

CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS
SECRETARIA-EXECUTIVA
DECISÃO Nº 783, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2025

 Processo Administrativo Sancionador nº: **25351.919500/2023-62**

 Representado: **CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**

Ementa: Processo Administrativo instaurado em face da empresa **CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº **43.752.662/0001-20**, em razão da oferta de medicamentos por valor superior ao Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) autorizado pela CMED, neste caso sendo equivalente ao Preço Fábrica (PF), na comercialização no Pregão nº 04/2023.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo Sancionatório em face da empresa **CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº **43.752.662/0001-20**, instaurado em 13 de março de 2025, por meio do [Despacho nº 677/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA](#) (Documento SEI/ANVISA nº 3476776), no qual acolheu as razões da [Nota Técnica nº 299/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA](#) (Documento SEI/ANVISA nº 3476777), elaborada em 13 de março de 2025, investigando as possíveis infrações em decorrência da denúncia encaminhada pela Secretaria de Estado de Saúde do Sergipe, após a averiguação de incongruências nas propostas registradas no Pregão Eletrônico nº 04/2023, com as normas regulatórias da CMED (Documento SEI/ANVISA nº 2431920).

Em sede de averiguação preliminar, foi identificada a necessidade de aplicação do desconto obrigatório do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP) em alguns medicamentos identificados na Planilha de Cálculos (SEI 3476789), tendo em vista que os medicamentos em pauta não encontravam equivalência no rol do Comunicado CMED nº 03, de 21 de maio de 2020, no percentual de desconto de 21,53% (vinte e um vírgula cinquenta e três por cento), conforme ditames da Resolução CTE-CMED nº 05, de 21 de dezembro de 2020, vigente à época da comercialização.

Foi identificado a necessidade de aplicação de algum Convênio ICMS de âmbito nacional ou averiguada a correlação do princípio ativo e apresentação com o rol previsto no Convênio ICMS nº 87/02 (CONFAZ nº 87/02) em alguns medicamentos identificados na Planilha de Cálculos (SEI 3476789), afastando a possibilidade de desoneração da alíquota do imposto no preço dos demais medicamentos.

A análise preliminar exarada na Planilha de Cálculo (Documento SEI/ANVISA nº 3476789), anexa à Nota Técnica nº 299/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA, realizou o levantamento dos valores praticados na oferta pela empresa denunciada em comparativos oficiais, publicados e vigentes à época da comercialização, a fim de obter a verdade material dos fatos ocorridos, sendo o comparativo entre os valores praticados pelo denunciado e o teto máximo de preços passíveis de serem praticados dentro da **Tabela de Preços Máximos - CMED**, publicada em fevereiro de 2023 ocasião em que foi identificado indícios de infração por parte da empresa denunciada, consubstanciada na oferta de medicamentos por valor superior ao Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), e ao Preço Fábrica (PF), no montante de **R\$ 5.896.637,84 (cinco milhões, oitocentos e noventa e seis mil seiscentos e trinta e sete reais e oitenta e quatro centavos)**.

Os documentos que basearam a análise técnica da CMED foram devidamente colacionados no Processo Administrativo nº 25351.919500/2023-62. A empresa denunciada foi cientificada das alegações à ela imputada e do conteúdo da Nota Técnica nº 299/2025, através da [Notificação nº 488/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA](#) (Documento SEI/ANVISA nº 3476794), enviada em 13 de março de 2025. A defesa administrativa foi protocolada em 09 de maio de 2025, (Documento SEI/ANVISA nº 3590196) alegando, em síntese:

- a) Que "Cumpre destacar que não houve a fase de negociação mediada pelo pregoeiro, uma vez que a empresa notificada não figurou como arrematante em nenhum dos itens mencionados na notificação, ou seja, a empresa não foi aceita nem habilitada em qualquer dos itens e foi retirada do certame logo no início."
- b) Que "O princípio da proporcionalidade, expressamente previsto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, exige que as sanções administrativas sejam adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito. No caso em tela, ainda que se considerasse devida, a sanção flagrantemente violaria esse princípio (...)"
- c) Que "Esses dispositivos evidenciam que o próprio órgão regulador reconhece que a incidência das normas de controle de preços está condicionada à efetiva "realização de vendas", e não à mera apresentação de propostas ou ofertas em procedimentos licitatórios"
- d) Que "Já a proposta em licitação possui natureza jurídica específica e distinta sendo regida pela Lei nº 14.133/2021 e respectivos decretos regulamentadores, e não se confunde com a oferta comercial no sentido técnico-jurídico acima delineado."
- e) Que "Em suma, a evolução jurisprudencial do TCU evidencia de forma cristalina que os limites de preços estabelecidos pela CMED são concebidos e tratados como critérios de aceitabilidade para aquisições efetivas, visando proteger o erário contra pagamentos superiores aos valores permitidos. A preocupação central do Tribunal sempre foi a efetiva contratação e o consequente desembolso de recursos públicos, não havendo qualquer precedente que sustente a punição de meras propostas não aceitas ou não contratadas."

Ao final da petição contestatória, a empresa requereu:

- "a) a. A inexistência de efetivo dano concreto ao erário ou à regulação do mercado de medicamentos, uma vez que não houve qualquer contratação, aquisição ou benefício econômico por parte da Requerida;
- b. A incorreta interpretação da legislação regulatória, uma vez que a denúncia se baseia em interpretação extensiva, em violação aos princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica.

Subsidiariamente, requer a aplicação da penalidade mais branda, qual seja a advertência, com fundamento no art. 56, inciso I, da Lei nº 8.078/1990 (aplicável por força do art. 8º da Lei nº 10.742/2003)"

É o relatório. Passa-se a análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A tramitação do processo ocorreu de acordo com os dispositivos legais e regulamentares, sendo observados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos na Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo - LPA) e na Resolução CMED nº 2/2018.

2.1 - Das Preliminares.
2.1.1 - Da admissibilidade.

Em análise cronológica dos fatos e atos no contexto processual, verifica-se que a empresa denunciada foi cientificada da apuração dos fatos imputados à ela através da Notificação nº 488/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA, enviada em 13 de março de 2025, com Aviso de Recebimento AR assinado em 09 de abril de 2025 (Documento SEI/ANVISA

nº 3556585), sendo informada sobre o feito, formas de acesso ao Processo Administrativo SEI nº 25351.919500/2023-62, possibilidade de comprovação dos seus argumentos por todos os meios de provas admitidos e do prazo de 30 (trinta) dias para, querendo, apresentar defesa.

Houve o protocolo da defesa administrativa por parte da empresa denunciada em 09 de maio de 2025, conforme Espelho de Protocolo (Documento SEI/ANVISA nº 3590196).

A defesa administrativa é tempestiva, ensejando o regular prosseguimento do feito para análise da tese defensiva e consequente desfecho na 1ª instância desta Câmara de regulação.

2.1.2 - Da prescrição.

No tocante à verificação de regularidade processual, registra-se não haver incidência do fenômeno da prescrição no caso em apreço. Tem-se que o marco inicial da prescrição quinquenal é a concretização do ato infracional ou a cessação nos casos de ação continuada. Neste caso, a situação de comercialização (OFERTA) se concretizou em 07 de fevereiro de 2023 (Documento SEI/ANVISA nº2431920).

Após o recebimento da denúncia, seguindo a ordem de análise das demandas, foi instaurado o Processo Administrativo para investigação de suposta infração através do Despacho nº 677/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA, em 13 de março de 2025, interrompendo o curso do prazo da prescrição quinquenal e iniciando o prazo da prescrição intercorrente (tríenal), nos termos do Art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/99, haja vista a possibilidade de interrupção do prazo prescricional por qualquer ato inequívoco que importe na apuração do fato. O Despacho nº 677/2024 acolheu as razões da Nota Técnica nº 299/2024/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA (Documento SEI/ANVISA nº 3476777), que efetivamente observou o documento acostado na denúncia e identificou supostas disparidades indicativas de infração, imputados à empresa denunciada em decorrência da oferta concretizada no Pregão nº 04/2023, o que acompanha a situação da Administração Pública estar instruindo o feito com atos de apuração do fato. Destaca:

Lei nº 9.873/99

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

[...]

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

[...]

Lei nº 9.784/99

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

A empresa foi devidamente notificada, através da Notificação nº 488/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA, encaminhada em 13 de março de 2025, confirmado ciência dos fatos constantes na Nota Técnica nº 299/2025 e na Planilha de Cálculo que seguiu anexa à Nota Técnica.

A empresa denunciada protocolou sua defesa administrativa em 09 de maio de 2025, conforme Espelho de Protocolo (Documento SEI/ANVISA nº 3590196). Entre a data da Notificação e a defesa administrativa, bem como até a presente Decisão, não transcorreu o lapso temporal de 3 (três) anos referente a prescrição intercorrente, prevista no Art. 1º, §1º, da Lei nº 9.873/99.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 35.430-AgR, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, entendeu que os atos inequívocos adotados no âmbito do processo administrativo não carecem de ciência ou notificação da parte interessada, que somente toma frete na ocorrência de inércia, vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS APÓS A PUBLICAÇÃO DA MP 1708/1998. INCIDÊNCIA DA LEI 9873/1999 AO CASO. PREScrição COMUM E INTERCORRENTE NÃO CARACTERIZADAS. OCORRÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA NOS TERMOS DO ART. 2º DA LEI 9873/1999. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Aplica-se a Lei 9873/1999 ao Tribunal de Contas da União no que se refere à prescrição e aos seus marcos interruptivos. Precedentes de ambas as Turmas. 2. No caso concreto, está evidenciada a ocorrência de atos inequívocos, os quais importaram na apuração dos fatos, suficientes para interromper as alegadas prescrições. 3. O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, prescinde de notificação, científicação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato. 4. Conforme previsão em Convênio, a prestação final de contas deveria ocorrer nos meses de janeiro e fevereiro de 1999. No mais, os serviços investigados na Tomada de Contas Especial, referentes à Recorrente, foram prestados no ano de 1997, mas pagos em sua totalidade apenas em 10/7/1998. Levando em consideração quaisquer dos marcos acima citados, incide ao caso as determinações insertas na Medida Provisória 1708, cuja publicação ocorreu em 30/6/1998, reeditada inúmeras vezes até sua conversão na Lei 9873/1999. 5. Sendo inexistente o direito líquido e certo alegado pela Recorrente e, consequentemente, não havendo qualquer comprovação de ilegalidade flagrante, é inviável o presente recurso. 6. Recurso de Agravo a que se nega provimento. (MS 35.430-AgR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma). [Grifo nosso]

Inexistindo qualquer divergência sobre o tema, colaciona um trecho do **PARECER n. 00110/2017/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU** emitido pela Procuradoria Federal Junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA:

"(...)

17. Quanto à prescrição intercorrente, a lei não listou causas específicas de interrupção, mas sim, se limitou a descrever a situação que, por si mesmo, causa a prescrição, qual seja, a paralisação do processo por mais de três anos. Vejamos:

Art. 1º ...

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralizado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

18. Assim sendo, os todos os atos indispensáveis para que se dê continuidade ao processo seriam aptos para interromper o prazo da prescrição intercorrente, uma vez que representam a movimentação do feito, ou seja, o exato oposto da paralisação.

(...)

22. Por fim, caberia esclarecer apenas que após cada eventual interrupção dos prazos este voltam automaticamente a correr pelo mesmo prazo definido na lei, até que a Administração conclua o processo regularmente (no caso da prescrição da pretensão punitiva e da prescrição intercorrente) ou conclua a cobrança judicial (no caso da pretensão punitiva)".

Assim, não há qualquer hipótese de prescrição quinquenal ou intercorrente (tríenal), ensejando a regular análise e prosseguimento do feito.

2.2 - Do Mérito.

2.2.1 - Do enquadramento.

A empresa denunciada foi cientificada para compor o presente processo administrativo por ofertar medicamentos por valor superior ao Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG). Com exceção dos itens ITEM 5: DIMORF, 30 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 8: DIMORF, 10 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 9: DIMORF, 10 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 10: SULFATO DE MORFINA, 10 MG/ML SOL INJ x 100 AMPOLAS DE 1 ML, que estão na Lista que concede obrigatoriamente o Coeficiente de Adequação de Preços CAP, os demais medicamentos analisados não constam no rol do Comunicado CMED nº 03, de 21 de maio de 2020, bem como não há informação clara de que a aquisição se destinava ao atendimento de demanda judicial, conclui-se, portanto, que nesses casos o PMVG será equivalente ao Preço Fábrica (PF).

As ofertas, concretizadas no Pregão nº 04/2023, é uma situação passível de análise das normas regulamentares da CMED, nos termos da Lei nº 10.742/2003; da Orientação Interpretativa CMED nº 1 e 2, ambas de 2006; e, na data dos fatos, o Art. 5º, inciso II, alínea "a", da Resolução CMED nº 2/2018.

Transcrevem-se os dispositivos infringidos:

Lei nº 10.742/2003:

Art. 2º Aplica-se o disposto nesta Lei às empresas produtoras de medicamentos, às **farmácias e drogarias**, aos representantes, às **distribuidoras de medicamentos**, e, de igual modo, a quaisquer pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que, de alguma maneira, atuem no setor farmacêutico.

(...)

Art. 8º O descumprimento de atos emanados pela CMED, no exercício de suas competências de regulação e monitoramento do mercado de medicamentos, bem como o descumprimento de norma prevista nesta Lei, sujeitam-se às sanções administrativas previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 1990. (grifo nosso)

Orientação Interpretativa nº 1/2006, da CMED:

O Distribuidor de Medicamentos é obrigado a vender seus produtos para farmácias e drogarias pelo preço fabricante, repassando o ICMS quando for o caso.

Segundo o inciso XVI do Artigo 4º da Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, Distribuidor de Medicamentos é conceituado como a 'empresa que exerce diretamente ou indiretamente o comércio atacadista de drogas, medicamentos em suas embalagens originais, insumos farmacêuticos e de correlatos'.

Neste sentido, a empresa produtora de medicamentos tem a opção de incorrer em todos os custos da comercialização ao realizar a venda direta ao setor varejista ou poderá conceder um desconto em seu preço para que a empresa distribuidora possa cobrir seus custos advindos da distribuição do medicamento ao setor varejista. **De qualquer maneira, em ambas as situações, tanto para o laboratório como para a empresa distribuidora, o preço máximo a ser praticado na comercialização do medicamento não deverá ultrapassar o preço fábrica – PF.** (grifo nosso)

Orientação Interpretativa nº 2, de 13 de novembro de 2006, da CMED:

Nos fornecimentos para órgãos públicos, através de licitações ou não, o Distribuidor é obrigado a vender os produtos, tendo como referencial máximo o preço fabricante.

Preço Fabricante é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor de medicamentos pode comercializar no mercado brasileiro um medicamento que produz; considerando que a Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, que define normas de regulação para o setor farmacêutico e cria a CMED é aplicada às empresas produtoras de medicamentos, bem como às **farmácias e drogarias**, aos representantes, às **DISTRIBUIDORAS DE MEDICAMENTOS** e a **qualsquer pessoas jurídicas de direito público ou privado que, de alguma maneira, atuem no setor farmacêutico**.

Em qualquer operação de venda efetivada pelas empresas produtoras de medicamentos ou pelas distribuidoras, destinada tanto ao setor público como ao setor privado, deverá ser respeitado, para venda, o limite do Preço Fabricante, uma vez que o Preço Máximo ao Consumidor é o preço máximo permitido na venda de um medicamento no varejo, podendo ser praticado somente pelas farmácias e drogarias. (grifo nosso)

Resolução CMED nº 2/2018:

Art. 3º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I - Preço Fábrica (PF): preço máximo pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar medicamento no mercado brasileiro, já incorrendo em todos os custos de comercialização e respeitados os tributos incidentes e suas diferentes alíquotas;

Art. 5º As infrações à regulação do mercado de medicamentos serão classificadas, segundo sua natureza, em 2 (dois) grupos:

(...)

II - infrações classificadas como quantificáveis:

a) ofertar medicamento por preço superior ao limite máximo aplicável ao caso;

Está adequado o enquadramento realizado.

2.2.2 - Da autoria e materialidade da infração.

Primeiramente, é essencial destacar que historicamente a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) expediu a Orientação Interpretativa nº 1 e Orientação Interpretativa nº 2, ambas de 2006, visando a adequada interpretação a ser dada às normas da Lei nº 10.742/2003. Essas orientações direcionaram a correta obrigação de **todos os elos** em fornecer produtos a entidades governamentais, com ou sem processo licitatório, respeitando o Preço Fábrica como o máximo permitido.

Preço Fábrica, na definição da referida Orientação Interpretativa, é "o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor de medicamentos pode comercializar no mercado brasileiro um medicamento, já incorrendo em todos os custos de comercialização", o qual, por sua vez, como regra geral, é composto do ICMS, do PIS/PASEP e da COFINS, incidentes nas operações de compra e venda de medicamentos, conforme já era previsto no art. 5º da Resolução CMED nº 4, de 29 de julho de 2003.

Posteriormente, a Resolução nº 4, de 18 de dezembro de 2006, que foi substituída pela Resolução nº 3, de 2 de março de 2011, introduziu o conceito de Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG). Em síntese, essa medida obriga as empresas a aplicarem um desconto obrigatório, conhecido como Coeficiente de Adequação de Preços (CAP), nas comercializações de medicamentos com a Administração Pública.

Dessa forma, quando o CAP é aplicável, a comercialização do medicamento, seja ela oferta, proposta, lance, registro de preço, orçamento ou venda, deve aderir ao PMVG vigente, sob risco de sanções por parte da CMED.

No presente caso, por mais que a oferta tenha sido realizada à ente integrante da Administração Pública indireta, a aquisição não se destinava a atender demanda judicial, e com exceção dos itens ITEM 5: DIMORF, 30 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 8: DIMORF, 10 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 9: DIMORF, 10 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 10: SULFATO DE MORFINA, 10 MG/MIL SOL INJ x 100 AMPOLAS DE 1 ML, que estão na Lista que concede obrigatoriamente o Coeficiente de Adequação de Preços CAP, os medicamentos não constavam no rol do Comunicado CMED nº 03, de 21 de maio de 2020, ocasião em que o preço máximo a ser observado na negociação é equivalente ao Preço Fábrica (PF) em relação à estes, e equivalente ao (PMVG) em relação àqueles.

Na data das comercializações a alíquota de ICMS do estado do Sergipe era de 18,0% (dezoito inteiros), não sendo o caso de desoneração da alíquota de ICMS por ausência de previsão dos medicamentos no rol do Convênio ICMS nº 87/02 ou outro Convênio ICMS de âmbito nacional e que fosse de observância obrigatória à época dos fatos, com exceção dos itens ITEM 5: DIMORF, 30 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 8: DIMORF, 10 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 9: DIMORF, 10 MG x 50 COMPRIMIDOS; ITEM 10: SULFATO DE MORFINA, 10 MG/MIL SOL INJ x 100 AMPOLAS DE 1 ML que estão expressos no Convênio.

Após aplicação da metodologia para averiguação das infrações e conforme se observa pela Planilha de Cálculo (Documento SEI/ANVISA nº 3476789), os preços praticados à época superavam o Preço Fábrica (PF) e o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) permitido pela CMED, ensejando uma diferença total de **R\$ 5.896.637,84** (cinco milhões, oitocentos e noventa e seis mil seiscentos e trinta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

A metodologia de precificação adotada pela CMED se baseia em estabelecer um preço-teto para que os valores de comercialização não ultrapassem padrões legítimos que se pautaram para averiguar um comércio saudável e concorrencial, dentro da possibilidade das normas e da liberdade comercial, viabilizando a obtenção de lucros. Todos os tributos incidentes na comercialização dos medicamentos são inclusos nos preços permitidos, tendo em vista a obrigação da CMED em repassar a alteração da carga tributária para o preço dos medicamentos, não sendo possível alegar a prática de valores acima dos permissíveis em um setor regulado.

Apesar dos argumentos contestatórios, a empresa denunciada não demonstrou a existência de elementos suficientes para afastar a incidência das normas reguladoras do setor de comércio de medicamentos, o qual se submete. Contudo, em busca da verdade real, a CMED realiza a análise de todos os documentos e informações disponíveis para que não sejam imputadas sanções pecuniárias indevidas.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicável ao certame na época dos fatos, atesta a necessidade de obediência ao "tempus regit actum", prevendo em seu Art. 65, §5º, a obediência de alterações e revisões conforme as alterações legislativas que por ventura venham a influenciar o objeto do negócio:

§5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou, para menos, conforme o caso.

[Grifo nosso]

Não obstante, ao participar de um processo envolvendo licitação pública, seja qual for a modalidade, o licitante se submete a agir em obediência as normas vigentes, independentemente de estar ou não totalmente dispostas de forma expressa no certame:

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 imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, ao escolher participar da licitação, o licitante deve negociar atestando-se comprometido com as normas que regulam sua atividade, seja ela pelas normas regulatórias da CMED, como todas as demais que influenciam e compõe o ordenamento jurídico, em especial as normas tributárias, contratuais e de mercado. No caso de se licitar com a Administração Pública, mesmo que não haja menção expressa dos diplomas legais a serem seguidos, pelo qual presume-se obrigatório aos aderentes, o licitante se compromete a realizar práticas fieis às normas que regulam sua atividade comercial. Atos contrários aos legalmente permitidos resultam em sanções de que sabe ou deveria saber, não podendo tais práticas serem convalidadas ou sua apuração ser afastada.

Afastar a responsabilização da empresa denunciada significaria violar frontalmente a Lei Federal n. 9.874/99, que regula o processo administrativo na esfera federal, *verbis*:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

O comportamento do regulado que opera dentro do mercado de medicamentos deve ser pautado, nesse aspecto, em parâmetros legais, em normativos que foram criados com racionais pensados para estabelecer referenciais máximos de preço. É importante destacar que a decisão de comercializar os medicamentos foi uma escolha da empresa denunciada, que, ao assumir os riscos do negócio, praticou a ação comercial aparentemente sem planejamento prévio ou reconhecimento das incertezas que poderiam afetar sua atividade, diante da oportunidade apresentada. Como parte interessada, a empresa deveria ter realizado os cálculos necessários antes de apresentar seu preço ao denunciante, correndo o risco de ser responsabilizada por cada ação praticada com preços elevados.

Devido à ampla divulgação das normas e preços pela CMED, o setor regulado possui total capacidade de efetuar os cálculos necessários antes de registrar suas propostas de preço, optando por participar apenas em situações que lhes sejam vantajosas, sob o risco de suportar as perdas decorrentes. Isso faz parte do risco inerente ao negócio, também conhecido como **Teoria do Risco-Proveito da Atividade Negocial**, tema disponibilizado no sítio eletrônico do TJDFT em 17/09/2024^[1]:

Tema disponibilizado em 17/9/2024.

Segundo a teoria do risco-proveito, **todo aquele que fornece produto ou serviço no mercado de consumo auferindo lucro (proveito) responde por eventuais danos, independentemente da comprovação de dolo ou culpa (risco da atividade)**. (Grifo nosso)

Em continuidade aos fundamentos, a CMED possui uma regulamentação própria e reconhecida pela jurisprudência de forma pacífica, sendo que os demais diplomas legais servem de amparo de forma subsidiária. A Lei nº 10.742/2003 atribuiu à CMED a competência para decidir a aplicação de penalidades previstas no diploma legal e a elaboração de regimento interno para orientação dos trâmites processuais a serem seguidos, dado sua especificidade, *verbis*:

Art. 6º Compete à CMED, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos a que se destina esta Lei:

[...]

XIV - decidir sobre a aplicação de penalidades previstas nesta Lei e, relativamente ao mercado de medicamentos, aquelas previstas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, sem prejuízo das competências dos demais órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;

XV - elaborar seu regimento interno.

[...]

Art. 8º O descumprimento de atos emanados pela CMED, no exercício de suas competências de regulação e monitoramento do mercado de medicamentos, bem como o descumprimento de norma prevista nesta Lei, sujeitam-se às sanções administrativas previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 1990.

Parágrafo único. A recusa, omissão, falsidade ou retardamento injustificado de informações ou documentos requeridos nos termos desta Lei ou por ato da CMED, sujeitam-se à multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), podendo ser aumentada em até 20 (vinte) vezes, se necessário, para garantir eficácia.

Art. 9º Fica extinta a Câmara de Medicamentos, criada pela Lei no 10.213, de 27 de março de 2001, cujas competências e atribuições são absorvidas pela CMED.

Parágrafo único. **Os processos, documentos e demais expedientes relativos às competências e atribuições absorvidas pela CMED terão sua tramitação por ela disciplinada**.

[Grifo nosso]

Diante de um tema tão importante como o acesso universal e igualitário à saúde, bem como as práticas abusivas e predatórias do setor de consumo de bens, há uma necessidade patente de regulação e atuação específica pela complexidade de cada tema.

A atuação da CMED e suas normas de regulação são frequentemente atacadas pelo setor regulado, que diante do seu poder econômico elevado se mostra insatisfeito em ser comedido em determinadas práticas, o que foi observado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do AREsp nº 1708364/RJ, de relatoria do Min. Gurgel de Faria, julgado em 12/09/2023, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS. RESOLUÇÃO N. 02/2018. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. HOSPITAL. OFERTA DE MEDICAMENTO. PREÇO SUPERIOR AO DA AQUISIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A Resolução n. 2/2018 da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos estabeleceu como infração, punida com multa, o ato de, não estando legalmente autorizada a comercializar medicamentos, a pessoa (física ou jurídica) ofertar medicamento com valor superior àquele pelo qual foi adquirido ou cobrar de paciente ou do plano de saúde valor superior àquele pelo qual o medicamento foi adquirido.

2. Hipótese em que a controvérsia dos autos consiste em saber, em resumo, se os referidos atos infralegais desbordaram da sua função regulamentar, disciplinando questões para além da lei regulada (Lei n. 10.742/2003).

3. No caso, não houve na resolução questionada normatividade capaz de efetivamente inovar a ordem jurídica, porque esta (a ordem jurídica) já estabelecia a possibilidade de regulamentação e seus limites, de modo que a norma regulamentadora se situa no âmbito da sua ordinária competência executiva.

4. O STF, diante de contexto semelhante (RMS 28.487/DF), considerou legal/constitucional a amplitude da delegação normativa conferida à CMED, entendendo ser aquela necessária para fazer face à dinâmica e às peculiaridades técnicas do mercado de medicamentos.

5. O art. 6º, V, da Lei n. 10.742/2003 disciplina que compete à CMED estabelecer os critérios para fixação da margem de comercialização, o que abrangeira, portanto, a hipótese em que fosse fixada margem zero de sobrepreço em relação aos medicamentos fornecidos pelo hospital na prestação do serviço de assistência médica.

6. Extrai-se dos arts. 4º e 5º da Lei n. 5.991/1973 que a negociação em si das drogas, medicamentos e insumos farmacêuticos é privativa das unidades que exercem como atividade principal ou subsidiária o comércio, venda, fornecimento e distribuição daquelas substâncias, situação jurídica não vivenciada pelos hospitais, cuja função primordial é de prestar o serviço de assistência médica.

7. **Caso em que a norma principal autorizou a norma secundária a disciplinar, de maneira ampla, os procedimentos de controle do mercado de medicamentos - inclusive as margens de comercialização - e expressamente admitiu a aplicação de sanção nas hipóteses de violação àquelas regras que o próprio legislador quis que fossem criadas.**

8. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

[Grifo nosso]

É firme o entendimento jurisprudencial de que os pilares regulamentares da CMED atendem os propósitos de que foi criada, sempre se ajustando às restrições e características próprias do setor que vive em constante mudança. A competência legal para regular o mercado não se atém apenas a análise de oferta concretizada, incluindo todas as etapas de comercialização de medicamentos, **seja ela lance, proposta, oferta, orçamento ou venda**, tendo em vista que são fases de um todo com o intuito final de comercializar, transferir onerosamente a titularidade de um bem, não havendo que se falar que se trata de uma conduta diversa ou atípica.

O dano causado à coletividade é facilmente vislumbrado pelo ânimo de oferecer medicamentos por valores superiores aos permitidos, visto que o órgão público irá cotar para aquisição em montante menor do que poderia comprar caso os valores fossem condizentes com os autorizados pela CMED, havendo uma ruptura no planejamento e no orçamento alocados para esse fim. Em decorrência disso, a população terá um impacto de desabastecimento, onerando os cofres públicos para aquisição de mais medicamentos por valores incoerentes com os valores máximos permitidos, instaurando uma situação de caos administrado pelas próprias empresas do setor privado.

Vale destacar que, segundo a norma, a simples oferta ou venda de medicamentos a um preço elevado já constitui uma infração formal, independente da existência de intenção maliciosa por parte da empresa ou de dano direto ao erário público.

Não é necessário discutir o dolo, a má-fé ou o dano ao erário de forma concreta. A prática infracional apurada pela CMED é caracterizada por si só pela violação às regras que regulam o mercado de medicamentos, ou seja, uma **infração formal**, inexistindo correlação com o intuito do agente em realizar a prática reprovável. O ânimo do regulado não compõe elemento de análise capaz de construir ou afastar a infração tipificada.

O Código de Defesa do Consumidor em seu Art. 30 e seguintes, define o conceito de oferta, vejamos:

SEÇÃO II Da Oferta

Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, **veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado**.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

[...]

Art. 35. Se o fornecedor de produtos ou serviços recusar cumprimento à oferta, apresentação ou publicidade, o consumidor poderá, alternativamente e à sua livre escolha:

I - exigir o cumprimento forçado da obrigação, nos termos da oferta, apresentação ou publicidade;

II - aceitar outro produto ou prestação de serviço equivalente;

III - rescindir o contrato, com direito à restituição de quantia eventualmente antecipada, monetariamente atualizada, e a perdas e danos.

[Grifo nosso]

Sendo uma **infração formal**, a mera prática de ato atentatório às normas regulatórias já é suficiente para ensejar a apuração de infração com as consequentes aplicações de sanções que se entendam necessárias para remediar os prejuízos causados, **não sendo avaliado o dolo ou culpa**. Deve-se enfatizar que o art. 8º da Lei nº 10.742/2003 trouxe expressamente a previsão de que o descumprimento de atos emanados pela CMED, no exercício de suas competências de regulação e monitoramento do mercado de medicamentos, sujeita-se a sanções administrativas, *verbis*:

Art. 8º O descumprimento de atos emanados pela CMED, no exercício de suas competências de regulação e monitoramento do mercado de medicamentos, bem como o descumprimento de norma prevista nesta Lei, sujeitam-se às sanções administrativas previstas no art. 56 da Lei no 8.078, de 1990.

Ademais, a empresa não poderia se escusar, sob qualquer argumento, de cumprir a legislação pertinente e vigente. Primeiro, pelo ordenamento delineado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1942:

Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Nesse mesmo sentido, o Art. 4º da Resolução CMED nº 2/2018 reafirma o entendimento supracitado:

Art. 4º A alegação de desconhecimento ou incompreensão das normas legais e regulamentares do mercado de medicamentos não exime os agentes definidos no parágrafo único do art. 1º desta Resolução de seu cumprimento, tampouco de resarcimento de eventuais valores auferidos indevidamente.

Destaca-se, ainda, a posição da Coordenação Jurídica do Ministério da Saúde sobre a oferta de medicamentos a valores acima dos determinados pela CMED, mesmo que a venda não se concretize, conforme expresso no Parecer n. 00516/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU. Vejamos:

"32. Dos argumentos acima transcritos, verifica-se que a observância a um preço máximo relacionado ao chamado Preço Fábrica - PF trata-se de efeito lógico da própria sistemática atribuída às atividades da CMED, e decorrente de dinâmica de limites estabelecidos pela Lei nº 10.742/2003. É possível, inclusive, sustentar que a Orientação Interpretativa nº 2/2006 trata-se de mera medida adotada com vistas a esclarecer o que já se podia deduzir de interpretação sistemática daquele Diploma legal e das atribuições da CMED.

(...)

35. Não obstante, sopesa-se que argumentos substanciados em fundamentações amplas quanto ao impedimento de se retroagir o alcance de normas, ou mesmo alegações genéricas de que há descumprimento à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657) ou à Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), não se mostrariam suficientes para abalar eventual posicionamento pela aplicação da multa.

36. Como já visto, o art. 4º, § 1º, e o art. 8º da Lei nº 10.742/2003, definem a existência de um modelo de teto de preços a reger a regulação adotada pela CMED, bem trazem a previsão legal de aplicação de sanções na eventualidade de descumprimento de atos emanados pela CMED. Há de se reconhecer, portanto, que não foi a Resolução nº 2/2018 que criou a competência da CMED para estabelecer o "referencial máximo" e para aplicar sanções em caso de descumprimento. Logo, não há que se falar em aplicação retroativa, tendo em vista que tais atribuições decorreram da própria Lei.

37. Efetivamente, reitera-se que a mencionada Orientação Interpretativa possui viés de conferir transparência e informar o setor regulado acerca de um aspecto que já era reconhecido e consolidado no âmbito da atuação da CMED, por decorrência direta da dinâmica da Lei nº 10.742/2003.

(...)

42. Assim, quanto à conduta de oferta de preço superior à regulamentação emitida pela CMED, em exame perfunctório ao teor daquela Orientação[5], nota-se que, não apenas a redação do texto principal indica a necessidade de se atentar para eventuais tetos aplicáveis ao Preço Fábrica, como a ementa do próprio instrumento esclarece essa realidade. Nesse sentido, veja-se ainda que já pelo resumo integrante da aludida Orientação é possível entender que o preço fabricante deve ser utilizado como "referencial máximo".

43. Ora, a indicação de que o índice é um referencial máximo em um processo de comercialização de produto qualquer - seja essa comercialização dirigida a um órgão público em processo de licitação ou não - já impõe que a proposta sobre a venda de mencionado produto obedeça valor abaixo desse limite estabelecido.

44. Quanto a isso, ainda que eventualmente o valor final de venda, após tratativas, fique abaixo do preço estabelecido pela CMED, seja por negociação, ou outro fator, tem-se que, se a oferta foi apresentada em preço superior, já não se atentou para o referencial máximo a que alude a Orientação Interpretativa nº 2/2006, sendo descumprida, portanto, a determinação da Lei nº 10.742/2003.

45. Em outras palavras, as infrações por desrespeito ao referencial máximo definido pela CMED devem ser entendidas como infrações formais, isto é, infrações de mera conduta, para as quais não se exige efetivo resultado, cabendo a aplicação de sanção pela mera oferta acima do valor estipulado pela CMED, ainda que a venda não tenha sido realizada ou que tenha sido efetivada abaixo do valor de referência.

46. O poder-dever de aplicar sanções àquele que infringir norma administrativa de mera conduta é admitido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, veja-se: "PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TESTE DE ALCOOLEMIA, ETILOMÉTRICO OU BAFÔMETRO. RECURSO EM SEU SUBMETER AO EXAME. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. ART. 277, § 3º, C/C ART. 165 DO CTB. AUTONOMIA DAS INFRAÇÕES. IDENTIDADE DE PENAS. DESNECESSIDADE DE PROVA DA EMBRIAGUEZ. INFRAÇÃO DE MERA CONDUTA . DEVER INSTRUMENTAL DE FAZER. PRINCÍPIO DA NÃO AUTOINCRIMINAÇÃO. INAPLICABILIDADE. OBRIGAÇÃO DE CUMPRIR A LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO REFORÇADA. 1. Em recente julgamento do REsp 1.677.380/RS, relator Ministro Herman Benjamin, ocorrido em 10.10.2017 e publicado no Dje 16.10.2017, a Segunda Turma do STJ firmou entendimento de que, tendo em vista a necessidade de punição do descumprimento do dever positivo previsto no art. 277 do CTB, como infração de mera conduta, a recusa em se submeter ao teste de alcoolemia resulta na aplicação da mesma penalidade prevista para a sanção administrativa do art. 165 do CTB. 2. Agravo Interno não provido." (REsp nº 1.719.584/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgamento 08/11/2018, DJ 29/11/2018)

47. Ademais, não cabe prosperar o entendimento de que a mera oferta em preço superior à regulamentação supostamente não traria prejuízo à Administração Pública, sob a alegação de que não teria havido a comercialização do produto.

48. **Isso porque a mera oferta, ainda que não resulte em venda efetivada, é ato que engloba a cadeia das atividades comerciais, produzindo efeitos na dinâmica do mercado de medicamentos protegido pela Lei nº 10.742/2003.**

49. A mera oferta em valor superior ao definido pela CMED teria o potencial de causar distorções no mercado, como por exemplo, a interferência nas atividades concorrentiais, a frustração do regular andamento de compras públicas e a geração de demanda reprimida na cadeia de consumo, especialmente em relação ao consumidor final, que pode optar por não efetivar a compra diante do valor elevado.

50. Portanto, a conduta de mera oferta em preço superior à regulamentação definida pela CMED deve ser objeto de sanção administrativa, nos termos da Lei nº 10.742/2003."

[Grifo nosso]

No caso de a pessoa jurídica decidir atender a um pedido de orçamento e participar de uma demanda pública oferecendo e efetivando a comercialização de medicamentos a preços acima dos limites estabelecidos, ela assume o risco de enfrentar responsabilização administrativa perante a CMED, considerando que as normas são bem definidas e de conhecimento público. Não pode se valer da própria torpeza ao alegar que praticou o preço aludido no instrumento público, já que deve conhecer as normas aplicáveis ao seu setor de atuação e não pode atribuir sua culpa ao agente público que não desconsiderou suas ofertas.

Diante de todo o aparato normativo que baseia a atuação desta Câmara de Regulação, verifica-se a impossibilidade de se enquadrar um preço diverso dos autorizados, principalmente no que tange uma liberalidade da empresa denunciada em entender que as normas não se aplicariam à ela. Em um processo licitatório de que a empresa denunciada deliberadamente optou por participar, deve conhecer as regras que regulam sua atividade comercial, mas tentou justificar sua prática infracional por narrativas fora do contexto que se insere. Não há espaço normativo para que a empresa denunciada infira interpretações acerca do que deve ou não ser o preço praticado, devendo apenas seguir a regulação de preço-teto, sob pena de ser responsabilizada.

Nos termos do art. 4º da Lei nº 10.742, de 2003, as empresas produtoras de medicamentos devem observar, para o ajuste e determinação de seus preços, as regras definidas na mencionada lei, ficando vedado qualquer ajuste em desacordo com os critérios estabelecidos no Decreto nº 4.937, de 29 de dezembro de 2003, bem como com as regras dispostas pela CMED.

Vejamos a regra expressa no art. 4º da Lei nº 10.742, de 2003:

Art. 4º As empresas produtoras de medicamentos deverão observar, para o ajuste e determinação de seus preços, as regras definidas nesta Lei, a partir de sua publicação, ficando vedado qualquer ajuste em desacordo com esta Lei.

§ 1º O ajuste de preços de medicamentos será baseado em modelo de teto de preços calculado com base em um índice, em um fator de produtividade e em um fator de ajuste de preços relativos intra-setor e entre setores.

§ 2º O índice utilizado, para fins do ajuste previsto no § 1º, é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 3º O fator de produtividade, expresso em percentual, é o mecanismo que permite repassar aos consumidores, por meio dos preços dos medicamentos, projeções de ganhos de produtividade das empresas produtoras de medicamentos.

§ 4º O fator de ajuste de preços relativos, expresso em percentual, é composto de duas parcelas:

I - a parcela do fator de ajuste de preços relativos intra-setor, que será calculada com base no poder de mercado, que é determinado, entre outros, pelo poder de monopólio ou oligopólio, na assimetria de informação e nas barreiras à entrada; e

II - a parcela do fator de ajuste de preços relativos entre setores, que será calculada com base na variação dos custos dos insumos, desde que tais custos não sejam recuperados pelo cômputo do índice previsto no § 2º deste artigo.

§ 5º Compete à Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED, criada pelo art. 5º desta Lei, propor critérios de composição dos fatores a que se refere o § 1º, bem como o grau de desagregação de tais fatores, seja por produto, por mercado relevante ou por grupos de mercados relevantes, a serem reguladas até 31 de dezembro de 2003, na forma do art. 84 da Constituição Federal.

§ 6º A CMED dará transparência e publicidade aos critérios a que se referem os §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 7º Os ajustes de preços ocorrerão anualmente.

§ 8º O primeiro ajuste, com base nos critérios estabelecidos nesta Lei, ocorrerá em março de 2004, considerando-se, para efeito desse ajuste:

I - o preço fabricante do medicamento em 31 de agosto de 2003; e

II - o IPCA acumulado a partir de setembro de 2003, inclusive.

§ 9º Excepcionalmente, o Conselho de Ministros da CMED poderá autorizar um ajuste positivo de preços ou determinar um ajuste negativo em 31 de agosto de 2003, tendo como referência o preço fabricante em 31 de março de 2003.

Na defesa apresentada, a empresa alega que a proposta não era vinculativa, sendo considerado como vinculativa apenas a proposta vencedora com a efetiva adjudicação do objeto, porém esses argumentos não se sustentam juridicamente. As provas documentais são incontestáveis, afastando de pronto os frágeis argumentos suscitados pela empresa denunciada em sua defesa administrativa de que não haveria infração diante da ausência de dolo específico e/ou de dano efetivo causado pela infração.

Ademais, mesmo que se tratasse de um processo licitatório, a empresa deve cumprir as normas que regulam o setor em que ela exerce sua atividade, não havendo qualquer hipótese para afastar as normas ou que haja a necessidade de expressa previsão em instrumento licitatório, já que se exige o cumprimento de todas os diplomas legais por parte dos licitantes que se voluntariaram a participar do certame. Independentemente dos motivos, haveria a necessidade de se observar as normas da CMED.

A apuração da infração através da Nota Técnica nº 299/2025/SEI/SCMED/GADIP/ANVISA com os consequentes atos administrativos para composição do presente feito foram regulares; a constatação da autoria e materialidade restaram configuradas e a aplicação da sanção administrativa é medida que se impõe. Por todo o exposto, resta configurado a autoria e demonstrada a materialidade da infração, resultando no enquadramento da conduta da empresa denunciada com os termos delineados nas normas regulatórias da CMED, nos termos do Art. 5º, inciso II, alínea "a", da Resolução CMED nº 02/2018.

3 - Da dosimetria da sanção.

Quanto à dosimetria, deve a penalidade pecuniária ser calculada em consonância com os critérios definidos no Art. 9º, inciso IV, alínea "a", da Resolução CMED nº 02, de 16 de abril de 2018, que determina, no caso de oferta de medicamento por preço superior ao máximo autorizado, o que segue:

Art. 9º O valor base da multa será fixado conforme os seguintes critérios, de acordo com cada grupo de infração:

(...)

IV – Quanto às infrações classificadas no inciso II do art. 5º, observar-se-ão as seguintes metodologias:

a) quando as infrações envolverem a oferta de medicamento com preço aprovado, nos termos da alínea "a" do inciso II do art. 5º:

$$Mo = a * (1 + i)$$

Onde:

Mo = multa apurada no processo administrativo para cada oferta;

a = diferença entre o valor ofertado e o preço CMED, por apresentação, multiplicada pela quantidade ofertada, nos casos em que tal demanda seja quantificável;

i = índice de ajuste face à condição econômica do agente.

Para o Índice de Ajuste face à Condição Econômica do Agente, o Art. 9º, inciso VI, da Resolução CMED nº 02/2018, determina:

Art. 9º O valor base da multa será fixado conforme os seguintes critérios, de acordo com cada grupo de infração:

(...)

VI – o Índice de Ajuste face à Condição Econômica do Agente observará os seguintes percentuais sobre o valor auferido indevidamente:

(...)

TABELA: Índice de Ajuste face à Condição Econômica do Agente

Faixas	Faturamento médio no ano do ilícito	Índice de ajuste
A	X ≥ R\$ 100.000.000,00	10%
B	R\$ 50.000.000,00 ≤ X < R\$ 100.000.000,00	7%
C	R\$ 25.000.000,00 ≤ X < R\$ 50.000.000,00	5%
D	R\$ 10.000.000,00 ≤ X < R\$ 25.000.000,00	4%
E	X < R\$ 10.000.000,00	2%

TABELA: Porte Econômico da Empresa - Classificação

Classificação da Empresa	Faturamento Anual
Grupo I – Empresa de Grande Porte	Superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), de acordo com a Medida Provisória nº 2.190-34/2001.
Grupo II – Empresa de Grande Porte	Igual ou inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) e superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), de acordo com a Medida Provisória nº 2.190-34/2001.
Grupo III – Empresa de Médio Porte	Igual ou inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e superior a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), de acordo com a Medida Provisória nº 2.190-34/2001.
Grupo IV – Empresa de Médio Porte	Igual ou inferior a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), de acordo com a Medida Provisória nº 2.190-34/2001.
Empresa de Pequeno Porte (EPP)	Igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) e superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), de acordo com a Lei Complementar nº 139/2011.
Microempresa	Igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), de acordo com a Lei Complementar nº 139/2011.

Considerando que o porte da empresa **CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº **43.752.662/0001-20**, é enquadrada na Anvisa, conforme sistema DATAVISA, em porte "Pequena", logo, o Índice de Ajuste a ser aplicado será da Faixa "E" da tabela acima. O enquadramento decorre do cumprimento da determinação expressa no Art. 9º, §1º, da Resolução CMED nº 2/2018: "§ 1º Para fins de enquadramento do porte econômico das empresas, **adotar-se-ão as normas específicas de classificação de porte econômico junto à Anvisa, consonte o Índice de Ajuste face à Condição Econômica do Agente, nos termos do inciso VI deste artigo.**".

Dados da Empresa					
Razão Social:	CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA	CNPJ:	43.752.662/0001-20		
Tipo do CNPJ:	FILIAL	Ano Base:	2024		
Nome Fantasia:	[sem informação]	Porte:	PEQUENA	Histórico de Porte	
Situação de Cadastro:	CADASTRADA	Inscrição Estadual:	2024		

Seguindo esses critérios, o cálculo da sanção administrativa de infração possui a seguinte metodologia:

CÁLCULO DE MULTA SOBRE OFERTA E/OU COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS POR PREÇO SUPERIOR AO PERMITIDO (PF/CAP LISTA CAP JUDICIAL ICMS)						
Empresa:	CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS			Nº CNPJ	43.752.662/0001-20	
Processo Nº	25351.919500/2023-62			FAIXA DE FATURAMENTO DA EMPRESA À EPOCA DA INFRAÇÃO	FAIXA E	
FATURAMENTO DA EMPRESA À EPOCA DA INFRAÇÃO		R\$ 360.000,00		TOTAL DE MULTA A RECOLHER	R\$ 8.355.638,68	
Valor da UFIR de nov/2000 atualizado pelo IPCA-e até o trimestre (jul-25 a set-25)		4,663905597	Total Multa em UFIR	1.791.554	TOTAL MÁXIMO A RECOLHER	
PRODUTO	Apresentação	Data da INFRAÇÃO	Faturamento a maior À EPOCA DA INFRAÇÃO	Faturamento Corrigido pela Selic	% Multa	Concretização
DIMORF	30 MG COM CX BL ALU ALU X 50	02/2023	R\$ 45.156,00	R\$62.732,19	2,0%	Oferta R\$ 63.986,83
DIMORF	0,2 MG/ML SOL INJ CX 50 EST AMP VD AMB X 1 ML	02/2023	R\$ 103.545,00	R\$143.848,10	2,0%	Oferta R\$ 146.725,06
DIMORF	0,2 MG/ML SOL INJ CX 50 EST AMP VD AMB X 1 ML	02/2023	R\$ 34.515,00	R\$47.949,37	2,0%	Oferta R\$ 48.908,36
DIMORF	10 MG COM CX BL ALU ALU X 50	02/2023	R\$ 156.862,50	R\$217.918,52	2,0%	Oferta R\$ 222.276,89
DIMORF	10 MG COM CX BL ALU ALU X 50	02/2023	R\$ 52.287,50	R\$72.639,51	2,0%	Oferta R\$ 74.092,30

SULFATO DE MORFINA	10 MG/ML SOL INJ CX 100 AMP VD AMB X 1 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 669.343,50	R\$929.873,89	2,0%	Oferta	R\$ 948.471,37	948.471,37
SULFATO DE MORFINA	10 MG/ML SOL INJ CX 100 AMP VD AMB X 1 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 223.114,50	R\$309.957,96	2,0%	Oferta	R\$ 316.157,12	316.157,12
DIMORF	1,0 MG/ML SOL INJ CX 50 AMP VD AMB X 2 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 169.303,20	R\$235.201,96	2,0%	Oferta	R\$ 239.906,00	239.906,00
DIMORF	1,0 MG/ML SOL INJ CX 50 AMP VD AMB X 2 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 56.434,40	R\$78.400,51	2,0%	Oferta	R\$ 79.968,52	79.968,52
CLORIDRATO DE NALOXONA	0,4 MG/ML SOL INJ CX 10 AMP VD AMB X 1 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 16.260,00	R\$22.588,92	2,0%	Oferta	R\$ 23.040,70	23.040,70
DOLOSAL	50 MG/ML SOL INJ CX 25 AMP VD AMB X 2 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 32.692,00	R\$45.416,80	2,0%	Oferta	R\$ 46.325,14	46.325,14
PREGABALINA	75 MG CAP DURA CT BL AL PLAS PVC/PVDC TRANS X 30	02/2023	R\$ 1.991.800,00	R\$2.767.073,73	2,0%	Oferta	R\$ 2.822.415,20	2.822.415,20
PROPOVAN	10 MG/ML EMU INJ CX 10 FA VD INC X 20 ML (REST HOSP)	02/2023	R\$ 1.229.130,00	R\$1.707.547,61	2,0%	Oferta	R\$ 1.741.698,56	1.741.698,56
PROPOVAN	10 MG/ML EMU INJ CX 10 FA VD INC X 20 ML (REST HOSP)	02/2023	R\$ 409.710,00	R\$569.182,54	2,0%	Oferta	R\$ 580.566,19	580.566,19
CLORIDRATO DE REMIFENTANILA	2 MG PO LIOF SOL INJ IV CX 5 FA VD TRANS (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 39.634,00	R\$55.060,85	2,0%	Oferta	R\$ 56.162,07	56.162,07
THIOPENTAX	1 G PO SOL INJ CX 25 FA VD INC (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 17.040,24	R\$23.672,86	2,0%	Oferta	R\$ 24.146,32	24.146,32
CLORIDRATO DE TRAMADOL	50 MG/ML SOL INJ CX 100 AMP VD INC X 2 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 487.357,50	R\$677.052,98	2,0%	Oferta	R\$ 690.594,04	690.594,04
CLORIDRATO DE TRAMADOL	50 MG/ML SOL INJ CX 100 AMP VD INC X 2 ML (EMB HOSP)	02/2023	R\$ 162.452,50	R\$225.684,33	2,0%	Oferta	R\$ 230.198,02	230.198,02

A CMED, com base na deliberação do CTE-CMED de 29 de junho de 2016 e na metodologia utilizada pela Gerência de Gestão da Arrecadação (GEGAR) da Anvisa, e seguindo recomendação da Controladoria Geral da União (CGU) emanada no Relatório CGU nº 201315441, passou a adotar a Taxa Selic como forma de atualização do faturamento auferido a maior à época da infração. Nesse sentido, como o presente Processo Administrativo tem por objeto a oferta e venda por preço acima do permitido para vendas ao Governo, apurado em sua totalidade, sugerimos, para que se alcance a razoabilidade, a atualização do valor auferido a maior a partir do mês de ocorrência do evento irregular, nos termos da planilha do parágrafo anterior.

Adotando os critérios de aplicação das circunstâncias agravantes e atenuantes dos Arts. 12 e 13, da Resolução CMED nº 2/2018.

Considerando as circunstâncias agravantes, confirma-se a ocorrência da prática ter caráter continuado, haja vista a identificação de duas ou mais infrações do mesmo tipo cometidas no mesmo contexto da denúncia, conforme Art. 13, inciso II, alínea "b", da mencionada Resolução.

No que concerne as circunstâncias atenuantes, foi identificada correlação quanto a hipótese de primariedade, tendo em vista que a empresa não foi teve trânsito em julgado de processos administrativos sancionadores nos últimos 5 (cinco) anos ao cometimento da infração, atenuando-se a multa majorada em 1/3, conforme Art. 13, inciso I, alínea "a", da Resolução CMED nº 2/2018.

Aplicando a metodologia do Art. 13, da mesma Resolução em comento, principalmente o parágrafo §1º; tem-se primeiramente a aplicação das circunstâncias agravantes sobre a multa base e, após, aplicam-se as circunstâncias atenuantes. Destaca-se:

Art. 13. (...)

§ 1º Incidirão sobre o valor base da multa as circunstâncias agravantes e, sobre este resultado, as atenuantes, respeitando-se os limites mínimo e máximo da pena, nos termos do art. 10 desta Resolução.

§ 3º A verificação de uma circunstância agravante implicará na aplicação de majoração na ordem de 1/3 e, de duas ou mais, de majoração na ordem do dobro do valor base da multa. [Grifo nosso]

Em relação a metodologia acima, elucida-se a formulação de cálculo para a infração com multa base:

Medicamento	Multa Base	Agravante 1/3	Atenuante de 1/3	Valor da Multa
DIMORF	R\$ 63.986,83	R\$ 85.315,77	R\$ 56.877,18	R\$ 56.877,18
DIMORF	R\$ 146.725,06	R\$ 195.633,41	R\$ 130.422,27	R\$ 130.422,27
DIMORF	R\$ 48.908,36	R\$ 65.211,14	R\$ 43.474,09	R\$ 43.474,09
DIMORF	R\$ 222.276,89	R\$ 296.369,18	R\$ 197.579,45	R\$ 197.579,45
DIMORF	R\$ 74.092,30	R\$ 98.789,73	R\$ 65.859,82	R\$ 65.859,82
SULFATO DE MORFINA	R\$ 948.471,37	R\$ 1.264.628,49	R\$ 843.085,66	R\$ 843.085,66
SULFATO DE MORFINA	R\$ 316.157,12	R\$ 421.542,82	R\$ 281.028,55	R\$ 281.028,55
DIMORF	R\$ 239.906,00	R\$ 319.874,66	R\$ 213.249,77	R\$ 213.249,77
DIMORF	R\$ 79.968,52	R\$ 106.624,69	R\$ 71.083,12	R\$ 71.083,12
CLORIDRATO DE NALOXONA	R\$ 23.040,70	R\$ 30.720,93	R\$ 20.480,62	R\$ 20.480,62
DOLOSAL	R\$ 46.325,14	R\$ 61.766,85	R\$ 41.177,90	R\$ 41.177,90
PREGABALINA	R\$ 2.822.415,20	R\$ 3.763.220,26	R\$ 2.508.813,51	R\$ 2.508.813,51
PROPOVAN	R\$ 1.741.698,56	R\$ 2.322.264,74	R\$ 1.548.176,49	R\$ 1.548.176,49
PROPOVAN	R\$ 580.566,19	R\$ 774.088,25	R\$ 516.058,83	R\$ 516.058,83
CLORIDRATO DE REMIFENTANILA	R\$ 56.162,07	R\$ 74.882,76	R\$ 49.921,84	R\$ 49.921,84
THIOPENTAX	R\$ 24.146,32	R\$ 32.195,09	R\$ 21.463,39	R\$ 21.463,39
CLORIDRATO DE TRAMADOL	R\$ 690.594,04	R\$ 920.792,05	R\$ 613.861,36	R\$ 613.861,36
CLORIDRATO DE TRAMADOL	R\$ 230.198,02	R\$ 306.930,69	R\$ 204.620,46	R\$ 204.620,46
Valor Total:			R\$ 7.427.234,31	

Assim, após o cálculo das circunstâncias agravantes na razão de 1/3, sendo que do valor majorado, posteriormente, atenua-se o valor obtido na razão de 1/3, foi identificado o resultado do montante histórico de **R\$ 7.427.234,31** (sete milhões, quatrocentos e vinte e sete mil duzentos e trinta e quatro reais e trinta e um centavos).

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, restou identificada a autoria e comprovada a materialidade da prática infracional por parte da empresa **CONTA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº **43.752.662/0001-20**, em decorrência da oferta de medicamento por preço superior ao permitido pela CMED, em descumprimento ao previsto no Art. 8º, *caput*, da Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003; Resolução CMED nº 2, de 16 de abril de 2018; e Orientações Interpretativas CMED nº 1 e 2, de 2006; concluindo pela aplicação de sanção pecuniária no valor de **R\$ 7.427.234,31 (sete milhões, quatrocentos e vinte e sete mil duzentos e trinta e quatro reais e trinta e um centavos)**, conforme dosimetria apontada no **Item 3**.

Notifique-se a empresa acerca da presente decisão para que efetue o pagamento da multa, ou, caso queira, apresente Recurso ao Comitê Técnico-Executivo da CMED no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 29 da Resolução CMED nº 2, de 16 de abril de 2018, sob pena de inscrição em Dívida Ativa da União.

[1] Link: [https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/cdc-na-visao-do-tjdft-1/principios-do-cdc/teoria-do-risco-proveito-da-atividade#:~:text=Tema%20disponibilizado%20em%2017%2F9,culpa%20\(risco%20da%20atividade\)..](https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/cdc-na-visao-do-tjdft-1/principios-do-cdc/teoria-do-risco-proveito-da-atividade#:~:text=Tema%20disponibilizado%20em%2017%2F9,culpa%20(risco%20da%20atividade)..)



Documento assinado eletronicamente por **Mateus Amancio Vitorino de Paulo**, **Secretário(a)-Executivo(a) da CMED**, em 12/11/2025, às 21:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3691127** e o código CRC **46133CCB**.