos de compradores. Conforme quadro a seguir, em julho de 2014 havia 92.344 CNPJs ativos de entidades públicas no Brasil.

Entidades Públicas no Brasil	
CNPJ	
Situação em Julho de 2014	
Ente Principal	Ativos
Não	86.764
Sim	5.580
Total Geral	92.344

Fonte: elaboração dos autores

Para fins de seleção dos dados, a distinção entre os entes políticos, Poderes e órgãos das administrações direta e indireta deverá se basear no campo que discrimina a natureza jurídica, uma vez que esse código é que permite identificação pormenorizada do conjunto de CNPJs.

A Comissão Nacional de Classificação (Concla),⁸ vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), organizou a primeira Tabela de Natureza Jurídica, oficializada por meio da Resolução n. 001, de 22/12/1995. A versão mais atual dessa tabela encontra-se na Resolução CONCLA n. 2, de 23/12/2013, conforme Anexo 3.

⁶ Disponível em: <http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias_voluntarias/index.asp>.

⁷ Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/aplicacoes/atbhe/tus/Servico.aspx?id=575&idArea=2&idAssunto=37>>.

⁸ Disponível em: <<http://concla.ibge.gov.br/pt/>>.

Para que se possa vincular a natureza jurídica ao ente federado correspondente, deverá ser selecionado o campo “ente federativo responsável”, que engloba as siglas dos estados e os códigos da “Tabela TOM” (Transparência Orçamentária Municipal) referente aos nomes de municípios, também chamada de “Código Siafi”, disponibilizada pela Receita Federal.⁹ Assim, a junção dessas duas variáveis abarcará análise completa e comparativa das compras realizadas nos certames, conforme a visão analítica almejada.

Salienta-se que, conforme o art. 3º da IN RFB/STN n. 1.257/2012, todos os números de inscrição das unidades administrativas ou órgãos da administração pública direta que não possuem personalidade jurídica própria serão vinculados ao número de inscrição principal do respectivo ente da Federação no CNPJ. Essa regra exclui as inscrições correspondentes às pessoas jurídicas de direito público ou privado da administração pública indireta dos entes da Federação e os respectivos fundos públicos.

É possível visualizar essa distinção pelo campo “ente principal” da Lista de Inscrições no CNPJ. Caso seja de interesse na análise por grupo de compradores, pode-se agregar essa variável ao Sistema de Preços de Referência.

Especialmente no que tange ao setor privado, a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), que é o instrumento de padronização dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento em uso pelos diversos órgãos da administração tributária,¹⁰ emerge como importante instrumento de avaliação comportamental dos preços de referência.

A CNAE, segundo a definição da Concla, é usada para classificar as unidades de produção, de acordo com a atividade que desenvolvem, em categorias definidas

⁹ Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/tom/TOM.txt>>.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNAEFiscal/txtcnae.htm>>.

como segmentos homogêneos, principalmente quanto à similaridade de funções produtivas (insumos, tecnologia, processos) e, em alguns casos, quanto às características dos bens e serviços ou, ainda, à finalidade de uso dos bens e serviços (IBGE, 2007, p. 14). Em seu nível mais alto de agregação, também chamado nível de tabulação, a CNAE 2.0 está organizada em vinte e uma categorias, conforme quadro a seguir.

SEÇÕES DA CNAE

Seção	Denominações
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
B	Indústrias extrativas
C	Indústrias de transformação
D	Eletricidade e gás
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
F	Construção
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas
H	Transporte, armazenagem e correio
I	Alojamento e alimentação
J	Informação e comunicação
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
L	Atividades imobiliárias
M	Atividades profissionais, científicas e técnicas
N	Atividades administrativas e serviços complementares
O	Administração Pública, defesa e seguridade social
P	Educação
Q	Saúde humana e serviços sociais
R	Artes, cultura, esporte e recreação
S	Outras atividades de serviços
T	Serviços domésticos
U	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais

Fonte: elaboração dos autores

Vislumbra-se a possibilidade de aplicação da metodologia do preço de referência por agrupamentos de atividades econômicas, segundo a tabela CNAE, uma vez que perderíamos a capacidade de análise do comportamento do mercado caso

aplicássemos um valor único de precificação. No entanto, esse nível analítico corresponderá à nova etapa de pesquisa e teste de aplicabilidade da metodologia proposta neste trabalho.

Concluindo esse ponto, cabe frisar que a metodologia do preço de referência com base na NF-e pode ser aplicada de forma segregada, por grupos de compradores, subdividindo-se as compras do setor público e do setor privado. Tal segregação permitirá a análise dos valores de compras de órgão específico, possibilitando, também, compará-los com os valores praticados por outros órgãos e/ou esferas de governo e, também, com compradores do setor privado.

13 EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL

A Sefaz/RS, em agosto de 2015, elaborou a primeira tabela de medicamentos precificados, utilizando integralmente a metodologia proposta. Para a montagem da tabela de medicamentos precificados, foram pesquisados, na base NF-e, 10.350 medicamentos com código de barras, totalizando um volume de R\$ 3,74 bilhões em operações realizadas no período de abril de 2014 a março de 2015.

Conforme demonstrado na tabela a seguir, do total de R\$ 3,74 bilhões foram excluídos R\$ 0,92 bilhões de notas eletrônicas cuja unidade física dos produtos não foi possível identificar com segurança, restando para base de cálculo do PRM 2,82 bilhões. Entretanto, desse valor foram excluídos R\$ 0,90 bilhões referente às transações que não atenderam aos testes de consistência previstos na metodologia, assim restaram consistentes R\$ 1,92 bilhão.

Foram precificados medicamentos que totalizaram uma despesa de R\$ 144,0 milhões, conforme detalhado a seguir, portanto a base de dados (NF-e) utilizada na precificação corresponde a 13,3 vezes a base precificada.

Resumo da Base de Dados da NF-e	
Transações com Medicamentos	
Período de abril/2014 a março/2015	
Evento	R\$ bilhões
Base bruta NF-e	3,74
Exclusão de Notas	0,92
Subtotal	2,82
Exclusões por Inconsistência	
Coeficiente de Representatividade	0,68
Coeficiente de Variação	0,19
Outras	0,04
Subtotal das inconsistências	0,90
Base Depurada para PRM	1,92
Fonte: elaboração dos autores	

Para fins de comparação do preço de referência de medicamentos com os valores pagos pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS, que é uma autarquia pública estadual e gestora única do plano de saúde dos servidores do governo do estado – IPE-Saúde, foram tabuladas, também, as despesas com medicamentos daquele instituto, devendo ser observado que:

- a) no período de abril de 2014 a março de 2015, o IPE-Saúde registrou uma despesa com medicamentos na ordem de R\$ 396,8 milhões, para um total de 12.300 apresentações que correspondem, na verdade, a 4.250 tipos diferentes de medicamentos;
- b) a diferença de 12.300 para 4.250 é explicada pelo fato de um mesmo medicamento ter diferentes apresentações em decorrência, por exemplo, da sua dosagem, ora com 100 mg, ora com 500 mg;
- c) após aplicados os testes de consistência na base de dados da despesa do IPE-Saúde, restaram consistentes, para cálculo do preço de referência, 1.749

- apresentações, totalizando de despesa R\$ 144,0 milhões, ou seja, 36% da despesa total do IPE-Saúde com medicamentos no período de estudo;
- d) nos termos da regulamentação nacional sobre o preço de medicamentos, a Anvisa estabelece, entre outros, o Preço Fábrica dos Medicamentos (PF), que corresponde ao valor máximo de venda dos laboratórios, e o Preço Máximo ao Consumidor (PMC), que corresponde ao valor limite de comercialização nas farmácias;
- e) No caso do IPE-Saúde e outros planos, os medicamentos são pagos aos prestadores com base no PMC. Todavia, há ajustes, entre operadoras de saúde e prestadores, para que os pagamentos sejam pelo preço fábrica mais taxa de logística, que somada ao preço fábrica, no caso IPE-Saúde pelo menos, corresponde ao valor do PMC.

Assim, comparando os valores do preço de referência com os valores pagos pelo IPERGS, a despesa de R\$ 144,0 milhões somaria apenas R\$ 76,8 milhões, ou seja, haveria uma economia potencial da ordem de 46,7% dos valores pagos, ou, em termos absolutos, R\$ 67,2 milhões. De outra forma, o preço de referência, em termos médios, é 53,3% dos valores pagos pelo IPERGS, se considerado o PMC.

Cabe esclarecer que o IPERGS está tabulando um processo de negociação com os credenciados para efetuar ajustes remuneratórios, posto que há componentes de custo assistencial cuja remuneração está defasada e, nesse caso, os ganhos com medicamentos podem ser transferidos para corrigir as distorções de preços dos medicamentos e dos outros insumos.

Ainda, para ilustrar com outras comparações, a Tabela de Preços Comparados com o PRM demonstra que se o valor hipotético de R\$ 1,0 milhão, com base no

PMC, fosse pago pelo PF seria de apenas R\$ 723,4 mil, ou 72,3% do PMC, e, se adotado o PRM, seria R\$ 533,3 mil, representando somente 53,3% do PMC.

Comparando os valores do PRM com o PF, observa-se que, mesmo o PF é superior ao PRM em 35,7%, ou, de outra forma, o PRM é 73,7% do PF, devendo ser ressaltado que o PRM não é o menor valor de mercado, logo há muitas transações com valores inferiores ao PRM, aumentando, assim, as diferenças referidas acima.

TABELA DE PREÇOS COMPARADOS COM PRM				
Preço	Custo R\$(1)	%PMC/PF e PRM	%PF e PRM/PMC	%PF/PRM
PMC	1.000.000,00	100,00%	100,00%	
PF	723.431,96	138,23%	72,34%	135,73%
PRM	533.000,00	187,62%	53,30%	
Nota 1: Custo hipotético				
Fonte: elaboração dos autores				

Considerando que os valores do PMC e do PF são controlados e divulgados pela Cemed, é necessária uma revisão urgente das tabelas de preços da Anvisa para adequar os valores tabelados aos preços efetivamente praticados no mercado, pois, em certos casos, o PRM é significativamente menor do que PMC e/ou PF.

Por fim, o relato da experiência do Rio Grande do Sul foi fundamental para avaliar as vantagens e as limitações na aplicação da metodologia de precificação. No capítulo 16 estão abordados esses aspectos.

14 ORGÃOS DE CONTROLE PÚBLICO

Compete aos órgãos de controle fiscalizar as compras públicas e, nos termos da Constituição Federal, no caso da União, conforme disposições do *caput* do art. 70, da Carta Magna vigente, a fiscalização:

[...] contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração, direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade** ... será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Grifo dos autores).

O art. 71 da CF diz que o controle externo será exercido pelo Tribunal de Contas da União, o qual, entre tantas competências, nos termos do inciso IV, deverá realizar:

[...] **por iniciativa própria**, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. (Grifo dos autores)

É certo que nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios há mandamentos que determinam a forma de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, ou seja, as competências dos órgãos de controle subnacionais se equivalem em respeito à Carta Magna, nos termos dos artigos 74 e 75. Destaque-se que o Controle Interno deverá agir, também, em auxílio aos Tribunais de Contas.

Assim, considerando que a legalidade e a economicidade da despesa pública são avaliadas, também e especialmente, pelo preço de compra, o projeto preço de referência pode oferecer base técnica de acompanhamento, senão de todos, ao menos da maioria dos processos licitatórios ou de qualquer outra forma de contratação. O exercício do controle pode ser prévio, quando da licitação, e a *posteriori* na liquidação das despesas.

15 PROCESSOS JUDICIAIS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É fato que existem ações judiciais que demandam o preço certo da coisa litigada, para sentenciar a indenização de valores, e, nesse caso, o Poder Judiciário também se ressentido de informações confiáveis. Restando, em determinados casos, o instituto da perícia especializada para subsidiar a decisão do juizado.

Por sua vez, o Poder público, em particular o Executivo, eventualmente sentenciado para cumprir determinada ação que envolva valores da coisa litigada, tem dificuldade de apresentação de defesa para impugnar valores que devam guardar relação com o mercado.

Na área da saúde, são bastante comuns decisões no sentido de fazer cumprir mandamentos constitucionais, como, por exemplo, a garantia à assistência à saúde em caráter integral e universal pelo Estado. Essa garantia decorre do fato de o direito à saúde ser tratado com *status* de direito social garantido a todos os cidadãos. O art. 198 da Constituição Federal estabeleceu que esse direito fosse garantido “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”.

No que se refere à assistência farmacêutica, a alínea “a” do inciso I do art. 6º da Lei n. 8.080/1990 estabelece que dentre as ações e serviços de saúde prestados pelo SUS se encontra a assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica. Esta mesma lei, por meio de seu art. 7º, estabelece que a assistência terapêutica deve ser disponibilizada à população com observância ao princípio da integralidade, entendido como um “conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos

e curativos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema”.

É comum ações judiciais impetradas contra o Executivo para fornecimento de medicamentos e procedimentos médicos não liberados pelas unidades de saúde à população. Nesse caso, o cumprimento da sentença judicial, por vezes, é de curtíssimo prazo, impossibilitando ao gestor público procedimento licitatório para atendimento da demanda judicial pelo menor valor.

Chieffi e Barata (2010, p. 93) destacam que essas demandas judiciais servem como estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos, quase sempre a preços mais elevados do que os já existentes no mercado para a mesma finalidade. Os autores, citando Angell, afirmam que: “Em regra, esses produtos são de altíssimo custo, mas nem sempre são mais eficazes que outros de custo inferior, indicados para a mesma doença”.

O aumento do número de demanda judicial, além de onerar os cofres públicos, dificulta a implementação de políticas públicas voltadas para a coletividade, uma vez que os recursos passam a ser destinados ao atendimento de demandas individualizadas em detrimento das demandas coletivas. Chieffi e Barata (2010, p. 93), apoiando-se nos argumentos de Vieira, sustentam que:

Grande parte da demanda judicial solicita medicamentos não incorporados pelo SUS, isto é, que não têm sua distribuição prevista por algum dos programas de assistência farmacêutica. Entretanto, existem casos em que o tratamento da doença, para o qual o medicamento está sendo solicitado, está previsto e normatizado com a oferta de alternativas terapêuticas.

Em conclusão, é necessário conhecer o preço certo também para encaminhamentos de ações judiciais, seja na sentença seja na impugnação, e,

nesse sentido, no capítulo 10 foi abordada a utilização do preço de referência para as demandas judiciais.

16 ABRANGÊNCIA, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DA METODOLOGIA

Sob a ótica da abrangência, a metodologia de precificação de referência (NF-e) pode atender plenamente aos ditames da Lei de Licitações, além de apresentar importante contribuição ao gerenciamento dos órgãos públicos executivos, bem como para os órgãos de controle desempenharem suas atividades constitucionais.

Preliminarmente, é importante ressaltar que o Sistema de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) já armazena os dados de transações comerciais de cerca de 45 mil produtos com dados de 1,25 milhão de contribuintes e, além disso, é atualizado em tempo real. De outra parte, a metodologia proposta neste projeto também poderá ser padronizada por todas as Unidades da Federação, possibilitando dessa forma a troca de informações sobre preços das compras realizadas por todos os órgãos e entidades públicas, conforme está disciplinado no art. 15, inciso V, da Lei de Licitações.

Ainda, sobre a NF-e, pode ser reafirmado, de um lado, que as Unidades da Federação têm gerenciamento e controle próprio das transações, iniciadas e/ou concluídas, em suas respectivas jurisdições e, de outro, cabe reiterar que a metodologia de precificação proposta retrata os valores de mercado dos produtos transacionados em cada Unidade da Federação.

Sob o aspecto legal, o art. 3º da Lei de Licitações, referido no capítulo 3, apresenta os princípios que devem ser observados no processo licitatório, cabendo destacar o princípio da escolha da “proposta mais vantajosa para administração pública”. Continuando, a Lei n. 8.666/2003 reserva a seção V, artigos 14 a 16, para disciplinar a forma das compras públicas, enfatizando os aspectos relacionados à

especificação técnica clara do objeto licitado e a formação do sistema de registro de preços, que deve ser feito por concorrência pública.

O § 1º, art. 15, diz textualmente que o “registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado”. De outra parte, o § 3º, inciso I, estabelece que o registro de preços deve ser realizado mediante concorrência pública. No inciso V, do *caput* do art. 15, é expressamente ordenado que as compras públicas, sempre que possível, devem “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”.

Observa-se que, apesar desses cuidados para evitar sobrepreços nas compras públicas, o modelo atual não garante que os fornecedores ofertem preços vantajosos para a administração pública, porque o julgamento será sempre restrito aos participantes e aos valores propostos no certame específico, ou, sob outro prisma, não há proteção contra preços combinados entre ofertantes.

Nesse caso, a metodologia proposta atende plenamente aos anseios do legislador, porquanto o preço de referência (NF-e) é o valor efetivamente praticado no mercado, sendo possível o cálculo a qualquer tempo e por qualquer comprador público. Inclusive, se padronizada a metodologia em nível nacional, será possível atender também ao que está expresso no inciso V, do art. 15, ou seja, trocar informações, entre os órgãos e as entidades da administração pública, relacionadas aos preços pagos nas compras governamentais. Talvez não fosse necessário dizer, mas na despesa pública não há o que se falar em “guerra fiscal”, posto que todos, certamente, querem realizar seus gastos atendendo a todos os preceitos legais e morais.

No campo gerencial, o preço de referência poderá assumir importante instrumento para o ciclo do planejamento público, passando pela elaboração do

PPA, da LDO e da LOA, conforme previsto no art. 174. O preço de referência contribuirá para minimizar o irrealismo dos números e facilitará, inclusive, a avaliação da Casa Legislativa quando da votação das leis orçamentárias.

No enfoque do controle público, pode ser dito também que os valores do preço de referência poderão ser usados pelos órgãos de controle e fiscalização da gestão pública no desempenho de suas funções constitucionais previstas, na Carta Magna, no art. 70. Ainda, para o Poder Judiciário, o preço de referência potencialmente poderá subsidiar decisões e defesas de demandas contra a administração pública, conforme mencionado no capítulo 15.

Entretanto, a aplicação plena da metodologia de precificação apresenta limitações da seguinte ordem:

- a) a base de dados da NF-e não apresenta o GTIN de todos os produtos comercializados;
- b) o campo descrição dos produtos comercializados apresenta muitas diferenças de grafia, praticamente inviabilizando a pesquisa de preço;
- c) as unidades físicas dos produtos comercializados não são padronizadas na base NF-e, gerando dificuldades extraordinárias para tabular todas as transações do mesmo produto. Há produtos que aparecem na base NF-e com até dez unidades físicas diferentes para indicar, na verdade, a mesma quantificação física, o que, com certeza, inviabiliza o tratamento automatizado dos dados;
- d) as unidades físicas múltiplas, por exemplo, caixa com “X” unidades físicas de um produto “Y”, não são identificadas na base NF-e e isso, por óbvio, inviabiliza a precificação correta, porque não se consegue identificar o preço

unitário dos produtos ou a quantidade de produtos na unidade física múltipla que possibilitaria o cálculo do preço unitário;

- e) as codificações e as especificações técnicas dos produtos adquiridos pela administração pública não são padronizadas em território nacional, ou seja, cada esfera adota seus próprios modelos, dificultando a troca de informações;
- f) o código de barras (GTIN) é pouco utilizado na administração pública, o que dificulta, atualmente, a pesquisa na base da NF-e.

Com base nos relatos das limitações da metodologia, é possível sugerir algumas providências que potencializarão o uso da base de dados da NF-e e, por consequência, ampliarão os resultados da metodologia de precificação de referência de compras públicas. Nesse diapasão, é sugerido que:

- a) seja exigida a inclusão do GTIN nas notas fiscais das compras públicas de todas as esferas de governo. Essa medida retroalimenta a base NF-e, ampliando sua capacidade de geração de dados para o preço de referência de compradores públicos;
- b) sejam feitos os ajustes necessários na NF-e para exigir a padronização das unidades físicas, observando regramentos técnicos do sistema universal de unidades de medidas. Essa ação aumentará consideravelmente a quantidade de transações que podem ser tabuladas, com mais precisão, para a precificação de referência;
- c) sejam criados na NF-e campos de identificação do valor unitário das transações feitas com unidades físicas múltiplas; por exemplo, no caso de

caixa de vidro de xarope, é preciso separar o valor da caixa do valor do vidro unitário;

- d) todas as Unidades da Federação que adotarem a metodologia de precificação de referência deverão iniciar por medicamentos e outros produtos da área da saúde, porque esses produtos são regulamentados pelo governo federal e representam parcela significativa das despesas públicas, além de oferecerem melhores condições de pesquisa na base NF-e;
- e) seja adotado por todos os órgãos e entidades da administração pública brasileira o código de barras (GTIN) em seus respectivos cadastros de bens e materiais;
- f) sejam feitas investigações para identificar situações em que os valores de mercado apresentem elevada variabilidade estatística;
- g) seja criada sistemática de cálculo da economia com aplicação da precificação;
- h) seja criada metodologia de acompanhamento do comportamento de mercado para avaliar movimentos que possam representar alguma anomalia que prejudique o cálculo do preço de referência;
- i) sejam feitos convênios entre estados para troca de informações sobre os preços de referência, atendendo, nesse caso, ao disposto no art. 15, inciso V, da Lei de Licitações.

17 GLOBAL TRADE ITEM NUMBER (GTIN)

A especificação técnica das compras públicas é matéria tratada na Lei de Licitações, artigo 14, seção V, conforme explicitado na seção 5 deste projeto. Todavia, não obstante as iniciativas dos órgãos de governo em criar um sistema de padronização técnica das compras públicas, sempre restam falhas e diferenças entre os diversos órgãos. Em razão disso, a utilização do código de barras dos produtos é procedimento apropriado para eliminar os problemas decorrentes da falta de padronização dos bens e materiais comprados pela administração pública.

Então, neste capítulo, para compreensão da formação do código de barras, são apresentados, resumidamente, os conceitos básicos do tema. Cabe, inicialmente, esclarecer que o chamado código de barras é na verdade o *Global Trade Item Number* (GTIN), ou Número Global de Item Comercial, que foi desenvolvido e é controlado pela GS1, antiga EAN/UCC (*European Article Numbering-Uniform Code Council*).

A evolução rápida de papéis na cadeia de valor, a criação de novos canais de distribuição, as mudanças nos padrões de demanda e o aumento das expectativas de serviços têm contribuído para elevar a importância da tecnologia da informação nos processos de negócio.

Muitas empresas estão expandindo seus canais de distribuição para novos mercados e clientes, em outros setores de atividade comercial, e estão sendo cada vez mais requisitadas ferramentas de rastreabilidade para seus produtos. Criar um método próprio de comunicação e rastreabilidade ou usar um método específico do nicho de atuação do empreendimento gera custos mais elevados. Logo, a

organização GS1 – Organização Global de Informações – propôs a padronização dos sistemas a partir da criação de padrões e linguagens universais.

As normas e os padrões da GS1 vieram para facilitar a comunicação nacional e internacional entre todos os parceiros comerciais, incluindo fornecedores de matérias-primas, fabricantes, atacadistas, distribuidores, varejistas, hospitais e clientes finais ou consumidores.

Em seu *Global user manual* (p. 6), a GS1 explica:

Um negócio que escolhe um padrão específico do setor enfrentará custos potencialmente elevados de manutenção de vários sistemas se ele quiser vender seus produtos ou serviços, ou simplesmente relacionar-se fora do seu nicho. (Tradução dos autores.)

Nesse cenário, o sistema GS1 possibilita otimizar e tornar eficiente o fluxo de mercadorias e serviços nessas cadeias comerciais. Muitas dessas operações necessitam de procedimentos apurados de identificação e rastreabilidade, assim como velocidade nas trocas de dados, o que só será possível quando houver uma padronização na linguagem da informação.

É para sanar essas necessidades e reduzir custos que muitos colaboradores comerciais têm aderido ao sistema GS1, evitando perdas e sacrifícios financeiros durante sua atividade comercial.

O GTIN foi criado para a identificação dos produtos, o que pode ser feito por meio de um conjunto numérico expresso em forma de códigos de barras. Esses códigos correspondem a um agrupamento de determinadas informações, podendo variar conforme o sistema de códigos escolhido.

Usando o método GS1, pode-se identificar com exclusividade cada produto produzido dentro de uma companhia.

O Sistema GS1 é um conjunto de normas que permite a gestão eficiente de cadeias de abastecimento, multi-indústria global, identificando com exclusividade produtos, unidades de expedição, ativos, localizações e serviços. Facilita os processos de comércio eletrônico, incluindo o controle total e rastreabilidade (*Global user manual*, p. 6 – tradução dos autores).

Pelo GTIN, um fabricante pode codificar todos os seus produtos, um a um, conforme tipo, tamanho, quantidade, etc. Isso é possível porque é gerado um código diferente para cada produto ou variável deste. Nos casos de variáveis do mesmo produto, é atribuído um novo GTIN toda vez que houver uma variação significativa ou relevante para o processo de negociação.

Seguem as instruções do *Manual of allocation Rules (Manual de regras de alocação*, p. 5):

Um GTIN único e separado é necessário sempre que qualquer das características predefinidas de um item se diferencie de qualquer forma que seja relevante para o processo de negociação. O princípio orientador é: se o cliente distingue um novo item de comércio de um item de comércio antigo e o compre, então um novo GTIN deve ser atribuído. (Tradução dos autores.)

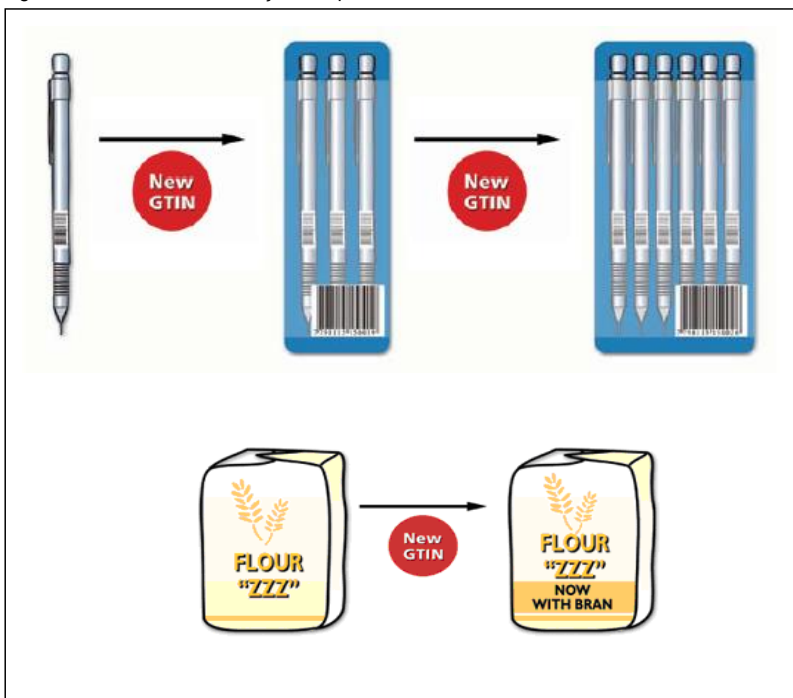
As variações podem ser das mais diversas, como, por exemplo, variação de tamanho e volume, quantidade de subitens, mudanças do idioma da embalagem, composição química, quantidade de calorias por porção, dentre muitas outras. Independentemente de sua natureza, quando uma mudança é significativa um novo GTIN deve ser aplicado.

O *Manual de regras de alocação* (p. 6) exemplifica:

A promoção é uma mudança temporária para um item de comércio, o que modifica a sua apresentação. O item promocional geralmente coexiste com o item comercial padrão. Para variantes promocionais de itens comerciais que afetam o peso líquido ou volume do item comercial, deve ser atribuído um único GTIN separado. Exemplos: Anexado item adicional livre, 10% extra grátis. (Tradução dos autores.)

Outras situações podem ser entendidas na Figura 1.

Figura 1. Formas de identificação dos produtos



Fonte: *Manual of allocation rules*, p. 14 e 23

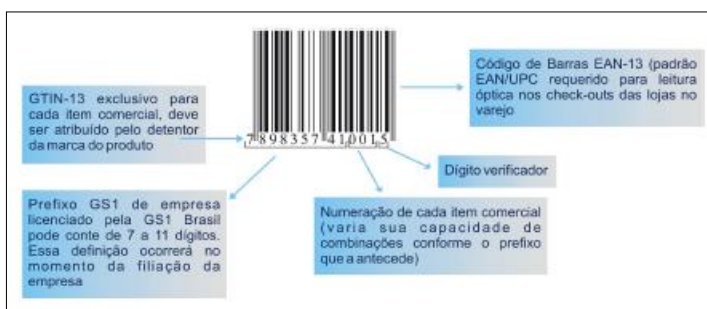
Em determinadas situações a mudança ou agrupamento do item comercial não gera mudanças de GTIN. Pode-se citar o agrupamento de várias caixas de leite em uma caixa maior. Outro exemplo é o agrupamento aleatório de pirulitos. Como as cores são escolhidas aleatoriamente, basta que os pacotes tenham pirulitos do mesmo tamanho para que obtenham o mesmo GTIN.

No que tange ao próprio código GTIN e às informações nele contidas, observa-se um método bem simples, mas eficaz para o propósito que foi criado. Nesse

número de identificação podem constar o código da empresa e o código do produto, dentre outras informações. As variações das informações dependem do tipo de código identificador.

Existem quatro tipos de GTINs: GTIN-8, GTIN-12, GTIN-13 e GTIN-14. Pelas normas da GS1, o sequencial numérico usado para identificar produtos de varejo é o GTIN-13, sendo ele o sequencial de maior relevância para o trabalho. A Figura 2 descreve de forma didática o GTIN-13.

Figura 2. Estrutura numérica do GTIN-13



Fonte: GS1 Brasil, p. 3

Percebe-se desse modo que, se no código GTIN-13 há o número da empresa agrupado a um código dado pelo fabricante especificamente para aquele produto, então se tem o número de identidade do produto. Com esse código, o produto fica individualizado em meio a uma quantidade de produtos do mesmo segmento e especificações.

Na precificação, os produtos podem ser identificados pelo GTIN, porque nas notas fiscais eletrônicas há campo próprio para esse código dos produtos comercializados (caso a empresa seja conveniada e cadastrada no sistema GS1). Destarte, mediante uma análise no banco de dados das notas fiscais, é possível, pelo

código GTIN, agrupar todas as notas fiscais e os valores de um determinado produto de interesse, assim como fazer análises estatísticas em seus preços de mercado.

Tendo uma lista dos GTINs, é possível agrupar produtos de maneira que se crie uma cesta de itens de características similares, e com essa cesta chegar ao valor médio de mercado para aquele nicho de objetos escolhidos. Por exemplo, pode ser montada uma lista de GTINs dos principais medicamentos vendidos no mercado. Ao serem agrupadas suas notas fiscais por meio de seus números de identificação, pode-se, estatisticamente, encontrar o preço médio de medicamentos praticado em determinada região de análise.

Desde 1º de julho de 2011, por meio do Ajuste Sinief 07/2005,¹¹ editado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a inserção do GTIN na NF-e passou a ser obrigatória. Contudo, o Sistema Nacional de Informações Econômicas e Fiscais (Sinief) obriga seu uso apenas aos contribuintes que já possuem código implementado em seus sistemas. É dessa matéria que trata o § 6º da cláusula terceira do referido dispositivo.

Nesse cenário, pode-se observar a real potencialidade do uso do GTIN presente em notas fiscais eletrônicas. Além da inclusão obrigatória para aqueles que já possuem o código, outro fator que corrobora para o uso do número de identificação no método é o fato de que ele torna mais célere a troca de informações.

O mercado globalizado e a necessidade de os países em desenvolvimento expandirem suas fronteiras comerciais forçam os produtores de alguma forma a aderir a esse sistema global de comunicação, pois, caso contrário, suas relações com setores estrangeiros ficariam prejudicadas. Sendo assim, nos próximos anos o

¹¹ Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/confaz/confaz/Ajustes/2005/AJ_007_05.htm>.

uso do GTIN tende a se tornar mais comum e até mesmo uma regra, inclusive, para a administração pública, conforme é examinado no capítulo 16.

18 CONCLUSÃO

Ao lado das questões teóricas apresentadas neste projeto, tem-se o resultado efetivo de aplicação da metodologia proposta, com os dados demonstrados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Os resultados encontrados são animadores para continuidade do projeto em nível nacional, trabalhando todos para uma padronização de metodologia e criando, assim, condições de comparabilidade de preços praticados em todos os estados.

Repisa-se a importância de todos os órgãos públicos, de todas as esferas, exigirem a indicação do GTIN nas notas fiscais de compras de produtos, criando dessa forma as condições de apuração do preço de referência do setor público brasileiro e, assim, possibilitando a comparabilidade de valores das licitações realizadas por qualquer organismo estatal.

Essa possibilidade real é, com certeza, uma iniciativa fundamental para minimizar as angústias do gestor público e da sociedade com as incontáveis denúncias de má gestão dos recursos, ou seja, com a prática criminosa de corrupção via precificação sobretaxada das compras públicas. O preço de referência, no modelo proposto, é transparente com todo tipo de consistência e refletirá os valores reais de mercado, sendo possível analisar todo tipo de comportamento que requeira avaliações especiais.

De outra parte, cabe reafirmar aos gestores públicos que regulamentam o Sistema NF-e que procedam aos ajustes aqui propostos nas condições que julgarem adequadas. Ou seja, exigirem o uso correto do GTIN e determinarem padronização das unidades físicas dos produtos de sorte que seja possível calcular o preço unitário das notas fiscais declaradas pelos contribuintes.

Aos órgãos de controle interno e aos Tribunais de Contas também cabe reafirmar a sugestão de que exijam o cumprimento de normas a serem expedidas por eles, determinando que a liquidação da despesa somente se efetive se houver o GTIN no documento fiscal das compras públicas.

No caso dos medicamentos, apela-se para a Anvisa, via Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), que adote providências possíveis para usar o preço de referência de medicamentos, nos moldes deste projeto, com o fim de revisar os valores atuais dos preços autorizados, de sorte que estes sejam efetivamente alinhados com os valores de mercado.

O Poder Judiciário, em todas as esferas de governo, também poderá dar sua contribuição, fazendo constar dos expedientes judiciais, nos casos que sejam pertinentes, de um lado o código de barras e, de outro, que os valores de sentenças observem as tabelas de preços de referência (NF-e) expedidas pelo Poder Executivo.

Essa metodologia pode adquirir uma estrutura tal que represente condição para aperfeiçoar a memória de cálculo do orçamento público, dado que as unidades orçamentárias teriam uma base única e integrada de valores dos bens e materiais comprados pelo setor público. Além disso, poderá ser aplicada por todas as Unidades da Federação.

Os autores deste projeto acreditam firmemente que a aplicação do preço de referência, nos termos desta proposta, vai resultar em importante economia de recursos públicos, porque, certamente, eliminará sobrepreços nas compras públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n. 10, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUTOMAÇÃO. **GS1**: global user manual, 2012, 67 p. Disponível em: <<http://www.gs1tw.org/twct/g1w/download/GlobalUserManualv13.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

_____. **GTIN allocation rules**: made even easier – user guide, 2014, 41 p. Disponível em: <http://www.gs1.org/docs/idkeys/GS1_GTIN_Allocation_Rules.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2014.

BRASIL. Código Tributário Nacional. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 1966.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto n. 3.550, de 27 de julho de 2000. Dá nova redação a dispositivos do Decreto n. 98.816, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Brasília, DF, 2000.

_____. **Lei de licitações e contratos administrativos**: Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores. Organização, notas e revisão por Renato Geraldo Mendes e Fábila Mariela De Biasi. 28. ed. Ver. e atual. Curitiba: Zênite, 2012.

_____. Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n. 8, de 1995. Brasília, DF, 1997.

_____. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 310/2006. Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 15/03/2006. Disponível em: <www.tcu.gov.br>.

Código de campo alterado

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Consolidação das contas públicas: despesa por função 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Consolidação das contas públicas: exercício de 2009 a 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública**. Trabalho apresentado no XXX Encontro da ANPAD, Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita de Cássia Barradas. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. **Revista Saúde Pública**, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/rsp>. Acesso em: jul. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMINGUES, Marco; DOMINGUES, Jeísa. **Estatística exploratória**. v. 1. Recife: UFRPE, 2010.

ENCAT. **Manual de orientação do contribuinte**: padrões técnicos de comunicação – versão 5.0. Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais, 2012. 216 p.

ESPÍRITO SANTO. Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes). Relatórios gerenciais.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacob. **Sistema de registro de preços, pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GOMES, Aristides Julio da Silva. Padronização das descrições de materiais (PDM). Trabalho apresentado no III Congresso Consad de Gestão Pública. [s. d.]. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_8/padronizacao_das_descricoes_de_materiais.pdf>. Acesso em: jun. 2014.

GS1 Brasil. FAQ – Obrigatoriedade do GTIN. Disponível em: <<http://www.gs1br.org/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=480F89A831DEE9B90131E263A21864DE>>. Acesso em: ago. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação Nacional das Atividades Econômicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

LEAL, Aylton Dutra (Coord.). **Manual do sigilo fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil**. 1. ed. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1997.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Ato Cotepe/ICMS n. 03, de 19 de março de 2009. Dispõe sobre as especificações técnicas da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), do Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (Danfe) e dos Pedidos de Concessão de Uso, Cancelamento, Inutilização e Consulta a Cadastro, via *WebServices*, conforme disposto no Ajuste Sinief 07/2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 29, 24 mar. 2009.

_____. Instrução Normativa n. 19, de 17 de fevereiro de 1998. Disciplina os procedimentos de fornecimento de dados cadastrais e econômico-fiscais da Secretaria da Receita Federal (SRF) a outras entidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 19, 18 fev. 1998.

_____. Instrução Normativa Conjunta RFB/STN n. 1.257, de 8 de março de 2012. Dispõe sobre o número de inscrição que representará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 17, 9 mar. 2012.

_____. Instrução Normativa Conjunta RFB/STN n. 1.287, de 17 de agosto de 2012. Altera a Instrução Normativa Conjunta RFB/STN n. 1.257, de 8 de março de 2012, que dispõe sobre o número de inscrição que representará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 21, 20 ago. 2012.

_____. Instrução Normativa n. 1.470, de 30 de maio de 2014. Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) – SRF a outras entidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 23, 3 jun. 2014.

_____. Portaria n. 306, de 22 de março de 2007. Dispõe sobre a divulgação de dados estatísticos de importações. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 7, 26 mar. 2007.

_____. Protocolo ICMS 10/2007, de 18 de abril de 2007, pelo Despacho do secretário-executivo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) n. 28, de 24 de abril de 2007. Estabelece obrigatoriedade da utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) para os setores de fabricação de cigarros e distribuição de combustíveis líquidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 39-40, 25 abr. 2007.

_____. Protocolo ICMS n. 42/2009, de 3 de julho de 2009, pelo Despacho do secretário-executivo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) n. 189, de 14 de julho de 2009. Estabelece a obrigatoriedade da utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, pelo critério de CNAE e operações com os destinatários que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 87, 15 jul. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Resolução Concla n. 02, de 23 de dezembro de 2013. Aprova e divulga a Tabela de Natureza Jurídica 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 90, 26 dez. 2013.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Brazil**: Country Note. Results from Pisa 2012. 12 p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoos_internacionais/pisa/resultados/2013/country_not_e_brazil_pisa_2012.pdf>. Acesso em: 2 out. 2014.

PARANÁ. Lei n. 8.485, de 3 de junho de 1987. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública do Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 8 jun. 1987.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 1. ed. Brasília: Prisma, 1997. 295 p.

SIDNEY, Christiane Faleiro. **Predição de desempenho para junções por similaridade baseadas em conjuntos**. Dissertação (Mestrado) – UFLA, Lavras, 2014.

TARSITANO, Fernanda Anselmo. **Estratégias de captura de renda por sobrepreços e medidas corretivas na consolidação do assunto pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro**. 69 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Departamento de Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORINELLI, Benilson. **Compras públicas**: divergências de preços praticados entre os níveis de governo e o mercado privado no Estado do Amazonas. Trabalho apresentado no XXXVI Encontro da Anpad, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB125.pdf>. Acesso em: nov. 2014.

ANEXOS

ANEXO 1. METODOLOGIA DE CÁLCULO DO PREÇO DE REFERÊNCIA

METODOLOGIA ESTATÍSTICA

Este anexo apresenta o detalhamento teórico das medidas estatísticas que são propostas para cálculo do preço de referência. No Anexo 2, todas as variáveis estão explicitadas para o cálculo do preço de referência de medicamentos e já estruturadas com formatação jurídica para a implantação da metodologia proposta neste projeto.

Os cálculos estatísticos são feitos com base no Preço Unitário de Mercado dos produtos que serão precificados. O Sistema NF-e é a base principal dos valores de mercado de todos os produtos. No Anexo 2 são apresentados outros elementos conceituais da metodologia de precificação.

A metodologia estatística, que fez parte do projeto de 2014, é composta das etapas e cálculos descritos a seguir.

Primeiro passo

Os preços de mercado são organizados em classes, observando-se que a quantidade de classes a serem consideradas para o agrupamento é dada pelas regras a seguir:

$$K = \sqrt[3]{n} \text{ se } n \text{ for menor ou igual a } 100.$$

Ou

$$K = 5 \times \log(n) \text{ se } n \text{ for maior do que } 100.$$

Onde:

- K: quantidade de classes a serem usadas para o agrupamento;
- n: quantidade de unidades compradas.

Após a identificação do número de classes, a etapa seguinte é o cálculo da amplitude total:

$$AT = X_{\max} - X_{\min}$$

Onde:

- AT: amplitude dos dados;
- Xmax: valor do maior preço observado, em R\$;
- Xmin: valor do menor preço observado, em R\$.

Em seguida, a amplitude das classes:

$$h = \frac{AT}{K}$$

Onde:

- h: amplitude de cada uma das classes usadas para o agrupamento;

- K: quantidade de classes a serem usadas para o agrupamento;
- AT: amplitude dos dados.

De posse dessas medidas, o passo seguinte é a organização dos dados em uma tabela de frequências, conforme ilustra o modelo a seguir:

Classes	Fi	Fi
Xmin - a2	f1	f1
a2 - a3	f2	f1 + f2
⋮	⋮	⋮
am-1 - am	Fk	f1 + f2 + ... + fk

Onde:

- fi: frequência absoluta simples da quantidade de unidades compradas relativa àquela classe do produto em questão. Nesse caso denomina-se cada uma das frequências por f1, f2 ... fk;
- Fi: frequência acumulada simples;
- "|-": símbolo indicador de classe do tipo fechada no limite inferior e aberta no limite superior;
- "|-|": símbolo indicador de classe do tipo fechada no limite inferior e fechada no limite superior;
- Xmin, a2 ... am: valores de preços unitários que limitam a classe.

Segundo passo

Após a organização dos dados em classes, são calculadas as estatísticas descritivas para os dados agrupados.

Média aritmética simples:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^K f_i \cdot X_i}{n}$$

Onde:

- \bar{X} : média aritmética simples dos valores unitários agrupados;
- fi: frequência absoluta simples relativa àquela classe;
- Xi: ponto médio da classe;
- n: quantidade de unidades compradas para o produto em questão.

Mediana:

$$\text{Med} = \text{LI} + \text{hi} \cdot \left[\frac{\frac{n}{2} - \text{Fant}}{\text{fmd}} \right]$$

Onde:

- Med: mediana dos valores unitários agrupados;
- LI: limite inferior da classe mediana. A classe mediana é aquela que contém o valor de frequência acumulada (Fi) correspondente à metade das unidades compradas;
- Fant: frequência acumulada da classe anterior à classe mediana;
- fmd: frequência absoluta simples da classe mediana;
- hi: amplitude da classe mediana;

- n: quantidade de unidades compradas para o produto em questão.

1º quartil:

$$1^{\circ}Q = LIp + \left[\frac{\frac{1 * n}{4} - Fant}{fQ1} \right]$$

Onde:

- 1ºQ: primeiro quartil;
- LIp: limite inferior da classe que contém o 1º quartil. Esta classe é aquela que contém o valor de frequência acumulada (Fi) correspondente a 1/4 das unidades compradas;
- Fant: frequência acumulada da classe anterior à classe que contém o 1º quartil;
- fQ1: frequência absoluta simples da classe que contém o 1º quartil;
- n: quantidade de unidades compradas para o produto em questão.

3º quartil:

$$3^{\circ}Q = LIp + \left[\frac{\frac{3 * n}{4} - Fant}{fQ3} \right]$$

Onde:

- 3ºQ: terceiro quartil;
- LIp: limite inferior da classe que contém o 3º quartil. Esta classe é aquela que contém o valor de frequência acumulada (Fi) correspondente a ¾ do total de unidades compradas;
- Fant: frequência acumulada da classe anterior à classe que contém o 3º quartil;
- fQ3: frequência absoluta simples da classe que contém o 3º quartil;
- n: quantidade de unidades compradas para o produto em questão.

Desvio-padrão:

$$s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n fi(Xi - \bar{X})^2}{n - 1}}$$

Onde:

- s : desvio-padrão;
- fi: frequência absoluta simples observada em cada classe;
- Xi: ponto médio da classe;
- \bar{X} : média aritmética simples do produto em questão;
- n: quantidade de unidades compradas para o produto em questão.

Coefficiente de variação:

$$CV = \frac{s}{\bar{X}}$$

Onde:

- CV: coeficiente de variação;
- s : desvio-padrão;
- \bar{X} : média aritmética simples
-

Terceiro Passo

Este passo consiste no cálculo do preço de referência do medicamento (PRM):

$$PRM = [1^{\text{º}} \text{ Quartil} + (2 \times \text{Mediana}) + 3^{\text{º}} \text{ Quartil}] / 4$$

Onde:

- 1º quartil: valor do 1º quartil dos preços que constam da NF-e;
- 3º quartil: valor do 3º quartil dos preços que constam da NF-e;
- Mediana: valor da mediana dos preços que constam da NF-e.

Quarto passo

Após o cálculo do Preço de Referência do Medicamento (PRM), é necessário verificar sua representatividade, que corresponde ao coeficiente da quantidade de medicamentos comercializados, com valores iguais ou inferiores ao PRM sobre o total de produtos da base utilizada para cálculo do próprio PRM.

Quinto passo

A etapa seguinte após o cálculo das medidas descritivas é a verificação da qualidade dos parâmetros a serem informados, com base no coeficiente de variação e na representatividade do PRM.

Se o CV <0,35 e Representatividade >0,45, o PRM é considerado satisfatório. Caso não atenda a um dos critérios dispostos acima, são refeitos todos os cálculos após a exclusão de valores discrepantes (*outliers*). Consideraram-se como *outliers* os valores da NF-e estatisticamente discrepantes, correspondentes aos valores fora do intervalo de confiança estabelecido com base no valor médio unitário de mercado mais ou menos três desvios-padrão da base de dados depurada.

Após o recálculo, conforme descrito no quinto passo, se os valores do coeficiente de variação e de representatividade não satisfizerem as condições estabelecidas, o valor do Preço de Referência só poderá ser usado com cautela, posto que o valor calculado tem pouca representatividade em relação aos valores de mercado.

Por fim, quando os cálculos apresentarem significativas discrepâncias das estatísticas, cabe um exame detalhado da base da NF-e, situação que pode gerar inclusive auditoria fiscal dos contribuintes que forneceram os elementos para a base de dados da NF-e.

**ANEXO 2. MODELO DE PORTARIA PARA INSTITUIR O PREÇO DE
REFERÊNCIA DE MEDICAMENTOS**

MINUTA DA PORTARIA XX/2014

Define os critérios de cálculo do Preço de Referência de Medicamentos, nos termos do art. 10 do Decreto Estadual n. 51.200, de 07 de fevereiro de 2014.

O **SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA**, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 10 do Decreto Estadual n. 51.200, de 07 de fevereiro de 2014, e:

Considerando a necessidade de qualificação permanente do processo de aquisição de produtos para garantir, além da melhor técnica, o melhor preço de compra, atendendo ao princípio da economicidade e da eficiência;

Considerando as disposições da Portaria 79/2013, de 18 de setembro de 2013, desta Secretaria;

Considerando o disposto no Termo de Cooperação Técnica 002/2013, de 07 de junho de 2013, celebrado com o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS).

DETERMINA:

Art. 1º Fica instituída a Metodologia de Cálculo do Preço de Referência de Medicamentos (PRM), que será aplicada para subsidiar:

I - os processos licitatórios de aquisições feitas pela administração pública estadual;

II - a política remuneratória de prestadores de serviços de saúde credenciados no Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPE-Saúde);

III - a Subsecretaria da Receita Estadual na avaliação de preços de mercado.

§ 1º O Preço de Referência de Medicamentos será calculado a partir dos dados extraídos do Sistema Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) da base Rio Grande do Sul.

§ 2º Independentemente da forma de divulgação do Preço de Referência de Medicamentos, as transações comerciais individualizadas que serviram de base para o seu cálculo não serão publicizadas, conforme o disposto no art. 11 do Decreto Estadual n. 51.200/2014.

§ 3º O Preço de Referência de Medicamentos somente será divulgado se a base de dados da NF-e dispuser, no mínimo, de três fornecedores e/ou cinquenta unidades comercializadas do produto pesquisado.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica se a base de dados da NF-e for obtida exclusivamente a partir de transações tendo como destinatários os órgãos e as entidades previstos nos incisos I e III do § 2º do art. 2º.

Art. 2º Para os fins desta Portaria, são adotados os seguintes conceitos:

I - Sistema da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e): é o sistema que controla a emissão de notas fiscais eletrônicas conforme os termos do Ajuste Sinief 07/2005 celebrado

entre os estados, o Distrito Federal e o Ministério da Fazenda. A NF-e é um documento de existência exclusivamente digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar uma operação de circulação de mercadorias ou prestação de serviços, cuja validade jurídica é garantida por duas condições necessárias: assinatura digital do emitente e autorização de uso fornecida pela administração tributária do domicílio do contribuinte (*Manual de orientação ao contribuinte da NF-e*, edição de 2012, versão 5.0). No Rio Grande do Sul, o Sistema da NF-e é gerenciado pela Subsecretaria da Receita Estadual;

II - base depurada: é a base de dados que será estruturada e utilizada para cálculo do preço de referência de medicamentos, sendo composta pelos dados extraídos da NF-e e outros complementares. Observados os critérios previstos no art. 3º, a base depurada será constituída com os dados de todas as transações dos medicamentos catalogados para precificação. A pesquisa na base NF-e será feita para todas as transações pelo GTIN (código de barras) do medicamento que consta do campo *Cean*;

III - tipo de destinatário: são grupos de compradores de medicamentos, identificados no Sistema da Nota Fiscal Eletrônica e classificados conforme parágrafo deste artigo;

IV - GTIN (*Global Trade Item Number*): é o código de barras do medicamento que consta do campo *Cean* da NF-e;

V - descrição do medicamento: é a descrição do medicamento que consta do campo *xProd* da NF-e;

VI - código Anvisa: é o número de registro, na Agência Nacional de Vigilância Sanitária, dos produtos da área da saúde, incluindo medicamentos;

VII - preço unitário de comercialização (*PrC*): é o preço de mercado da unidade física de comercialização do medicamento e será apurado, para cada transação, da seguinte forma:

- a) se na NF-e houver desconto específico para o medicamento pesquisado, será utilizada a fórmula:
$$PrC = (vProd - vDesc) / qCom$$
onde: *PrC* é preço unitário de comercialização; *vProd* é o preço total bruto dos medicamentos; *vDesc* é o valor do desconto concedido para o medicamento; e *qCom* é a quantidade comercial do medicamento;
- b) se na NF-e o desconto for sobre o valor total dos itens, será calculado o valor do campo *vDesc* proporcional ao medicamento pesquisado, tomando-se como base o percentual do valor do desconto total da nota sobre o valor total bruto da nota e aplicado sobre o valor bruto do item pesquisado;

VIII - preço unitário mínimo de comercialização: é o menor preço calculado conforme o inciso VII deste artigo;

IX - preço unitário máximo de comercialização: é o maior preço calculado conforme o inciso VII deste artigo;

X - Preço de Referência de Medicamentos (PRM): é o valor que espelha o preço de mercado de medicamentos e será calculado com base no preço unitário de comercialização de todas as transações pesquisadas na base NF-e, para cada tipo de medicamento catalogado para precificação. Os valores de comercialização de todas as transações serão tratados estatisticamente, conforme critérios previstos no art. 4º, para apuração do Preço de Referência de Medicamentos;

XI - unidade física de comercialização do medicamento: é a unidade física de comercialização do medicamento informada pelos vendedores no *uCom* da NF-e;

XII - unidade física de apresentação do medicamento: é a forma de apresentação farmacêutica do medicamento, que pode ser igual ou diferente da unidade de comercialização;

XIII - unidade física do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento: é a unidade física do conteúdo da apresentação farmacêutica do medicamento;

XIV - especificação técnica dos medicamentos: é o conjunto de elementos utilizados para a caracterização dos produtos. Será feita com os seguintes dados:

- a) código de Barras (GTIN) do produto que corresponde ao campo *Cean* da NF-e;
- b) código Anvisa;
- c) código Celic do medicamento;
- d) código IPE do medicamento;
- e) descrição do medicamento;
- f) substância que corresponde ao princípio ativo do medicamento;
- g) unidade física de comercialização do medicamento;
- h) unidade física de apresentação do medicamento;
- i) quantidade de unidades físicas de apresentação do medicamento;
- j) unidade física do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento;
- k) quantidade de unidades físicas do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento (dose).

XV - média aritmética simples: é a soma dos preços unitários de comercialização de cada medicamento dividida pelo número de observações da amostra de preços. A média aritmética simples será utilizada para indicar o preço unitário médio de comercialização;

XVI - mediana: é a medida de localização do centro de distribuição dos dados e será utilizada para indicar o preço unitário de comercialização que divide o conjunto de preços unitários em duas partes iguais, sendo a primeira parte calculada a partir do preço unitário mínimo até a mediana, e a segunda parte indicando os valores acima da mediana até o preço unitário máximo;

XVII - Quartil: é a medida estatística que divide um conjunto de dados em quatro partes iguais, cada uma indicando 25% dos dados tabulados. Os dados são classificados em ordem crescente para ordenar os quartis;

XVIII – 1º quartil: indica o preço unitário de comercialização abaixo do qual estão situadas 25% (vinte e cinco por cento) das transações realizadas com preços unitários que variam entre o menor preço da base e o preço do primeiro quartil;

XIX – 3º quartil: indica o preço unitário de comercialização abaixo do qual estão situadas 75% (setenta e cinco por cento) das transações realizadas com preços unitários que variam entre o menor preço da base e o preço do terceiro quartil;

XX - desvio-padrão: é a medida de dispersão ou de variação dos preços unitários de comercialização em relação ao preço médio unitário de comercialização de cada medicamento;

XXI - coeficiente de variação: é o coeficiente que indicará a variabilidade relativa dos preços unitários de comercialização dos medicamentos em relação ao valor médio desses preços, sendo resultado da razão entre o desvio-padrão e a média dos preços unitários de comercialização. Para os fins desta Portaria, o Coeficiente de

Varição será utilizado para avaliar a homogeneidade estatística do PRM em conjunto com o coeficiente de representatividade descrito no inciso XXII;

XXII - coeficiente de representatividade do preço de referência: é o coeficiente da quantidade de medicamentos com valores iguais ou inferiores ao PRM, em relação ao total de medicamentos utilizados no cálculo do PRM;

XXIII - valores discrepantes: serão considerados discrepantes os valores unitários de comercialização presentes na base depurada e que fiquem fora do intervalo de confiança estabelecido com base no valor médio unitário de mercado mais ou menos três desvios-padrão;

§ 1º As medidas estatísticas serão sempre ponderadas pelo valor unitário de comercialização dos medicamentos e respectiva quantidade comercial.

§ 2º Para os fins desta Portaria, os tipos de destinatários são os seguintes:

I - setor público, formado pelo conjunto de órgãos e entidades da administração pública compradores de medicamentos. Para a sua identificação, serão utilizados os respectivos números de inscrição no CNPJ;

II - setor privado, são todos os destinatários, exceto os identificados como setor público, nos termos do inciso anterior;

III - Secretaria da Saúde do Estado;

IV - credenciados do IPE-Saúde.

Art. 3º A base depurada de dados, prevista no inciso II do art. 2º, será estruturada com os critérios definidos neste artigo.

I - Na extração dos dados da NF-e, serão selecionadas somente as notas:

- a) do modelo 55;
- b) dos destinatários que tenham CNPJ;
- c) do tipo de operação (*tpNF*) 1 (um) que corresponde à saída de produtos, sendo excluídas as canceladas e denegadas;
- d) com transações de venda do Código Fiscal de Operações e Prestações (CFOP), conforme Instrução Normativa da Subsecretaria do Tesouro do Estado;
- e) do período escolhido para análise dos dados, adotada a data de emissão da NF-e para a seleção requerida;
- f) com transações do código de barras (campo *Cean-Comercial* da NF-e) dos medicamentos especificados e, não sendo possível pelo campo *Cean*, deverá ser utilizado o campo *Xprod* (descrição do produto ou serviço);
- g) com base no CNPJ dos vendedores ou dos compradores, em situações especiais;
- h) que não sejam de pessoas jurídicas com o mesmo CNPJ ou façam parte do mesmo grupo econômico.

II - para cada medicamento, serão extraídos os seguintes dados:

- a) *destCNPJ*: CNPJ do destinatário;
- b) *UF Destinatário*: Unidade da Federação do destinatário;
- c) *Cean-Comercial*: *Global Trade Item Number* (GTIN), corresponde ao código de barras dos medicamentos;
- d) *qCom*: quantidade comercial, que corresponde à quantidade de unidades comerciais do medicamento;

- e) *uCom*: unidade comercial, que corresponde à unidade física de comercialização do medicamento;
- f) *vDesc*: valor total do desconto, que corresponde ao desconto dado ao valor da unidade comercial;
- g) *vProd*: valor total bruto dos medicamentos;
- h) *xProd*: descrição do medicamento.

III - os dados extraídos da NF-e serão complementados com as seguintes informações:

- a) código Celic do medicamento;
- b) código Anvisa do medicamento;
- c) código IPE do medicamento;
- d) substância que corresponde ao princípio ativo;
- e) unidade física de comercialização do medicamento;
- f) unidade física de apresentação do medicamento;
- g) quantidade de unidades físicas de apresentação do medicamento;
- h) unidade física do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento;
- i) Quantidade de unidades físicas do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento (dose);
- j) preço unitário de comercialização, calculado conforme disposto no inciso XII do art. 2º.

IV - a base depurada será atualizada quinzenalmente incluindo novos medicamentos para serem precificados;

Comentado [IG1]: Quinzenal ou diário??

V - a inclusão, na base depurada, de novos medicamentos para serem precificados deverá ser precedida de relatório eletrônico com os dados previstos no inciso XIV do art. 2º.

Art. 4º O PRM será calculado e divulgado utilizando os dados da base depurada.

§ 1º O cálculo do PRM observará os seguintes critérios:

I - será realizado em duas versões:

- a) a primeira versão com todos os dados da base depurada sem qualquer tratamento estatístico de valores discrepantes do preço unitário de comercialização;
- b) a segunda versão com exclusão dos valores discrepantes do preço unitário de comercialização mediante aplicação do critério previsto no inciso XXIII do art. 2º.

II - será aplicada a seguinte fórmula:

$$PRM = [1^{\circ} \text{Quartil} + (2 \times \text{Mediana}) + 3^{\circ} \text{Quartil}] / 4$$

Onde:

1º quartil – valor do 1º quartil dos preços unitários de comercialização;

3º quartil – valor do 3º quartil dos preços unitários de comercialização;

Mediana – valor da mediana dos preços unitários de comercialização.

III - será apurada a variabilidade dos preços unitários de comercialização mediante cálculo do coeficiente de variação, conforme definido no inciso XXI do art. 2º, devendo-se observar o seguinte:

- a) se o coeficiente for inferior ou igual a 0,35 (trinta e cinco centésimos), os dados da base do PRM têm estatisticamente adequado nível de homogeneidade;

- b) se o coeficiente for superior a 0,35 (trinta e cinco centésimos), os dados da base do PRM têm estatisticamente baixo nível de homogeneidade e, conseqüentemente, fica prejudicada sua aplicação sem avaliação complementar;
- c) quanto menor o coeficiente, mais homogênea a base de dados do PRM; logo, o coeficiente igual a zero indica que todas as transações foram realizadas com preço único.

IV - será apurada a representatividade do PRM, conforme definido no inciso XXII do art. 2º, mediante cálculo do coeficiente de representatividade, devendo-se observar o seguinte:

- a) se o coeficiente for igual ou superior a 0,45 (quarenta e cinco centésimos), indica que o PRM tem significativa representatividade;
- b) se o coeficiente for inferior a 0,45 (quarenta e cinco centésimos), indica que o PRM tem baixa representatividade e, conseqüentemente, fica prejudicada sua aplicação sem avaliação complementar;
- c) quanto maior o coeficiente, maior será o número de transações praticadas até o valor do PRM; logo, o coeficiente de representatividade igual a 1,0 (um) indica que todas as transações foram realizadas com preço único.

V - será atualizado quinzenalmente ou sempre que houver demanda especial de cálculo.

§ 2º A divulgação do PRM será feita mediante publicação, na *intranet* desta Secretaria da Fazenda, do Relatório do Preço de Referência de Medicamentos.

I - O Relatório do Preço de Referência de Medicamentos apresentará as seguintes informações:

- a) o tipo de destinatário;
- b) o código de barras (GTIN) do produto que corresponde ao campo *Cean* da NF-e;
- c) o código Anvisa do medicamento;
- d) o período de competência dos dados;
- e) a quantidade de fornecedores;
- f) a quantidade de unidades comerciais do medicamento;
- g) o valor total das transações;
- h) o código Celic do medicamento;
- i) o código IPE do medicamento;
- j) a descrição do medicamento;
- k) a substância que corresponde ao princípio ativo;
- l) a unidade física de comercialização do medicamento;
- m) a unidade física de apresentação do medicamento;
- n) a quantidade de unidades físicas de apresentação do medicamento;
- o) a unidade física do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento;
- p) a quantidade de unidades físicas do conteúdo da unidade de apresentação do medicamento (dose);
- q) a mediana do valor unitário de comercialização;
- r) o 1º quartil do valor unitário de comercialização;
- s) o 3º quartil do valor unitário de comercialização;
- t) o Preço de Referência do Medicamento (PRM);
- u) o coeficiente de variação do valor unitário de comercialização;
- v) o coeficiente de representatividade do preço de referência;
- w) a indicação de versão, conforme previsto no inciso II do art. 4º;
- x) a tabela de frequência do preço unitário de comercialização.

II - em relação às informações referidas no inciso anterior, devem ser observados os seguintes critérios:

- a) o preço de referência deverá ser calculado e divulgado em todos os tipos de unidades de comercialização do mesmo medicamento;
- b) os dados devem ser apresentados por tipo de destinatário em linhas separadas, ou por filtro próprio para cada tipo de destinatário, conforme classificação apresentada no § 2º do art. 2º.

III - o Relatório do Preço de Referência de Medicamentos será atualizado e publicado quinzenalmente ou sempre que houver demanda especial de cálculo.

Art. 5º Compete à Subsecretaria da Receita Estadual, gestora do Sistema NF-e, disponibilizar os dados necessários ao cumprimento desta Portaria.

Art. 6º Compete à Subsecretaria do Tesouro do Estado:

I - implantar o Sistema de Preço de Referência de Medicamentos adquiridos pela administração pública estadual com base nos critérios definidos nesta Portaria;

II - processar o cálculo do PRM;

III - divulgar o Relatório do Preço de Referência de Medicamentos;

IV - expedir normas complementares para o cumprimento desta Portaria;

V - expedir normas para aplicação da metodologia de cálculo do Preço de Referência de Medicamentos para outros produtos;

VI - manter os arquivos eletrônicos com os dados utilizados para cálculo dos preços de referência.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, em Porto Alegre,

ANEXO 3. CLASSIFICAÇÃO DE NATUREZA JURÍDICA

1. Administração Pública
101-5 - Órgão Público do Poder Executivo Federal
102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
103-1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal
104-0 - Órgão Público do Poder Legislativo Federal
105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
106-6 - Órgão Público do Poder Legislativo Municipal
107-4 - Órgão Público do Poder Judiciário Federal
108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
110-4 - Autarquia Federal
111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
112-0 - Autarquia Municipal
113-9 - Fundação Pública de Direito Público Federal
114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
115-5 - Fundação Pública de Direito Público Municipal
116-3 - Órgão Público Autônomo Federal
117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
118-0 - Órgão Público Autônomo Municipal
119-8 - Comissão Polinacional
120-1 - Fundo Público
121-0 - Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
122-8 - Consórcio Público de Direito Privado
123-6 - Estado ou Distrito Federal
124-4 - Município
125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal
126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal
127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal

2. Entidades Empresariais
201-1 - Empresa Pública
203-8 - Sociedade de Economia Mista
204-6 - Sociedade Anônima Aberta
205-4 - Sociedade Anônima Fechada
206-2 - Sociedade Empresária Limitada
207-0 - Sociedade Empresária em Nome Coletivo
208-9 - Sociedade Empresária em Comandita Simples
209-7 - Sociedade Empresária em Comandita por Ações
212-7 - Sociedade em Conta de Participação
213-5 - Empresário (Individual)
214-3 - Cooperativa
215-1 - Consórcio de Sociedades
216-0 - Grupo de Sociedades
217-8 - Estabelecimento, no Brasil, de Sociedade Estrangeira
219-4 - Estabelecimento, no Brasil, de Empresa Binacional Argentino-Brasileira
221-6 - Empresa Domiciliada no Exterior
222-4 - Clube/Fundo de Investimento
223-2 - Sociedade Simples Pura
224-0 - Sociedade Simples Limitada
225-9 - Sociedade Simples em Nome Coletivo
226-7 - Sociedade Simples em Comandita Simples
227-5 - Empresa Binacional
228-3 - Consórcio de Empregadores
229-1 - Consórcio Simples
230-5 - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Empresária)
231-3 - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Simples)

3. Entidades sem Fins Lucrativos
303-4 - Serviço Notarial e Registral (Cartório)
306-9 - Fundação Privada
307-7 - Serviço Social Autônomo
308-5 - Condomínio Edifício
310-7 - Comissão de Conciliação Prévia
311-5 - Entidade de Mediação e Arbitragem
313-1 - Entidade Sindical
320-4 - Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras
321-2 - Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior
322-0 - Organização Religiosa
323-9 - Comunidade Indígena
324-7 - Fundo Privado
325-5 - Órgão de Direção Nacional de Partido Político
326-3 - Órgão de Direção Regional de Partido Político
327-1 - Órgão de Direção Local de Partido Político
328-0 - Comitê Financeiro de Partido Político
329-8 - Frente Plebiscitária ou Referendária
330-1 - Organização Social (OS)
399-9 - Associação Privada

4. Pessoas Físicas
401-4 - Empresa Individual Imobiliária
402-2 - Segurado Especial
408-1 - Contribuinte individual
409-0 - Candidato a Cargo Político Eletivo
411-1 - Leiloeiro
412-0 - Produtor Rural (Pessoa Física)

5. Organizações Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais
501-0 - Organização Internacional
502-9 - Representação Diplomática Estrangeira
503-7 - Outras Instituições Extraterritoriais