



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Processo nº: 5800.37915.2025.

Interessado: COORDENAÇÃO DE FARMACIA E BIOQUIMICA - SMS.

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO DE DIETAS, SUPLEMENTOS E MÓDULOS PARA CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS.

PARECER Nº 115/2025/JCBF/PLCC/PGM

EMENTA: ALICC. DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO. AQUISIÇÃO DE DIETAS, SUPLEMENTOS E MÓDULOS PARA CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS. ANÁLISE DE MINUTA DO EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO TERMO CONTRATUAL. LEI Nº 14.133/2021; IN SEGES/ME N. 65/2021; DECRETO MUNICIPAL Nº 9.514/2023.

I – Registro de Preços para futura e eventual AQUISIÇÃO DE DIETAS, SUPLEMENTOS E MÓDULOS PARA CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS, para atender os diversos órgãos da administração pública de Maceió.

II – Competência da PGM para a análise das minutas do edital e termo de contrato e ressalvas quanto aos aspectos técnicos e econômicos.

III – Premissas Gerais para a realização de pregão eletrônico: critérios de sustentabilidade; planejamento da contratação; estudo técnico preliminar; enquadramento do objeto como sendo bem comum; termo de referência; designação do pregoeiro e da equipe de apoio; autorização motivada, minutas do edital e anexos; publicação em sítio eletrônico do Município de Maceió e no DOM;

IV - Premissas Específicas para ata de registro de preços: justificativa da utilização do SRP; realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP; juntada da minuta de Edital, de ata de registro de preços e contrato; designação de agentes públicos; publicidade do edital e termo de contrato.

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

1 RELATÓRIO

Cuidam-se, os autos ora analisados, de procedimento administrativo instaurado pelo Memorando nº. 28/2025 - SMS / COORDENACAO GERAL DE FARMACIA E BIOQUIMICA – CGFB, datado de 10 de abril de 2025, (fls. 02-03) do Coordenador Geral de Farmácia e Bioquímica - SMS, **visando à formalização de ata de Registro de Preços para futura e eventual AQUISIÇÃO DE DIETAS, SUPLEMENTOS E MÓDULOS PARA CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS, para atender os diversos órgãos da administração pública de Maceió.**

Os autos foram encaminhados em volume único, com 198 (cento e noventa e oito) páginas contendo diversos documentos descritos e numerados 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.

Eis o relatório, em síntese.

2 ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO

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



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

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).



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

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 recicláveis; 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 caso dos autos, os critérios de sustentabilidade foram definidos no Termo de Referência.

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:



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

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;



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.

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 NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021). **(CONDICIONANTE)**.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

No caso em tela, a necessidade administrativa foi brevemente relatada no Memorando nº. 28/2025 - SMS / COORDENACAO GERAL DE FARMACIA E BIOQUIMICA - CGFB, da SMS. Tal documento compreende abertura de procedimento licitatório para futura e eventual AQUISIÇÃO DE DIETAS, SUPLEMENTOS E MÓDULOS PARA CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS, visando o atendimento às demandas previstas para o ano de 2025.

Imprescindível se faz que tais pontos sejam aprofundados no ETP, especialmente no que tange à descrição pormenorizada da necessidade da contratação, em atenção ao art. 18, I e §1º, I da NLLC. **(CONDICIONANTE).**

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, de 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. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Ou seja, o ETP deve ser claro ao demonstrar que a decisão pelo Registro de Preços para futura e eventual AQUISIÇÃO DE DIETAS, SUPLEMENTOS E MÓDULOS PARA CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS, visando o atendimento às demandas previstas para o ano de 2025 não é meramente uma preferência pré-estabelecida, mas sim o resultado de um processo de avaliação criterioso e embasado que confirma a superioridade dessa opção em termo de eficácia, sustentabilidade e promoção das condições ideais para a SMS. (CONDICIONANTE).

d) Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que originou o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a em objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.



MUNICÍPIO DE
MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL

Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, a equipe técnica responsável deverá atestar que as especificações correspondem àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente. **(CONDICIONANTE)**.

d.1) Quantitativos Estimados

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciam a correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Relevante pontuar que, ainda que se trate de Registro de Preços, o planejamento - o estudo técnico baseado na racionalidade não é mera formalidade. Pelo contrário, é um instrumento essencial da administração, que deve demonstrar congruência entre as necessidades do Poder Público e as quantidades a serem adquiridas, e que é igualmente importante para melhor elaboração das propostas dos licitantes.

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação não está suficientemente demonstrada, conforme Estudo de Estimativa de Quantidades, ETP, fls. 11-15 “*A Secretaria Municipal de Saúde de Maceió necessita adquirir dietas enterais, suplementos e módulos nutricionais para atendimento das demandas judiciais*”.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Por fim, convém alertar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.



Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

$$(\dots)$$

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...) (grifou-se)

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes:

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens seja considerado indivisível, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for



§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

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

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

No caso concreto, o Termo de Referência apresentado pela ALICC, constante às fls. 79-103, menciona que *“O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual, de modo que a fundamentação da contratação se encontra pormenorizada no documento de formalização de demanda – DFD/IRP, sendo elemento essencial para positivar as informações preliminares da futura contratação, nos termos art. 6º, inciso XXIII, alínea ‘b’, da Lei nº 14.133/2021”*.

No tocante à análise de riscos, não foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, em desatenção ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021. **(CONDICIONANTE)**.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
(...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. A IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

2. Embora não estejam presentes nos autos os *prints* das pesquisas de preços realizadas nos sítios oficiais, em atenção ao §1º do art. 5º da Instrução Normativa referida, o DESPACHO Nº 073/2025 do Setor de Compras da ALICC, constante nas fls. 71-77, certifica que a pesquisa de preços foi conduzida no Pannel de Preços, entre outros sistemas, sem sucesso. Dado que essa informação provém de um servidor público, presume-se que a pesquisa foi executada de acordo com os critérios prioritários estabelecidos pela IN 65/2021. No entanto, **recomenda-se que, para a instrução de processos futuros, sejam anexados aos autos os *prints* das pesquisas realizadas, ainda que sem êxito, garantindo o bom andamento do feito. (RECOMENDAÇÃO)**

g) Orçamento Sigiloso

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

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI, o ETP deve tratar da 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, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

Desse modo, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

Convém ressaltar que, em caso de adoção do critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável deve constar obrigatoriamente do edital da licitação, ou seja, não é possível adoção de orçamento sigiloso (cf. art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso concreto, a instrução processual revela que a Administração optou por postergar a divulgação do orçamento estimado (Termo de Referência - fls. 79-103), sem ter apresentado justificativa para tanto, o que demanda providências para o fim de atender o disposto no art. 24 da Lei nº 14.133, de 2021, acima reproduzido. **(CONDICIONANTE)**.

h) Termo De Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
 - b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
 - c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
 - d) requisitos da contratação;
 - e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
 - f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
 - g) critérios de medição e de pagamento;
 - h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
 - i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
 - j) adequação orçamentária;
- (...)

O termo de referência foi juntado aos autos, fls. 79-103, e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

i) Da Natureza Comum do Objeto da Licitação

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

Confirma-se que a declaração supramencionada foi devidamente realizada no item 4.4 do Termo de Referência colacionado às fls. 79-103.

j) 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.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

k) Modalidade, Critério de Julgamento e Modo de Disputa

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) modalidade de licitação;
- II) critério de julgamento;
- III) modo de disputa; e
- IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, sendo conveniente ressaltar que a pretensa aquisição dar-se-á pela modalidade pregão, em sua forma eletrônica, tendo como critério de julgamento e classificação de propostas, o menor preço, por item, com o modo de disputa “aberto” (fls. 79-103).

l) Objetividade das exigências de qualificação técnica

Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

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

Em cumprimento ao art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser juntada declaração informando que a despesa se adéqua orçamentária e financeiramente à Lei Orçamentária Anual – LOA e é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (CONDICIONANTE).

Quanto à indicação da dotação orçamentária que será utilizada para cobrir as despesas decorrentes da pretendida contratação pelo Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 2º do Decreto Municipal Nº 9.514/2023, deverá ser juntada em momento oportuno.

Deverá ser juntada a reserva orçamentária no momento oportuno.

n) Autorização motivada do Gestor da Pasta



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Em termos práticos, a autorização motivada trata da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que autoriza ou determina a contratação, devendo ser explícita, clara e congruente (Lei nº 9.784/1999, art. 50). Nesse sentido, deverá conter, ao menos, a aprovação expressa do Projeto Básico, Termo de Referência ou instrumento equivalente e respectivos anexos, manifestando-se quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; justificando ainda a necessidade de contratação, a definição do objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

O Despacho Motivado foi juntado aos autos às fls. 16-17. No entanto, é imprescindível sua retificação e complementação, tendo em vista que várias condições foram estabelecidas após sua inclusão. **(CONDICIONANTE)**.

3. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

De acordo com o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, o Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Para a adoção da modalidade pregão, conforme o art. 29 da referida Lei, o objeto a ser licitado deverá possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vejam os requisitos legais:

EXISTÊNCIA	SITUAÇÃO	INDICAÇÃO
A definição do objeto foi realizada por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso (Art. 18, Inciso II)?	Sim	-
De acordo com o art. 23 da Lei, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. O valor estimado foi definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros indicados no §1º do art. 23, adotados de forma combinada ou não?	Sim	-
A minuta prevê a necessidade de adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, “j” da Lei nº 14.133/2021), especificando a dotação orçamentária com o elemento de despesa e a fonte? O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias. Sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa o art. 150 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que nenhuma contratação poderá ser feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação.	Não	Previsão não localizada
Houve especificação do sistema eletrônico de licitações que será utilizado para realizar a disputa? O edital estará disponível nas páginas do Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP? (art. 175, §1º).	Em parte	Não disponível no PNCP
Caberá ao licitante acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.	Sim	
Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, ou para solicitar esclarecimentos e providências sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.	Sim	



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Sobre as condições da licitação, a Minuta de Edital prevê que a licitação e a contratação dela decorrente são reguladas pelas condições específicas e gerais do pregão e pelo disposto nos demais anexos do edital, e que a licitação será regida pela Lei Federal n.º 14.133, de 2021, pela Lei Complementar Federal n.º 123, de 2006, bem como as suas devidas alterações?	Em parte	Previsão não localizada – reguladas pelas condições específicas e gerais e pelo disposto nos demais anexos do edital.
A minuta prevê o critério de aceitabilidade de preços e critério de julgamento das propostas?	Não atendido	Previsão não localizada
A minuta prevê que o prazo de validade das propostas deverá constar no Descritivo das Propostas de Preços, não podendo ser inferior ao fixado no próprio edital?	Em parte	Vedação de que o prazo de validade das propostas não pode ser inferior ao fixado no edital – Previsão não localizada
Será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as MEs/EPPs. Sendo empate as situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço (art. 44, LC nº 123/2006). Seguido da aplicação do critério estabelecido no art. 60, da Lei nº 14.133/2021, se não houver licitante que atenda à primeira hipótese.	Sim	
Deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MEs/EPPs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$80.000,00 (art. 48, I, LC nº 123/2006)	Sim	
Deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de MEs/EPPs (art. 48, III, LC nº 123/2006)	Sim	
Deverá prever que, na hipótese de não haver licitantes da cota reservada interessados (licitação deserta ou fracassada), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal (art. 13-A, §1º DM nº 8.557/2018)	Não	Previsão não localizada
Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço (art. 8º, §3º DM nº 8.557/2018 e LC nº 123/2006)	Não	Previsão não localizada
Prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente (art. 13-A, §4º, DM nº 8.557/2018 e LC nº 123/2006)	Não	Previsão não localizada
Poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de MEs/EPPs (art. 48, II, LC nº 123/2006)	Faculdade	
Os processos licitatórios exclusivos para aquisição de bens e serviços de natureza divisíveis e as cotas de até 25%, poderão ser destinados às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no município de Maceió - AL, capazes de cumprir com as exigências estabelecidas no instrumento convocatório quando existentes em número igual ou superior a 03 (três), devendo, em caso contrário, serem ampliados às microempresas e empresas de pequeno porte regionais, e em último caso, aquelas sediadas em municípios situados no Estado de Alagoas (art. 12, §1º, DM nº 8.557/2018). Nesse caso, a priorização somente se dará até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, para as MEs/EPPs sediadas no Município de Maceió – AL. Não tendo MEs/EPPs sediadas no Município de Maceió – AL, cuja proposta esteja no limite de 10% (dez por cento) previsto neste parágrafo, a prioridade poderá ser dada para as microempresas e empresas de pequeno porte regionais e, em último caso, aquelas sediadas em municípios situados no Estado de Alagoas.	Faculdade	
Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput do artigo 17, da Lei n. 14.133/2021, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.	Faculdade	
Tendo em vista que o juízo acerca da admissão ou não das empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto e deverá estar devidamente justificado no procedimento licitatório, a Minuta de Edital impôs o regramento para esta situação? Há justificativa?	Não observado	
No presente caso, se aplica o Programa de Integridade, disposto no § 4º do art. 25 da Lei Federal n.º 14.133/2021, que trata de fornecimentos de grande vulto?	Prejudicado	

Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Há previsão de utilização do sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento?	Sim	
Estão descritos de forma detalhada os procedimentos relativos à abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances?	Sim	
A apresentação da proposta e os documentos de habilitação serão encaminhados exclusivamente por meio de sistema eletrônico?	Sim	
Foi previsto todo o procedimento para os recursos, inclusive especificando o prazo e o meio, obedecido o previsto nos arts. 164 e seguintes da Lei Federal n.º 14.133/2021?	Sim	
Prazo para a apresentação das propostas, não inferior a 8 (oito) dias úteis quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto; 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas no item anterior. (art. 55 da Lei n. 14.133/21).	Não atendido	Previsão não localizada
Requisitos de habilitação:	Atendido	TR
Habilitação jurídica	Atendido	TR
Regularidade fiscal e trabalhista	Atendido	TR
Qualificação técnica	Atendido	TR
Qualificação econômico-financeira	Atendido	TR
Cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF	Atendido	
Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.	Atendido	
Homologação de Adjudicação	Não atendido	Previsão não localizada
Sanções	Atendido	TR
Critério de reajuste	Atendido	TR
Regras sobre assinatura do contrato ou da ata de registro de preços	Não atendido	Previsão não localizada
Ressalva quanto à necessidade de justificativa para prorrogação do prazo para a assinatura da ata de registro de preços e informação sobre a penalidade (arts. 13 DM nº 9.514/2023)	Não atendido	Previsão não localizada

Assim, para que a Minuta de Edital se encontre de acordo com as normas aplicáveis e possa ser considerada aprovada, deve-se complementar os itens que se encontram com a designação “**não atendido**” ou “**atendido em parte**”. (CONDICIONANTE).

3.1 DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 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, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;



§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

IV - o objeto da licitação refere-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

3.2 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso:



- (grifou-se)



DocID: 16924592-8



Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

No caso concreto, a minuta do edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência, sendo conveniente ressaltar que se trata de uma faculdade da Administração.

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso concreto, a minuta do edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice IPCA de reajustamento de preço conforme exigência legal.

Antes do pronunciamento específico sobre a aprovação da minuta, é necessário tecer alguns esclarecimentos sobre o SRP, procedimento que encontra autorização legislativa no inc. IV do art. 78, da Lei nº 14.133/2021, que o normatiza de forma mínima, não obstante de aplicação imediata (apesar de existir em seu texto a expressão “obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”).

Como dito acima, apesar da autoaplicabilidade do SRP, há possibilidade dele ser regulamentado por Decreto do chefe do Poder Executivo, o que foi realizado pelo Município de Maceió/AL, através do Decreto Municipal nº 9.514/2023.

Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento se enquadra nas hipóteses indicadas no art. 5º do Decreto Municipal nº 9.514/2023:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Outro ponto importante termos do art. 6º do Decreto Municipal nº 9.514/2023¹, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Após essas breves considerações necessárias, passa-se a analisar a minuta da ata de registro de preços, constante no Anexo II do Edital (art. 11º, XVI, DM nº 9.514/2023), com base nos ditames do decreto supramencionado:

¹Art. 6º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado pela ALICC. § 1º O procedimento previsto no caput será publicado no DOM.



Assim, para que a minuta da Ata se encontre de acordo com as normas aplicáveis e possa ser considerada aprovada, deve-se complementar os itens que se encontram com a designação “não atendido” ou “atendido em parte”. **(CONDICIONANTE)**.

Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência



§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

Lei nº 14.133, de 2021

$$(\dots)$$

(...)

(grifou-se)

Um ponto de atenção. É prudente revisar a disposição contida na Minuta de Contrato, que trata da prorrogação do contrato sem a formalização de um aditivo em situações em que o serviço não seja finalizado no prazo acordado. Em um contexto de precaução e conformidade com os princípios de contratação pública, recomenda-se a supressão desta cláusula. **(CONDICIONANTE)**.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

7. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos a obrigatória divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam os art. 54 e art. 94 da Lei nº 14.133/2021. **(CONDICIONANTE)**.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021. **(CONDICIONANTE)**.

8. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base no artigo 69, §3º da Lei Delegada nº 02/2014, opina-se pela **viabilidade, condicionada ao atendimento das recomendações realizadas neste parecer, do procedimento de pregão eletrônico visando à formalização de ata de registro de preços**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 9.514/2023, e *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros*, nos termos da fundamentação supra, desde que cumpridas previamente as condicionantes/recomendações indicadas no corpo do presente Parecer.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sigam os presentes autos à **ALICC** para conhecimento e providências pertinentes ao feito.

Maceió, em 11 de junho de 2025.

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

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios****Processo Nº:** 5800.25261-2025**Interessado:** Coordenação de Farmácia e Bioquímica - SMS.**Assunto:** Processo administrativo objetivando a aquisição de dietas, suplementos.**PARECER Nº 127/2025/JCBF/PLCC/PGM**

EMENTA: SMS. DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO POR ITEM. ANÁLISE DE MINUTA DO EDITAL E DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO. LEI Nº 14.133/2021. DECRETOS MUNICIPAIS Nº9.506/2023; Nº 9.514/2023; DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023;

I – Ata de Registro de Preços, mediante pregão eletrônico, para futuro e eventual fornecimento de dietas enterais, suplementos e módulos nutricionais para atendimento das demandas judiciais.

II – Competência da PLCC/PGM para a análise das minutas do edital e termo de contrato e ressalvas quanto aos aspectos técnicos e econômicos;

III – Premissas Gerais para a realização de pregão eletrônico: enquadramento do objeto como sendo bem comum; estudo técnico preliminar; termo de referência; designação do pregoeiro e da equipe de apoio; autorização motivada, minutas do edital e anexos; publicação em sítio eletrônico do Município de Maceió e no DOM;

IV – Premissas Específicas para ata de registro de preços: justificativa da utilização do SRP; realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP; juntada da minuta da ata de registro de preços;

V – Atendimento aos requisitos legais. Aprovação condicionada à observância dos termos deste parecer¹ (art. 69, §3º LOPGM).

1 RELATÓRIO

Cuidam-se, os autos ora analisados, de procedimento administrativo, instaurado pelo Sr. Paulo Anderson Silva Gomes, Coordenador Geral de Farmácia e Bioquímica da Secretaria Municipal de Saúde de Maceió - SMS, por intermédio do Memorando n. 19/2025 - SMS/Coordenação Geral de Farmácia e Bioquímica - CGFB, datado de 14 de março de 2025, visando à **formalização de ata de registro de preços para futuro e eventual fornecimento de dietas enterais, suplementos e módulos nutricionais para atendimento das demandas judiciais**, conforme condições e especificações estabelecidas nos autos.

A Instrução Normativa SEGES/Ministério da Economia nº 65, de 07 de julho de 2021, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

¹ Este parecer foi desenvolvido tendo como parâmetro o modelo sugerido no Portal de Compras Governamentais do Governo Federal <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/gestorpublico/1272-contratacoes-emergenciais-de-insumos-de-saude-como-montar-o-seu-processo>>; bem como o modelo desenvolvido pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos – CNMLC da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União constante no site da Advocacia-Geral da União <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837>.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Inicialmente, destaco que os autos foram encaminhados via SUPE em um volume, com 279 páginas contendo diversos documentos descritos e enumerados ao longo do parecer.

Após promover uma análise dos autos e de toda documentação colacionada ao presente, esta Procuradoria Geral do Município de Maceió/AL, através da Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios, analisa a observância da legalidade à luz do ordenamento jurídico vigente.

Eis o relatório, em síntese.

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. 54 da Lei nº 14133/2021, 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 contrato e da modalidade licitatória a ser escolhida, sendo este parecer meramente opinativo. 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.

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

2.2 ANÁLISE DOS REQUISITOS DO PREGÃO ELETRÔNICO

Sabe-se que a modalidade pregão eletrônico (art.29 da 14.133/2021) é cabível sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por



MUNICÍPIO DE
MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL

Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

meio de especificações usuais de mercado. Ademais, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art.17 da Lei 14.133/2021.

Se não for o caso de enquadramento da situação descrita acima, os autos deverão retornar com a devida adequação da nova modalidade licitatória.

Quanto à análise dos documentos e anexos por esta Assessoria Jurídica, a saber, as minutas do edital e do contrato de licitação, nesta fase preparatória do processo licitatório, momento inicial em que não há a participação de terceiros, mas, tão-somente, de providências administrativas a cargo do órgão administrativo, exigem-se, como documentos necessários, os listados pelo art. 18, da Lei 14.133/2021, confirmam-se:

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.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

a) Aspectos formais

Inicialmente, verifica-se que o procedimento atendeu ao que preceitua o art. 18, da Lei nº 14.133/2021, estando autuado, protocolado.

b) Definição do quantitativo amparado em estudos técnicos

A definição do quantitativo é importante na medida em que visa propiciar o valor do objeto da contratação de forma mais apurada, tendo em vista que há tanto a possibilidade de economia de escala, como a impossibilidade de execução do objeto no valor avençado em função da superestimação do quantitativo, sem contar a realização de novos custosos e morosos procedimentos licitatórios e, talvez o mais importante, os possíveis desperdícios diante de contratações desnecessárias. O §1º do art.18 da Lei 14.133/2021 e o Decreto Municipal 9.506, de 19 de julho de 2023 estabelece critérios para elaboração do Estudo Técnico Preliminar-ETP.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Desta feita, o §1º do art.18 da Lei 14.133/2021 elencou os elementos necessários para elaboração do estudo técnico preliminar:

§ 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 refugos, quando aplicável;

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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Da análise dos autos, constatou que o propósito da aquisição do objeto (dietas enterais, suplementos e módulos nutricionais) consiste “pela necessidade de cumprimento de decisões judiciais para atendimento às demandas previstas para o ano de 2025, incluindo formulações específicas e, em alguns casos, preferências de sabor.” (fl. 215, 2.11)

O estudo ou levantamento simplificado da estimativa do quantitativo (fls. 19/20, item 11) sobre a necessidade do objeto, apresentou dados quantitativos para a pretensa aquisição, portanto, o ETP está alinhado em parte ao que preceitua o §1º, do art.18 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, constata-se que a justificativa acerca do quantitativo dos itens se encontra em parte, amparada em estudo/levantamento acerca da real necessidade a ser suprida consoante os termos do §1º, do art.18 da Lei nº 14.133/2021, não havendo, portanto, a regularidade formal do procedimento. **(CONDICIONANTE)**

c) Estabelecimento de Termo de Referência

Para realizar qualquer tipo de contratação, é imprescindível que a Administração Pública confeccione um termo de referência (art.40, §1º da Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 9.506, de 19 de julho de 2023), mesmo porque se insere na **necessidade de planejamento - corolário do princípio da eficiência** (art. 37, caput, CF), *tencionado a substituir critérios individuais, improvisações e empirismos por métodos planejados e testados* - das ações administrativas.

No que toca à elaboração do Termo de Referência, o art. 40, §1º da Lei nº 14.133/2021, dispõe que:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Já o art. 6º, inciso XXIII, traz a seguinte definição:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária

Verifica-se a **presença** do termo de referência nas fls. 212/242.

A recomendação mais importante é descrever detalhadamente o objeto a ser contratado, com todas as especificações necessárias e suficientes para garantir a qualidade da contratação, levando em consideração as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei nº 4.150/1962. Entretanto, é vedada a indicação de marca, características ou especificações exclusivas, salvo se justificada tecnicamente no processo (Acórdão 2300/2007 Plenário, TCU), quando deverá ser seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”. Deve ainda observar o princípio da padronização que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas (CGU/AGU).

Em sendo assim, e considerando a ausência de conhecimentos técnicos por parte da PLCC/PGM, deve a equipe técnica responsável pela elaboração dos autos verificar e atestar que a definição do objeto atendeu às orientações exaradas acima, bem como que as especificações dos itens não geram restrição a participação do certame (**CONDICIONANTES**).

Ainda quanto ao Termo de Referência, em caso de exigência de laudos e certificações para os produtos que se pretende adquirir, é necessário que se providencie parecer técnico com as devidas justificativas para tais exigências, uma vez que poderão provocar restrições na participação do certame, conforme vasto entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2392/2006, 2378/2007, 555/2008, 1846/2010 e 61/2013-Plenário e 7737/2011-2ª Câmara).

No caso dos autos, não foi observada a exigência de certificados e quando solicitado, deverá ser providenciado parecer técnico com as devidas justificativas para tais exigências ou proceder com a sua exclusão.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Outro ponto de extrema importância é a indicação da relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária (**CONDICIONANTE**).

d) Estimativa de custos e justificativa de preços

Outro ponto digno de nota se refere à estimativa de preço. Apesar de não ser de responsabilidade desta Procuradoria, teceremos algumas considerações a serem observadas em relação à cotação de preço de fls. 34/139.

A estimativa do preço é aspecto fundamental do processo de contratação pública e, por isso mesmo, deve – ou deveria – demandar redobrada atenção dos agentes envolvidos. Pois é justamente na estimativa do preço que se encontram problemas como sobre preço e ato antieconômico, causando prejuízos ao interesse público com danos ao erário. O art.23 da Lei nº 14.133/2021 trouxe regras para obtenção do valor estimado. A saber:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Presencia-se nos autos, que o preço de referência foi confeccionado a partir da cotação de preços no mercado presentes às fls. 34/139, realizada pelo Setor de Compras, em que se chegou a estimativa de valor orçado em R\$ 4.523.081,60 (quatro milhões quinhentos e vinte e três mil e oitenta e um reais e sessenta centavos), para a pretensa aquisição.

Em relação à justificativa do preço, ressaltamos que ela não se confunde com a estimativa de preço prevista, que deve vir acompanhada das devidas considerações, apresentando informações sobre qual a fonte de pesquisa, qual a forma de consulta, quantas empresas foram consultadas, os potenciais fornecedores, indicar a juntada dos documentos, registrar os dados das empresas e dificuldades encontradas, declarar que observou a Instrução Normativa Nº65, de 7 de julho de 2021-da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia-SEGE/ME e demais observações que considerar pertinentes. (**CONDICIONANTE**)

Verifica-se que, pelos documentos acostados, estão preenchidos os requisitos constantes nos supramencionados diplomas normativos, a saber:

EXIGÊNCIA	CLÁUSULA	SITUAÇÃO
A pesquisa de preço foi realizada seguindo a instrução normativa nº 65/2021, de 07/07/2021, do Ministério da Economia?	Fls. 133/139	Atendido
Quando da utilização de método de pesquisa diferente do disposto no § 1º do art. 5º da IN 65/2021, esta situação deverá ser justificada (Obs.: Deverão	Fls. 133/139	Atendido



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II)		
No caso de pesquisa com menos de três preços válidos, foi apresentada justificativa e aprovada pela autoridade competente? (art. 6º, § 5º da IN 65/2021)	Fls. 133/139	Prejudicado
Foi realizada a pesquisa com fornecedores observando os parâmetros (art. 5º, § 3º da IN 73/2020), excepcionalmente admitido o preço com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente?	Fls. 133/139	Prejudicado
Houve aplicação de métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados? (art. 6º, da IN 65/2021)	Fls. 133/139	Atendido
Houve análise pelo servidor responsável dos preços coletados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados? (art. 6º, § 4º da IN 65/2021)	Fls. 133/139	Atendido
Houve análise pelo servidor responsável mencionando que os produtos a ser adquiridos não se enquadram na vedação constante do art.6º do Decreto Municipal nº9.507/2023?	Fls. 133/139	Atendido

Portanto, o procedimento se encontra de acordo com as normas aplicáveis, configurando aprovado.

e) 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

Em cumprimento ao art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foi juntada declaração informando que a despesa se adéqua orçamentária e financeiramente à Lei Orçamentária Anual – LOA e é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. **(CONDICIONANTE)**

Quanto à indicação da disponibilidade de créditos orçamentários que será utilizada para cobrir as despesas decorrentes da pretendida contratação pelo Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 17º do Decreto Federal Nº 11.462/2023, somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Deverá ser juntada a reserva orçamentária no momento oportuno.

f) Autorização motivada do Gestor da Pasta

Em termos práticos, a autorização motivada trata da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que autoriza ou determina a contratação, devendo ser explícita, clara e congruente (Lei nº 9.784/1999, art. 50). Nesse sentido, deverá conter, ao menos, a aprovação expressa do Projeto Básico, Termo de Referência ou instrumento equivalente e respectivos anexos, manifestando-se quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; justificando ainda a necessidade de contratação, a definição do objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

A motivação poderá ainda consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato, desde que esses atos atendam a, no mínimo, os requisitos descritos (Lei nº 9.784/1999, art. 50).

Nesse contexto, consta nos autos a autorização motivada para prosseguimento da contratação às fls. 276/277, que, entretanto, ficou ausente os seguintes requisitos: 1) as exigências de habilitação, 2) os critérios de aceitação das propostas, 3) as sanções por inadimplemento, 4) as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento, 5) a declaração da compatibilidade da lei complementar 116, inciso II e 6) o enquadramento como bens e serviços comuns. (CONDICIONANTE)

Quanto à designação do pregoeiro e da equipe de apoio, considerando as melhores práticas em licitação, consagrada no art. 8º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), recomenda-se que seja integralmente composta por servidores efetivos dos quadros permanentes do Município de Maceió.

2.3 ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO E DA ATA DO SRP, DE ACORDO COM A LEI Nº 14.133/2021, COM O DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023.

Para a emissão de parecer de aprovação à minuta de edital no procedimento do pregão na modalidade eletrônico, além dos requisitos e cláusulas que sejam compatíveis, elencados no art.25 da Lei nº 14.133/2021, deve observar os previstos no Decreto Federal nº 11.462/2023.

Assim reza o art.25 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (grifo nosso)

A minuta do edital deve se encontrar em consonância com a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (LC nº 123/2006), bem como com a atualização promovida pela Lei Complementar nº 147/2014, que tornou obrigatória a concessão de alguns benefícios oferecidos por esta lei, sendo regulamentada pelo Decreto Municipal nº 8.557/2018.

Ressalte-se a necessidade de verificação do devido enquadramento como ME e EPP para fins de direitos aos benefícios supra expostos, bem como a dispensa de tratamento diferenciado nos seguintes casos: Não há no local ou na região um mínimo de 3 ME/EPP capazes de cumprir as exigências editalícias (art. 49, II); Não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (art. 49, III); Dispensa e inexigibilidade, salvo as dispensas em razão do valor (art. 49, III); Natureza do objeto for incompatível com a aplicação dos benefícios (art. 9 do DF nº 8.538/2015); Resultar em preço superior ao valor tido como referência (art. 10 do DF nº 8.538/2015).

No tocante ao edital para **registro de preços** o art. 15 do Decreto Federal nº 11.462/2023, dispõe:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

PLCC/PGM

plcc@pgm.maceio.al.gov.br

(82) 3312-5189

Página 286



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; ou
- d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação;
- VI - as condições para alteração ou atualização de preços registrados, conforme a realidade do mercado e observado o disposto nos art. 25 a art. 27;
- VII - a vedação à participação do órgão ou da entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- VIII - as hipóteses de cancelamento do registro de fornecedor e de preços, de acordo com o disposto nos art. 28 e art. 29;
- IX - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;
- X - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais;
- XI - a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do **caput** do art. 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciador admitir adesões;
- XII - a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do **caput** do art. 18:
 - a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação; e
 - b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original;
- XIII - a vedação à contratação, no mesmo órgão ou na mesma entidade, de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, a fim de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no art. 49 da Lei nº 14.133, de 2021; e
- XIV - na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

Além disso, o procedimento (SRP) encontra autorização legislativa nos arts. 82, 83 e 84, da Lei nº 14.133/2021, que o normatizam, pormenorizando elementos essenciais na ata.

Assim, para a minuta do edital e a ata de registro de preços -documento anexo ao edital se encontrar de acordo com as normas aplicáveis e ser considerada aprovada, deve-se atender os itens estabelecidos acima de acordo com o caso a ser analisado. Desta feita, vislumbra-se o atendimento às normas vigentes, estando apto ao seu prosseguimento.

2.4 DA MINUTA DO CONTRATO E OU DISPENSA

Especificamente quanto ao instrumento contratual, verifica-se que o mesmo poderá ser substituído, a critério da Administração, e independentemente de seu valor, por outros instrumentos hábeis, tal como a ordem de compra/nota de empenho de despesa. Todavia, a escolha da administração foi o contrato, como previsto na cláusula da minuta do edital.

Por oportuno, ressalte-se que, para tal hipótese, deve o objeto do processo licitatório coadunar-se com o previsto no *caput* ou nos parágrafos do art. 62 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

- I - dispensa de licitação em razão de valor;
- II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º As hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)



No tocante a obrigatoriedade da formalização de contrato imperioso atender ao disposto do art.92 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

Visto isso, vislumbra-se que a minuta contratual se encontra dentro dos padrões elencados.
(fls. 255/264)

Para assegurar uma maior lisura nestes procedimentos, em atendimento ao princípio da publicidade, norteador de toda a Administração Pública, necessário se faz a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação, se couber. No caso de haver verba estadual ou federal envolvida, é necessário ainda a publicação nos diários oficiais dos respectivos entes.

O art. 54 da Lei nº 14.133/2021, assim disciplina:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. *(Promulgação partes vetadas)*

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Ainda, considerando os avanços tecnológicos atuais, a necessidade de implementação de uma boa governança pública, em obediência ao princípio da publicidade e ao dever de transparência, recomenda-se a publicação no Portal da Transparência do Município de Maceió de todos os atos relativos ao procedimento licitatório e à consequente contratação em questão, disponibilizando todos os documentos necessários ao acompanhamento da sua formalização e execução, ressalvados aqueles que devam ser mantidos em sigilo de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

2.6 DA REFORMA ADMINISTRATIVA- LEI DELEGADA Nº 05, DE 18 DE ABRIL DE 2023

É de bom alvitre arrazoar, no tocante a nova Reforma Administrativa, aspectos sobre a competência do processamento licitatório.

No dia 19/04/2023, foi publicada na edição extraordinária do DOM a Lei Delegada nº 05, de 18 de abril de 2023, trata-se da “reforma administrativa” que “organiza a estrutura administrativa das entidades da administração pública municipal autárquica, fundacional e da Companhia Municipal de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio integrantes do poder executivo do Município de Maceió”.

Em seu art. 2º, II, a), foi criada a Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió (ALICC), vinculada à Secretaria Municipal de Fazenda, “autarquia com personalidade jurídica de direito público, revestida de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, terá prazo de duração indeterminado e sede e foro em Maceió” (art. 14), com competência para:

I - realizar os procedimentos licitatórios de interesse dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional, visando proceder à padronização, alcançar a economicidade nas contratações públicas, a transparência nos processos licitatórios e a uniformização dos procedimentos;

II - processar as licitações internacionais, bem como as realizadas com financiamento de instituições internacionais, para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;

III - padronizar os instrumentos necessários para instrução processual dos procedimentos de licitação e contratação direta;

IV - supervisionar os procedimentos sob sua responsabilidade;

V - realizar cotação de preços e gerir banco de preços;

VI - gerenciar as atas de registro de preços referente às contratações não corporativas; VII - conduzir os procedimentos administrativos voltados à aplicação de sanções a licitantes e contratados na forma da legislação aplicável;

VIII - fazer controle de dispensas e inexigibilidades;

IX - exercer o poder de aplicar as penalidades no âmbito de sua competência;

e X - desempenhar outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, bem como outras que lhe forem delegadas.

§1º As licitações e contratações que versem sobre projetos estratégicos e estejam sob competência da Secretaria Municipal de Ações Estratégicas e Integração Metropolitana, poderão ser processadas por Comissão Especial de Contratação vinculada à mesma, através de designação do Prefeito.

§2º As licitações e contratações que versem sobre obras e serviços de engenharia, se mantém processadas na forma da Lei Municipal nº 6.132 de 04 de abril de 2012 (art. 15).

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios**

A Agência de Regulação de Serviços de Maceió (ARSER) foi mantida nos termos do art. 2º, II, b), mas, ao analisar as disposições do art. 9º, parece que sua competência está mais restrita, limitando-se a regulação em sentido amplo dos serviços públicos no âmbito do Município.

Sendo assim, a ARSER não possui mais competência para continuar com o processamento dos autos, uma vez que se insere em competência da ALICC, razão pela qual os processos licitatórios devem ser encaminhados para esta agência para o seu regular processamento.

Registre-se por fim que, a Lei Delegada, em seu art. 42, convalidou expressamente “todos os atos praticados pelos titulares dos cargos de órgãos da Administração Pública Municipal Direta, com base nas nomenclaturas e atribuições da legislação anterior à data da publicação desta Lei”.

3 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base no artigo 69, §3º da Lei Delegada nº 02/2014, opina-se pela **viabilidade, condicionada ao atendimento das recomendações realizadas neste parecer, do procedimento de pregão eletrônico visando à formalização de ata de registro de preços**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021, nos Decretos Municipais nº 9.514/2023, nº 9.509/2023 e nº 9.506/2023, no Decreto Federal nº 11.462/2023, e *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros*, nos termos da fundamentação supra.

É o parecer, salvo melhor juízo.

A exigência do §2º do artigo 57 da Lei Delegada nº 02/2014 está suprida em função da assinatura deste parecer pelo Procurador-Chefe desta especializada.

Registre-se que esta PLCC/PGM emite pareceres condicionados com o único objetivo de imprimir uma maior celeridade nesses procedimentos, em obediência ao princípio da eficiência e com autorização no art. 69, §3º, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014). Assim, compete exclusivamente à Secretaria interessada proceder com as correções, seguindo as orientações deste parecer e das minutas canceladas, bem como o respeito à toda legislação e jurisprudência inerentes à matéria.

Em seguida, remetem-se os presentes autos à **SMS** para conhecimento e providências pertinentes ao feito.

Maceió, em 17 de junho de 2025.

JOSÉ CAVALCANTI DE BARROS FILHO

PROCURADOR CHEFE DA PLCC – MATRÍCULA Nº 149632