

**PARECER JURÍDICO**

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Saúde

**ASSUNTO:** Análise de legalidade. Minuta de Edital. Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 2026.03.12.01-PMI/SMS. Aquisição de medicamentos para cumprimento de ordens judiciais. Utilização da tabela ABC FARMA como referencial de preços.



**EMENTA:** PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA CUMPRIMENTO DE ORDENS JUDICIAIS. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO. PESQUISA DE PREÇOS. ADOÇÃO DA TABELA ABC FARMA COMO REFERENCIAL. POSSIBILIDADE, DESDE QUE UTILIZADA COMO PREÇO MÁXIMO E CUMULADA COM A EXIGÊNCIA DE DESCONTO MÍNIMO E AMPLA PESQUISA DE MERCADO. OBSERVÂNCIA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). PELA VIABILIDADE DO CERTAME, COM RECOMENDAÇÕES.

**1 – RELATÓRIO:**

Trata-se de análise de minuta de Edital de **Pregão Eletrônico Nº 2026.03.12.01-PMI/SMS**, visando ao **Registro de Preços** para futura e eventual aquisição de medicamentos diversos.

Conforme exposto no processo administrativo, a aquisição destina-se a suprir as necessidades do Município de Iguatu no **cumprimento de ordens judiciais** que determinam o fornecimento de fármacos à população.

A consulta desta Procuradoria recai sobre a legalidade do procedimento, em especial no que tange à metodologia de pesquisa de preços, que pretende adotar como referência a tabela de preços de medicamentos da **Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico (ABC FARMA)**.

É o breve relatório. Passo à análise.

**2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

A pretensão da Administração Pública é realizar um procedimento licitatório para aquisição de medicamentos, o que demanda uma análise criteriosa de sua conformidade com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e com o entendimento dos órgãos de controle.

**2.1 - Da Modalidade e do Sistema de Contratação:**



A aquisição de medicamentos, por se tratar de bens comuns, encontra no **Pregão**, em sua forma **Eletrônica**, a modalidade licitatória adequada, em conformidade com o Art. 28, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Adicionalmente, a adoção do **Sistema de Registro de Preços (SRP)** é plenamente justificável. A natureza da demanda — cumprimento de ordens judiciais — é, por essência, imprevisível e recorrente, enquadrando-se perfeitamente na hipótese do Art. 82, IV, da mesma lei. O SRP confere a agilidade necessária para que o Município atenda às determinações judiciais sem a necessidade de um novo e demorado processo licitatório a cada nova ordem.

## 2.2 - Da Pesquisa de Preços e o Uso da Tabela ABC FARMA:

O ponto central da presente análise reside na metodologia para estimativa do valor de referência da contratação. O Art. 23 da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de realizar uma **ampla pesquisa de preços**, a ser materializada em um mapa comparativo que considere diferentes fontes.

A utilização de tabelas referenciais, como a da ABC FARMA ou a da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), é admitida pela jurisprudência dos Tribunais de Contas. Contudo, seu uso é cercado de cautelas indispensáveis para garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

O Tribunal de Contas da União (TCU) e outros tribunais estaduais possuem entendimento consolidado de que a tabela ABC FARMA, por refletir preços de venda ao consumidor final, não pode ser adotada como o preço a ser pago pela Administração. Ela deve servir como **parâmetro máximo**, sobre o qual deve incidir um **desconto mínimo obrigatório** a ser ofertado pelos licitantes.

Nesse sentido, a jurisprudência aponta que:

É possível a adoção de tabelas como a ABC FARMA como parâmetro de preço de referência, desde que utilizadas em conjunto com diversas outras fontes para a formação de uma "cesta de preços aceitáveis" (TCE-MS - ATA DE REGISTRO DE PREÇO / ADMINISTRATIVO: 67052019 MS 1982882, Relator.: OSMAR DOMINGUES JERONYMO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE- MS n. 3074, de 10/03/2022)

A ausência de aplicação de um Coeficiente de Adequação de Preços (CAP) ou de um desconto sobre os preços de tabela pode configurar irregularidade, sendo necessária a adoção de medidas corretivas para assegurar a compatibilidade com os valores de mercado. (TCU

X



00485420128 Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de  
Julgamento: 15/04/2015)

A verificação da conformidade dos preços propostos com os praticados no mercado é um dever da comissão de licitação para evitar o superfaturamento. (TCU 00735220048, Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 10/11/2009)

Portanto, para que a utilização da tabela ABC FARMA seja considerada regular, é imperativo que o edital: a) Estabeleça que os valores da tabela são o **preço máximo admitido**; b) Exija dos licitantes a oferta de um **percentual de desconto mínimo** sobre a referida tabela, que será o critério de julgamento da proposta; c) Seja instruído com uma pesquisa de mercado mais ampla, que inclua, sempre que possível, preços de outras contratações públicas (Painel de Preços do Governo Federal, atas de outros entes), cotações com fornecedores e o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) definido pela CMED.

A combinação dessas fontes, com a exigência de desconto, é o que garante que a Administração não estará pagando um preço de varejo, mas sim um preço de venda por atacado, compatível com o volume e a natureza da compra pública.

No presente caso, no que diz respeito a exigência de desconto percentual sobre referida tabela, observa-se que a minuta de edital de **fls. 68/131**, previu como sendo **critério de julgamento das propostas a serem apresentadas, o critério de maior desconto**, cumprindo assim a recomendação legal. Já no que diz respeito a pesquisa de mercado, observa-se que as **fls. 26/47** dos autos do pregão em tela, foi também cumprido tal requisito.

### 3 – DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

**Art. 18.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:

+



I - a descrição da necessidade de contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;

IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do **edital** de licitação;

VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**;

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como **justificativa de exigências de qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de **qualificação econômico-financeira**, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei. (destaquei)

X



Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do **Estudo Técnico Preliminar**, instrumento este, também previsto no art. 7º do **Decreto Municipal de nº 018/2023**. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

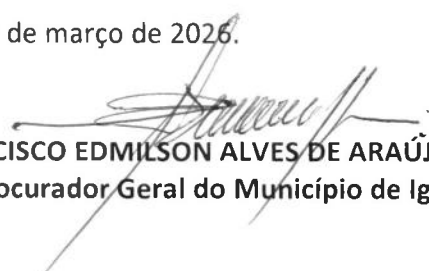
No presente caso, observa-se o devido respeito a fase de planejamento, com a devida elaboração do competente Estudo Técnico Preliminar – ETP de **fls. 06/14**, com a devida elaboração do mapa de riscos de **fls. 15/20**.

Como já citado no tópico anterior, os presentes autos consta a devida realização da pesquisa de preços de **fls. 26/47**, bem como, a devida elaboração do competente Termo de Referência de **fls. 55/66**, estando a fase de planejamento dos presentes autos em devida adequação aos ditames da Lei 14.133/2021 e demais regimentos internos do Município de Iguatu.

#### 4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, **OPINO, S.M.J**, pela aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato.

É o parecer.  
Iguatu/CE, 12 de março de 2026.



FRANCISCO EDMILSON ALVES DE ARAÚJO FILHO  
Procurador Geral do Município de Iguatu