1362

PARECER JURÍDICO

À Controladoria Geral do Município

Processo Administrativo nº: 616/2026
Licitação nº: 018/2026
Objeto: Aquisição de Medicamentos da Farmácia Básica

EMENTA

LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. PESQUISA DE PREÇOS. ORÇAMENTO ESTIMADO. INCONSISTÊNCIAS RELEVANTES NA METODOLOGIA EMPREGADA. DIVERGÊNCIA SIGNIFICATIVA ENTRE OS VALORES ESTIMADOS E PARÂMETROS OFICIAIS DE REFERÊNCIA. NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DA PESQUISA DE MERCADO E RECONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO. VÍCIO COM REPERCUSSÃO SOBRE A COMPETITIVIDADE, ECONOMICIDADE E SEGURANÇA DA CONTRATAÇÃO. CERTAME AINDA NÃO SUBMETIDO À FASE COMPETITIVA. AUSÊNCIA DE SESSÃO PÚBLICA, APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS, DISPUTA, JULGAMENTO E HABILITAÇÃO. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. SÚMULAS 346 E 473 DO STF. ARTIGOS 5º, 18, 23 E 71 DA LEI Nº 14.133/2021. ANULAÇÃO DO CERTAME. RETORNO À FASE PREPARATÓRIA. REALIZAÇÃO DE NOVA PESQUISA DE PREÇOS E RECONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca do **Processo Administrativo nº 616/2026**, referente à **Licitação nº 018/2026**, cujo objeto consiste na **aquisição de medicamentos destinados à Farmácia Básica**.

O procedimento foi submetido à análise em razão de questionamentos relacionados à metodologia empregada na pesquisa de preços, especialmente diante de divergências relevantes entre os valores utilizados para composição do orçamento estimado e os valores constantes de parâmetros oficiais de referência.

Conforme consta dos autos, foram estimados valores para **22 itens**, correspondendo os medicamentos ao montante aproximado de **R$ 2.344.460,00**, equivalente a aproximadamente **53,72% do valor total estimado da contratação**.

Em contraposição, a referência obtida a partir da tabela da **CMED** alcança aproximadamente **R$ 1.518.380,00**, resultando em diferença aproximada de **R$ 826.080,00**.

1363

A empresa **BIDSMART Comércio e Serviços Ltda.** apresentou impugnação questionando, dentre outros aspectos, a metodologia empregada na pesquisa de preços. O documento original já reconhece que a questão possui repercussão sobre a formação do orçamento estimado e sobre a própria segurança da contratação.

Importante registrar, desde logo, que **a existência da diferença entre os valores não significa, por si só, a comprovação de sobrepreço, superfaturamento, dano ao erário ou responsabilidade individual de qualquer agente público**.

A tabela CMED, por sua vez, não deve ser tratada isoladamente como sinônimo de preço de mercado para fins de licitação. Sua relevância, no presente caso, reside na demonstração de que existe uma **diferença expressiva que exige análise crítica da metodologia utilizada para formação do orçamento**, especialmente quando o orçamento estimado constitui elemento essencial da fase preparatória.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. A pesquisa de preços integra a fase preparatória e não constitui mera formalidade

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve considerar os aspectos **técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação**.

Nesse contexto, o orçamento estimado não pode ser tratado como simples documento burocrático.

Ele constitui elemento essencial para a própria estruturação do certame, uma vez que influencia, entre outros aspectos:

- a definição do valor estimado da contratação;
- a avaliação da economicidade;
- a análise da aceitabilidade das propostas;
- a identificação de eventual sobrepreço;
- a avaliação de inexequibilidade;
- a formação das propostas pelos licitantes;
- a aferição da vantagem da contratação para a Administração.

O próprio parecer originário já reconhecia que a metodologia de pesquisa de preços possui natureza substancial e deve fornecer parâmetro confiável para a contratação.

Portanto, eventual deficiência relevante na formação do orçamento pode comprometer não apenas um documento isolado, mas a própria estrutura econômica sobre a qual o procedimento licitatório foi construído.

1364

2. Da exigência legal de compatibilidade do orçamento com os preços de mercado

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado da contratação seja **compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerando, entre outros fatores, os preços constantes de bancos de dados públicos, as quantidades contratadas, a economia de escala e as peculiaridades locais.

Para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o § 1º do mesmo artigo prevê parâmetros para aferição do melhor preço, incluindo expressamente o **Banco de Preços em Saúde – BPS**.

Assim, a Administração deve adotar metodologia capaz de produzir um orçamento **objetivamente defensável, documentado e compatível com a realidade do mercado**.

No presente caso, a própria dimensão da diferença identificada — aproximadamente **R$ 826.080,00** — impede que a questão seja tratada como mera divergência formal ou irrelevante.

O problema jurídico não está em simplesmente afirmar que a CMED representa o preço correto.

O ponto central é outro:

diante de diferença econômica tão expressiva, a metodologia empregada para formação do orçamento não oferece segurança suficiente para que o certame prossiga sem uma nova e adequada avaliação do mercado.

3. Da relevância da divergência identificada

Conforme já registrado no parecer analisado, os valores relacionados aos 22 itens alcançam aproximadamente R$ 2.344.460,00, enquanto a referência CMED indicada nos autos alcança aproximadamente R$ 1.518.380,00, resultando em diferença de aproximadamente R$ 826.080,00.

É importante ressaltar novamente que essa diferença **não permite concluir automaticamente pela existência de sobrepreço ou dano ao erário**.

Todavia, ela possui relevância suficiente para demonstrar que a pesquisa de preços deve ser submetida a **nova análise crítica**, principalmente porque o orçamento estimado constitui um dos principais elementos econômicos da fase preparatória.

A deficiência, portanto, não deve ser examinada apenas sob a ótica matemática.

Deve-se avaliar se o procedimento adotado permite responder, com segurança:

a) quais fontes foram utilizadas;

b) em que datas foram obtidos os preços;

1365

c) quais condições comerciais foram consideradas;

d) se os preços eram efetivamente comparáveis;

e) se houve tratamento de valores discrepantes;

f) se foram considerados bancos de preços públicos pertinentes;

g) se o resultado final representa efetivamente o mercado para os quantitativos pretendidos.

Caso essas premissas não estejam suficientemente demonstradas, não há segurança jurídica para manutenção do orçamento como base do certame.

4. Do vício na fase preparatória e da necessidade de reconstrução do orçamento

O ponto central da presente análise é que a irregularidade identificada não se limita a um erro meramente formal ou a uma pequena inconsistência documental. O próprio parecer anterior reconhece que a correção exige nova pesquisa de preços e reconstrução do orçamento estimado.

Quando a correção exige reconstrução substancial da pesquisa de mercado, não se mostra adequada a simples alteração pontual do edital, especialmente porque o orçamento influencia diversos atos subsequentes.

Nesse cenário, a manutenção do procedimento significaria permitir que as etapas subsequentes fossem desenvolvidas com base em um parâmetro econômico cuja confiabilidade foi concretamente questionada. Isso transfere para as etapas posteriores um problema que deve ser resolvido antes da competição.

5. Da inexistência, até o momento, da fase competitiva

Este é um dos pontos mais importantes para a conclusão pela anulação. Conforme informação constante da documentação analisada, embora o edital tenha sido publicado, não houve ainda sessão pública, apresentação de propostas, disputa, julgamento ou habilitação.

Tal circunstância é juridicamente relevante. Isso porque o vício identificado permanece concentrado na fase preparatória, sem que tenham sido produzidos os efeitos próprios da fase competitiva. Consequentemente, a Administração dispõe de oportunidade concreta para impedir que o problema se projete sobre:

- propostas dos licitantes;

1366

- julgamento;
- classificação;
- habilitação;
- adjudicação;
- homologação;
- eventual contratação;
- execução contratual.

A anulação, nesse momento, mostra-se, portanto, **preventiva e proporcionalmente menos gravosa,** pois impede a evolução de um procedimento cuja base econômica necessita ser reconstruída.

Não seria razoável aguardar a conclusão da disputa para somente então reconhecer que o orçamento que orientou a competição não apresentava segurança suficiente.

6. Da impossibilidade de solucionar o problema apenas mediante alteração pontual

A simples correção de determinado item do edital não se mostra suficiente.

Isso porque a questão identificada alcança a própria **metodologia utilizada para formação do orçamento estimado**.

Se a Administração precisa:

1. refazer a pesquisa de preços;
2. rever as fontes utilizadas;
3. analisar criticamente os preços obtidos;
4. considerar novos parâmetros;
5. reconstruir o orçamento;
6. reavaliar os documentos preparatórios;
7. verificar eventual necessidade de adequação do edital;

não se está diante de mera correção pontual.

Trata-se de necessidade de **retorno à fase preparatória**.

O prosseguimento do certame, sem essa reconstrução, criaria risco desnecessário para a Administração e para os próprios futuros licitantes.

7. Do poder-dever de autotutela administrativa

A Administração Pública possui o poder-dever de rever seus próprios atos quando identificada ilegalidade.

A **Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal** estabelece que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ressalvada a apreciação judicial.

1357

A jurisprudência do STF também reconhece que, diante de ilegalidade, a Administração deve exercer seu poder-dever de autotutela.

No caso concreto, a autotutela não está sendo exercida por mera conveniência administrativa.

Não se trata de revogação do certame por alteração de interesse ou oportunidade.

Trata-se de **anulação fundada em vício relacionado à formação do procedimento**, cuja correção exige retorno à fase preparatória.

Essa distinção é fundamental.

Revogação

Pressupõe motivo de conveniência e oportunidade e, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, deve decorrer de fato superveniente devidamente comprovado.

Anulação

Decorre de ilegalidade e busca restaurar a legalidade do procedimento.

É esta segunda hipótese que se verifica no presente caso.

8. Da incidência do art. 71 da Lei nº 14.133/2021

O art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente a possibilidade de **anulação da licitação quando presente ilegalidade insanável**, enquanto o § 1º determina que, reconhecida a nulidade, sejam indicados os atos atingidos pelos vícios e tornados sem efeito os atos subsequentes que deles dependam.

É verdade que o dispositivo está inserido no capítulo relativo ao encerramento da licitação e menciona as fases de julgamento e habilitação.

Por isso, **não se deve utilizá-lo isoladamente como fundamento para uma anulação ocorrida ainda na fase preparatória**.

Entretanto, o dispositivo revela de forma expressa a opção do legislador pela invalidação do procedimento quando constatada ilegalidade insanável, reforçando o dever de restauração da legalidade administrativa.

No presente caso, a base jurídica imediata para a atuação administrativa encontra-se também no **poder-dever de autotutela**, na legalidade, no planejamento da contratação e nas regras específicas da Lei nº 14.133/2021 relativas à pesquisa e formação do orçamento estimado.

1368

9. Da ausência de fundamento para responsabilização automática de agentes públicos

A presente manifestação jurídica também deve registrar uma importante cautela. A constatação de inconsistência na pesquisa de preços não autoriza, por si só, a imputação de responsabilidade pessoal aos agentes que participaram da elaboração dos documentos.

Não se pode transformar a diferença entre parâmetros de preços em presunção automática de:

- dolo;
- culpa;
- sobrepreço;
- superfaturamento;
- dano ao erário;
- má-fé;
- responsabilidade funcional.

Eventual apuração de responsabilidade deverá ser realizada em procedimento próprio, caso existam elementos concretos que indiquem conduta irregular, observando-se o contraditório e a ampla defesa.

A finalidade imediata desta manifestação é outra: impedir o prosseguimento de um certame cuja formação econômica demanda revisão substancial.

10. Dos efeitos da anulação

Reconhecida a necessidade de anulação, deverão ser atingidos os atos diretamente vinculados ao vício identificado.

A providência deverá compreender, especialmente:

a) a anulação da Licitação nº 018/2026;

b) o reconhecimento da necessidade de retorno à fase preparatória;

c) a realização de nova pesquisa de preços;

d) a utilização de parâmetros adequados e devidamente documentados;

e) a consideração, quando pertinente, de bases oficiais, inclusive o Banco de Preços em Saúde;

f) a análise crítica dos preços coletados, evitando-se a incorporação mecânica de valores manifestamente discrepantes;

1309

g) a elaboração de novo orçamento estimado;

h) a reavaliação dos documentos preparatórios que dependam do orçamento;

i) a revisão do instrumento convocatório, se necessária;

j) a instauração de novo procedimento licitatório, caso persista o interesse da Administração na contratação.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **OPINO PELA ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO Nº 018/2026**, vinculada ao Processo Administrativo nº 616/2026, cujo objeto consiste na aquisição de medicamentos destinados à Farmácia Básica.

A conclusão decorre, em síntese, dos seguintes fundamentos:

1. o orçamento estimado constitui elemento essencial da fase preparatória;

2. a Lei nº 14.133/2021 exige compatibilidade do valor estimado com os preços praticados no mercado;

3. foi identificada diferença econômica expressiva entre os valores utilizados na composição do orçamento e parâmetro oficial de referência;

4. a divergência não permite, isoladamente, concluir pela existência de sobrepreço, superfaturamento ou responsabilidade pessoal de agentes públicos;

5. contudo, a dimensão da diferença revela a necessidade de revisão da metodologia empregada e de reconstrução do orçamento;

6. a deficiência repercute sobre elementos essenciais da contratação, especialmente economicidade, competitividade, aceitabilidade das propostas e segurança do procedimento;

7. a correção necessária não se limita a simples alteração pontual do edital, exigindo nova pesquisa de mercado e reavaliação dos atos preparatórios;

8. não houve, até o momento, sessão pública, apresentação de propostas, disputa, julgamento ou habilitação, circunstância que torna a anulação medida preventiva e menos gravosa;

9. a Administração possui poder-dever de autotutela para invalidar seus próprios atos quando constatados vícios de ilegalidade, conforme as Súmulas 346 e 473 do STF;

10. o art. 71 da Lei nº 14.133/2021 reforça a possibilidade de anulação diante de ilegalidade insanável, devendo os atos subsequentes dependentes do vício ser atingidos pela invalidação.

137
[illegible]

Recomenda-se, portanto:

a) a formalização da anulação da Licitação nº 018/2026;

b) o retorno dos autos à fase preparatória;

c) a realização de nova pesquisa de preços, mediante metodologia devidamente documentada;

d) a utilização combinada de fontes e parâmetros adequados, quando pertinentes, inclusive bancos de preços públicos e Banco de Preços em Saúde;

e) a elaboração de novo orçamento estimado, acompanhado da respectiva memória de cálculo e justificativa metodológica;

f) a reavaliação dos documentos da fase preparatória e do instrumento convocatório;

g) a observância do contraditório e da manifestação dos interessados, quando juridicamente cabível;

h) a instauração de novo procedimento licitatório, caso permaneça o interesse da Administração na contratação;

i) eventual apuração de responsabilidade somente se houver elementos concretos que indiquem conduta funcional irregular, não decorrendo tal responsabilidade automaticamente da divergência de preços ora identificada.

Por fim, ressalta-se que o presente parecer possui **natureza opinativa**, cabendo à autoridade competente a decisão administrativa, devidamente motivada, quanto à anulação do certame.

É o parecer.

Trajano de Moraes, 22 de setembro de 2026.

Raphael Pinheiro de Miranda
Assessor Jurídico

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUN. DE TRAJANO DE MORAES
HORA ENTRADA _____ DATA 22/09/26 HORA SAÍDA _____
PROTOCOLO
LIVRO: 03 Nº. 616/26
Ass. Royelle