ZÊNITE FÁCIL IA

INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA
INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas contratações públicas. Blog

MULTA SEM VENDA: A CMED E A PUNIÇÃO DA MERA OFERTA DE MEDICAMENTOS AO PODER PÚBLICO

Data	Novembro de 2026
Autores	Celio Filipe Ferreira

MULTA SEM VENDA: A CMED E A PUNIÇÃO DA MERA OFERTA DE MEDICAMENTOS AO PODER PÚBLICO

CELIO FILIPE FERREIRA

Advogado empresarial, com mais de 16 anos de atuação no contencioso e na consultoria jurídica voltada à iniciativa privada. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá, foi professor das disciplinas de Legislação e Normas e Fundamentos do Trabalho pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED-PR). Integra a banca Bittencourt Advogados Associados e concentra sua atuação em direito empresarial, licitações públicas e contratos administrativos, além de assessoria preventiva a empresas que atuam no mercado de vendas ao governo.

Uma distribuidora de pequeno porte participa de um pregão eletrônico para fornecimento de medicamentos hospitalares. Apresenta proposta. Não vence. Não há adjudicação, não há contrato, não há entrega, não há nota fiscal, não há pagamento. Meses depois, recebe notificação de multa em valor superior ao seu faturamento anual inteiro. Não por ter vendido acima do teto, mas por ter oferecido.

A cena não é hipótese de sala de aula. É o desenho corrente do sistema sancionador da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, e explica por que a regulação criada para proteger o acesso da população a medicamentos vem, na prática, reduzindo o número de empresas dispostas a fornecê-los ao poder público.

O ARCABOUÇO NORMATIVO E A TIPIFICAÇÃO DE CONDUTA POR MERA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA

A Lei 10.742/2003 criou a CMED e, em matéria sancionatória, adotou técnica remissiva. Seu art. 8º dispõe que 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 na própria lei, sujeitam-se às sanções administrativas previstas no art. 56 da Lei 8.078/1990. A lei não criou sanções próprias: importou o regime do Código de Defesa do Consumidor.

Foi a Resolução CMED 2/2018 que detalhou o sistema, tipificando não apenas a comercialização de medicamentos acima do preço máximo, mas também a chamada mera oferta. E foi ali que se produziu o salto de que aqui se trata. Nas infrações ditas quantificáveis, a multa não corresponde a um percentual do valor que excedeu o teto. Ela corresponde ao próprio montante integral da diferença entre o preço ofertado e o preço da tabela, multiplicado pela quantidade licitada. Sobre esse resultado incide um índice de ajuste que varia conforme o porte da empresa, de 2% a 10%.

Em pregões cujos quantitativos são vultosos, e eles quase sempre são, a aritmética é implacável. Uma diferença unitária de poucos reais, multiplicada por dezenas de milhares de unidades, produz base de cálculo milionária. Sem que uma única caixa tenha sido entregue.

Convém perguntar de onde vem a punição da mera oferta, porque a resposta é bem mais recente do que o debate costuma supor. A Lei 10.742/2003 não a prevê. Seu texto trabalha com preços praticados na comercialização e, no campo sancionatório, limita-se à remissão do art. 8º. As Orientações Interpretativas CMED nº 1 e nº 2, ambas de 13 de novembro de 2006, invocadas até hoje como fundamento remoto das autuações, também não a preveem. O vocabulário delas é inequívoco: tratam do preço máximo a ser praticado na comercialização do medicamento e da obrigação de o distribuidor, nos fornecimentos a órgãos públicos, vender tendo como referencial máximo o preço fabricante. Comercializar e vender, não ofertar.

Apenas na Resolução CMED 2/2018, publicada em agosto daquele ano, que tipificou-se de forma autônoma a conduta de ofertar medicamento por preço superior ao limite máximo aplicável, com a metodologia de cálculo acima descrita. Vale dizer: uma conduta que não era punível passou a sê-lo por ato infralegal de câmara interministerial, com penalidade calculada sobre grandeza que, por definição, não se realizou.

Há, nessa genealogia, um reforço que costuma passar despercebido. Se as orientações de 2006 disciplinam a venda e é a resolução de 2018 que introduz a oferta, então o próprio sistema normativo reconhece que ofertar e comercializar são condutas distintas. E, se são distintas a ponto de exigirem tipificação própria, não podem receber tratamento idêntico no momento de calcular a multa, certo? Não é o que a Administração vem aplicando.

POR QUE A OFERTA OCORRE ACIMA DO TETO

Aqui está o ponto que raramente aparece nas decisões administrativas, e que é decisivo para compreender o fenômeno. A distribuidora não fabrica. Ela compra no mercado para revender ao ente público. Ocorre que o preço pelo qual efetivamente adquire o produto, somado aos custos de logística, armazenagem, tributos e capital de giro, com frequência supera aquilo que a tabela admite como referencial máximo. O teto regulatório pressupõe uma realidade de custos que o atacado, no mais das vezes, não encontra no mercado real.

A causa dessa distorção é conhecida e já foi levada ao Judiciário por entidade representativa do setor: a ausência de regulamentação do art. 6º, V, da Lei 10.742/2003, que autoriza a CMED a estabelecer critérios de margens de comercialização. Sem essa regulamentação, fabricante e distribuidor são submetidos ao mesmo teto, como se a cadeia tivesse um único elo e nenhum custo entre a fábrica e o hospital.

O resultado prático é conhecido: licitações desertas, nas quais ninguém oferta e o medicamento simplesmente não é adquirido, porque a tabela está defasada. Vale dizer: o mesmo descolamento entre a tabela e a realidade que gera a oferta acima do teto gera também o desabastecimento que a regulação pretendia evitar.

O CRITÉRIO LEGAL QUE A DOSIMETRIA IGNORA

Quando a Lei 10.742/2003 remete ao art. 56 do Código de Defesa do Consumidor, ela não importa apenas o catálogo de penalidades. Importa, necessariamente, o regime jurídico que as disciplina. E o art. 56 limita-se a arrolar as espécies de sanção. Quem diz como a multa deve ser quantificada é o art. 57, segundo o qual a pena de multa é graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor.

São três critérios cumulativos, e são critérios legais. Não constituem sugestão, recomendação ou diretriz programática, mas comando dirigido a toda autoridade que aplique multa com fundamento naquele regime, o que inclui, por remissão expressa, a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos.

Ora, na hipótese de mera oferta não acolhida, a vantagem auferida é rigorosamente nula. Não houve receita, não houve proveito econômico, não houve desembolso público e não houve dano ao erário. Um dos três critérios legais obrigatórios de dosimetria é, por definição fática, igual a zero. E a decisão que fixa a multa sem sequer mencioná-lo não está exercendo discricionariedade: está deixando de aplicar critério que a lei impõe.

Registre-se, e o ponto é eloquente, que a própria Resolução 2/2018 emprega a mesma expressão legal ao determinar que o índice de ajuste face à condição econômica do agente incida sobre o valor auferido indevidamente. A norma regulamentar também pressupõe valor auferido, isto é, efetivamente recebido. Onde nada se auferiu, a base de incidência é, por definição normativa, igual a zero. Não há como sustentar o contrário sem afirmar que resolução prevalece sobre lei.

E há um detalhe adicional que fecha o cerco: as decisões judiciais que reconhecem a validade da metodologia da Resolução costumam fazê-lo justamente sob o argumento de que ela encontra fundamento no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor. Se é o art. 57 que legitima a Resolução, é também o art. 57 que a vincula e a limita.

A CADEIA DE DESTRUIÇÃO QUE SE SEGUE

O que torna o tema urgente não é apenas o valor da multa. É a sequência de efeitos que ela desencadeia, e cuja consumação independe de qualquer novo ato do particular.

Não paga a multa, porque impagável, o débito é inscrito em dívida ativa e o devedor no CADIN. Inscrito o débito, a empresa perde a certidão negativa. Sem certidão, não há habilitação em licitação, e a distribuidora fica excluída do único mercado em que atua.

Frequentemente deixa de receber, também, empenhos relativos a fornecimentos já entregues a outros órgãos, porque a regularidade fiscal condiciona o pagamento. Vem então a execução fiscal em cifra milionária, a penhora, a expropriação de bens e, ao final, o encerramento da atividade.

O que se perde nesse percurso não é apenas uma pessoa jurídica. São postos de trabalho, é a capilaridade da cadeia de fornecimento em regiões que as grandes indústrias não atendem diretamente e é, por via reflexa, a competitividade dos próprios certames públicos. Menos licitantes significa preços maiores nas compras do Estado. A sanção que se apresenta como proteção ao erário termina por encarecê-lo.

O QUE SE PROPÕE

Não se defende, aqui, a supressão do controle de preços, nem a impunidade de condutas efetivamente abusivas. A regulação econômica do mercado farmacêutico cumpre função legítima, e a defesa do consumidor e do sistema público de saúde é objetivo constitucionalmente qualificado. O que se sustenta é que o regime sancionador precisa ser recalibrado em pontos determinados.

Primeiro, a dosimetria deve observar os três critérios do art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, com exame expresso e fundamentado da vantagem auferida. Sanção sobre proveito inexistente é sanção sem base legal de incidência.

Segundo, impõe-se distinguir, também na dosimetria, a oferta não acolhida da comercialização efetivada. São condutas de lesividade radicalmente diversa, que o próprio regulador tipificou em separado, e não podem gerar a mesma consequência pecuniária.

Terceiro, é preciso regulamentar as margens de comercialização da distribuição, de modo que o atacado deixe de ser medido pelo mesmo teto do fabricante.

Quarto, cabe considerar, para as empresas de pequeno porte, o comando dos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal. Tratamento favorecido não se realiza pela aplicação do menor índice de uma tabela quando o resultado final da conta ainda assim consome o faturamento anual integral da empresa que a Constituição mandou incentivar.

Quinto, e no plano prático, os arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro já obrigam a Administração a considerar as consequências práticas de suas decisões e, na aplicação de sanções, a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para a administração pública. Não se trata de criar dever novo, mas de aplicar o que já está posto.

UMA OBSERVAÇÃO FINAL

Há algo de perturbador em um sistema no qual a punição mais severa recai sobre a conduta que não causou dano. O ordenamento sanitário reserva suas multas mais graves a infrações que colocam em risco a vida de pacientes, e ainda assim em patamares inferiores aos que a mera oferta de um preço em planilha eletrônica é capaz de gerar.

O empresário que oferta acima da tabela porque não consegue adquirir o produto pelo valor que ela pressupõe não está fraudando o sistema. Está sendo esmagado entre duas realidades que não conversam entre si: a da norma e a do mercado.

Enquanto essa distância não for enfrentada, seguirá em curso um paradoxo que já não é apenas jurídico, mas sanitário. A cada distribuidora que fecha, o Estado perde um fornecedor, o pregão perde um licitante e o paciente, ao final da fila, perde o medicamento que a regulação pretendia lhe garantir.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. (arts. 56 e 57)

BRASIL. Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003. Define normas de regulação para o setor farmacêutico e cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 out. 2003. (arts. 6º e 8º)

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657/1942 disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. (arts. 20 e 22 da LINDB)

BRASIL. Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. Orientações Interpretativas CMED nº 1 e nº 2, de 13 de novembro de 2006.

BRASIL. Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. Resolução CMED nº 2, de 16 de abril de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2018.

GLASSMAN, Guillermo; BORDIGNON, Elcio Luís; MATTOS, Daniela Cristina Bruschi de. O paradoxo da CMED: de estímulo à concorrência a fator de exclusão no mercado farmacêutico. Migalhas de Peso, 8 set. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/439433/o-paradoxo-da-cmed-da-concorrencia-a-exclusao-no-mercado-farmaceutico. Acesso em: 30 jul. 2026.

CMED multa distribuidoras de medicamentos e defende regulamentação. Agência Brasil, Brasília, DF, 20 mar. 2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2026-03/cmed-multa-distribuidoras-de-medicamentos-e-defende-regulamentacao. Acesso em: 30 jul. 2026.

FAUSTINO, Luma. CMED pode usar multas para definir como o mercado funciona? Análise Editorial, 25 mar. 2026. Disponível em: https://analise.com/noticias/cmed-pode-usar-multas-para-definir-como-o-mercado-funciona. Acesso em: 30 jul. 2026.

Colapso da proporcionalidade nas multas da CMED: sanções regulatórias descoladas da realidade sanitária. Consultor Jurídico, 15 jun. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jun-15/o-colapso-da-proporcionalidade-nas-multas-da-cmed-sancoes-regulatorias-descoladas-da-realidade-sanitaria/. Acesso em: 30 jul. 2026.

Como citar este texto:
FERREIRA, Celio Filipe. Multa sem venda: a CMED e a punição da mera oferta de medicamentos ao poder público. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 09 nov. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.