

**Gabinete do Procurador-Geral****PROCESSO Nº:** 6500.120644.2025**INTERESSADO(A)S:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**ASSUNTO:** SOLICITAÇÃO DE ANÁLISE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (FASE INTERNA) PARA REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE LIVROS DE LITERATURA INFANTIL, DESTINADOS À COMPOSIÇÃO DE MINIACERVOS PARA AS CRIANÇAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE MACEIÓ.**PARECER Nº 222/2025/GPG.**

EMENTA: SEMED. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). MENOR PREÇO POR GRUPO (LOTE). MODO DE DISPUTA ABERTO. AQUISIÇÃO DE LIVROS DE LITERATURA INFANTIL. POLÍTICA DE FORMAÇÃO LEITORA. LEI N.º 14.133/2021. DECRETOS MUNICIPAIS VIGENTES.

I– ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD) E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). ALTERAÇÃO DA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE AQUISIÇÃO CONVENCIONAL PARA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). ADEQUAÇÃO ÀS NECESSIDADES LOGÍSTICAS E ORÇAMENTÁRIAS DA ADMINISTRAÇÃO.

II– TERMO DE REFERÊNCIA. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO E HABILITAÇÃO. PARCELAMENTO EM LOTES. JUSTIFICATIVA TÉCNICA E PEDAGÓGICA QUANTO À ESCOLHA DOS TÍTULOS. PADRONIZAÇÃO.

III– PESQUISA DE PREÇOS. ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021. UTILIZAÇÃO DE PARÂMETROS COMBINADOS. INEXISTÊNCIA DE PREÇOS EM SISTEMAS OFICIAIS PARA TÍTULOS ESPECÍFICOS. REALIZAÇÃO DE COTAÇÃO COM FORNECEDORES. VALIDADE DA METODOLOGIA APLICADA.

IV– MINUTAS DO EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO. ANÁLISE DE LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS PREVISTAS NO ART. 92 DA NLLC.

V– CONCLUSÃO PELA VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES EXPOSTAS.

I – DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo instaurado no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, o qual tem por finalidade primordial o planejamento e a subsequente deflagração de **procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, sob a égide do Sistema de Registro de Preços (SRP)**. O objeto formal de tal certame consiste na futura e eventual aquisição de vultoso volume de livros de literatura infantil, estrategicamente selecionados para compor os miniacervos pedagógicos destinados às crianças matriculadas na Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Maceió.

A presente demanda emerge como ação estruturante e prioritária da Política de Formação Leitora e Ampliação do Universo Literário da Rede Municipal de Ensino, conforme expressamente instituído pela Portaria nº 0188/2025/SEMED, e se encontra solidamente alinhada às diretrizes do Plano Municipal de Educação (Lei nº 6.493/2015), bem como com as imposições da Lei Federal nº 14.837/2024, que visa à universalização do acesso aos acervos bibliográficos nas instituições de ensino.

O valor total estimado para a concretização desta contratação foi apurado em R\$ 12.449.102,69 (doze milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, cento e dois reais e sessenta e nove centavos), englobando a totalidade dos 175.380 exemplares necessários para o atendimento da população estudantil projetada para o ano letivo de 2026 na Educação Infantil.



Gabinete do Procurador-Geral

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral com solicitação de apreciação direta e prioritária, dada a inegável urgência cronológica imposta pelo calendário administrativo e a relevância finalística dos materiais para o início do próximo ano letivo, conforme os Despachos Motivados da SEMED (pp. 299/301) e da Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió – ALICC (pp. 433/434), atestando o integral cumprimento das formalidades da fase interna, restando pendente a análise definitiva de legalidade por este Órgão para a autorização da deflagração do certame.

O senhor secretário encaminhou, ainda, em complemento, pedido de tramitação prioritária, consoante cópia de e-mail anexado.

Insta registrar, portanto, que, após promover uma análise dos autos e de toda documentação colacionada ao presente, bem como considerando as competências funcionais deste Procurador-Geral, em especial a nova redação dada ao inciso XXVI do art. 21 da Lei Delegada 02/2014, através do art. 4 da Lei Delegada nº 10/23, **APRECIA-SE** diretamente este processo administrativo, sendo reconhecida de pronto a ocorrência, no caso concreto, da **RELEVÂNCIA e URGÊNCIA**, dado o grau de prioridade da contratação.

Eis o relatório, em síntese.

II – DOS ESCLARECIMENTOS INICIAIS – COMPETÊNCIA E LIMITAÇÃO DE ANÁLISE PELA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO.

De início, mister esclarecer que o presente opinativo tem o condão de analisar tão somente a **legalidade** dos atos a serem praticados, verificando a existência ou não da possibilidade jurídica do pleito, entretanto, não se analisa a conveniência e oportunidade, eis que é ato discricionário da Administração, tendo o presente tão somente função **opinativa**, não sendo, então, vinculante ao gestor.

Os autos, então, foram enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014), que atribui a responsabilidade da Procuradoria a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros, inclusive em casos de parcerias, convênios, acordos de cooperação e outros instrumentos semelhantes.

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.

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*).



Gabinete do Procurador-Geral

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

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.

Superada a prefacial, passar-se-á a análise do pleito coligido nos autos.

III – DA ANÁLISE APROFUNDADA DA FASE PREPARATÓRIA E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CONTRATAÇÃO

A fase preparatória, como pedra angular do processo licitatório, deve demonstrar, através de seus artefatos, um planejamento sólido e estratégico, em consonância com o disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021. A instrução do processo em tela revela um cuidado metodológico louvável, culminando em decisões juridicamente sustentáveis e alinhadas aos objetivos finalísticos da Administração.

III.1. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD) E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP): A RACIONALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DA CONTRATAÇÃO.

O Documento de Formalização da Demanda (pp. 05/08) cumpriu seu papel ao descrever a necessidade pública de forma clara e ao atestar o alinhamento do pleito com o Plano de Contratações Anual (PCA/2025), indicando o item 25, código 926703, e projetando a necessidade de 175.380 livros para atender às 17.316 matrículas esperadas para o ano de 2026 (pp. 9 e 292), incluindo a necessária margem técnica de 10% para o crescimento da rede.

A análise densa e detalhada reside no Estudo Técnico Preliminar (ETP) devidamente revisado (pp. 283/297), que não apenas validou a Solução nº 1 – Aquisição Definitiva de Miniacervos Físicos, mas também internalizou, após diligente sugestão jurídica (fls. 274/278), a adoção do Sistema de Registro de Preços.

O ETP fundamenta a escolha do livro impresso em detrimento de alternativas como o acesso a plataformas digitais (Solução nº 2) e a locação periódica (Solução nº 3), rechaçando-as por sua inadequação pedagógica para a faixa etária da Educação Infantil (0 a 5 anos), que necessita da experiência tátil, da manipulação segura e do acúmulo de patrimônio literário pessoal para o pleno desenvolvimento cognitivo e afetivo, conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.



Gabinete do Procurador-Geral

A migração para o Sistema de Registro de Preços, em substituição à compra única e integral, configura-se como um ato de planejamento e gestão fiscalmente responsável. **O ETP exaustivamente justifica que a natureza do objeto e a projeção de consumo, baseada em uma estimativa de matrículas, recomendam a flexibilidade do SRP, nos termos do art. 82, § 2º, incisos I e IV, da Lei nº 14.133/2021, permitindo que a Administração Pública adquira apenas a quantidade estritamente necessária por meio de ordens de fornecimento parceladas.**

Essa estratégia não só otimiza a gestão orçamentária, evitando a imobilização de recursos e mitigando os riscos diante da variação de matrículas, como também resolve os prementes desafios logísticos de recebimento, conferência e estocagem de um volume tão significativo de 175.380 livros, garantindo entregas escalonadas mais eficientes

Entretanto, considerando que o ETP deve demonstrar, de forma suficiente, a necessidade, a solução, os requisitos e a estimativa de preços, nos termos do **art. 18 da Lei nº 14.133/2021** e da **IN SEGES nº 58/2022**, e que o valor estimado deve ser compatível com o mercado (**art. 23 da Lei nº 14.133/2021**), é importante fazer algumas correções no documento, nos termos abaixo:

1. **Demanda e memória de cálculo** — Anexar planilha por escola/etapa com base de matrículas, reposição e margem técnica adotada, com **fontes e data de extração**, evidenciando o quantitativo por **título/kit**. (art. 18, I e II)
2. **Requisitos técnicos e equivalência** — Descrever requisitos **pedagógicos e físicos** dos livros (faixa etária, objetivos de aprendizagem, formato, gramatura/encadernação, atoxidade, qualidade gráfica) e admitir **obras equivalentes**, exigindo **amostra** e comprovação de **ISBN/edição** para validação. (art. 18, III; IN 58/2022 – conteúdo do ETP)
3. **Estratégia de parcelamento** — Reavaliar o arranjo de itens/lotes para **maximizar a competitividade**, preferindo parcelamento por **título/coleção** ou justificando tecnicamente a indivisibilidade quando houver. (art. 18, V e IX)
4. **Metodologia da estimativa de preços** — Inserir **sumário metodológico** no ETP: fontes consultadas, **critérios estatísticos** (ex.: **mediana** sobre ≥ 3 cotações válidas por título), **tratamento de outliers**, comprovação de **equivalência** entre as referências de preço, com **links, data/hora e condições comerciais** (frete, prazos, tributos). (art. 23; art. 18, VIII)
5. **Contratações similares e dados públicos** — Incluir na pesquisa, quando viável, **contratações recentes** de escopo equivalente (PNCP/painéis) e **pesquisa com fornecedores**, indicando resultados e eventuais impossibilidades. (art. 23)
6. **Logística e cronograma** — Compatibilizar prazos de entrega com o **calendário escolar**, definindo **janelas de distribuição**, local(is) de entrega (escolas/almoxarifado) e responsabilidades de transporte. (art. 18, VI)
7. **Matriz de riscos** — Apresentar **matriz de riscos** com causas típicas (atraso de produção/distribuição, troca de edição, avarias, sazonalidade), probabilidades/impactos e **mitigações** (entrega escalonada, SLA de reposição, embalagem reforçada, penalidades). (art. 18, VII)
8. **Critérios de medição e aceitação** — Definir roteiro de recebimento: **amostragem**, checagem de **ISBN/edição**, parâmetros mínimos de **qualidade gráfica** e **atoxidade**, prazos para correções e recebimento definitivo. (art. 18, III e X)



Gabinete do Procurador-Geral

9. **Sustentabilidade e acessibilidade** — Prever critérios de sustentabilidade (p.ex., **papel certificado e tintas atóxicas**) e de acessibilidade/legibilidade, quando aplicáveis. (art. 11, §1º, Lei 14.133/2021; diretrizes de compras sustentáveis da Administração)
10. **Governança da fiscalização** — Identificar **gestor** e **fiscais** (pedagógico e logístico), fluxos de conferência, **indicadores** (ex.: % atendimento no prazo, % avarias, tempo de reposição) e matriz de responsabilidades. (art. 117)
11. **Direitos autorais e escopo** — Clarificar que o objeto é a **aquisição de exemplares físicos**, afastando cessões/licenças digitais quando não pretendidas; se houver componentes digitais, **separar** o escopo e requisitos. (art. 18, III)
12. **Publicidade e orçamento sigiloso** — Registrar que a documentação será estruturada para **publicidade no PNCP** e manter o **sigilo do orçamento estimado** até a fase de propostas, nos termos do **art. 24 da Lei nº 14.133/2021**.

III.2. TERMO DE REFERÊNCIA - DA JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA O PARCELAMENTO DO OBJETO E A COERÊNCIA PEDAGÓGICA.

O Termo de Referência e o ETP (pp. 292 e 309, 336-338) previram, de forma clara e motivada, o parcelamento da aquisição em cinco lotes (grupos), cada qual correspondente a uma faixa etária específica da Educação Infantil (Lote 1: Berçário; Lote 2: Maternal I; Lote 3: Maternal II; Lote 4: 1º Período; Lote 5: 2º Período).

Tal segmentação, com o critério de julgamento por menor preço por lote, não constitui restrição indevida ao caráter competitivo, mas sim a manifestação da necessidade pedagógica de manter a integridade dos "miniacervos", assegurando que cada criança receba o conjunto completo e coerente de títulos de acordo com sua etapa de desenvolvimento.

A justificativa para o agrupamento em lotes é particularmente relevante em um processo que, segundo informações da Gerência de Suprimentos (pp. 97/98), insere-se em um conjunto estratégico de aquisições que totaliza 520 títulos distintos na área de educação. A licitação por item, neste cenário, geraria uma multiplicação excessiva de fornecedores, ordens de fornecimento e contratos, culminando em um aumento desproporcional do custo transacional e operacional, além de um risco elevado de perda de coesão do acervo pedagógico.

A escolha pelo lote, portanto, respeita o princípio da economicidade na gestão contratual e privilegia a coerência do projeto pedagógico, estando manifestamente mais alinhada ao interesse público, conforme a discricionariedade mitigada conferida ao gestor pelo art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

O TR está maduro nas justificativas pedagógicas e no julgamento por lote, **mas precisa** harmonizar o modelo (convencional x SRP), fixar o modo de disputa, anexar a estimativa de preços com metodologia completa, detalhar requisitos objetivos por título/ISBN, robustecer logística/recebimento e atualizar cronograma.



Gabinete do Procurador-Geral

Desta forma, considerando (i) a necessidade de **coerência interna** do TR quanto ao modelo de contratação e ao **modo de disputa**; (ii) a obrigatoriedade de **estimativa de preços** metodologicamente demonstrada, com possibilidade de **sigilo do orçamento** quando justificado; e (iii) a necessidade de requisitos **objetivos** de aceitação, logística e sustentabilidade, é recomendável que sejam promovidas, os seguintes ajustes:

1. **Unificação do modelo da contratação** — Definir **expressamente** se o certame será **convencional** (contrato imediato) ou **Sistema de Registro de Preços – SRP** (com ARP), **eliminando menções conflitantes** no caderno (há trechos que tratam de ARP/ordens de fornecimento).
2. **Fixação única do modo de disputa** — Harmonizar os itens do TR para **um** modo de disputa (p. ex., **aberto**), suprimindo referências incompatíveis a “**aberto e fechado**” em outras seções. (Lei 14.133/2021, art. 56 – veda o **fechado isolado** em menor preço).
3. **Estimativa de preços e orçamento** — Incluir, como **anexo ao TR**, a **Nota Técnica da pesquisa** com: fontes (links/data/hora), **método** (ex.: mediana), **tratamento de outliers**, **equivalência** (ISBN/edição), **condições comerciais** e **memória de cálculo** por item e total. Caso mantido o **sigilo do orçamento**, justificar e classificar o anexo, nos termos da Lei 14.133/2021, **art. 24**, e boas práticas do TCU.
4. **Anexo técnico dos itens (objetividade da disputa)** — Publicar o **Anexo I** com **títulos/ISBN/edição** e especificações físicas **mensuráveis** (capa, formato, gramatura mínima, atoxidade), admitindo **equivalência** mediante **amostra** para validação. (Ajustar a seção de amostras já prevista, tornando-a **obrigatória quando houver equivalência**).
5. **Recebimento e aceitação** — Inserir **roteiro de inspeção** no recebimento: amostragem, conferência de **ISBN/edição/qualidade gráfica**, prazos para correção e condições do **recebimento definitivo**. (Compatibilizar com o fluxo de recebimento já mencionado).
6. **Logística e cronograma** — Detalhar **local(is) de entrega** (SEMED e/ou escolas), **janelas escalonadas** e responsabilidade por **avarias** até o recebimento; quando SRP, alinhar com a rotina de **ordens de fornecimento**.
7. **Garantia e SLA de substituição** — Estabelecer **SLA de reposição** (ex.: X dias) para avarias/erro de edição, além do prazo legal do CDC, e responsabilidade integral até o recebimento definitivo. (Hoje há apenas referência genérica).
8. **Sustentabilidade e acessibilidade** — Tornar **operacionais** as diretrizes de sustentabilidade já citadas (ex.: **papel certificado/tintas atóxicas**), como **requisitos do objeto** e/ou **critérios de aceitação**, evitando redação meramente programática.
9. **Coerência entre seções** — Após as alterações, revisar o TR para suprimir **contradições** (modelo, modo de disputa, estimativa, anexos), garantindo **unidade** do documento.

Saneando esses pontos, o documento fica pronto para a fase externa com maior segurança jurídica e competitividade.

IV – DA ESTRUTURAÇÃO DO OBJETO, DA PESQUISA DE PREÇOS E DA VANTAGEM ECONÔMICA JURÍDICA

O controle de legalidade se estende à forma como o objeto foi descrito e ao rigor da pesquisa de preços que definiu o valor de referência, elementos cruciais para a garantia da vantajosidade.



Gabinete do Procurador-Geral

4.1. DA ESPECIFICIDADE DOS TÍTULOS LITERÁRIOS E A JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA CRITERIOSA.

O Termo de Referência (pp. 335/338) especificou ostensivamente 48 títulos, autores e editoras distintos. Em aquisições de bens comuns, a regra é a vedação à indicação de marcas que restrinjam a competição. Entretanto, no que tange a obras literárias para fins educacionais, a especificação do título, do autor e da editora constitui a própria identidade e o conteúdo singular do objeto cultural, que é a razão subjacente da contratação.

O Parecer Técnico Pedagógico (pp. 38/41) anexado aos autos solidifica a argumentação jurídica, explicitando que a seleção de cada exemplar foi pautada em critérios rigorosos de qualidade literária e estética, diversidade de gêneros e, notavelmente, na representatividade cultural almejada pela Política de Formação Leitora, incluindo narrativas afro-brasileiras e indígenas, bem como a conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Tais características são intrínsecas ao conteúdo intelectual das obras e inseparáveis da função pedagógica, dispensando o uso de termos genéricos que desvirtuariam o propósito do acervo. Este detalhamento é, portanto, juridicamente admissível como requisito de padronização técnica e pedagógica, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a adoção de especificações que busquem a melhor adequação ao interesse público.

4.2. DA METODOLOGIA DA PESQUISA DE PREÇOS COMO FATOR DE VANTAJOSIDADE RIGOROSA – NECESSIDADE DE AJUSTE.

A estimativa do valor de contratação fixada em R\$ 12.449.102,69 (pp. 269) resultou de um processo de pesquisa que, embora inicialmente tenha buscado os parâmetros prioritários conforme o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, encontrou desafios práticos inerentes à natureza especializada dos bens.

O Despacho nº 257/2025 da ALICC (pp. 263/269) detalha as tentativas de pesquisa em sistemas oficiais e bancos de preços, demonstrando que, para muitos dos 48 títulos específicos, não foram encontrados dados de contratações similares ou preços em catálogos eletrônicos (pp. 108, 114, 120 e seguintes). Esta ausência de referências públicas para a maioria das obras selecionadas justificou a utilização combinada da pesquisa em contratações similares esparsas (art. 23, § 1º, II) e, principalmente, da pesquisa direta com três fornecedores (Editora IMEPH, Editora Matriz e Editora Mveras – art. 23, § 1º, IV), conforme as propostas acostadas (pp. 223/253).

A metodologia adotada para o cálculo do preço estimado foi a **média aritmética** dos valores obtidos, o que é um procedimento matematicamente aceito e coerente com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, garantindo a transparência e a objetividade na formação do preço máximo aceitável. **Embora o Despacho da ALICC (pp. 268) afirme ter priorizado o inciso II da IN 65/2021 (contratações similares), a leitura dos anexos demonstra que a contribuição dos fornecedores diretos foi decisiva para a obtenção de um valor referencial para a maioria dos itens.**



Gabinete do Procurador-Geral

Considerando a especificidade da aquisição de títulos literários com ISBN único, a impossibilidade de plena utilização dos parâmetros prioritários restou devidamente justificada, validando a estimativa final.

Todavia, considerando que (i) o valor estimado deve ser **compatível com o mercado**, com observância de bancos de dados públicos, quantidades e peculiaridades locais (Lei nº 14.133/2021, art. 23) ; (ii) a pesquisa deve ser **materializada em documento** com indicação expressa do **método matemático** adotado (IN 65/2021, art. 3º, inc. V) ; (iii) a metodologia atualmente registrada aponta uso de **média de preços e homogeneidade** das amostras, mas há **anotação de pendência** (“Necessário verificar as considerações a este resultado”) e **amostra restrita** em itens específicos, o que recomenda revisão técnica, no sentido de:

1 - Metodologia e memória de cálculo — Reapresentar a Nota Técnica da pesquisa contendo: (a) **série de preços por item** (com links, data e hora de coleta); (b) **método escolhido** (média, mediana ou outro) **com justificativa técnica**; (c) **tratamento de valores extremos** (exclusão/ponderação) e análise de dispersão; (d) **memória de cálculo** por item e total. (Lei nº 14.133/2021, art. 23; IN 65/2021, art. 3º).

2 - Fontes e parâmetros da IN 65/2021 — Esclarecer e comprovar o **uso combinado** dos parâmetros do art. 5º (I e II prioritários), indicando **quais foram tentados, os resultados e as impossibilidades** quando houver, evitando a substituição automática por fontes privadas. (IN 65/2021, art. 5º, caput e §1º).

3 - Bancos de dados públicos (PNCP/Painel) — Especificar **consultas realizadas** aos bancos de dados públicos, ou **justificar tecnicamente** a não utilização, com comprovação documental. (Lei nº 14.133/2021, art. 23).

4 - Amostra mínima e equivalência — Para cada **título/ISBN**, obter **≥ 3 preços válidos** sempre que factível (contratações similares no último ano, SRP etc.) e **comprovar equivalência** (edição, formato, acabamento). Explicitar itens com amostra insuficiente e a medida adotada. (IN 65/2021, art. 5º, II; registro de que alguns itens tiveram apenas 3 cotações).

5 - Condições comerciais — Demonstrar que os preços considerados refletem as **condições da futura contratação** (quantidades do processo, local de entrega, prazos, frete, tributos e pagamentos), em linha com o art. 23 (economia de escala e peculiaridades locais).

Também deve ser **saneada a pendência registrada** “Necessário verificar as considerações a este resultado”, indicando **quais itens** foram revistos, **quais ajustes** foram feitos (método, fontes, exclusões) e **qual o novo valor estimado consolidado**.

Se mantido o **sigilo do orçamento** até o julgamento, anexar a **estimativa detalhada** ao TR/estudos, resguardada a publicidade após a fase de propostas, conforme art. 24 da Lei nº 14.133/2021 (já mencionado nos autos).



Gabinete do Procurador-Geral

V – DA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS CONVOCATÓRIOS E CONTRATUAIS

As minutas e anexos apresentados estão devidamente alinhados à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

5.1. DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO E DAS EXIGÊNCIAS LICITATÓRIAS.

O Edital (pp. 355/372) estabelece a modalidade Pregão Eletrônico, critério de julgamento de Menor Preço por Grupo (Lote) e modo de disputa Aberto, configurações adequadas e previstas na legislação para a aquisição de bens comuns. A decisão pelo orçamento em caráter sigiloso (item 6.1 do TR e item 5.20 da Minuta do Edital) encontra amparo no art. 24 da Lei nº 14.133/2021, fundamentada na maximização da competitividade e na preservação da margem de negociação do pregoeiro.

No que tange à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP), o Edital justifica o não estabelecimento de cota exclusiva ou preferência de até 10% (item 2.5), em virtude da imprescindibilidade da uniformização e padronização dos itens agrupados em lotes por coerência pedagógica, o que se enquadra na exceção prevista no art. 49, III, da Lei Complementar nº 123/2006.

As exigências de habilitação (item 13 do TR), incluindo a qualificação técnica por meio de atestado de capacidade em fornecimento de objetos similares, cumprem o balanço entre a segurança da Administração e a promoção da ampla participação, desde que a análise da similitude se atenha às características essenciais do fornecimento em volume.

A minuta está **alinhada ao SRP**, com **modo aberto** e regras de recursos/impugnações estruturadas. Para **blindar o certame**, ajuste: (i) remover “preferência local”; (ii) **canal único** no ComprasGov; (iii) calibrar **qualificação técnica** ao objeto; (iv) **amarrar orçamento sigiloso** à Nota Técnica; (v) detalhar **recebimento e amostra**; e (vi) reforçar **vantajosidade em adesões** na ARP. Com esses pontos, o edital ganha **segurança jurídica e competitividade**.

Sugere-se as seguintes correções:

Seção/tema	Como está (trecho atual)	Sugestão
Aviso/Capa – Preferência “local”	“PREFERÊNCIA ME/EPP/EQUIPARADAS: SIM. PREFERÊNCIA ME/EPP/EQUIPARADAS LOCAL: SIM.”	→ Aplicam-se os arts. 44 e 45 da LC 123/2006 (desempate e tratamento favorecido), sem preferência territorial. (mantém benefícios, elimina viés geográfico)
Impugnações/Esclarecimentos – Canal	“A impugnação... até 3 dias úteis...”; “**deverão ser realizados por forma eletrônica no sítio https://www.licitacao.maceio.al.gov.br/** .”	Centralizar no ComprasGov: “Impugnações/esclarecimentos até 3 dias úteis exclusivamente no sistema ComprasGov ; respostas publicadas no sistema e no sítio oficial.” (alinha à Lei 14.133, arts. 164-165, e prática de publicidade)
Modo de disputa – coerência	Há menções a “aberto” (capa) e regra de empate “fase fechada do modo aberto e fechado” no corpo.	Padronizar: MODO DE DISPUTA: ABERTO . Remover referências residuais a “aberto e fechado”: → “...desempates conforme art. 60 da Lei 14.133/2021.”
Orçamento sigiloso – vinculação à Nota Técnica	“VALOR TOTAL... orçamento em caráter SIGILOSO, amparo no art. 18, XI, e art. 24.”	Manter sigilo + referenciar o anexo sigiloso: “O orçamento estimado permanece sigiloso (art. 24); integra os autos a Nota Técnica de Pesquisa com preços referenciais, memórias e documentos de suporte, como Anexo S-01 (classificado).”



Gabinete do Procurador-Geral

Seção/tema	Como está (trecho atual)	Sugestão
Recursos x Sanções – prazos	Recurso do certame: 3 dias úteis no sistema. Sanções: recursos/pedidos com 15 dias úteis e efeito suspensivo.	Ajustar coerência: manter 3 dias úteis para atos do certame (art. 165) e disciplinar sanções sem criar conflito com o fluxo do pregão. Esclarecer que o efeito suspensivo não alcança fases do certame , salvo decisão fundamentada.
Qualificação técnica (bem comum)	Exigências genéricas de experiência “compatível” (risco de restrição para fornecimento de livros).	Enxugar: “Para itens de fornecimento comum (livros) , a Administração poderá exigir catálogos/portfólio/declaração que demonstrem capacidade de fornecimento; atestado só quando tecnicamente imprescindível e motivado.”
Recebimento e amostra (objetividade)	Ausência de roteiro objetivo (amostragem, ISBN/edição, qualidade gráfica, atoxidade).	Inserir checklist: “ Recebimento provisório por amostragem com verificação de ISBN/edição, qualidade gráfica e atoxidade ; recebimento definitivo após saneamento em X dias . Amostra obrigatória quando ofertada equivalência .”
ARP – adesões por não participantes (carona)	Prevê adesão com limites de 50% por órgão e dobro no total ; carece de vantajosidade atual em cada adesão.	Reforço de controle: “Cada adesão exigirá Justificativa de vantajosidade, pesquisa de preços atualizada e anuência do fornecedor , observados os limites quantitativos e o Decreto Municipal aplicável.”
Comunicações oficiais	Exige acompanhar publicações no site municipal e no sistema (risco de dúvida operacional).	Canal único: “As comunicações oficiais ocorrerão exclusivamente no ComprasGov ; o sítio municipal terá caráter informativo .”
Preferências/desempates (ordem)	Lista inclui preferência para empresas estabelecidas no município/estado (risco de direcionamento).	Ajustar para a ordem legal: → Aplicar art. 60 da Lei 14.133 (disputa final, desempenho prévio, equidade de gênero, integridade) e critérios gerais, sem viés territorial.

5.2. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) E DO REGIME DE EXECUÇÃO.

A minuta de Ata (pp. 405/411) está em conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021, prevendo o prazo de vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período. A inclusão do Cadastro de Reserva demonstra um planejamento prudente para a continuidade da Ata em caso de desinteresse ou inaptidão do fornecedor inicial.

A Cláusula 4 estabelece regras claras quanto à adesão de órgãos não participantes (carona), restringindo-a a entes municipais de Maceió e de outras esferas municipais, e vedando-a a órgãos federais e estaduais, em um exercício legítimo da discricionariedade do Órgão Gerenciador, desde que observados os limites quantitativos previstos na legislação federal e municipal.

A minuta de ARP está **bem estruturada** (objeto, vigência, cadastro de reserva, adesões e responsabilidades). Para **blindar a execução**, recomenda-se: (i) ajustar **terminologia** para livros (**ISBN/edição**), (ii) **operacionalizar as adesões** com checklist, (iii) **clarificar a vedação a APF** conforme a lei, (iv) inserir **fluxo de OF/entrega/recebimento** com **SLA**, e (v) detalhar **gatilhos de revisão**. Com esses ajustes, a ARP fica aderente aos arts. 83–86 da **Lei 14.133/2021** e às **boas práticas do TCU**.

Recomenda-se, ainda, os seguintes ajustes.

Seção/Cláusula	Texto atual (síntese)	Sugestão
Quadro de Itens (terminologia)	Campos “ Marca/Fabricante ” para identificação do item (livros).	→ Título / ISBN / Edição (mantendo unidade, quantidade e valor unitário por item/lote).
Adesão de não participantes (carona) — requisitos	Fala em “ vantajosidade ”, sem detalhar comprovação por adesão.	Cada adesão exigirá: (i) justificativa de vantajosidade ; (ii) pesquisa de preços atualizada comprovando compatibilidade com o mercado; (iii) anuência prévia do Órgão Gerenciador e do fornecedor ; (iv) observância aos limites: 50% por órgão e até o dobro no total .
Vedação à APF	Vedação citada de forma sintética.	Fica vedada a adesão por órgãos/entidades da Administração Pública Federal à ARP gerenciada por órgão estadual, distrital ou municipal , nos termos do art. 86, §8º, da Lei 14.133/2021 .



Gabinete do Procurador-Geral

Seção/Cláusula	Texto atual (síntese)	Sugestão
Pedidos/Ordens de Fornecimento (OF)	Regras genéricas; falta rito operacional (aceite/entrega/local).	A contratação ocorrerá por OF/NE, com prazo de aceite de X dias, prazo de entrega de Y dias, local de entrega definido no Anexo A (participante/SEMED), e responsabilidade por avarias até o recebimento.
Recebimento/aceitação (objetividade)	Remissão genérica a recebimento; sem checklist de livros.	Recebimento provisório por amostragem, com verificação de Título/ISBN/Edição, qualidade gráfica e atoxidade; recebimento definitivo após saneamento em até Z dias; SLA de substituição por avarias/erro de edição em até W dias.
Cadastro de Reserva — governança	Prevê cadastro e convocação, sem detalhar republicação/ordem.	Confirmar ordem de classificação e republicar extrato quando houver substituição do titular; convocação sucessiva manterá preços e condições registrados.
Revisão/Cancelamento — gatilhos e rito	Cláusula genérica de revisão/cancelamento.	O preço poderá ser revisto em caso de redução de mercado ou desequilíbrio; instaurar negociação com base em pesquisa atualizada e, frustrada, cancelar o registro do item/lote.
Pesquisa periódica de mercado	Prevista de forma ampla.	Periodicidade mínima de N meses, conduzida pelo Órgão Gerenciador, com memória de cálculo e proposta de renegociação quando identificada queda relevante de preços.
Vigência e efeitos do registro	Indica 1 ano de vigência; prorrogação tratada.	Reforçar: “A vigência é de 1 ano, prorrogável por igual período (art. 84). A existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento, não obrigando a Administração a contratar (art. 83).”
Responsabilidades — papéis operacionais	Responsabilidades descritas, porém sem checklists operacionais.	Órgão Gerenciador: gerir pesquisa periódica, validar adesões, publicar extratos; Participantes: emitir OF/NE e recepcionar; Fornecedor: manter condições, cumprir SLA e comunicar riscos de abastecimento. (incluir em anexo checklist operacional).

5.3. DA MINUTA CONTRATUAL E DAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS.

A minuta de Termo de Contrato (Anexo III do Edital, pp. 419/425) cumpre a função de instrumento hábil para a formalização das obrigações decorrentes da Ata de Registro de Preços. O documento estabelece as cláusulas essenciais na forma do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, incluindo o objeto, o regime de execução (fornecimento mediante ordem de compra/empenho), as obrigações detalhadas das partes e o foro competente.

Destaca-se, para fins de segurança jurídica, a previsão da Cláusula Sétima (pp. 420-421) sobre o Reajuste, que vincula a irrealizabilidade dos preços no primeiro ano à data do orçamento estimado e estabelece o interregno anual a partir dessa data para os reajustes subsequentes, mediante aplicação do índice IPCA, garantindo a observância dos arts. 25, § 7º, e 92, V, da LLC.

A dispensa de exigência de garantia de execução (Cláusula Décima, item 10.1, p. 423), é compatível com a natureza do objeto (aquisição de bens comuns com entrega imediata/parcelada) e encontra-se amparada nos termos do art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que o permite em casos de baixo risco de inexecução ou complexidade.

A minuta está **quase pronta**, mas precisa (i) **corrigir o objeto** (livros, não alimentos), (ii) **alinhar à ARP** (execução por OF, preços unitários, vigência compatível), (iii) **ajustar o reajuste para marco contratual** (ou suprimir no 1º ano), e (iv) **positivar** no próprio contrato o **recebimento/aceitação** com **ISBN/edição e SLA de substituição**.

Recomendando-se, ainda, as seguintes correções pontuais.

Cláusula/tema	Como está	Sugestão.
Cláusula Primeira – Objeto	“...aquisição de gêneros alimentícios...” (texto de outro template).	→ aquisição de livros de literatura infantil, conforme TR e edital, destinados à composição de minicervos da Educação Infantil, com vinculação à ARP (itens/preços unitários registrados).
Vinculação aos instrumentos	Lista TR, Edital e Proposta (ok).	Manter e incluir: “Ata de Registro de Preços correspondente e Ordens de Fornecimento/Notas de Empenho que explicitam quantidades e prazos de cada contratação.”



Gabinete do Procurador-Geral

Cláusula/tema	Como está	Sugestão.
Vigência	"1 (um) ano a partir do extrato; prorrogável por 1 ano (art. 105)."	"O contrato vigorará enquanto perdurar a execução das OF emitidas dentro da vigência da ARP, observados os prazos de entrega e recebimento. Não se confunde com a vigência da ARP." (Se optar por contrato guarda-chuva, esclarecer a vinculação a cada OF).
Preço/estimatividade	Valor total em branco; diz que pagamento depende de quantidades fornecidas (ok).	Precisar: "Serão devidos preços unitários da ARP x quantidades da OF . O valor total é estimativo e não obriga quantidades. Inclui frete/seguros/tributos até o local indicado."
Reajuste (data-base)	"Fixos e irremovíveis por 1 ano contado da data do orçamento estimado; após, IPCA."	→ marco contratual (ex.: data do extrato/assinatura). Avaliar suprimir reajuste no 1º ano (bens comuns em SRP). Se mantido, anualidade a partir do marco contratual e índice IPCA .
Execução e pagamento "no TR"	"Prazos e condições constam no TR."	Internalizar no contrato: (i) prazo de entrega por OF; (ii) local de entrega (SEMED/escolas); (iii) documentos para pagamento; (iv) prazo de pagamento e correção por atraso.
Recebimento/aceitação	Sem roteiro objetivo no contrato.	Inserir: "Recebimento provisório por amostragem; verificação de Título/ISBN/Edição, qualidade gráfica e atoxidade; recebimento definitivo após saneamento em até X dias; SLA de substituição em Y dias para avarias/erro de edição."
Garantia	CDC (90 dias) tratado no TR/edital.	Reforçar no contrato: "Garantia mínima de 90 dias; se superior, prevalece a mais favorável. Inclui substituição sem ônus e custos de transporte. "
Subcontratação	Vedada de forma ampla.	Ressalvar: "É vedada a subcontratação do objeto principal. Admite-se, sob inteira responsabilidade da contratada , a contratação de logística/transporte."
Sanções	Tipificação legal genérica.	Especificar hipóteses: atraso por OF, entrega divergente, não reposição no SLA, e encadeamento com multa/glosa e demais penalidades, referindo Lei 14.133/2021.

Com as alterações acima, o instrumento ganha **coerência com o SRP e segurança executiva**.

VI - NECESSIDADE DE PUBLICIDADE.

Para assegurar uma maior lisura nestes procedimentos, em atendimento ao princípio da publicidade, norteador de toda a Administração Pública, necessário se faz a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação, se couber. No caso de haver verba estadual ou federal envolvida, é necessário ainda a publicação nos diários oficiais dos respectivos entes, nos termos do art. 54 da 14.133/21, nos termos do art. 54 da 14.133/21. **(CONDICIONANTE)**.

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

VII - CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município, por seu signatário representante, levando em consideração a análise dos autos restrito ao seu conteúdo, **OPINA**, então, pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA e LEGALIDADE** de continuidade dos procedimentos necessários à **realização do pregão eletrônico, com sistema de registro de Preço**, com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021, nos Decretos Municipais nº 9.509/2023 e nº 9.506/2023 e supletivamente no Decreto Federal nº 11.462/2023, e *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros*, nos termos da fundamentação supra, desde que atendidas as recomendações/condicionantes adiante.



Gabinete do Procurador-Geral

- JUNTADA AOS AUTOS DA **DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA DE QUE O GASTO/CONTRATAÇÃO** TEM ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM A LOA 2025 E COMPATIBILIDADE COM O PPA.
- INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, **quando da celebração do contrato.**
- REALIZAÇÃO DE **AJUSTES NO ETP, TR, NA MINUTA DE EDITAL, ATA E CONTRATO**, NOS TERMOS INDICADOS NO CORPO DO PARECER.
- **NECESSIDADE DE AJUSTAR, NOS TERMOS DO ITEM 4.2 A METODOLOGIA DA PESQUISA DE PREÇOS.**
- POR FIM, POR CAUTELA E BOAS PRÁTICAS, APÓS O CUMPRIMENTO DE TODOS OS INTENS ANTECEDENTES, **RECOMENDA-SE A COMPLEMENTAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO MOTIVADA CONSIDERANDO QUE NOVOS DOCUMENTOS TÉCNICOS QUE SERÃO ANEXADOS POSTERIORMENTE.**

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

Retornem os autos à SEMED, para conhecimento e providências pertinentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Maceió/AL, 02 de dezembro de 2025.

JOÃO LÔBO

Procurador-Geral do Município
Matrícula nº 973484-8 | OAB/AL 5.032

LEILIANE MARINHO

Assessora Executiva III
Matrícula nº 0974043-0 | OAB/AL 10.067