

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios****Processo nº:** 5800.141669.2025**Interessado:** Coordenação Geral de Farmácia e Bioquímica / SMS**Assunto:** Aquisição de medicamentos integrantes da REMUME/2024**PARECER Nº 18/2026/DAMB/PLCC/PGM**

EMENTA: SMS. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPRAS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021, DECRETOS MUNICIPAIS Nº 9.514, DE 2023, Nº 9.508, DE 2021, Nº 9.504, DE 2023, Nº 9.506, DE 2023, Nº 9.518, DE 2023 ENº 9.521, DE 2023.

I – Pregão eletrônico para futura aquisição de medicamentos integrantes da REMUME/2024.

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; planejamento da contratação (PCA, DFD, ETP e TR); estimativa do valor da contratação; designação do pregoeiro e da equipe de apoio; autorização motivada, minutas do edital e anexos; publicidade;

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

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a realização de fornecimento de Medicamentos que fazem parte do rol de medicamentos padronizados do município, Integrantes da REMUME/2024, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Maceió, no valor estimado de R\$ 9.400.905,00 (nove milhões quatrocentos mil novecentos e cinco reais), conforme condições e especificações estabelecidas nos autos.

Inicialmente, destaco que os autos foram encaminhados via SUPE em um volume, com 521 páginas contendo diversos documentos descritos e numerados ao longo do parecer, no que se destacam os seguintes:

1. Memorando nº 137/2025 da CGFB solicitando abertura (fl. 2);
2. Fluxograma de licitação de bens SRP (fl. 6);
3. Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 7-10);
4. Nota Técnica nº 02/2024 da CGFB (fl. 12);
5. Relatórios de Programação de Necessidade Mensal – PNM por item (fls. 13-82);

¹ Este parecer foi desenvolvido tendo como parâmetro o modelo sugerido pela **Câmara Permanente de Uniformização Consultiva** da Advocacia-Geral da União <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/camara-permanente-de-uniformizacao-consultiva>>, adaptando-se à regulamentação local e aplicando-se, a título de boas práticas, a regulamentação federal em caso de ausência de normas municipais.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

6. Relatório de Consumo Médio Mensal – CMM (fls. 83-88);
7. Tabela consolidada de quantitativos (fl. 89);
8. Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 90-96);
9. Despacho de aprovação do Secretário Municipal de Saúde (fls. 97-98);
10. Despacho da Diretora-Presidência da ALICC autorizando abertura (fl. 100);
11. Documento de Formalização da Demanda nº 11/2024 da ALICC (fls. 102-105);
12. Plano Anual de Compras 2024 (fls. 106-109);
13. Extrato do PNCP comprovando inserção no PCA (fl. 110);
14. Planejamento de Compras ALICC em 2024 (fls. 111-122);
15. Publicação do Aviso de Intenção de Registro de Preços – IRP nº 068/2025 no Diário Oficial do Município (fl. 123);
16. Relatórios detalhados de pesquisa de preços por item (fls. 129-224);
17. Tabela de Resultado de Cotação (fl. 227);
18. Despacho conclusivo do setor de compras nº 003/2026 (fls. 229-234);
19. Termo de Referência da ALICC (fls. 236-266);
20. Despacho de encaminhamento da Governança nº 02/2026 (fls. 267-272);
21. Despacho de designação do agente de contratação (fl. 273);
22. Decreto Municipal nº 10.225/2025 de designação da Comissão Permanente de Contratação CPC (fls. 275-276);
23. Minuta do Edital de Pregão Eletrônico (fls. 285-304);
24. Minuta do Termo de Referência anexa ao Edital (fls. 305-329);
25. Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 330-340);
26. Minuta do Termo de Contrato (fls. 341-349);
27. Modelo de Proposta Comercial (fl. 350);
28. Despacho da Agente de Contratação (fl. 351);
29. Despacho de Verificação Técnica nº 010/2026 (fls. 353-355) e Autorização Motivada final da ALICC (fl. 356).

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 – LOPGM (Lei Delegada nº 02/2014), que atribuiu no seu art. 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



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

da modalidade licitatória a ser escolhida, sendo este parecer meramente opinativo. As decisões sobre a conveniência e da oportunidade da contratação cabem, 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 LOPGM, 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, passemos à análise mais detalhada do procedimento.

2.2. Plano de Contratações Anual

Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto Municipal nº 9.504, de 2023).

Tal providência encontra-se atendida às fls. 92 (item 6 do ETP) comprovada pela juntada do Plano Anual de Compras e Contratações 2024 às fls. 106-109, bem como pela certidão de publicação no PNCP acostada à fl. 110. No entanto, deverá ser atualizada para o ano de 2026 (**CONDICIONANTE**).

2.3. Utilização do Pregão como Modalidade de Licitação

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica, conforme se observa no item 5 do Estudo Técnico Preliminar de fls. 92, ratificado pelo Termo de Referência no item 1.8 (fls. 237). (art. 6º, XIII, e art. 29da Lei nº 14.133, de 2021). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

2.4. Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços - SRP - **poderá** ser adotado nas seguintes hipóteses (art. 5º do Decreto Municipal nº 9.514, de 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.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

No caso, verifica-se que a Administração indicou, fls. 90 do ETP e fls. 237-238 do Termo de Referência, que o SRP foi adotado em razão da necessidade de contratações frequentes e da impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato a ser demandado em virtude da natureza da saúde pública, enquadrando a contratação no inc. III do art. 5º do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

Embora se tenha reputado cabível o uso do SRP, verifica-se necessidade de ajuste na redação do ETP quanto a quantitativos mínimos. O art. 11, II, do Decreto Municipal nº 9.514/2023, em simetria com o art. 82, II, da Lei nº 14.133/2021, determina que o edital disponha sobre a “quantidade mínima a ser cotada”, isto é, a menor quantidade para a qual o licitante deve formular proposta de preço no certame, o que não se confunde com obrigação mínima de compra/contratação pela Administração. Nesse contexto, a redação do item 2.2.2 do ETP (fl. 90), ao prever que, caso a Administração opte por adquirir, “solicitará um percentual mínimo de 10% do quantitativo registrado para cada item”, pode ser interpretada como fixação de mínimo obrigatório por solicitação/contratação, tensionando a lógica do SRP segundo a qual a ata vincula o fornecedor, mas não obriga a Administração a contratar (regra destacada em orientações do TCU sobre SRP). Assim, recomenda-se: (i) adequar o ETP para suprimir a referência a “percentual mínimo a ser solicitado”, ou, se houver justificativa logística robusta, convertê-la em lote mínimo por ordem de fornecimento (em unidades/múltiplos de embalagem), sem vinculação a percentual do quantitativo registrado; e (ii) inserir no edital/anexo de itens, com motivação no ETP/TR, a quantidade mínima a ser cotada por item, nos termos do art. 11, II, do Decreto 9.514/2023 e art. 82, II, da Lei 14.133/2021.

2.4.1. Intenção de Registro de Preços

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 6º do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes, a ser operacionalizado pela ALICC, garantindo um prazo de 8 (oito) dias úteis para que outros órgãos ou entidades possam manifestar interesse em participar da ata, além de viabilizar a estimativa total das quantidades a serem contratadas.

Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 6º, § 2º, do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023).

Às fls. 123, percebe-se que houve a referida divulgação no DOM no dia 19/12/2025.

Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, **é vedada a participação** de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art.9º, § 4º, do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023).

2.5. Planejamento da Contratação

2.5.1. Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021 e o Decreto Municipal nº 9.506, de 2023, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

2.5.2. Documento de Formalização da Demanda

Da análise do Documento de Formalização da Demanda de fls. 07-10 e fls. 102-105, percebe-se que não foram previstos todos os conteúdos do art. 9º do Decreto Municipal nº 9.504, de 2023². Pelo exposto, deverá a Administração justificar a necessidade da contratação / indicar a data pretendida para a conclusão da contratação / informar o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável (**CONDICIONANTE**).

Além das ausências formais já apontadas, observa-se que o Documento de Formalização da Demanda (fls. 07-10) contém campos de estimativa de valor preenchidos de forma incompleta e/ou divergente (v.g., fl. 08, com indicações distintas de “valor unitário estimado”, sem consolidação do valor global e sem memória metodológica), o que prejudica a rastreabilidade do planejamento e a coerência com a posterior estimativa de preços.

2.5.3. Estudos Técnicos preliminares

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) e o Decreto Municipal nº 9.506, de 2023 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º, I, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023).

A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 6º, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023. Destaque-se, em especial, que o art. 6º, §1º, do Decreto estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

²**Art. 9º** Para elaboração do PCA, o órgão ou a entidade preencherá o documento de formalização de demanda e o encaminhará à ALICC, contendo, ainda, as seguintes informações: I - justificativa da necessidade da contratação; II - descrição sucinta do objeto; III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual; IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, a fim de demonstrar a disponibilidade orçamentária da futura contratação; V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade; VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante; VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável. **Parágrafo único.** Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços por meio de parâmetro de mercado, do Sistema de Catalogação de Material e de Serviços da ALICC ou dos Sistemas Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

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 - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

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

Eventual não previsão dos elementos descritos art. 6º do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023³ (com exceção dos obrigatórios), deverá ser devidamente justificada no próprio documento, conforme art. 6º, §1º, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 90/96.

Percebe-se, entretanto, que referido documento não contempla todos os elementos exigidos pelo art. 6º, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023. Dessa forma, o documento deverá ser ajustado, para que passe a tratar dos conteúdos exigíveis, sendo que os elementos obrigatórios devem ser necessariamente contemplados, ao passo que eventual ausência dos demais elementos devem ser devidamente justificada (**CONDICIONANTE**).

2.5.3.1. Descrição da Necessidade da contratação, definição do quantitativo e levantamento de mercado

Inicialmente, é necessário demonstrar a existência de uma demanda administrativa legítima, que evidencie de forma clara o interesse público na resolução do problema identificado, uma vez que a **descrição da necessidade da contratação** constante no ETP deve demonstrar, de forma geral, uma compreensão adequada do objeto da futura contratação e da importância estratégica da medida para o interesse público.

Ademais, o Tribunal de Contas da União tem exigido, de forma expressa, em vários de seus julgados, que os procedimentos licitatórios venham instruídos de documentação que ateste a real necessidade de se proceder à aquisição, com a **definição do quantitativo**, dentro do possível, mais próximo da real necessidade, a ser identificada, quando estimado ou destinado a utilização provável, mediante adequadas técnicas de estimação de quantitativo (Acórdãos nº 646/2007 e 2387/2007 do Plenário).

³**Art. 6º** Deverão constar no ETP, os seguintes elementos: [...] II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho; III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções: a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração; b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições; c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas. IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; [...] VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes; IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumentos de planejamento do órgão ou entidade; X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; 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; e [...].



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Em outras palavras, deve constar nos autos os estudos/levantamentos que fundamentem a fixação dos quantitativos a serem contratados nos termos do art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021, podendo, inclusive, no caso da sua ausência, ser configurado como **erro grosseiro** (Acórdão 2459/2021 Plenário do TCU).

A necessidade da contratação foi justificada às fls. 2 e 92, tendo sido estimados os quantitativos de medicamentos a partir da Programação de Necessidade Mensal – PNM, cujos relatórios detalhados encontram-se nas fls. 13-82, e do Consumo Médio Mensal – CMM, constante das fls. 83-88 e apresentação de manifestação técnica esclarecendo a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados (fls. 95-96).

A memória de cálculo descrita no item 11 do ETP (fl. 95) esclarece a utilização de margem de segurança de 25% para suprir variações sazonais e riscos epidemiológicos. O levantamento de mercado foi fundamentado na análise de contratações similares e na série histórica de saídas da Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF.

Quanto à satisfação desse requisito, não obstante o documento de fls. 2 e 92, para melhor justificar a necessidade da contratação, a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas, vinculação com o PAC, percentual de reposição ou margem técnica para perdas e contingências, projeções com base em dados oficiais, planilhas consolidadas etc.), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo (**CONDICIONANTE**).

O processo visa a aquisição de medicamentos integrantes da **REMUME/2024** (fl. 1) para suprir a demanda da SMS, sendo que a estimativa das quantidades foi baseada na Programação de Necessidade Mensal (PNM) e no Consumo Médio Mensal (CMM) do **Ano 2024** (fl. 89), acrescida de uma margem de segurança de 25% (vinte e cinco por cento).

Considerando que a data da análise é 26 de janeiro de 2026, e que a Ata de Registro de Preços terá vigência de um ano (prorrogável por igual período), o consumo histórico utilizado refere-se a dados de um exercício fiscal já encerrado (2024), sendo que a demanda real (futura) será no exercício de 2026 e, possivelmente, 2027.

O Art. 18, § 1º, IV, da NLLC exige que as estimativas de quantidades considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, e devem ser acompanhadas das memórias de cálculo. O método de cálculo ($CMM \times 12 + 25\%$) está explicitado no ETP (fl. 96). Contudo, a defasagem temporal entre o período de consumo apurado (2024) e o período de efetiva utilização da Ata (2026/2027) pode levar a uma superestimativa ou subestimativa da demanda, caso haja variações significativas no perfil epidemiológico ou na política de saúde do município.

A justificativa do ETP para o acréscimo de 25% na margem de segurança (fl. 96) - considerando fatores inerentes à saúde, como epidemias e variações sazonais - é plausível. Contudo, a Administração deve estar ciente de que, para futuras contratações baseadas neste SRP, a comprovação de vantajosidade (Art. 84, parágrafo único, da NLLC) e a necessidade de prorrogação ou nova licitação deverão considerar a evolução do consumo real, a fim de evitar aquisições que se mostrem ineficientes ou antieconômicas. **A Administração deve, portanto, ratificar a suficiência e a atualidade da PNM/CMM de 2024 para a demanda projetada para 2026, considerando a ausência de dados de 2025 no processo, o que poderia trazer um risco de ineficácia do planejamento.**

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 6º, I, §2º, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação e a definição do quantitativo constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais.

Identificada a necessidade administrativa, deve ser efetuado o **levantamento de mercado**, com vistas a encontrar as diferentes soluções disponíveis, inclusive quanto à qualidade, economicidade e adequação ao interesse público. Sobre o tema, segue posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU:

1.7.2.1. a falta de estudo da viabilidade da solução pretendida, que verifique as opções disponíveis no mercado, a fim de evitar que, desnecessariamente, sejam adquiridos produtos não usuais no mercado e que, por conta da especificação escolhida, um impacto importante seja provocado nos custos das aquisições, bem como limitação à competição ou a sua realização, fere o art. 9º, inciso I, do Decreto 5.450/2005 e o princípio da economicidade, disposto no art. 70 da Constituição Federal (TCU – Plenário – Acórdão 2349/2013 – Relator Wilton Alencar Rodrigues).

No plano municipal, cumpre atentar para os parâmetros estabelecidos no art.6º, III, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023, abaixo transcrito:

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

- a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
- c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e
- d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

Para fins de complementar a instrução processual, solicita-se seja elaborado estudo circunstanciado, contendo as diversas opções disponíveis para a contratação e as justificativas técnicas e econômicas para a solução proposta ou que seja elaborada a justificativa nos termos do art. 6º, §1º, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023 (**CONDICIONANTE**).

2.5.3.2. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133, de 2021):

- 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.

Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- 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.

Relembre-se ainda que a inserção, em um mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos, restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Cabe destacar que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União estabelece que a não realização de parcelamento do objeto, quando técnica e economicamente viável, configura **restrição indevida à competitividade** e pode ensejar a responsabilização do gestor, notadamente na hipótese de contratação com sobrepreço ou ausência de propostas vantajosas.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

2.5.3.3. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 9º, II e XII, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023), deverão ser tomados os cuidados gerais visando evitar os eventuais impactos ambientais relacionados à contratação, incluindo as medidas para sua mitigação. Também devem ser considerados critérios como eficiência no uso de energia e de outros recursos naturais, bem como a adoção de práticas de logística reversa para descarte ou reaproveitamento de materiais e resíduos.

Durante o planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, dentre eles: a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, inclusive a partir da utilização, como subsídio, do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia (CATMAT Sustentável) na especificação técnica do objeto a ser adquirido (se couber); 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 (arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

Atente-se, ainda, para as diretrizes apontadas no art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis, bem como de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis, sendo necessário adotar algumas providências, entre as quais se destacam:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade⁴.

Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 7 dos estudos preliminares, critérios e práticas de sustentabilidade.

A despeito de haver menção genérica a práticas de sustentabilidade (ETP, item 7, e TR anexo ao edital, item 3.1, fls. 307/308), as disposições atualmente se limitam a diretrizes amplas (“de acordo com a prática de mercado”, “considerado o ciclo de vida do bem”), sem converter tais diretrizes em requisitos objetivos e verificáveis no instrumento convocatório, o que dificulta a fiscalização e pode esvaziar o cumprimento do art. 144 da Lei nº 14.133, de 2021 e do art. 6º, XII, do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023. Recomenda-se que a área técnica: (i) especifique, no TR/edital, critérios mensuráveis compatíveis com o objeto (p.ex., exigências de recolhimento/retorno e destinação de embalagens, logística reversa quando aplicável, redução de resíduos e comprovação documental), e (ii) justifique, nos autos, eventual não aplicação de critérios por incompatibilidade com o mercado/objeto, sempre preservando a competitividade.

2.5.4. Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

Quanto ao mapa de riscos de fls. 08/09 (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

2.5.5. Termo de Referência

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

⁴ Dada a ausência de regulamentação municipal, recomenda-se, a título de boas práticas, a consulta ao “Guia Nacional de Contratações Sustentáveis”, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- 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.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as 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.

É possível concluir que: a) um nível excessivo de detalhamento nas especificações pode restringir a concorrência, resultando em poucos fornecedores habilitados, ou até mesmo em nenhum; b) por outro lado, descrições muito genéricas, ainda que ampliem o leque de participantes, podem comprometer a qualidade do objeto, ao não garantir o atendimento adequado às demandas da Administração, comprometendo os objetivos da contratação; c) também devem ser evitadas características que remetam, ainda que de forma indireta, a marcas específicas — como tipo de embalagem, forma de acondicionamento, peso ou dimensões padronizadas por determinado fabricante — pois isso pode limitar injustificadamente a competitividade.

Dessa forma, é essencial que as especificações técnicas se limitem ao estritamente necessário para atender às reais necessidades da Administração, evitando exigências excessivas ou irrelevantes que possam restringir injustificadamente a participação de fornecedores.

A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, LI, c/c art. 19, II, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso dos autos, foi observada a utilização do Catálogo Eletrônico de Padronização constante no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP do Governo Federal, conforme indicação do CATMAT/CATSER no detalhamento do item a ser contratado (Item 10Ido ETP – fls. 94/95).

Ademais, o Decreto Municipal nº 9.506, de 2023, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência não contemplou as exigências contidas nos normativos acima citados.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

No entanto, faz-se necessário a inclusão do CATMAT nas descrições dos itens a serem adquiridos constantes no Anexo I do TR, bem como no Edital.

Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber (CONDICIONANTE):

- em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021), o que demanda ajustes no termo de referência;
- não consta nos autos certificação de que o bem não se enquadra como bem de luxo, conforme requisito constante na lista de verificação. Nessa senda, deve o gestor atentar para a **vedação de aquisição de bem de luxo** disposta no art. 20, da Lei nº 14.133, de 2021. Considera-se bem de luxo o bem de consumo de alta elasticidade-renda da demanda, tendo como características tais como: ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte (art. 3º, do Decreto Municipal nº 9.507, de 2023). Os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Cabe à unidade de contratação do órgão ou entidade observar a classificação de bens e a vedação prevista nos arts. 6º e 7º do Decreto Municipal nº 9.507, de 2023, bem como identificar os bens de consumo de luxo no plano de contratações anual, o que demanda o saneamento da instrução processual, de forma que conste no processo certificação de que o bem não se enquadra como bem de luxo, ajustes no termo de referência para supressão ou substituição dos bens demandados ou, em sendo o caso, justificativa nos autos e a adoção das providências contidas nos art. 4º e 6º do Decreto Municipal nº 9.507, de 2023;
- será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021);
- justificar a ausência de exigência de garantia contratual no presente certame nos termos do art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021;
- compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos;
- atentar para as observações sobre as regras de habilitação que serão indicadas na seção deste parecer dedicada ao exame das minutas de edital e de contrato administrativo. Ocorrendo alterações nessas regras, deverá ser realizada alteração do termo de referência, para que não haja contradições com o edital;
- Realizar a designação formal dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização, recebimento provisório e recebimento definitivo, conforme impõe o art. 117 da Lei nº 14.133/2021. Essa omissão pode comprometer a rastreabilidade da gestão contratual e a responsabilização funcional em caso de irregularidade na execução do contrato;

Destaca-se que não foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I do Decreto Municipal nº 9.508, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara), o que deve ser providenciado (**CONDICIONANTE**).

A adoção do orçamento sigiloso está expressamente prevista no art. 24 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, que admite, **desde que justificado**, a restrição temporária da publicidade do orçamento estimado da contratação, a fim de assegurar vantajosidade e isonomia no procedimento competitivo. A medida, todavia, deve ser acompanhada de justificativa concreta, controle formal e obediência a requisitos técnicos e administrativos específicos, em especial os seguintes:

- **Anexo sigiloso do orçamento estimado:** Deve constar documento reservado contendo a planilha de preços unitários, memória de cálculo e fontes utilizadas, como exige o art. 6º, XXIII, "i" da Lei nº 14.133/2021 e o art. 14, IX da IN ALICC nº 01/2023. A previsão do sigilo, sem o respectivo controle formal



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

do documento classificado, impede a rastreabilidade da motivação e o controle técnico pela PGM e pelos órgãos de fiscalização;

- **Justificativa específica e contextualizada:** Não se mostra adequada a justificativa genérica e descontextualizada, ainda que haja referência à suposta vantagem do sigilo, em especial aquela que se limita a reproduzir os termos legais, sem analisar os riscos específicos da contratação, a estrutura do mercado, o histórico de práticas similares ou outro dado técnico que justifique a medida no caso concreto;
- **Despacho específico da autoridade classificadora:** Deve constar despacho individualizado que formalize a classificação da informação como sigilosa, bem como a informação sobre a restrição de acesso e tramitação em apartado.

Destaca-se que a Administração optou pela não divulgação do orçamento, tornando-o sigiloso, conforme permissão do art. 24 da Lei nº 14.133, de 2021. Vale observar que, ainda assim, o orçamento deverá ser disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno. No entanto, deverá ser juntada a justificativa pela opção do orçamento sigiloso (CONDICIONANTE).

A possibilidade de exigência de **amostra**, exame de conformidade e prova de conceito tem previsão no art. 17, §3º, art. 41, II, e art. 42, §2º, todos da Lei nº 14.133, de 2021. A justificativa para a exigência deve constar do ETP, devendo o TR disciplinar a forma como essa etapa ocorrerá, bem como os critérios a serem adotados para a avaliação.

A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional. Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade. O julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

Quanto à exigência de amostras, o subitem 3.2 do termo de referência satisfaz as orientações do TCU, pois:

- a) foram exigidas amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (Acórdãos TCU nº 538, de 2015 - Plenário e nº 2.796, de 2013 - Plenário);
- b) houve o detalhamento das regras para avaliação objetiva das mesmas (Acórdão TCU nº 1.491, de 2016 - Plenário); e
- c) foi prevista penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (Acórdão TCU nº 299, de 2011 - Plenário).

2.5.6. Orçamento da contratação e obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto à **estimativa de preços**, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação, uma vez que a Lei nº 14.133, de 2021 considerou a estimativa de preços como item do termo de referência (art. XXIII, i) ou do projeto básico (art. 6º, XXV, f), requisito que foi reforçado pelo art. 15 do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023.

Ademais, tem-se o art. 18, §1º, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, regulamentado pelo art. 6º do Decreto Municipal nº 9.506/2023, que prevê como um dos elementos obrigatórios dos Estudos Técnicos Preliminares, bem como o art. 9º, IV, do Decreto Municipal nº 9.504, de 2023 determina a elaboração de “estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado” já no Documento de Formalização de Demanda.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Em outras palavras, a estimativa de preços deve ser elaborada na fase preparatória do procedimento licitatório, em conjunto com o TR, servindo, dentre outras, como baliza para a definição do valor da contratação.

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Dessa forma, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com o art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021 e com o Decreto Municipal nº 9.508, de 2023. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: I -descrição do objeto a ser contratado; II -identificação do agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; III -caracterização das fontes consultadas; IV -série de preços coletados; V -método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; VI -justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; VII -memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e VIII -justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º deste decreto. (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “*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)*” e as “*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*”, em detrimento da “*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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “*pesquisa direta*” com fornecedores (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) e de “*pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;*
- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que tenha havido publicação de aviso de cotação de preços no diário oficial do município, com prazo mínimo de 5 (cinco) dias, observados os requisitos do §2º, do art. 5º deste Decreto, podendo ser prorrogado por uma única vez (art. 6º, § 5º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

EXIGÊNCIA	ITEM	SITUAÇÃO
Declaração de que a pesquisa de preço foi realizada seguindo o Decreto Municipal nº 9.508, de 2023?	Fls. 234	Atendido
Quando da utilização de método de pesquisa diferente do disposto no § 1º do art. 5º do Decreto Municipal nº 9.508, de 2023, esta situação deverá ser justificada (Obs.: Deverão ser priorizados os parâmetros dos inc. I e II)	Fls. 232	Atendido
No caso de pesquisa com menos de três preços válidos, foi apresentada justificativa e publicado o aviso de cotação no DOM nos termos do art. 6º, § 5º, do Decreto Municipal nº 9.508, de 2023?	-	Não se aplica
Foi realizada a pesquisa com fornecedores observando os parâmetros (art. 5º, § 3º do Decreto Municipal nº 9.508, de 2023), excepcionalmente admitido o preço com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput (1 ano anterior à data da pesquisa de preços), desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente?	-	Não se aplica
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, do Decreto Municipal nº 9.508, de 2023)	Fls. 234	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 do Decreto Municipal nº 9.508, de 2023)	-	Não se aplica
Houve análise pelo servidor responsável mencionando que os produtos a ser adquiridos não se enquadram na vedação constante do art. 6º do Decreto Municipal nº 9.507/2023 (em caso de aquisição de medicamentos o preço estimado não poderá estar acima do permitido pela CMED/ANVISA)?	-	Não atendido

No caso, a estimativa de preços apresentada não considerou todos os elementos do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021 e do Decreto Municipal nº 9.508, de 2023, no que se deve complementar os itens que se encontram com a designação “não atendido” ou “atendido em parte” (**CONDICIONANTE**).

No caso dos autos, nota-se que o termo de referência foi juntado após a realização da estimativa de preços, o que traz a ideia de que foi elaborado tardiamente. Ocorre que para a correta realização da pesquisa de preços é necessário que o TR esteja concluído (ainda que a estimativa de preços seja um dos seus itens – art. 15 do Decreto Municipal nº 9.506, de 2023), uma vez que as principais definições e condições da contratação estarão nele, o que servirá de base para a definição do preço.

Diante do exposto, deve a Administração **informar** se o termo de referência foi elaborado posteriormente à estimativa dos preços ou se, apesar de sido elaborado previamente, não foi juntado aos



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

autos, mas toda a pesquisa de preços teve como base o termo de referência, inclusive com a sua disponibilização no caso de pesquisa com fornecedores.

Seja no caso de termo de referência elaborado após a estimativa de preços, seja no caso da pesquisa de preços não ter seguido o termo de referência, ou mesmo se os fornecedores não tiverem tido acesso ao termo de referência, **nova estimativa de preços deverá ser realizada**, agora seguindo o termo de referência e o Decreto Municipal nº 9.508, de 2023.

Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a estimativa do valor da contratação deve decorrer de procedimento de pesquisa de preços formalizado, rastreável e compatível com as condições do mercado e com as características do objeto. No âmbito do Município de Maceió, tal disciplina foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 9.508/2023, que estabelece requisitos mínimos de documentação, análise crítica e metodologia, e pela IN ALICC nº 001/2023, que estrutura parâmetros, forma de apuração e requisitos de instrução. Assim, a regularidade da pesquisa não se esgota na existência de tabela consolidada, exigindo-se que os autos demonstrem, de forma coerente e verificável, (i) as fontes efetivamente consultadas, (ii) a série de preços obtida, (iii) o método estatístico/matemático utilizado para apuração do preço estimado, (iv) a análise crítica quanto à comparabilidade das condições e à identificação de valores discrepantes, e (v) a memória de cálculo e os documentos de suporte, conforme o rito municipal.

Verifica-se que os autos contêm: (a) documentação de suporte e evidências relacionadas à formação da pesquisa (pp. 203–226), (b) tabela/“Mapa Comparativo” com indicação de valor médio e consolidação por item (p. 227) e (c) o Despacho nº 003/2026 (pp. 229–234), além de referências no TR sobre a apuração do custo estimado (p. 246) e checklist processual que exige atendimento à IN ALICC (p. 354). Todavia, embora haja tabela consolidada (p. 227), não se identifica, de forma suficiente e “fechada”, a peça formal que cumpra integralmente os requisitos do art. 3º do Decreto Municipal nº 9.508/2023 (documento da pesquisa contendo fontes, série de preços, método estatístico/matemático, justificativas — inclusive para descarte de preços inexequíveis/inconsistentes/excessivos — e memória de cálculo), tampouco a análise crítica exigida pelo art. 4º do Decreto 9.508/2023, referente à verificação de compatibilidade das condições comerciais (quantidade, prazos, local de entrega, frete, forma de pagamento, apresentações equivalentes, entre outros). No mesmo sentido, a IN ALICC nº 001/2023 determina que a pesquisa seja documentada com os elementos mínimos de instrução (art. 7º) e com método de apuração devidamente identificado, o que, tal como consta hoje, demanda complementação.

Dessa forma, ainda que exista “série de preços” e consolidação numérica (p. 227), recomenda-se que a Administração junte nota técnica/relatório formal de pesquisa de preços, que descreva de forma textual e auditável: as fontes consultadas (por item ou por grupos homogêneos), a data/condições de coleta, o método de cálculo do valor estimado e a justificativa de sua adoção, a análise crítica de comparabilidade e, se houver, o descarte motivado de preços discrepantes, com a respectiva memória de cálculo e anexos pertinentes.

O Decreto Municipal nº 9.508/2023 disciplina os parâmetros de pesquisa e estabelece prioridade para determinadas fontes, determinando que a pesquisa priorize os parâmetros indicados no seu art. 5º (com destaque para o §1º, que exige justificativa quando os parâmetros prioritários não forem utilizados). A IN ALICC nº 001/2023, de igual modo, organiza parâmetros de consulta em seu art. 9º e exige que a instrução demonstre, de forma transparente, porque determinado parâmetro foi adotado e como se assegurou a pertinência/compatibilidade das fontes.

No caso concreto, o “Mapa Comparativo” (p. 227) menciona “Banco de Preços” e faz referência a parâmetro vinculado a norma federal (IN 65/2021), sem que se identifique, de maneira expressa, a amarração formal do procedimento ao art. 5º do Decreto 9.508/2023 e ao art. 9º da IN ALICC 001/2023, inclusive quanto à justificativa de eventual não utilização (ou utilização parcial) de bases públicas/prioritárias. Considerando o comando do art. 4º do Decreto 9.508/2023 (comparabilidade das condições) e a necessidade de rastreabilidade do preço estimado, recomenda-se que o relatório formal da



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

pesquisa indique, por item (ou por grupos homogêneos), quais parâmetros do art. 5º foram efetivamente atendidos, quais bases foram consultadas e, quando não consultadas, a justificativa objetiva e documentada, assegurando coerência com a regulamentação municipal.

O art. 6º do Decreto Municipal nº 9.508/2023 disciplina o procedimento de apuração do preço estimado, exigindo série mínima e tratamento de preços inexequíveis/inconsistentes/excessivos, enquanto a IN ALICC nº 001/2023 (art. 10) disciplina a forma de apuração (média/mediana/menor preço, conforme o caso) e as cautelas para análise crítica quando houver discrepâncias relevantes. No material existente, a tabela consolidada (p. 227) informa “valor médio”, mas não explicita, item a item (ou por grupos), a metodologia adotada para: (i) seleção de preços na série, (ii) eventual exclusão de valores fora de padrão, e (iii) garantia de comparabilidade das condições de formação do preço, tal como exigem o Decreto e a IN.

Assim, recomenda-se que a Administração complemente a instrução com relatório que declare expressamente: (a) o método de apuração utilizado e sua justificativa; (b) a série de preços considerada em cada item; (c) o tratamento de discrepâncias/outliers, com justificativas de desconsideração, se houve; e (d) a memória de cálculo do valor estimado, com anexos correspondentes.

Ao analisar o Despacho nº 003/2026 (pp. 229–234), verifica-se necessidade de correção formal para aderência ao regime municipal. Consta no despacho fundamentação fortemente apoiada em referência a normativo federal (IN 65/2021), apesar de o Município dispor de disciplina própria e específica para pesquisa de preços (Decreto 9.508/2023 e IN ALICC 001/2023), sendo relevante observar que o checklist processual exige expressamente atendimento aos comandos da IN ALICC (p. 354). Tal desalinhamento fragiliza a motivação do ato e recomenda sua retificação para centralizar a fundamentação nos diplomas municipais aplicáveis, ainda que, subsidiariamente, possa haver menção a normas gerais quando compatíveis e expressamente como referência secundária.

Identifica-se, ademais, risco de inconsistência narrativa: o despacho registra que não houve pesquisa por sistemas oficiais, ao passo que a tabela consolidada (p. 227) e os documentos de suporte (pp. 203–226) demonstram utilização de bases/bancos e de cotação como componentes da formação do preço. Diante disso, é necessário que o despacho seja ajustado para refletir com precisão o procedimento efetivamente realizado, amarrando-o aos parâmetros do art. 5º do Decreto 9.508/2023 e do art. 9º da IN ALICC 001/2023, bem como ao método do art. 6º do Decreto 9.508/2023 e do art. 10 da IN ALICC 001/2023, com indicação da justificativa para a adoção de bancos privados e/ou pesquisa direta, quando aplicável, evitando leitura de contradição (“disse que não fez, mas fez”).

Constatando-se que a pesquisa de preços se valeu, além de bases/bancos, de cotação (p. 227 e documentos de suporte nas pp. 203–226), impõe-se observar as cautelas do art. 5º, IV, do Decreto Municipal nº 9.508/2023, bem como os requisitos do art. 3º do mesmo decreto quanto à instrução do procedimento com documentação mínima e justificativas. Nessa hipótese, deve a Administração demonstrar, com clareza: (i) os critérios de seleção do(s) fornecedor(es) consultado(s); (ii) as condições comerciais consideradas (prazo, local, frete, validade, apresentação e quantitativos); (iii) a rastreabilidade do contato (e-mails, solicitações, respostas), com identificação do CNPJ e demais elementos de auditoria; e (iv) a compatibilidade dessas cotações com as condições do certame. Caso tais elementos não estejam plenamente evidenciados no despacho/relatório, deve ser emitida complementação documental específica, sob pena de fragilização da pesquisa por insuficiência de motivação e rastreabilidade.

Tratando-se de aquisição de medicamentos, o §6º do art. 6º do Decreto Municipal nº 9.508/2023 estabelece requisito expresso: o preço estimado não poderá estar acima do permitido pela CMED/ANVISA. No conjunto examinado, não se identifica comprovação objetiva de consulta/checagem CMED correlacionada aos itens e apresentações (o TR menciona custo estimado e referências gerais – p. 246 – e o mapa comparativo é tabela consolidada – p. 227). A ausência de evidência específica de conformidade CMED expõe o procedimento a questionamentos quanto ao teto regulatório e à higidez do preço estimado. Assim, condiciona-se a regularidade do capítulo à juntada de comprovação CMED por item/apresentação (ou por grupos equivalentes), com indicação de data da consulta e dos



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

parâmetros utilizados, acompanhada de declaração expressa de compatibilidade dos preços estimados com os limites vigentes.

Diante do exposto, a análise indica que a pesquisa de preços possui base documental relevante nos autos (pp. 203–226 e p. 227), porém recomenda-se o saneamento formal e metodológico para aderência plena ao Decreto Municipal nº 9.508/2023 e à IN ALICC nº 001/2023, especialmente quanto à (i) formalização do relatório com método/memória/justificativas (art. 3º e art. 4º do Decreto; art. 7º da IN), (ii) explicitação e justificativa dos parâmetros e prioridade de fontes (art. 5º do Decreto; art. 9º da IN), (iii) descrição do método e tratamento de discrepâncias/outliers (art. 6º do Decreto; art. 10 da IN), (iv) adequação do Despacho nº 003/2026 (pp. 229–234) à base normativa municipal e eliminação de contradições internas, (v) rastreabilidade da pesquisa direta/cotação (art. 5º, IV, e art. 3º do Decreto), e (vi) comprovação de conformidade com o teto CMED/ANVISA (art. 6º, §6º, do Decreto). Assim, opina-se pela necessidade de complementação da instrução do item “pesquisa de preços”, mediante emissão/retificação do despacho e juntada de relatório formal e anexos comprobatórios, como condicionante para a continuidade do procedimento na forma regular.

2.5.7. Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Tal exigência foi atendida, pois houve a juntada, às fls. 275/276, de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 2º do Decreto Municipal nº 9.518, de 2023).

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 2021), recomenda-se que seja integralmente composta por servidores efetivos dos quadros permanentes do Município de Maceió.

2.6. PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

A Lei Complementar nº 123, de 2006 e o Decreto Municipal 8.557, de 2018 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

O inc. III do art. 12 do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas ou empresas de pequeno porte.

Por outro lado, prevê o inc. V do art. 8º do Decreto Municipal 8.557, de 2018, que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Os processos licitatórios exclusivos para aquisição de bens e serviços de natureza divisíveis previstos inciso III do “caput” deste artigo e as cotas de até 25% previstas no inciso V do “caput” deste artigo, 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, conforme previsto no art. 12, § 1º, do mencionado Decreto.

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do inc. IV do art. 12 do Decreto Municipal 8.557, de 2018;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 13 do Decreto Municipal 8.557, de 2018.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, o que requer a devida justificativa:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

2.6.1. ANÁLISE DO CASO CONCRETO

No que tange à estruturação do objeto e à segmentação das cotas, a tabela constante do subitem 1.3 do Edital (fls. 286), abaixo reproduzida, dispõe sobre a distribuição dos itens e o respectivo tratamento diferenciado para ME e EPP, servindo de premissa para o exame das inconsistências identificadas na instrução processual:

- 1.3. A licitação será dividida em itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens forem de seu interesse.

Itens	Cota	Prioridade de contratação para ME'S e EPP'S (local/regional/estadual)
1,2,3,12,13,16,17,24,25,28	Exclusiva	Sim
4,6,8,10,14,18,20,22,26,29,31,33,35 e 37	Principal	Não
5,7,9,11, 15,19,21,23,27,30,32,34,36e 38	Reservada	Sim

Diante disso, e em cotejo analítico com o Mapa de Preços de fls. 227 (Preços Médios Globais / Valores de Referência), verifica-se que a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00 para diversos itens, enquanto outros se mantêm abaixo deste patamar. No entanto, identificam-se falhas de instrução e contradições que devem ser sanadas (**CONDICIONANTE**) conforme detalhado abaixo:

2.6.2. Conflito entre o Subitem 1.3 (fls. 286) e o Subitem 2.5 (fls. 287):

A minuta de edital, em seu subitem 1.3 às fls. 286, estabelece que a licitação será dividida em itens conforme a tabela constante do Termo de Referência, definindo a distribuição entre itens de participação exclusiva, cota principal e cota reservada. Entretanto, o subitem 2.5 às fls. 287 apresenta uma redação em direto conflito com a referida tabela ao determinar que:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

“2.5. Para os itens 01-20, 23, 22 e 25 a participação é exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte...”

Há contradição na forma atual: enquanto a tabela do subitem 1.3 (fls. 286) classifica os itens 20 e 22 como **Cota Principal** (ampla concorrência) e o item 23 como **Cota Reservada** (25%), o subitem 2.5 (fls. 287) os define como integralmente **Exclusivos**.

2.6.3. Afronta ao art. 48, I da Lei Complementar nº 123/2006:

Ao analisar o Mapa de Preços (fls. 227), constata-se que o valor total estimado para o item **20** (Gliclazida 60 mg) é de **R\$ 741.904,80** e para o item **22** (Haloperidol 1mg) é de **R\$ 77.040,00** (valor que, somado à sua cota reservada de R\$ 25.680,00, totaliza **R\$ 102.720,00**).

- Pela legislação vigente, a participação exclusiva é restrita a itens cujo valor seja de até **R\$ 80.000,00**.
- Portanto, a redação do subitem 2.5, s.m.j, apresenta vício de legalidade ao tentar conferir exclusividade a itens que superam o teto legal, o que demanda a **imediata correção ou justificativa da administração**.

2.6.4. Inconsistência nos percentuais das cotas reservadas:

O Mapa de Preços (fls. 227) apresenta oscilações injustificadas nos percentuais destinados à reserva para ME/EPP:

Item	Medicamento	Valor Médio Total (fls. 227)	Percentual da Cota Reservada	Situação Identificada
5	Carbamazepina 200mg	R\$79.560,00	18,00%	Abaixo do limite de 25% sem justificativa.
21	Gliclazida 60mg	R\$73.375,20	9,00%	Percentual irrisório, sem base legal clara.
23	Haloperidol 1mg	R\$25.680,00	25,00%	Correto (Aplica o limite máximo da Lei).
38	Sinvastatina 40mg	R\$69.858,67	7,00%	Redução drástica do benefício à ME/EPP.

A Administração deve uniformizar o percentual para **25%** ou apresentar justificativa técnica pormenorizada para a adoção de percentuais inferiores em cada item divisível, sob pena de cerceamento ao tratamento favorecido estabelecido pelo Decreto Municipal nº 8.557/2018.

2.7. ANÁLISE DAS MINUTAS – EDITAL E CONTRATO

2.7.1. Minuta do Edital

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração anexou a minuta às fls. 285/304, que será analisada a partir da lista de verificação abaixo:

EXIGÊNCIA	ITEM	SITUAÇÃO
Local, dia e hora para a leitura e obtenção do edital, local, data, hora e endereço	Preâmbulo	Atendido



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

eletrônico onde ocorrerá a sessão pública e a indicação de que o pregão será realizado por meio eletrônico; todas as referências de tempo deverão observar o horário de Brasília-DF		
Indicação expressa da legislação aplicável nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021	Preâmbulo	Atendido
Objeto de acordo com o TR (art. 18, II, da Lei nº 14/133/2021)	1.1	Atendido
Sistema Eletrônico de Disputa (art. 175 da Lei nº 14/133/2021)	Preâmbulo	Atendido
Publicidade no PNCP (art. 175 da Lei nº 14/133/2021)	14.17	Atendido
O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, que poderá ter caráter sigiloso	Preâmbulo	Atendido (sigiloso)
Caberá ao licitante credenciar-se previamente no SICAF, com atribuição de chave e senha para acesso ao sistema eletrônico, e responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumir como firmes e verdadeiras suas propostas e seus lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros	2.1.1	Atendido
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	3.4	Atendido
Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento 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	10.1	Atendido
Prazo para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação, que não será inferior a oito dias úteis, contado da data de publicação do aviso do edital.	-	Diligência posterior
Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública	3.2	Atendido
Os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que constem do SICAF, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados constantes dos sistemas	13.5.5 do TR	Atendido
O licitante declarará, em campo próprio do sistema, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de sua proposta com as exigências do edital. A falsidade da declaração sujeitará o licitante às sanções previstas na lei	7.5	Atendido
Requisitos de habilitação:	13 do TR	Atendido
Habilitação jurídica	"	Atendido
Regularidade fiscal e trabalhista	"	Atendido
Qualificação técnica	"	Atendido
Qualificação econômico-financeira	"	Atendido
Cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF	"	Atendido
Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta e os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.	3.3.10	Atendido
Na etapa de apresentação da proposta e dos documentos de habilitação pelo licitante, não haverá ordem de classificação das propostas, o que ocorrerá somente após os procedimentos de que trata o Julgamento	3.3.11	Atendido
Os documentos complementares à proposta e à habilitação, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante melhor classificado após o encerramento do envio de lances	5.20.4	Atendido
O pregoeiro verificará as propostas apresentadas e desclassificará aquelas que não	-	Não



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital, fundamentando e registrando no sistema, acompanhado em tempo real por todos os participantes		atendido
O sistema ordenará automaticamente as propostas classificadas pelo pregoeiro. Somente as propostas classificadas pelo pregoeiro participarão da etapa de envio de lances	5.3	Atendido
Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, oportunidade em que os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.	5.5	Atendido
Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa aberto ou aberto e fechado	5.11	Atendido
Na hipótese de o sistema eletrônico desconectar para o pregoeiro no decorrer da etapa de envio de lances da sessão pública e permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados	5.15	Atendido
Quando a desconexão do sistema eletrônico para o pregoeiro persistir por tempo superior a dez minutos, a sessão pública será suspensa e reiniciada somente decorridas vinte e quatro horas após a comunicação do fato aos participantes, no sítio eletrônico utilizado para divulgação	5.16	Atendido
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	5.19	Atendido
Negociação da proposta: Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital. Prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação	5.20	Atendido
A habilitação dos licitantes será verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos, salvo para aqueles documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no SICAF, que serão enviados exclusivamente por meio de sistema	7.8	Atendido
Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa (art. 43, LC nº 123/2006).	13.5.6 do TR	Atendido
Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer. Sendo que as razões do recurso deverão ser apresentadas no prazo de três dias. Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente.	8	Atendido
Sanções administrativas (arts. 155 a 159)	9	Atendido
Critério de reajuste de preços (art. 92, §2º)	-	Contrato
Indicação de dotação orçamentária e compatibilidade com leis orçamentárias (art. 6º, XXIII, “j” e art. 150)	-	Não se aplica
Homologação e adjudicação (arts. 71 e 72)	12	Atendido
Garantia de participação em substituição a exigência de qualificação econômico-financeira, quando for o caso	-	Prejudicado
Regras sobre assinatura da ata ou contrato (arts. 89 e 90)	13	Atendido
Ressalva quanto à necessidade de justificativa para prorrogação do prazo para a	13.1	Atendido



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

assinatura da ata de registro de preços e informação sobre a penalidade (art. 13 do DM nº 9.514/2023)		
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)	1.3	Atendido
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)	1.3	Atendido
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)	1.5	Atendido
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)	1.6	Atendido
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)	1.8	Atendido
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)	-	Prejudicado
Poderá, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as MEs/EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido (art. 48, §3º, LC nº 123/2006)	5.19.3	Atendido em parte
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 ultimo 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.	5.19.3	Atendido em parte

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

Para além dos itens destacados acima, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber (CONDICIONANTE):

- o edital de licitação para **registro de preços** deverá dispor sobre a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada (art. 11, II, do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023), bem como sobre a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela (art. 11, IV, do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023);
- garantir a participação exclusiva de ME, EPP e COOP para os itens cujos valores estimados estejam abaixo de R\$80.000,00, conforme tratado anteriormente neste parecer;
- O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que,



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada.** Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, o que deve ser observado pela Administração.

- Identifica-se erro material no endereço eletrônico indicado na capa do edital (fl. 285), constando “< www.gov.br/compras >”, quando o endereço correto do sistema é “www.gov.br/compras”. Ademais, no item 14.17 (fl. 304) há inconsistências/redação confusa na indicação dos sítios de acesso ao edital e anexos (pontuação e repetição de endereços). Recomenda-se corrigir os links e padronizar as referências de publicação/acesso, assegurando clareza e publicidade efetiva (art. 5º e art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021).
- Há contradição interna relevante quanto à delimitação do objeto. Enquanto a capa do edital define o objeto como fornecimento de “Medicamentos ... integrantes da REMUME/2024” (fl. 285), o TR anexo ao edital passa a justificar “aquisição dos correlatos” (itens 2.11 e 2.12, fl. 307). Recomenda-se sanar a inconsistência, adequando o TR (e demais peças) à definição efetiva do objeto: (i) se o objeto é medicamentos, substituir a referência a “correlatos” e ajustar a motivação/justificativas; ou (ii) se houver intenção de abranger também correlatos, redefinir expressamente o objeto no edital/TR, com justificativa técnica e compatibilização com a pesquisa de preços, estimativas e planilhas de itens, evitando ambiguidade e risco de vício de competitividade (art. 18, art. 40 e art. 41 da Lei nº 14.133, de 2021).
- Consta no TR anexo ao edital que “o objeto ... se enquadra de forma contínua” e que seria prestado “de modo contínuo” (item 1.10, fl. 306), com referência a regras típicas de serviços contínuos. Tal redação é incongruente com a contratação de fornecimento de bens via SRP, podendo induzir a aplicações indevidas sobre vigência, prorrogação e execução contratual. Recomenda-se ajustar o item 1.10, removendo a qualificação de “serviço contínuo” e harmonizando o texto com o regime de fornecimento de bens e com a lógica do SRP/ARP, preservando a aderência às regras de duração contratual pertinentes (Lei nº 14.133, de 2021, arts. 82 e 105/106, conforme o caso).
- Persistem “resquícios” de minuta voltada a serviços no TR anexo ao edital, a exemplo dos itens 3.1.6 e 3.1.7 (fl. 308), que tratam de “execução do serviço” e de vedação de marca/produto como se houvesse prestação de serviço. Recomenda-se revisar o capítulo de requisitos, adequando a terminologia ao fornecimento de bens e, quando pertinente, disciplinando corretamente a indicação de marca/modelo nos termos do art. 41, I, da Lei nº 14.133, de 2021 (com justificativa técnica quando excepcionalmente cabível), eliminando comandos incompatíveis com o objeto.
- Ainda quanto ao orçamento sigiloso, a capa do edital (fl. 285) fundamenta a medida no “inciso XI do art. 18” da Lei nº 14.133, de 2021, quando o dispositivo específico é o art. 24 da mesma lei (desde que justificado). Recomenda-se corrigir a referência normativa no edital e assegurar a juntada/robustez da justificativa nos autos, bem como a coerência com o tratamento conferido no TR (itens que tratam do sigilo e sua motivação), de modo a evitar vício formal e questionamentos pelos órgãos de controle.

2.7.2. Minuta do Contrato

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração anexou a minuta às fls. 341/348, que será analisada a partir da lista de verificação abaixo:

EXIGÊNCIA	CLÁUSULA	SITUAÇÃO
Número dos autos do processo administrativo; indicação do procedimento licitatório; especificação dos contratantes; legislação aplicável à execução do	Preâmbulo	Atendido em parte. Ausência



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

contrato e especialmente aos casos omissos		de disposição quanto aos casos omissos
Indicação expressa da legislação aplicável nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021	Preâmbulo	Atendido
O objeto e seus elementos característicos (descrição, unidade de medida, material, serviços e quantidade solicitada)	1.2	Atendido
O regime de execução ou a forma de fornecimento	3.1	Remete ao TR
Vedação de subcontratação	4	Atendido
O preço e as condições de pagamento, bem como os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento	5 e 6	Atendido
Índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, podendo ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos	7	Atendido
Critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento	-	Prejudicado
Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	3.1	Atendido
De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução	-	Não observado
O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	13.1	Atendido
A matriz de risco, quando for o caso	-	Não atendido. Necessidade de ser justificada sua desnecessidade
As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento	-	Faculdade
O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso	-	Prejudicado
O prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso	8.1.10	Atendido
Os direitos e as responsabilidades das partes	8 e 9	Atendido
Nas contratações de projetos ou de serviços técnicos especializados, inclusive daqueles que contemplem o desenvolvimento de programas e aplicações de internet para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento e de comunicação da informação (software) - e a respectiva documentação técnica associada -, o autor deverá ceder todos os direitos patrimoniais a eles relativos para a Administração Pública, hipótese em que poderão ser livremente utilizados e alterados por ela em outras ocasiões, sem necessidade de nova autorização de seu autor	-	Prejudicado
A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;	9.12	Atendido
Obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz	9.13	Atendido
A responsabilidade exclusiva do contratado pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no contrato, não implicando responsabilidade solidária ou	9.9	Atendido



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

subsidiária da administração pública a inadimplência do contratado em relação aos referidos pagamentos, os ônus incidentes sobre o objeto contratual ou os danos decorrentes de restrição à sua execução		
A obrigação do contratado a conceder livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, bem como dos órgãos de controle interno e externo, aos processos, documentos, informações, registros contábeis e locais de execução referentes ao objeto contratado, inclusive nos casos em que a instituição financeira oficial não controlada pela União faça a gestão da conta bancária específica do Convênio	-	Não atendido
A responsabilidade exclusiva pela qualidade das obras, materiais e serviços executados/fornecidos é da empresa contratada, inclusive a promoção de readequações, sempre que detectadas impropriedades que possam comprometer a execução do objeto	-	Prejudicado
Modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento	3	Atendido (remete ao TR)
As penalidades cabíveis e os valores das multas e sua base de cálculo	11	Atendido
Os casos de extinção	12	Atendido
O reconhecimento dos direitos da administração, em caso de rescisão administrativa prevista no artigo art. 155 da Lei 14.133/2021	12.7	Atendido
As condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso	-	Prejudicado
A vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor	1.3.2	Atendido
Cláusula que declare competente o foro da sede da administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses: I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação; II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo; III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.	17	Atendido

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

Recomenda-se especial atenção à Cláusula Décima Primeira, subitem 11.2, IV, Multa, (fl. 345), que apresenta lacunas quanto aos percentuais e prazos da multa moratória, ferindo o princípio da predeterminação das sanções e o erro material na grafia do valor ("1% (cinco por cento)"), vício que gera ambiguidade insanável.

2.7.3. Minuta da Ata de Registro de Preços

A análise da **Minuta da Ata de Registro de Preços**, constante dos autos, deve seguir, em especial, o disposto no art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021, em conjunto com os elementos do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

No caso, verifica-se que a Administração anexou a minuta às fls. 330/340, que será analisada a partir da lista de verificação abaixo:

EXIGÊNCIA	CLÁUSULA	SITUAÇÃO
Especificação/descrição do objeto (art. 11, I, DM nº 9.514/2023)	1	Atendido
Estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes (art. 11, I, DM nº 9.514/2023)	2	Atendido
Quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida (art. 11, II, do DM nº 9.514/2023)	-	Não atendido
Estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, (art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021)	4.4 e 4.5	Atendido
Gestor/ Órgão Gerenciador – ALICC (art. 3º, III, do DM nº 9.514/2023)	3.1	Atendido
Órgãos e entidades participantes do registro de preço (art. 11, XIV, do DM nº 9.514/2023)	3.1 e Anexo III do TR	Atendido
Formação de cadastro de reserva (art. 11, VII, do DM nº 9.514/2023)	2.4	Atendido
Realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade (art. 11, XVII, do DM nº 9.514/2023)	2.5	Atendido
Prazo de validade da ata de registro de preço (art. 11, XIII, e 12, do DM nº 9.514/2023)	6.1	Atendido
Modelos de planilhas de custo e minutas de contrato, quando cabível (art. 11, XVI, do DM nº 9.514/2023)	-	Verificar o cabimento
Penalidades por descumprimento das condições pactuadas (art. 7º e 8º do DM nº 9.514/2023)	10	Atendido em parte
Condições para alteração de preços registrados (art. 11, VI, do DM nº 9.514/2023)	9	Atendido em parte
Hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências (art. 11, XII, do DM nº 9.514/2023)	9	Atendido
Disposições sobre remanejamento (art. 23 do DM nº 9.514/2023)	5	Atendido

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

Para além dos itens destacados acima, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber (CONDICIONANTE):

- A minuta da Ata de Registro de Preços apresentada, especificamente no que concerne à cláusula 8.1, que trata da possibilidade de revisão dos preços registrados, observa-se a seguinte redação:
 - “8 DA REVISÃO E DO CANCELAMENTO DA ATA. 8.1 A qualquer tempo, o preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução ocorrida no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, em conformidade com o inciso IV, § 5º, do art. 82, da Lei Nº 14.133, de 2021, cabendo ao ÓRGÃO GERENCIADOR providenciar a convocação do fornecedor registrado para negociar o novo valor compatível com o de mercado. 8.1.1 Não havendo acordo em relação à renegociação do(s) preço(s) registrado(s), será o respectivo registro cancelado, mantendo-se hígidas e vigentes as contratações já formalizadas e sem aplicação de penalidade.”
 - A análise da cláusula acima evidencia a existência de previsões que podem gerar interpretações conflitantes com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e com o entendimento doutrinário dominante.
 - De acordo com o art. 82, § 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, os preços registrados em ata podem ser atualizados periodicamente, observados os critérios definidos no instrumento convocatório e na própria ata. Essa atualização periódica tem caráter objetivo e deve ser fundamentada em índices previamente estabelecidos, como índices inflacionários ou setoriais.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- Portanto, a atualização periódica é distinta de qualquer medida extraordinária de revisão de preços. Trata-se de um mecanismo automático e previamente pactuado que visa assegurar a manutenção do valor real dos preços registrados, sem depender de pedido das partes ou de fatos supervenientes.
- A Lei nº 14.133/2021 não prevê a aplicação do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro diretamente sobre os preços registrados em ata. O reequilíbrio é reservado aos contratos administrativos formalizados, nos termos do art. 124, e tem como pressuposto o rompimento do equilíbrio contratual inicial devido a fatos imprevisíveis, extraordinários ou inevitáveis.
- É importante lembrar que a ata de registro de preços não constitui, por si só, um contrato administrativo. Ela representa um compromisso de fornecimento futuro, que apenas se concretiza em contratos celebrados a partir dos preços nela registrados. Assim, a previsão de revisão extraordinária (ou reequilíbrio) diretamente na ata carece de suporte jurídico e pode ser interpretada como incompatível com o regime jurídico aplicável.
- A cláusula 8.1, ao prever que “a qualquer tempo” os preços registrados podem ser revisados, introduz uma flexibilização incompatível com o conceito de atualização periódica. Além disso, ao vincular tal revisão a fatores que podem elevar custos ou alterar o mercado, a redação aproxima-se do conceito de reequilíbrio econômico-financeiro, o que não é aplicável à ata.
- Essa previsão também cria insegurança jurídica ao não diferenciar claramente os mecanismos de atualização periódica, que são objetivos e previamente definidos, de eventuais medidas excepcionais aplicáveis apenas aos contratos administrativos decorrentes da ata.
- Diante do exposto, recomenda-se a exclusão da previsão contida na cláusula 8.1 e no subitem 9.1.1, substituindo-a por uma redação que trate exclusivamente da atualização periódica dos preços registrados, conforme autorizado pelo art. 82, § 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.
- **Cancelamento da ata** – embora o documento contenha cláusula geral sobre cancelamento, não estão previstas todas as hipóteses legais, nem o procedimento formal, com garantia do contraditório e ampla defesa, conforme arts. 82, IX e 156 da Lei nº 14.133/2021 e art. 13 do Decreto Municipal nº 9.514/2023;
- **Vedação à duplicidade de registro para objeto idêntico** – a minuta não contempla a vedação à adesão simultânea do fornecedor a múltiplas atas com o mesmo objeto, exigência expressa do art. 82, VIII da Lei nº 14.133/2021;
- **Critério de julgamento adotado** – a minuta não faz menção expressa ao critério de julgamento utilizado no certame (menor preço por lote), exigência do art. 82, V da Lei nº 14.133/2021;
- **Regras sobre formalização contratual no prazo de validade da ata** – ausente cláusula que preveja expressamente que a formalização das contratações deve ocorrer durante a vigência da ata, conforme exigido pelo art. 12, §3º do Decreto Municipal nº 9.514/2023
- No que tange à **Cláusula 10 (Das Penalidades)** da minuta da ARP (fls. 336-338), identificam-se falhas estruturais, erros materiais e incoerências lógicas que comprometem a segurança jurídica do regime sancionatório. Sua reformulação integral é medida que se impõe (**CONDICIONANTE**), devendo a Administração observar a seguinte ordem de saneamento:
- **1. Vícios Estruturais e de Técnica Legislativa:** Primeiramente, o **item 10.2(fls.336)** padece de erro de redação ao repetir a frase introdutória de infrações em vez de enumerar o rol de sanções (advertência, multa, impedimento e inidoneidade), conforme determina o art. 156 da Lei nº 14.133/2021. Somado a isso, há uma **incoerência de remissões internas**: os subitens 10.2 'b' e 'c' mencionam 'alíneas' inexistentes no tópico anterior, que utiliza numeração decimal (10.1.1, 10.1.2...). Tal confusão torna a cláusula ininteligível e de impossível aplicação prática em eventual processo sancionador.
- **2. Omissões de Parâmetros e Falta de Autonomia:** Verifica-se a **omissão de parâmetros fundamentais** no item 10.2.d.1, que apresenta lacunas quanto aos percentuais e prazos da multa moratória, ferindo o princípio da predeterminação das sanções. Adicionalmente, o item 10.2.c faz menção indevida ao 'Termo de Referência' para fundamentar penalidades. Ressalte-se que a disciplina sancionatória deve ser autônoma e completa no corpo da Ata, em estrita observância aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.
- **3. Incompatibilidade Lógica e Erro Material de Garantia:** De forma crítica, o **item 10.2.d.2** prevê penalidade por descumprimento de garantia contratual, o que colide frontalmente com a **Cláusula 20.1**



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

do Termo de Referência (fls. 322), que dispensa expressamente tal exigência. É juridicamente inviável cominar sanção a uma obrigação inexistente. Há também erro material na grafia do valor ("1% (cinco por cento)"), vício que gera ambiguidade. Portanto, em razão da dispensa da garantia, a Administração deve proceder a **exclusão** deste dispositivo.

- **4. Integração Sistêmica e Competências:** Por fim, a nova redação deve harmonizar-se com as **Cláusulas 8 e 9**, garantindo que o poder sancionatório seja exercido pelo órgão responsável pela contratação (Gerenciador ou Participante), conforme a competência já estabelecida nas obrigações das partes.
- A Administração deve, portanto, promover o alinhamento estrito dos referidos dispositivos aos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021.
- Para fins de saneamento, a Administração deverá **preencher obrigatoriamente os prazos e percentuais indicados por "xxxxx"** na redação sugerida abaixo, de modo a garantir a clareza e a legalidade do poder

Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades **não** participantes, porém não apresentou as devidas justificativas, **o que demanda a complementação da instrução (CONDICIONANTE).**

2.8. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao **registro de preços** pela Administração, incidindo, pois, o art. 2º, do Decreto Municipal nº 9.514, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

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**).

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

2.9. AUTORIZAÇÃO MOTIVADA DO GESTOR DA PASTA

Outro elemento essencial do ato administrativo é a autorização motivada, que, em termos práticos, 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 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.

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. 97-98(SMS) e fls. 356(ALICC), no entanto, observa-se que não atendeu aos elementos mínimos



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

constantes acima, razão pela qual nova autorização deverá ser juntada com os devidos ajustes (CONDICIONANTE).

2.10. PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a 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, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da Município e em jornal de grande circulação. No caso de haver verba estadual ou federal envolvida, necessário ainda a publicação nos diários oficiais dos respectivos entes (*ATO POSTERIOR*).

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (**art. 55, I, “a”, Lei nº 14.133/2021**).

Destaca-se 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 14.133/2021.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (a título de boas práticas), recomenda-se que sejam disponibilizados no sítio oficial do Município de Maceió na *internet* todos os documentos e informações necessários ao acompanhamento da formalização e execução contratual, ressalvados aqueles que devam ser mantidos em sigilo de acordo com a LAI, em especial os seguintes: cópia integral do edital com seus anexos; resultado da licitação; e contratos firmados e notas de empenho emitidas.

2.11 PESQUISA DE PREÇOS – CMED

Trata-se de aspecto a ser observado na aquisição dos medicamentos alopáticos, qual seja: a regulamentação contida nas Resoluções da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED.

Tal regulamentação exige que nas compras públicas sejam indicados os preços de referência dos produtos a serem adquiridos, observando o teto de preço pelo qual os entes da Administração Pública podem adquirir medicamentos dos laboratórios, distribuidores, farmácias ou drogarias.

Ou melhor, são preços máximos que devem ser observados, tanto pelos vendedores, como pelos compradores, nas aquisições de medicamentos destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS (entes da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Existem em vigor dois tetos máximos de preços: o Preço Fábrica – PF e o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG.

- Preço Fábrica - PF é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar um medicamento no mercado brasileiro.
- Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG é o resultado da aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP⁵) Sobre o Preço Fábrica – PF [PF* (1-CAP)].

No site da Anvisa, é publicada a Lista de Preços de Medicamentos, contendo esses preços máximos para compras públicas - cuja atualização ocorre mensalmente. Lembra-se que, na definição do preço máximo deve-se atentar também para isenção do ICMS em relação a vários medicamentos. Ou seja, com base nesta “Lista de Preços de Medicamentos”, o preço de referência a ser considerado deve ser o PF com o percentual de ICMS sobre medicamentos, incidente no Estado ou, nos casos de medicamentos isentos (conforme resoluções do CONFAZ), sem ICMS.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Para facilitar, a CMED disponibiliza o novo rol de produtos, que sofre constantes atualizações, em cujos preços serão aplicados o Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, de acordo com a Resolução CMED nº 03, de 02 de março de 2011.

Ressalte-se, porém, que o PF não significa o preço de mercado, pois considerando a quantidade de medicamentos adquiridos pelos órgãos públicos, a tendência é que o valor de mercado seja inferior ao PF, tendo em vista que os laboratórios acabam concedendo descontos em razão da economia de escala. Diante disso, a orientação é que sejam observados dois critérios e seja escolhido o menor valor obtido para constar como valor de referência:

- pesquisa de preço nas seguintes fontes: Banco de Preços de Saúde – BPS ou no Portal de Medicamentos do Ministério da Saúde, excluindo os preços muito acima ou abaixo da média (por exemplo, com variação de 10%⁶), ou tomando por base a média ponderada ali apresentada; atas de registro de preços de órgãos públicos; em último caso, cotação de preços junto a distribuidoras, etc.
- PF da CMED; PF da CMED com desconto do CAP para os medicamentos previstos em listas específicas e decorrentes de ordem judicial; PF ou PF com desconto do CAP sem incidência do ICMS, no caso de medicamentos previstos nos protocolos do CONFAZ.

Ou melhor, para bem constituir um preço de referência que possa nortear o pregoeiro no momento da licitação a contratar com preço justo de mercado, é necessário que se faça pesquisa de preço junto ao Portal de Medicamentos do Ministério da Saúde ou ao Banco de Preços em Saúde (BPS) valendo-se da média ponderada apresentada para o produto - ou, eleger um Coeficiente de Variação (CV) e excluir os preços muito acima ou muito abaixo da média. O preço disponibilizado pelo Ministério da Saúde informa os preços pagos, em âmbito nacional, por medicamentos e produtos da área da saúde, adquiridos por instituições públicas e privadas. Podem ainda ser consultadas atas de registros de preços de órgãos públicos, que estiverem vigentes. Caso isso não seja suficiente, então se deve recorrer a cotação de preços junto a distribuidoras.

A partir disso, compara-se o preço então obtido, com o PF ou PMVG da CMED, conforme o caso. Se o preço obtido pela pesquisa de preço (BPS, atas, cotação) for menor que o constante da CMED, então este deve ser eleito como preço de referência. Caso contrário, o preço da CMED é que deve ser observado, já que se trata de um preço máximo para os laboratórios e distribuidores comercializarem os medicamentos registrados na ANVISA.

A pesquisa de preços prévia a licitação, faz-se necessária - apesar de o PF da Tabela da CMED referir-se ao teto de preços – haja vista o Acórdão do TCU nº 3016/2012, que traz alerta quanto à possibilidade de os PF registrados na Tabela CMED estarem distorcidos, em patamares significativamente superiores aos praticados. Diante disso, o citado Acórdão alerta que a aquisição de medicamentos por preços abaixo do preço-fábrica não exime o gestor de possíveis sanções.

Outra forma que poderia ser utilizada pelo município na aquisição de medicamentos seria uma modalidade de julgamento do tipo “maior desconto sobre PF ou PMVG”, conforme o caso, levando em consideração como referência inicial a coluna com o percentual de ICMS respectivo do Estado. Ainda assim, necessária seria uma pesquisa de mercado a fim de estabelecer um percentual mínimo de desconto.

Assim, quando da aquisição de medicamentos, em relação a constituição do preço de referência (base necessária para realização de processo licitatório) a referência geral é o Preço Fábrica – PF da CMED, devendo ser considerado o percentual de ICMS incidente no Estado, ou no caso de medicamentos isentos, sem ICMS. No caso de medicamentos previstos em listas específicas da CMED ou para qualquer medicamento adquirido em cumprimento a ordem judicial, o preço máximo corresponde ao PF com aplicação do desconto decorrente do Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, ou melhor, o PMVG.

Entretanto, a pesquisa junto a Tabela da CMED não afasta a necessidade de pesquisa de preços junto ao mercado, podendo ser utilizado o Banco de Preços em Saúde, atas de registro de preços vigentes de outros municípios, e em último caso, cotação junto às distribuidoras.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Realizada esta pesquisa, procede-se a comparação dos preços obtidos com os apresentados pela Tabela da CMED para verificar se o preço cotado se encontra abaixo do teto estabelecido pela mesma. O preço de referência a ser adotado deve ser o menor: se o da pesquisa de mercado, ou se da Tabela da CMED.

Para o cumprimento deste ritual estabelecido, faz-se necessário uma melhor adequação do procedimento, no que pertine à pesquisa de preços dos medicamentos, haja vista a ausência de consolidação dos valores encontrados pela SMS e os parâmetros do Ministério da Saúde, com o fito de proporcionar maior segurança ao pregoeiro ao analisar os valores ofertados no momento da licitação. Além disso, dada a complexidade da avaliação de preços em comento, deverá o setor competente atestar a sua regularidade.

Assim, considerando a ausência de capacidade técnica por parte da Assessoria Jurídica sobre o cabimento da devida verificação, deve a equipe técnica responsável em conjunto com os pregoeiros manifestar-se a respeito e fazer a verificação versada acima no momento oportuno, ou justificar tecnicamente sobre o seu não cabimento (**CONDICIONANTE**).

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base no art. 69, §3º da LOPGM, opina-se pela **viabilidade, condicionada ao atendimento das recomendações realizadas neste parecer, do procedimento de pregão eletrônico**, com fulcro na Leis nº 14.133/2021, nos Decretos Municipais nº 9.514, de 2023, nº 9.508, de 2021, nº 9.504, de 2023, nº 9.506, de 2023, nº 9.518, de 2023 e nº 9.521, de 2023, e *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros*, nos termos da fundamentação supra.

A exigência do §2º do art. 57 da LOPGM está suprida em função da assinatura deste parecer pelo Procurador-Chefe desta especializada.

É o parecer, salvo melhor juízo da autoridade competente.

Registre-se que a PLCC/PGM emite pareceres condicionados com o único objetivo de imprimir uma maior celeridade nestes procedimentos, em obediência ao princípio da eficiência e com autorização no art. 69, §3º, da LOPGM. Assim, compete exclusivamente à Secretaria interessada proceder com as correções, seguindo as orientações deste parecer e das minutas chanceladas, bem como o respeito à toda legislação e jurisprudência inerente à matéria.

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

Maceió, 27 de janeiro de 2026.

DANIEL ALLAN MIRANDA BORBA

PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ – MATRÍCULA Nº 944166-2

(CHEFE DA PLCC EM SUBSTITUIÇÃO – PORTARIA Nº 048/2025, DE 24 DE JULHO DE 2025)

CBCS