

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios****Processo nº:** 5800.48127.2025.**Interessado:** LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS DE MACEIÓ - LACLIM.**Assunto:** COMPRA DE INSUMOS E CORRELATOS PARA USO LABORATORIAL.**PARECER Nº 194/2025/JCBF/PLCC/PGM**

EMENTA: SMS. DIREITO ADMINISTRATIVO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO POR ITEM. AQUISIÇÃO DE INSUMOS E CORRELATOS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS DE MACEIÓ (LACLIM). ANÁLISE JURÍDICA DA FASE INTERNA APÓS CUMPRIMENTO DE DILIGÊNCIAS. CONSTATAÇÃO DE REGULARIDADE DOS ATOS. VIABILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. LEI Nº 14.133/2021.

I – Trata-se de processo administrativo para formação de Registro de Preços visando a futura e eventual aquisição de insumos e correlatos laboratoriais para atender à demanda da Secretaria Municipal de Saúde, essencial à continuidade dos serviços de diagnóstico prestados à população.

II – A competência desta Procuradoria Geral do Município restringe-se à análise da legalidade dos atos praticados na fase interna do certame, notadamente após o retorno dos autos para saneamento de pendências apontadas em manifestação jurídica anterior. Aspectos de conveniência, oportunidade e mérito técnico são de exclusiva responsabilidade da autoridade gestora.

III – Verificou-se que as condicionantes estabelecidas no Despacho nº 275/2025/DAMB/PLCC/PGM (fls. 199-202) foram devidamente atendidas pela Secretaria demandante, com destaque para a apresentação de justificativas pormenorizadas para os quantitativos demandados, fundamentadas em relatórios de consumo e estatísticas de atendimento, sanando a principal irregularidade formal do procedimento;

IV - O processo encontra-se devidamente instruído com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços em conformidade com a legislação aplicável, autorização da autoridade competente e minutas de edital e anexos, demonstrando o cumprimento das exigências da Lei nº 14.133/2021 para a fase preparatória da licitação.

V – Atendimento aos requisitos legais. Aprovação condicionada à observância dos termos deste parecer (art. 69, §3º LOPGM).

1 RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo administrativo iniciado por solicitação do Laboratório de Análises Clínicas de Maceió (LACLIM), vinculado à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), para a instauração de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços, objetivando a aquisição de insumos e correlatos laboratoriais, conforme consta no Ofício nº 60/2025 – LACLIM/SMS (fls. 02).

A fase preparatória foi devidamente instruída com o Documento de Formalização da Demanda (fls. 19-24), Estudo Técnico Preliminar (fls. 05-18), vasta documentação comprobatória da demanda histórica de exames (fls. 25-64), pesquisa de preços (fls. 106-123) e Termo de Referência (fls. 89-102). O feito obteve a devida indicação de dotação orçamentária pela Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (fls. 127-128) e a declaração de disponibilidade financeira pela Diretoria do Fundo Municipal de Saúde (fls. 129). A autoridade competente da Pasta da Saúde, em despacho fundamentado (fls. 130-135), ratificou os atos da fase de planejamento e autorizou a contratação.

Subsequentemente, a Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió (ALICC) elaborou a minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos (fls. 139-192). Em seguida, os autos foram remetidos a esta Procuradoria Geral do Município para a análise de legalidade da fase interna, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Em análise preliminar, por meio do Despacho nº 275/2025/DAMB/PLCC/PGM (fls. 199-202), esta Procuradoria Especializada identificou a necessidade de saneamento de irregularidades, notadamente a ausência de fundamentação adequada para os quantitativos licitados e outras pendências formais. Em razão disso, o processo retornou à Secretaria Municipal de Saúde para as devidas correções.

Em resposta às exigências, a área técnica da SMS apresentou o Despacho de fls. 205-206, no qual detalha as justificativas para os quantitativos solicitados, amparando-se em dados estatísticos de atendimentos e na rotina operacional do laboratório, juntando, ainda, relatórios complementares de exames realizados (fls. 208-209). Após o cumprimento das diligências, o Secretário Municipal de Saúde encaminhou novamente os autos a esta Procuradoria (fls. 211) para análise e parecer conclusivo sobre a viabilidade de prosseguimento do feito.

É o que cumpre relatar.

2 ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO

2.1 COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE E RESSALVA QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS

Os autos foram enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014), que atribuiu no seu artigo 50 como de responsabilidade da Procuradoria especializada de licitações, contratos e convênios a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros.

É preciso ressaltar, desde logo, que a Procuradoria-Geral do Município não emite opinião em relação às necessidades técnicas, tais aspectos fogem do campo de conhecimento do profissional de direito.

Quantitativo e justificativa em relação ao planejamento são assuntos que dizem respeito única e exclusivamente ao gestor da pasta e a sua equipe, inclusive quanto à definição do objeto a ser contratado e da modalidade licitatória a ser escolhida. As decisões sobre a conveniência e a oportunidade da contratação cabe, sempre, ao gestor.

À assessoria jurídica compete apenas zelar pelo controle da legalidade e alertar aos gestores em relação às implicações que um ato lesivo ao erário pode ocasionar (responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa, penal, inclusive com tipificação específica na lei de licitações e administrativa).

Não é demais lembrar que, segundo o art. 1º da Lei Orgânica da PGM (Lei Delegada nº 02/2014), esta Assessoria jurídica tem como finalidade “preservação dos interesses públicos, o resguardo e o controle da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e demais princípios da Administração Pública” no Município de Maceió!

Registre-se que as declarações constantes nos autos, por serem oriundas de servidores públicos, possuem fé pública (interpretação que se extrai do art. 19, II, da Constituição da República e do art. 147, III, da Lei municipal n. 4.973/2000), responsabilizando-se, por elas, apenas o seu emissor.

Outrossim, tendo em vista que a autoridade administrativa responsável detalhou o objeto da contratação, e em razão dos vetores que norteiam a Administração Pública, entre os quais a presunção da boa-fé, da veracidade das informações prestadas por seus agentes e a fé pública dos atos administrativos, esta Assessoria Jurídica vem se pronunciar amparada nestas informações e estimativas prestadas nos autos sob análise.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feita tais ressalvas, passamos à análise mais detalhada do procedimento.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

2.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. Recomenda-se consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser reciclados; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares. **(RECOMENDAÇÃO).**

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessorado, portanto, a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa. No



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

caso dos autos, os critérios de sustentabilidade não foram definidos no Termo de Referência, conforme fls. 89-102.

2.3 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 da 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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. 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.

a) Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e rejeitos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP (fls. 05-18) de modo a contemplar todas as exigências legais e normativas, sendo conveniente ressaltar as que se seguem.

b) Descrição da Necessidade da Contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da Lei nº 14.133/2021.

No caso em tela, a necessidade administrativa foi inicialmente relatada no Ofício nº 60/2025 – LACLIM/SMS (fls. 02), que solicitou a abertura de processo licitatório para a aquisição de insumos e correlatos de uso laboratorial. A justificativa para a contratação foi pormenorizada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) (fls. 05-08) e no Documento de Formalização da Demanda (DFD) (fls. 19-24), e posteriormente complementada no Despacho de fls. 205-206. A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) demonstrou que a aquisição é essencial para a continuidade dos serviços de diagnóstico prestados pelo



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Laboratório de Análises Clínicas de Maceió (LACLIM) à população, abrangendo não apenas a unidade principal, mas também os postos de coleta distribuídos nas sete Unidades de Referência da capital, abrigos, Programa Saúde da Gente, coletas domiciliares e externas, e campanhas. A ausência desses materiais comprometeria a detecção precoce de agravos, a continuidade do tratamento de pacientes e a eficácia das ações de saúde primária.

c) Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração. O art. 44 da Lei nº 14.133/2021 determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto.

No presente processo, o Estudo Técnico Preliminar (fls. 09-10) e o Termo de Referência (fls. 91) indicam que foi realizado um levantamento de mercado para a aquisição dos insumos e correlatos. Embora o foco principal tenha sido a pesquisa de preços, a área técnica atestou que a solução escolhida (aquisição dos itens especificados) é a mais adequada para a continuidade dos serviços laboratoriais, considerando a demanda e o aumento dos serviços. A escolha dos tubos, por exemplo, priorizou a compatibilidade com os sistemas automatizados já implantados, visando eficácia operacional e sustentabilidade ambiental, conforme detalhado no Despacho de fls. 205-206.

d) Definição do Objeto

A definição do objeto licitatório é crucial para que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação. A clareza e objetividade na descrição do objeto são fundamentais para evitar restrições indevidas à competição e garantir que as características dos bens atendam plenamente às necessidades da Administração.

O objeto da presente licitação é a aquisição de insumos e correlatos para uso laboratorial, conforme detalhado no Estudo Técnico Preliminar (fls. 05-06, item 2) e no Termo de Referência (fls. 89-90, item 3). Os itens a serem adquiridos são:

- **Caixa Térmica:** Material Polietileno Alta Densidade e Poliuretano, Capacidade 45 a 50 L, com tampa articulada e alça telescópica (fls. 05, item 01);
- **Tubo Laboratório:** Tipo Centrífuga, Material Polipropileno, Fundo Cônico, Capacidade 12 ML, com tampa por pressão, graduado, estéril, apirogênico, livre de Dnase e Rnase, uso descartável, validade mínima de 2 anos (fls. 05, item 02);
- **Aplicação Venoso (SCALP):** Modelo Tipo Escalpe, Agulha Aço Inox, Diâmetro 23 GAU, com asa de fixação, tubo extensor, conector padrão com tampa, adaptador coleta a vácuo, sistema de segurança segundo NR/32, estéril, descartável, embalagem individual, validade mínima de 2 anos (fls. 06, item 03).

A descrição do objeto foi realizada de forma objetiva, com especificações usuais de mercado, visando garantir a qualidade e o desempenho necessários para os exames laboratoriais.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

d.1) Quantitativos Estimados

A definição dos quantitativos demandados é uma etapa que exige pormenorização e demonstração dos cálculos que levaram à estimativa, conforme art. 18, § 1º, IV, e art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021. Isso é importante para evitar superestimação ou subestimação, que podem gerar desperdícios ou desabastecimento.

Quanto à justificativa dos quantitativos, principal ponto de inconformidade apontado no despacho inicial (fls. 199-202), verifica-se que a Secretaria Municipal de Saúde logrou êxito em sanar a irregularidade. O Despacho de fls. 205-206 detalha a metodologia de cálculo, correlacionando a quantidade de insumos com a média de atendimentos diários (aproximadamente 700 pacientes), a utilização mínima de itens por paciente, e a demanda específica para diferentes tipos de exames e procedimentos.

Por exemplo, para os tubos de laboratório, a justificativa aponta que, com uma média diária de 700 pacientes e a utilização de, no mínimo, dois tubos por paciente, além da distribuição para unidades de coleta e postos de marcação, e considerando mais de 90 mil exames de urina realizados em 2024 (fls. 208-209), a solicitação de 150.000 tubos é suficiente para atender à demanda anual, com margem para distribuição e uso laboratorial. O quantitativo solicitado é para o consumo de 12 (doze) meses, com acréscimo de no mínimo 20% considerando possíveis perdas e/ou aumento no atendimento, amparado na média de atendimento realizada nos últimos 12 (doze) meses (fls. 09, 205-206).

A justificativa foi robustecida com a juntada de relatórios de produção laboratorial (fls. 208-209), que demonstram a evolução e o volume de exames realizados, atendendo, assim, à exigência de fundamentação.

d.2) Parcelamento do objeto da contratação

O princípio do parcelamento, previsto no art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021, determina que as aquisições da Administração Pública devem ser parceladas quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. O objetivo é ampliar a competição, evitar a concentração de mercado e aproveitar as peculiaridades do mercado local.

No presente caso, o objeto da contratação foi dividido em itens distintos (Caixa Térmica, Tubo Laboratório e SCALP), conforme listado no ETP (fls. 05-06) e no Termo de Referência (fls. 99-100). Essa divisão por itens permite a disputa e adjudicação independentes, o que se alinha ao princípio do parcelamento, uma vez que os bens são de naturezas distintas e podem ser fornecidos por diferentes empresas sem prejuízo à execução do objeto como um todo.

A adoção do critério de julgamento por menor preço por item (fls. 139) reforça a aplicação do parcelamento, buscando a proposta mais vantajosa para cada componente da aquisição.

e) Plano de Contratações Anual – PCA e Análise de Riscos

A fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual (PCA), conforme art. 18, caput, e art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021. O PCA é uma ferramenta de planejamento que visa racionalizar as contratações e alinhar as demandas ao planejamento estratégico da Administração. Além disso, a análise de riscos é um elemento obrigatório do planejamento, conforme art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021.

Em relação ao **Plano de Contratações Anual (PCA)**, embora o despacho inicial (fls. 200) tenha apontado a ausência de comprovação de que a contratação estava contemplada no PCA, uma reanálise dos autos demonstra que a exigência de planejamento encontra-se materialmente satisfeita. O Documento de Formalização da Demanda (fls. 19-24) e o Estudo Técnico Preliminar (fls. 05-18) demonstram um planejamento detalhado da necessidade, alinhado às atividades finalísticas da Secretaria.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Ademais, a contratação possui expressa conformidade orçamentária e financeira (fls. 127-129), evidenciando sua compatibilidade com as leis orçamentárias, o que atende à essência do art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021. **Recomenda-se, contudo, que para futuras contratações, a vinculação formal ao PCA seja explicitada nos autos, a fim de conferir maior transparência e aderência aos instrumentos de governança. (CONDICIONANTE)**

No que tange à **análise de riscos**, embora o despacho inicial (fls. 200) tenha apontado sua ausência, uma reanálise dos autos demonstra que o Estudo Técnico Preliminar original (fls. 13-15) já contemplava uma seção de "*Gerenciamento de Riscos*", com a identificação de possíveis danos, causas, ações preventivas e de contingência. Foram identificados riscos como "*Análise de Planejamento da Contratação*" (Risco 01), "*Fracasso, Anulação ou Revogação na Conclusão da Contratação*" (Risco 02), "*Planejamento no Processo de Aquisição*" (Risco 03) e "*Planejamento no Processo de Entrega*" (Risco 04), com suas respectivas probabilidades, impactos, ações preventivas e de contingência.

Considera-se que tal análise, embora sucinta, atende ao requisito do art. 18, X, da Lei de Licitações, sendo suficiente para a fase de planejamento da presente contratação, que envolve bens de consumo de uso rotineiro.

f) Orçamento Estimado e Pesquisa De Preços

O orçamento estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, com base em parâmetros definidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021. A prioridade deve ser dada a fontes oficiais, como o Painel de Preços e contratações similares.

Sobre a **pesquisa de preços**, a crítica contida no despacho anterior (fls. 200-201) foi superada pela verificação de que o relatório de cotação (fls. 106-112) e a planilha consolidada (fls. 113-114) demonstram a utilização prioritária de fontes oficiais, como o Painel de Preços e contratações de outros entes públicos (Parâmetros I e II da IN SEGES/ME nº 65/2021), em conformidade com os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 9.508/2023. A metodologia de cálculo da média aritmética para a formação do preço estimado foi devidamente explicitada e justificada (fls. 113), conferindo legalidade e economicidade à estimativa de valor. O valor total estimado da contratação resultou no montante de R\$ 203.644,81 (duzentos e três mil seiscientos e quarenta e quatro reais e oitenta e um centavos) (fls. 113).

g) Orçamento Sigiloso

A Administração pode optar pela realização de licitação com preservação das informações do orçamento estimado, desde que justificado, conforme estabelece o art. 24 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, a Minuta do Edital (fls. 139) e o Termo de Referência (fls. 91, item 6.3) revelam que a Administração optou por manter o orçamento estimado em caráter sigiloso, sendo tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances.

O Despacho do Secretário Municipal de Saúde (fls. 133-134, itens 23-29) apresenta a devida motivação para essa decisão, fundamentando-a na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública Municipal, incentivando a competitividade entre os licitantes e evitando que as ofertas gravitem em torno do valor fixado pela Administração, em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 394/2009, 1513/2013, 2080/2012, 2150/2015 e 903/2019 do Plenário).

h) Termo De Referência



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

O Termo de Referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, devendo conter os parâmetros e elementos descritivos exigidos pelo art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência (fls. 89-102 e 166-175) foi devidamente elaborado e juntado aos autos, contendo a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos, o modelo de execução e gestão do contrato, os critérios de medição e pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas de valor (em documento separado e classificado), e a adequação orçamentária.

O documento atende aos requisitos legais e normativos para a espécie.

i) Da Natureza Comum do Objeto da Licitação

A licitação na modalidade pregão é obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme art. 6º, XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021.

No presente processo, o Estudo Técnico Preliminar (fls. 11, item 5) e o Termo de Referência (fls. 91, item 7) atestam que os bens a serem adquiridos (insumos e correlatos laboratoriais) enquadram-se na classificação de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado. Essa classificação justifica a escolha da modalidade Pregão Eletrônico. Condições de Execução e Pagamento, das Garantias exigidas e ofertadas e das Condições de Recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no Termo de Referência colacionado aos autos.

j) Condições de Execução e Pagamento, das Garantias exigidas e ofertadas e das Condições de Recebimento

O planejamento da contratação deve contemplar a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, conforme art. 18, III, da Lei nº 14.133/2021.

As condições de fornecimento, pagamento e recebimento estão detalhadas no Termo de Referência (fls. 91-92, item 9; fls. 95, item 13) e na Minuta do Contrato (fls. 184-185, itens 1.2.1 e 6). O prazo para entrega é de até 30 (trinta) dias, contados do recebimento da Nota de Empenho/Ordem de Fornecimento. Os bens serão recebidos provisoriamente em 5 (cinco) dias úteis e definitivamente em 10 (dez) dias úteis, após verificação de conformidade.

Não haverá exigência de garantia contratual para a execução, mas todos os produtos devem possuir garantia do fabricante de, no mínimo, 12 (doze) meses (fls. 98, item 18).

k) Modalidade, Critério de Julgamento e Modo de Disputa

A fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem à definição da modalidade de licitação, do critério de julgamento e do modo de disputa, visando a seleção da proposta mais vantajosa, conforme art. 18, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

A Minuta do Edital (fls. 139) e o Termo de Referência (fls. 91, item 5) estabelecem que a licitação será realizada na modalidade Pregão Eletrônico, pelo sistema de Registro de Preços. O critério de



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

juízo será o de menor preço por item, e o modo de disputa será aberto e fechado, conforme art. 57 da Lei nº 14.133/2021. Essa combinação de parâmetros é adequada para a aquisição de bens comuns, buscando a economicidade e a competitividade.

I) Objetividade das exigências de qualificação técnica

As exigências de qualificação técnica devem ser objetivas e limitadas ao indispensável para garantir a capacidade do licitante de executar o objeto, conforme art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência (fls. 93, item 10) estabelece as exigências de qualificação técnica, que incluem:

- Atestado ou certidão expedida por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando fornecimento compatível com o objeto;
- Número de registro do produto junto à ANVISA e documento comprobatório de certificação junto ao INMETRO, quando aplicável.

Essas exigências são consideradas objetivas e pertinentes à natureza dos bens a serem adquiridos, visando assegurar a qualidade e a conformidade regulatória dos insumos laboratoriais.

m) Da necessidade de observância do art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e indicação de dotação orçamentária

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos exige que a fase preparatória do processo licitatório seja compatível com as leis orçamentárias, e que nenhuma contratação seja feita sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais, em observância ao art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O processo encontra-se devidamente instruído com a indicação de dotação orçamentária pela Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (fls. 127-128), que informou a subação 18001.10.302.0022.239309 ("*Aprimorar a Atenção Especializada Ambulatorial e Hospitalar*"), natureza da despesa 3.3.90.30 ("*Material de Consumo*") e fonte de recurso 1.6.00.000202 ("*Atenção Especializada*"). Além disso, a Diretoria do Fundo Municipal de Saúde declarou a disponibilidade financeira (fls. 129) no valor de R\$ 203.644,81, confirmando a adequação orçamentária e financeira do pleito com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA).

n) Autorização motivada do Gestor da Pasta

A autorização motivada do gestor da pasta é um requisito essencial da fase preparatória, devendo indicar os fatos e fundamentos jurídicos que autorizam a contratação, com aprovação expressa dos documentos de planejamento.

A autoridade competente da Pasta da Saúde, em despacho fundamentado (fls. 130-135), ratificou os atos da fase de planejamento, aprovando o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência, e autorizou a contratação. Com o saneamento das pendências apontadas no despacho inicial da PGM e o retorno dos autos para reanálise, o novo despacho de encaminhamento do Secretário Municipal de Saúde (fls. 211) complementa o ciclo de autorização, demonstrando a ciência e a concordância da autoridade com as adequações realizadas, restando cumprido o requisito de motivação dos atos administrativos.

3. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

A minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos (fls. 139-192) foram elaborados em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, definindo claramente o objeto, a modalidade de pregão eletrônico, o critério de julgamento por menor preço por item, o modo de disputa, as regras de participação, os requisitos de habilitação e as cláusulas da futura Ata de Registro de Preços e do contrato, assegurando a legalidade do instrumento convocatório.

3.1 DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, salvo as exceções legalmente previstas.

A Minuta do Edital (fls. 143, item 2.12) elenca as vedações à participação, que se referem a situações de impedimento legal (sanções, conflito de interesses, vínculo com a Administração, etc.) ou de inidoneidade, em conformidade com a legislação vigente. Não foram identificadas restrições indevidas ou que comprometam o caráter competitivo do certame.

3.2 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

A Lei Complementar nº 123/2006, com as alterações da Lei Complementar nº 147/2014, e o art. 4º da Lei nº 14.133/2021, estabelecem tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e cooperativas equiparadas nas contratações públicas.

A Minuta do Edital (fls. 141-142, itens 2.5 a 2.11) prevê o tratamento favorecido para ME e EPP, incluindo a participação exclusiva para esses portes de empresa em itens específicos e a reserva de cota de até 25% do objeto para contratação de ME/EPP, conforme a Planilha de Cota Reservada (fls. 115). As regras para desempate e para a adjudicação da cota reservada em caso de ausência de vencedor foram devidamente estabelecidas, em consonância com a Lei Complementar nº 123/2006 e o Decreto Municipal nº 8.557/2018.

3.3 MARGENS DE PREFERÊNCIA

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 26, faculta à Administração o estabelecimento de margens de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, bem como para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.

No presente caso, a Minuta do Edital (fls. 139) não estabelece margens de preferência. Trata-se de uma faculdade da Administração, e a ausência de sua previsão não configura irregularidade, especialmente em um certame que busca a maior competitividade e economicidade.

3.4 CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece a obrigatoriedade de previsão, no edital, de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado.

A minuta do Termo de Contrato (fls. 185, item 7) contém a cláusula de reajuste, prevendo que os preços inicialmente contratados são fixos e irrealizáveis no prazo de um ano, contado da data do orçamento estimado. Após esse período, os preços serão reajustados mediante a aplicação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), aferido pelo IBGE, ou índice que venha a substituí-lo, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, em conformidade com a exigência legal.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

4. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – DOCUMENTO ANEXO AO EDITAL

A Ata de Registro de Preços (ARP) é o documento vinculativo e obrigatório decorrente do Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado pelo Decreto Municipal nº 9.514/2023.

A Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 176-183), anexa ao Edital, foi analisada e encontra-se em conformidade com as disposições do Decreto Municipal nº 9.514/2023 e da Lei nº 14.133/2021. Ela define o objeto, os preços, especificações e quantitativos registrados, o prazo de validade (1 ano, prorrogável por igual período), as condições de utilização por órgãos não participantes, as regras de remanejamento, as obrigações do órgão gerenciador, dos órgãos participantes e do fornecedor beneficiário, bem como as condições de revisão e cancelamento da ata e as penalidades aplicáveis.

A justificativa para a utilização do SRP foi apresentada no ETP e TR, e o procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP) foi considerado atendido, conforme Despacho nº 328/2025/DELCC (fls. 196).

5. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021 estabelecem os requisitos para a designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei, incluindo o agente de contratação (pregoeiro) e a equipe de apoio, com observância do princípio da segregação de funções.

O Despacho nº 312/2025/DELCC (fls. 137) designou a Agente de Contratação Pâmela Correia Moura para elaborar a minuta do edital, indicando a formalização da equipe responsável pela condução do certame. Presume-se que os agentes designados preenchem os requisitos legais de qualificação e que o princípio da segregação de funções foi observado, conforme atestado pela Administração.

6. DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta do termo de contrato deve observar os requisitos estabelecidos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que detalha as cláusulas essenciais do instrumento contratual.

A minuta do Termo de Contrato (fls. 184-191), anexa ao Edital, foi analisada e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas para a espécie. Inclui a definição do objeto, vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão, subcontratação (não admitida), preço, pagamento, reajuste, obrigações das partes, garantia de execução (não exigida), infrações e sanções administrativas, extinção contratual e dotação orçamentária. A minuta está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

7. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

A Lei nº 14.133/2021 exige a ampla publicidade do edital de licitação e de seus anexos, bem como do termo de contrato, por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e outros sítios eletrônicos oficiais.

A Minuta do Edital (fls. 165, item 12.20) e a Minuta do Termo de Contrato (fls. 191, item 16) preveem a divulgação do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no endereço eletrônico oficial do Município de Maceió. Essa previsão atende aos requisitos dos arts. 54 e 94 da Lei nº 14.133/2021, garantindo a transparência e o acesso público às informações do certame e da futura contratação.

Assim, constata-se que o processo foi devidamente saneado, encontrando-se apto para prosseguir à sua fase externa.



MUNICÍPIO DE
MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL

Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e considerando que as irregularidades formais apontadas no Despacho nº 275/2025/DAMB/PLCC/PGM foram devidamente sanadas pela Secretaria Municipal de Saúde, esta Procuradoria Especializada em Licitações, Contratos e Convênios opina pela **regularidade** do procedimento e pela **viabilidade jurídica do prosseguimento** do Pregão Eletrônico para Registro de Preços, com vistas à aquisição de insumos e correlatos para uso laboratorial.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Remetam-se os autos à Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió – **ALICC** para a adoção das providências necessárias à deflagração do certame.

Maceió, em 08 de setembro de 2025.

JOSÉ CAVALCANTI DE BARROS FILHO
PROCURADOR CHEFE DA PLCC – MATRÍCULA Nº 14963-2