

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios**

Processo Nº: 5800.111397.2025.

Interessado: COORDENACAO GERAL DE FARMACIA E BIOQUIMICA - CGFB.

Assunto: ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS JUDICIALIZADOS, VIA REGISTRO DE PREÇOS.

PARECER Nº 258/2025/JCBF/PLCC/PGM

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA CUMPRIMENTO DE DEMANDAS JUDICIAIS. FASE INTERNA. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA. PESQUISA DE PREÇOS. MINUTAS DE EDITAL E ANEXOS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 53 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL DO PROCEDIMENTO, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo, tombado sob o nº 5800.111397/2025, autuado em 03 de outubro de 2025, por iniciativa da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, que visa à instauração de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, para a eventual e futura aquisição de medicamentos destinados ao cumprimento de determinações judiciais, que não integram a Relação Municipal de Medicamentos – REMUME, para suprir as necessidades da referida Pasta.

A demanda foi formalizada por meio do Memorando nº 106/2025 – SMS/CGFB, às fls. 02-03, subscrito pelo Coordenador Geral de Farmácia e Bioquímica, no qual se justifica a necessidade da contratação em razão do dever legal do Município de fornecer os fármacos pleiteados judicialmente, bem como se defende a adoção do Sistema de Registro de Preços como a solução mais vantajosa para a Administração, dada a imprevisibilidade da demanda.

Instruem a fase preparatória do certame o Estudo de Estimativas de Quantidades (fls. 07), o Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 09-16), e o Documento de Formalização da Demanda – DFD, que inclui o Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 17-21). Tais documentos foram ratificados pelo Secretário Municipal de Saúde, que, em despacho motivado de fls. 22-24, autorizou a abertura do procedimento e o seu encaminhamento à Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió – ALICC.

Recebidos os autos pela ALICC, a autoridade competente determinou a publicação da Intenção de Registro de Preços – IRP, o que foi efetivado por meio do Aviso de IRP nº 062/2025, divulgado no Diário Oficial do Município de Maceió em 16 de outubro de 2025 (fls. 27). Consta, às fls. 28-29, o despacho da Diretoria Executiva de Governança e Gestão Interna da ALICC atestando o cumprimento do procedimento de IRP e encaminhando os autos ao setor de compras para a realização da pesquisa de preços.

A Divisão de Compras da ALICC procedeu à pesquisa mercadológica, utilizando como fontes o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, disponível no Painel da ANVISA, e cotações obtidas em contratações similares de outros entes públicos, por meio de ferramenta especializada, cujos relatórios e a planilha consolidada de preços se encontram acostados às fls. 30-216, resultando no valor global estimado de R\$ 475.875,90 (quatrocentos e setenta e cinco mil, oitocentos e setenta e cinco reais e noventa centavos).

Posteriormente, a ALICC elaborou o Termo de Referência definitivo (fls. 218-249) e as minutas do Edital do Pregão Eletrônico (fls. 270-331), da Ata de Registro de Preços (fls. 314-321) e do Contrato (fls. 322-329), consolidando todos os artefatos da fase de planejamento.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Às fls. 334-336, a Diretoria Executiva de Licitações, Contratos e Convênios da ALICC, por meio do Despacho nº 557/2025/DELCC, realizou a verificação da regularidade formal interna do procedimento, atestando o cumprimento dos requisitos previstos na Instrução Normativa ALICC nº 01/2023.

Por fim, a Diretora-Presidente da ALICC, em Despacho de Autorização Motivada (fls. 337-338), aprovou o Termo de Referência e autorizou a deflagração do certame, condicionando o prosseguimento à prévia análise jurídica por parte desta Procuradoria-Geral do Município, motivo pelo qual os autos foram remetidos a esta Especializada para exame e parecer.

Eis o relatório, em síntese.

2. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO

2.1. DA 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. 53¹ da Lei Federal nº 14.133/2021, 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 de Maceió 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 nº 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. PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)

¹ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 12, inciso VII, instituiu o Plano de Contratações Anual – PCA como instrumento de governança e planejamento das aquisições públicas. No âmbito municipal, o Decreto nº 9.504, de 19 de julho de 2023, regulamenta a elaboração do PCA, estabelecendo-o como ferramenta fundamental para racionalizar as contratações, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias.

Observa-se que o Termo de Referência (fl. 218) e o Despacho da autoridade competente (fl. 334) atestam que a presente contratação se encontra devidamente alinhada ao planejamento da Administração e registrada no respectivo instrumento. A menção expressa nos autos cumpre o requisito formal, demonstrando a compatibilidade da demanda com as diretrizes de planejamento da Secretaria Municipal de Saúde, fortalecendo a legalidade e a eficiência da futura contratação.

2.3. DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE E JUSTIFICATIVA (PREGÃO ELETRÔNICO)

A contratação em apreço tem por objeto a aquisição de medicamentos, bens que, por sua natureza e características, são padronizáveis e cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado. Tal característica os enquadra na definição de bens comuns, conforme o artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021. Para a aquisição de bens e serviços comuns, a legislação de regência, em seu artigo 29, inciso I, estabelece como obrigatória a adoção da modalidade Pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica.

Verifica-se, portanto, a correta eleição da modalidade licitatória, eis que o objeto é perfeitamente compatível com a via do Pregão Eletrônico, sendo o critério de julgamento de menor preço por item o mais adequado para assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração, em estrita observância ao disposto nos artigos 28 e 33 da Nova Lei de Licitações.

2.4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) E INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP)

A Administração optou pela utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP, procedimento auxiliar disciplinado pelo artigo 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 e, no âmbito municipal, pelo Decreto nº 9.514, de 19 de julho de 2023. A justificativa para a adoção do SRP, apresentada no Memorando inaugural e no Estudo Técnico Preliminar (fl. 09), fundamenta-se na necessidade de contratações frequentes e parceladas de medicamentos para o cumprimento de ordens judiciais, cuja demanda é imprevisível e flutuante.

Tal cenário fático se amolda perfeitamente às hipóteses legais que autorizam o uso do SRP, notadamente as previstas nos incisos I, II e IV do artigo 82 da Lei nº 14.133/2021, permitindo que a Administração realize aquisições pontuais conforme a necessidade, sem a obrigação de adquirir a totalidade do quantitativo estimado, o que otimiza a gestão de estoques e de recursos orçamentários.

Ademais, foi devidamente cumprida a exigência de publicação da Intenção de Registro de Preços – IRP, conforme comprovante de divulgação no Diário Oficial do Município de fls. 27, em consonância com as normas do Decreto Municipal nº 9.514/2023, conferindo publicidade e transparência à fase de planejamento.

O procedimento informa, ainda, que a demanda é específica da Secretaria Municipal de Saúde, não havendo participação de outros órgãos.

2.5. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O processo em análise demonstra robusta instrução na fase preparatória, em conformidade com o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa ALICC nº 01/2023. Estão presentes nos autos os artefatos de planejamento essenciais, quais sejam: o Documento de Formalização da Demanda



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

(DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Mapa de Riscos, a Pesquisa de Preços, o Termo de Referência (TR), a Autorização Motivada da autoridade competente e as minutas do Edital e de seus anexos.

A existência e a aparente regularidade desses documentos atestam o zelo da Administração na fase de planejamento, mitigando riscos e conferindo maior segurança jurídica ao futuro certame.

2.6. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

O Documento de Formalização da Demanda, juntado às fls. 17-21, atende às exigências do artigo 9º do Decreto Municipal nº 9.504/2023, contendo a justificativa da necessidade da contratação, a descrição sucinta do objeto, a estimativa preliminar de valor e a identificação do responsável técnico pela demanda.

O documento serve como marco inicial do planejamento e demonstra o alinhamento da necessidade com as competências institucionais do órgão requisitante, sendo considerado regular.

2.7. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (fls. 09-16), peça central do planejamento, foi elaborado em conformidade com o artigo 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021. O documento contempla, de maneira satisfatória, a descrição da necessidade e do problema a ser resolvido, a demonstração da previsão da contratação no PCA, os requisitos da contratação, o levantamento de mercado que culminou na definição do objeto como bem comum, a estimativa dos quantitativos, a justificativa para o parcelamento do objeto e os resultados pretendidos com a contratação.

A análise demonstra que a aquisição por SRP é a solução mais adequada para atender de forma eficiente e econômica à demanda variável decorrente de ordens judiciais. A estrutura e o conteúdo do ETP estão em consonância com as boas práticas administrativas e com a legislação vigente.

2.8. DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA DOS QUANTITATIVOS

A definição dos quantitativos a serem licitados, detalhada no ETP (fl. 15) e no Estudo de Estimativas de Quantidades (fl. 07), foi devidamente justificada. A metodologia de cálculo, conforme declarado pelo setor técnico da SMS, baseou-se no histórico de consumo registrado entre os anos de 2020 e 2025, extraído do sistema Hórus, sendo aplicado o método de "*cálculo de demanda/necessidade*".

A aplicação de uma margem de segurança de 30% (trinta por cento) para a generalidade dos itens e de 100% (cem por cento) para itens com baixa demanda histórica (um ou dois pacientes) foi fundamentada na crescente e imprevisível judicialização da saúde, o que se mostra razoável e prudente para evitar desabastecimento. A existência de memorial de cálculo e a clareza da metodologia adotada conferem legalidade e transparência à estimativa de quantidades.

2.9. DA SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

A preocupação com o desenvolvimento nacional sustentável, princípio insculpido no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, foi observada. O ETP (fl. 12) aborda os impactos ambientais da contratação, informando que o Município possui contrato específico para a gestão de Resíduos Químicos, assegurando a destinação ambientalmente adequada dos materiais e de suas embalagens após o uso.

O Termo de Referência (fl. 221) reitera tal compromisso, atendendo ao disposto no artigo 18, §1º, inciso XII, da Lei de Licitações e no artigo 9º, inciso II, do Decreto Municipal nº 9.506/2023.

2.10. DO PARCELAMENTO E ADJUDICAÇÃO POR ITEM



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

O processo foi estruturado para adjudicação por item, em estrita obediência à regra geral do parcelamento do objeto, conforme determina o artigo 40, §2º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

Tal medida visa ampliar a competitividade do certame, permitindo a participação de um número maior de fornecedores e, conseqüentemente, a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, não havendo óbice jurídico a ser apontado neste quesito.

2.11. DA PESQUISA DE PREÇOS E ORÇAMENTO ESTIMADO

A pesquisa de preços, documentada extensivamente entre as fls. 30 e 216, seguiu os parâmetros estabelecidos no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 9.508/2023. Foram utilizadas fontes diversificadas, incluindo o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) e contratações similares de outros entes públicos, o que confere robustez e fidedignidade ao orçamento estimado.

O resultado da cotação, consolidado à fl. 209 no valor de R\$ 475.875,90 (quatrocentos e setenta e cinco mil, oitocentos e setenta e cinco reais e noventa centavos), reflete os valores praticados no mercado. Adicionalmente, a opção por manter o orçamento em caráter sigiloso até a fase de julgamento, conforme previsto na minuta de edital e autorizado pelo artigo 24 da Lei nº 14.133/2021, afigura-se como estratégia legítima para potencializar a competitividade e a negociação na fase de lances, buscando maior economicidade.

2.12. DA DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

A condução do procedimento licitatório por agentes de contratação devidamente designados é requisito de validade do processo, nos termos dos artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021. Consta nos autos o Decreto Municipal nº 9.968, de 24 de dezembro de 2024 (fls. 264-266), que designa os servidores da ALICC para atuarem como agentes de contratação e membros da comissão permanente.

Adicionalmente, os despachos de fls. 255 e 262 formalizam a designação específica do agente responsável pela condução do presente certame, atendendo plenamente à exigência legal. A previsão de designação dos fiscais do contrato, por sua vez, é matéria a ser observada na fase de execução, conforme o artigo 117 da mesma lei.

2.13. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME/EPP E COOPERATIVAS

A minuta de edital (fls. 270 e seguintes) e a planilha de itens (fls. 245-246) demonstram a correta aplicação do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), em conformidade com a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O certame prevê itens de participação exclusiva para ME/EPP e, para o único item de maior vulto, estabeleceu cota reservada de 25% para esse segmento. Tal formatação estimula a participação de pequenos negócios e o desenvolvimento econômico local, alinhando-se aos objetivos da legislação de regência.

A minuta de edital também prevê corretamente a aplicação do critério de desempate ficto e a prioridade de contratação para empresas sediadas local ou regionalmente, nos termos do Decreto Municipal nº 8.557/2018.

2.14. DA ANÁLISE DAS MINUTAS ANEXAS



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

As minutas do Edital de Pregão Eletrônico, da Ata de Registro de Preços e do Contrato, juntadas às fls. 270-331, foram analisadas e se mostram, em sua generalidade, adequadas às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, aos decretos municipais regulamentadores e às peculiaridades do objeto.

Os instrumentos preveem de forma clara as condições de participação, os critérios de julgamento, as regras do certame, as obrigações das partes, as condições de fornecimento e pagamento, o regime de sanções e as cláusulas essenciais do contrato, em conformidade com os artigos 25, 82 e 92 a 95 da referida lei.

Ressalva-se a necessidade de que, após a chancela desta Procuradoria, quaisquer alterações sejam submetidas a nova análise e que o órgão condutor do certame observe rigorosamente as cláusulas ali dispostas durante a fase externa.

2.15. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Em se tratando de licitação pelo Sistema de Registro de Preços, a indicação de dotação orçamentária para a cobertura integral da despesa é dispensada nesta fase, sendo exigível apenas a previsão dos recursos no momento da emissão da nota de empenho para cada contratação específica.

O ETP (fl. 12) e o Termo de Referência (fl. 228) abordam corretamente a questão, em sintonia com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e da Lei nº 4.320/1964.

2.16. DA AUTORIZAÇÃO MOTIVADA DO GESTOR

A legalidade do procedimento administrativo é reforçada pela existência de autorizações devidamente motivadas, em conformidade com o artigo 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente. Constan nos autos o despacho do Secretário Municipal de Saúde (fls. 22-24), autoridade máxima do órgão demandante, e o despacho da Diretora-Presidente da ALICC (fls. 337-338), órgão gerenciador, ambos ratificando os atos de planejamento e autorizando o prosseguimento do feito.

Tais atos demonstram o controle e a responsabilidade da alta gestão sobre a condução do processo.

2.17. DA PUBLICIDADE.

Os atos praticados até o momento respeitaram os princípios da publicidade e da transparência. A publicação da Intenção de Registro de Preços (fl. 27) e a futura publicação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e nos demais meios exigidos pela Lei nº 14.133/2021 (art. 94) e pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) asseguram o controle social e a ampla competitividade.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e após a análise dos aspectos jurídico-formais do presente processo administrativo, esta Procuradoria Especializada de Licitações, Contratos e Convênios **opina pela REGULARIDADE do procedimento**, entendendo que o mesmo se encontra devidamente instruído e em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normas correlatas, estando apto para prosseguir para a fase externa da licitação, com as seguintes ressalvas e recomendações:

- a. Que a autoridade competente, após a homologação do certame e antes da celebração dos contratos ou da emissão das notas de empenho, proceda à designação formal do gestor e dos fiscais do contrato, por meio de portaria específica, em atenção ao artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 e ao Decreto Municipal nº 9.509/2023;

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios**

- b. Que a Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió – ALICC, durante a condução da fase externa, observe rigorosamente as regras estabelecidas nas minutas de edital canceladas por esta Procuradoria, em especial no que tange à aplicação dos benefícios de tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte (desempate ficto e prioridade de contratação local/regional), bem como aos critérios de aceitabilidade das propostas e de habilitação dos licitantes;
- c. Que a Secretaria Municipal de Saúde, ao solicitar as futuras aquisições, atente para a correta utilização da ata, formalizando os pedidos por meio de instrumento hábil e assegurando a existência de dotação orçamentária para cobrir as despesas correspondentes a cada fornecimento.

A exigência do §2º do art. 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 maior celeridade aos procedimentos, em obediência ao princípio da eficiência e com autorização no art. 69, §3º, da Lei Delegada nº 02/2014. Assim, compete exclusivamente à Secretaria interessada e à Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió – ALICC proceder com as correções e observâncias indicadas, atentando para as orientações deste parecer e para a integralidade da legislação aplicável.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Maceió, em 09 de dezembro de 2025.

JOSÉ CAVALCANTI DE BARROS FILHO
PROCURADOR CHEFE DA PLCC – MATRÍCULA Nº 149632