



Processo nº: 5800.30537.2026

Interessado: Coordenação Geral de Farmácia e Bioquímica / SMS

Assunto: Aquisição de medicamentos integrantes da REMUME/2024

PARECER Nº 71/2026/JCBF/PLCC/PGM

EMENTA: SMS. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DA RELAÇÃO MUNICIPAL DE MEDICAMENTOS ESSENCIAIS (REMUME/2024). FASE PREPARATÓRIA. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. ANÁLISE DE LEGALIDADE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021; DECRETOS MUNICIPAIS Nº 9.574, DE 2023; Nº 9.514, DE 2023; Nº 9.508, DE 2023; Nº 9.504, DE 2023; Nº 9.506, DE 2023; Nº 9.518, DE 2023 E Nº 9.521, DE 2023.

- I. Procedimento administrativo visando à formação de Registro de Preços para eventual e futura aquisição de medicamentos integrantes da REMUME/2024 para suprir a Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF).
- II. Competência desta Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios (PLCC) adstrita ao exame da legalidade formal e procedimental (Art. 53 da Lei nº 14.133/2021). Ressalva quanto ao mérito administrativo, necessidades técnicas, dimensionamento de quantitativos e avaliações econômicas, cujas decisões são de responsabilidade exclusiva do gestor da pasta interessada.
- III. Avaliação da regularidade do planejamento e da fidedignidade da pesquisa de preços, com ênfase no dever de balizamento em contratações vigentes e na motivação da expressiva variação de custos identificada entre o ETP e o resultado da cotação.
- IV. Identificação de vícios nas minutas do Edital, da ARP e do Contrato, notadamente quanto a lacunas em parâmetros sancionatórios, erros materiais em cominações de multas e prazos de recolhimento colidentes, impondo-se o saneamento para garantir a higidez formal e a segurança jurídica do certame.
- V. Conclusão pela viabilidade jurídica do prosseguimento do feito. Aprovação condicionada ao cumprimento integral das recomendações e saneamentos apontados neste parecer (Art. 69, § 3º, da Lei Orgânica da PGM).

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Especializada de Licitações, Contratos e Convênios o presente processo administrativo, o qual tem por objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos integrantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME/2024), com vistas a atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Maceió. O procedimento licitatório foi modelado sob a modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por item, adotando-se o Sistema de Registro de Preços (SRP).

A fase preparatória da contratação foi instruída inicialmente com o **Documento de Formalização de Demanda (DFD) às fls. 6-9**, em que os itens pretendidos apresentavam uma estimativa preliminar de valor na ordem de **R\$ 25.449.995,08 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e cinco reais e oito centavos)**.

Ato contínuo, a Administração elaborou o **Estudo Técnico Preliminar (ETP) às fls. 21-31**, oportunidade em que justificou a escolha da solução e a adoção do SRP, apresentando estimativa de custos na ordem de **R\$ 6.440.475,08 (seis milhões, quatrocentos e quarenta mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e oito centavos)**, calculada com base nos preços praticados em atas vigentes. O referido estudo apresentou dados de Consumo Médio Mensal – últimos 12 meses com a fixação dos quantitativos com base no Consumo Médio Mensal (CMM) e na Programação de Necessidade Mensal (PNM) às fls.11-20.



A estimativa final da contratação foi consolidada pelo Despacho nº 106/2026 (fls. 192-199) no montante de **R\$ 20.633.009,00 (vinte milhões, seiscentos e trinta e três mil e nove reais)**. Referido valor, embora reflita a atualização da pesquisa mercadológica, registra uma variação de 220,36% em face da estimativa global inicial do ETP (**R\$ 6.440.475,08, fl. 30-31**).

Observa-se que o resultado de cotação atual (fls. 188-190) não dispõe de coluna ou parâmetro referencial que demonstre o confronto com os valores das atas vigentes — utilizadas na base do cálculo inicial do ETP (fl.29-31).

Constam ainda dos autos a Minuta do Edital (fls. 249-339), a Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 315-327), a Minuta do Termo de Contrato (fls. 328-337) e o Mapa de Resultado de Cotação (fls. 188-190).

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 encaminhados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, conforme o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 50 da Lei Delegada nº 02/2014, que atribuem à Procuradoria de Licitações a função de zelar pela legalidade dos processos licitatórios. Ressalta-se que a Procuradoria-Geral do Município não emite opinião sobre aspectos técnicos, cabendo exclusivamente ao gestor e sua equipe avaliar quantitativos, justificativas, definição do objeto e modalidade licitatória, sendo este parecer meramente opinativo.

A assessoria jurídica limita-se ao controle da legalidade e ao alerta quanto às consequências de atos lesivos ao erário. Conforme o art. 1º da LOPGM, sua finalidade é preservar os interesses públicos e garantir os princípios constitucionais da Administração Pública. As declarações nos autos, feitas por servidores públicos, possuem fé pública e responsabilizam apenas seus emissores.

Feitas tais ressalvas, passemos à análise mais detalhada do procedimento.

2.2. Plano de Contratações Anual

Em observância ao Art. 18 do Decreto Municipal nº 9.504/2023, verificou-se que a presente demanda encontra-se devidamente alinhada ao planejamento estratégico do Município. O objeto está contemplado no **Plano de Contratações Anual (PCA) de 2026** da Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió (ALICC), publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) sob o **ID 26981455000129-0-000001/2026(fl.25)**¹ - Provavelmente o Item “124 6505 - DROGAS E MEDICAMENTOS 926703-3/2026. R\$ 100.000.000,00. 22/12/2026”.

A inclusão da demanda no referido plano, publicado em 01/07/2025, supre o requisito de governança e assegura a compatibilidade entre o planejamento e a execução da despesa para o presente exercício, restando atendido o disposto no Art. 6º, inciso II, do citado Decreto Municipal.

¹ Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/pca/26981455000129/2026>



2.3. Utilização do Pregão como Modalidade de Licitação

A escolha do Pregão Eletrônico guarda estrita consonância com o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o objeto da contratação qualifica-se como bem comum. Essa natureza técnica foi atestada no item 5 do ETP (fl. 24) e confirmada no item 1.8 do Termo de Referência (fl. 281). Importante ressaltar que, por se tratar da modalidade Pregão (art. 6º, XLI, da NLLC), o julgamento está adstrito aos critérios de **menor preço por item**, sendo o modelo adotado na presente instrução para garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

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.

No caso em tela, verifica-se que a Administração indicou, na fl. 21 do ETP e na fl. 280 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. Tais justificativas enquadram a contratação nos incisos I e IV do art. 5º do Decreto Municipal nº 9.514/2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

Embora se tenha reputado cabível o uso do SRP, verifica-se a necessidade de ajuste na redação do ETP e do TR quanto aos 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.

Nesse contexto, a redação do item 2.2.2 do ETP (fl. 22) e do item 7.2 do TR (fl. 289), ao prever que a Administração, caso opte por adquirir, “solicitará um percentual mínimo de 10% do quantitativo registrado para cada item”, pode ser interpretada como a fixação de um mínimo obrigatório por solicitação. Tal redação tensiona a lógica do SRP, segundo a qual a Ata vincula o fornecedor, mas não obriga a Administração a contratar. Recomenda-se, portanto, a adequação desses itens para que foquem na viabilidade da proposta (quantidade mínima a ser cotada pelo licitante) e não em obrigações de consumo por pedido (**RECOMENDAÇÃO**).

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



Segundo o art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e art. 6º do Decreto Municipal nº 9.514/2023, o Sistema de Registro de Preços exige, em regra, a divulgação da intenção de registro para possíveis órgãos participantes, feita pela ALICC, com prazo de oito dias úteis. Essa divulgação é dispensada quando o órgão gerenciador for o único contratante. No caso analisado, houve divulgação no DOM nº 7370 de 20/03/2026 (fl.37). Para registros limitados a unidades de contratação, sem estimativa total, é proibida a participação de outros órgãos ou entidades na ata, conforme art. 82, § 4º da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, § 4º do Decreto Municipal nº 9.514/2023.

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.

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

2.5.2. Documento de Formalização da Demanda

A avaliação do Documento de Formalização da Demanda (DFD) às fls. 6-9 revela que foram desconsiderados requisitos essenciais previstos pelo Art. 9º do Decreto Municipal nº 9.504/2023. Em primeiro lugar, observa-se que não foi apresentada a justificativa da necessidade da contratação, já que o documento inicia-se diretamente pela descrição do objeto e do local de entrega, sem o texto motivador exigido para subsidiar o Plano de Contratações Anual (PCA). Além disso, a descrição do objeto é genérica, restringindo-se à indicação "Medicamentos", sem o detalhamento mínimo quanto à classe ou grupo de materiais, o que dificulta a compreensão e o correto planejamento da demanda.

No que concerne ao Documento de Formalização de Demanda (DFD), recomenda-se o aprimoramento da Seção III para assegurar o pleno atendimento ao Art. 9º, § 1º, incisos II e III, do Decreto Municipal nº 9.504/2023. Observa-se que os campos destinados ao calendário de contratação e à definição do grau de prioridade da demanda carecem de preenchimento específico, apresentando-se de forma genérica. Tais ajustes são essenciais para consolidar a integridade do planejamento inicial e garantir a transparência exigida pela legislação municipal e pelas boas práticas de governança.

No que tange à estimativa de valor, seria oportuno conferir maior detalhamento à composição do montante de **R\$ 25.449.995,08 (fl. 6)**, que atualmente se apresenta de forma global para o item 'Medicamentos'. A disponibilização de uma lista discriminada de itens e quantitativos, com seus respectivos valores unitários, facilitaria a verificação do pleno atendimento ao Art. 9º, IV, do Decreto Municipal nº 9.504/2023. Ressalte-se que os pormenores acerca da formação da estimativa de custos e da metodologia de mercado serão devidamente abordados nos tópicos e subtópicos subsequentes deste parecer.

Adicionalmente, recomenda-se buscar a convergência entre os valores consignados nas diferentes peças que instruem o planejamento. Observa-se uma oscilação entre a previsão do **DFD (R\$ 25,4 milhões,**



fl. 6), a projeção inicial do **Estudo Técnico Preliminar (R\$ 6,44 milhões, fls. 30-31)** e o montante consolidado no **resultado da cotação (R\$ 20,63 milhões, fls. 188 - 190 e 198)**. Com o fito de fortalecer a transparência e observar o dever de análise crítica previsto no Art. 6º, § 4º, do Decreto Municipal nº 9.508/2023 — ponto que será detalhadamente explorado adiante —, estabelece-se como condicionante a apresentação de nota técnica ou memória de cálculo que esclareça tais variações entre as etapas da fase preparatória. Tal medida visa conferir plena coerência ao feito, em harmonia com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e com os padrões de governança do Tribunal de Contas da União.

2.5.3. Estudos Técnicos preliminares

A Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 9.506/2023 determinam que a Administração deve elaborar estudo técnico preliminar como etapa inicial do planejamento de contratações. O documento identifica o interesse público, define o problema e propõe soluções viáveis, fundamentando o termo de referência, se há viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental. É necessário que o estudo contemple: descrição da necessidade; estimativa das quantidades, valor e justificativas para parcelamento; além de conclusões sobre a adequação da contratação.

A ausência de elementos do art. 6º do Decreto Municipal nº 9.506/2023 (exceto os obrigatórios) deve ser justificada no documento, conforme o §1º do mesmo artigo.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 21/31.

Procede-se, nos subtópicos seguintes, à análise técnica detalhada do ETP. Contudo, antecipa-se que a peça de planejamento demanda adequação aos requisitos do art. 6º do Decreto Municipal nº 9.506/2023. Assim, estabelece-se como condicionante a retificação do documento para que contemple os elementos obrigatórios da norma local, devendo a eventual ausência de itens facultativos ser acompanhada da devida justificativa técnica, de modo a assegurar a plena higidez da fase preparatória.

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

É fundamental comprovar uma demanda administrativa legítima, demonstrando o interesse público na solução do problema exposto. No ETP, a descrição da necessidade de contratação deve mostrar compreensão do objeto e sua importância estratégica. O Tribunal de Contas da União exige documentação que comprove a real necessidade da aquisição e defina quantitativos próximos à demanda, usando técnicas adequadas de estimativa (Acórdãos nº 646/2007 e 2387/2007).

Em outras palavras, deve constar nos autos os estudos/levantamentos que fundamentam 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. 21 e 282, tendo sido estimados os quantitativos de medicamentos a partir da Programação de Necessidade Mensal – PNM, cujos relatórios detalhados (tabelas de itens e quantidades) encontram-se nas fls. 27-31 e do Consumo Médio Mensal – CMM, constante das fls. 309-313, acompanhados de manifestação técnica esclarecendo a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados (fls. 28-29 e 314).

A memória de cálculo descrita no item 11 do ETP (fl. 28-29) 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. 21-22 e 28-29, 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 notadamente os constantes do processo nº 5800.38499.2025 (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**).

Tal medida visa consolidar um nexos comparativo sólido, assegurando que o planejamento reflita com precisão a atual conjuntura de mercado e a segurança orçamentária da contratação (Art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021). Por conseguinte, revela-se indispensável que a unidade interessada promova o saneamento dos autos, indicando formalmente as atas mencionadas ou, alternativamente, realize a adequação do ETP para que este guarde estrita simetria com os valores da cotação atual (Art. 6º, § 4º, do Decreto Municipal nº 9.508/2023), garantindo a regular instrução e a transparência do processo (Art. 5º, inciso II, do Decreto Municipal nº 9.508/2023).

Com o objetivo de fortalecer o planejamento e conferir maior precisão ao levantamento da demanda, recomenda-se observar as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). No Acórdão 1732/2025 (Plenário), a Corte de Contas ressalta a importância de critérios claros para a estimativa quantitativa, indicando que a análise crítica de contratações anteriores é fundamental para evitar eventuais descompassos entre o previsto e o executado. Segundo o entendimento do Tribunal:

A imprecisão no levantamento da demanda (...) prejudica a correta análise de cenário por órgãos da Administração Pública (...). As execuções e expectativas reais de execução das atas, caso não sejam avaliadas criticamente e sirvam como insumo à revisão de quantitativos para as contratações seguintes, tendem a perpetuar situação de incompatibilidade entre o previsto e o executado." (TCU, Acórdão 1732/2025 – Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, Sessão de 30/07/2025). (grifo nosso)

Para o saneamento da instrução e em estrita observância ao dever de desenvolvimento de rotina de controle (Art. 4º, IV, do Decreto Municipal nº 9.514/2023), e não obstante a juntada do Relatório de Consumo Médio Mensal (CMM), a unidade técnica deve apresentar manifestação que detalhe:

- **O consumo efetivo:** demonstrativo analítico do que foi executado nas atas anteriores, atendendo à necessidade de análise crítica de contratações pretéritas para evitar o descompasso entre o previsto e o executado, conforme a diretriz de governança do TCU (Acórdão nº 1732/2025 - Plenário);
- **O saldo remanescente projetado:** apuração do que restou sem utilização ao final da vigência dos instrumentos atuais, visando justificar a manutenção ou o ajuste dos quantitativos, em cumprimento ao dever de gerenciamento de prazos e saldos (Art. 15, XII, do Decreto Municipal nº 9.574/2023);
- **A projeção de demanda:** relatório de confronto analítico que comprove a adequação do novo dimensionamento à realidade operacional, motivando a opção por um novo certame em face de registros porventura ativos (Art. 16 do Decreto Municipal nº 9.514/2023).

Nesse sentido, revela-se oportuno o aperfeiçoamento da fase de planejamento, de modo que a instrução processual incorpore a evolução dos contratos derivados do processo nº 5800.38499.2025. A utilização dos preços registrados nessas atas vigentes servirá como um parâmetro referencial para a pesquisa de preços consolidada, assegurando que o nexos de economicidade esteja fundamentado em dados reais e recentes da própria Administração, em estrita observância ao Art. 5º, inciso II, do Decreto Municipal nº 9.508/2023.



Nesse contexto, a integração desses parâmetros permitirá elucidar a variação nominal de 220,36% identificada entre a estimativa inicial do ETP (R\$ 6.440.475,08, às fls. 29-31) e o montante consolidado na cotação atual (R\$ 20.633.009,00 às fls. 188-190). Com o fito de conferir plena transparência à instrução, revela-se oportuno que a Administração apresente as razões técnicas dessa evolução, transpondo analiticamente os valores das Atas vigentes citadas no planejamento do ETP para o Mapa de Preços e para a fundamentação do Despacho nº 106/2026(fl.s.192-199).

Tal iniciativa busca consolidar o nexo de economicidade (Art. 5º, II, do Decreto Municipal nº 9.508/2023; e Arts. 23 e 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021), atendendo ao dever de análise crítica estabelecido no Art. 6º, § 4º, do referido Decreto. Essa medida, ao formalizar uma manifestação técnica conclusiva sobre o comportamento dos preços de mercado, confere a robustez necessária à vultosa estimativa e assegura plena segurança jurídica à decisão administrativa.

Além disso, com o propósito de conferir maior robustez à instrução processual e garantir a plena conformidade do certame, recomenda-se o aprimoramento de aspectos como a demonstração da rotina de controle (Art. 4.º, IV do Decreto Municipal nº 9.514/2023²), a confirmação analítica dos quantitativos (Art. 7.º, IV, V e VII do Decreto Municipal nº 9.514/2023³), a comprovação do efetivo gerenciamento de prazos e saldos de atas anteriores(Art. 15, XII do Decreto Municipal nº 9.574/2023⁴) e a apresentação de justificativa para a não utilização de registros de preços porventura ativos (Art. 16.º do Decreto Municipal nº 9.514/2023⁵) , sendo tais providências indispensáveis para assegurar a regularidade e a continuidade do feito.

Essa oportunidade de refinamento técnico torna-se evidente ao observar que parcela considerável do objeto atual mantém as mesmas especificações, unidades de medida e descrições do certame anterior, a exemplo de medicamentos como Ácido Valpróico, Amitriptilina, Fluoxetina e Haloperidol.

Assim, em atenção aos princípios da eficiência e da economicidade, é recomendável que preços públicos recentemente praticados pelo próprio Município para objetos idênticos sejam considerados no mapa comparativo de preços, servindo como uma baliza segura para a vantajosidade da contratação.

Ainda que a Coordenação Geral de Farmácia e Bioquímica (CGFB) aponte que a definição dos quantitativos decorre do histórico de consumo e do Consumo Médio Mensal (CMM) às fls.28 - 29, a instrução do feito ganharia maior subsídio técnico com a juntada de um relatório detalhado de consumo real vinculado à execução das atas anteriores. Tal medida é recomendável para assegurar que o planejamento esteja plenamente ancorado na execução contratual recente, conferindo maior precisão à estimativa apresentada(**CONDICIONANTE**).

Vale registrar que a inclusão dessas informações diretamente nos presentes autos, ainda que constem em processos apartados, fortalece a transparência e atende ao dever de instrução processual completa exigido para a segurança jurídica do certame.

Outrossim, segundo o art. 9º da Lei nº 14.133/2021, é proibido detalhar excessivamente o objeto da contratação, pois isso pode limitar a concorrência. O gestor deve garantir que as especificações sejam

² Art. 4º do Decreto Municipal nº 9.514/2023: O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, observadas as seguintes condições: **IV** - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

³ Art. 7º do Decreto Municipal nº 9.514/2023: Compete a ALICC a função de órgão gerenciador da administração municipal, cabendo a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte: **IV** - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes; **V** - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico; **VII** - gerenciar a ata de registro de preços;

⁴ Art. 15 do Decreto Municipal nº 9.574/2023: Compete à Diretoria Técnica de Gestão de Contratos, Convênios e Atas: **XII** - gerenciar as atas do Sistema de Registro de Preços do Município, com vistas ao acompanhamento e fiscalização dos seus prazos, **saldos, execução** e cumprimento das obrigações das empresas;

⁵ Art. 16 do Decreto Municipal nº 9.514/2023: A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não o obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada;



apenas aquelas indispensáveis para atender às necessidades da Administração. Se os requisitos restringirem fornecedores, o gestor deve considerar flexibilizá-los conforme o art. 6º, I, §2º, do Decreto Municipal nº 9.506/2023. A análise sobre a necessidade da contratação e o quantitativo envolve aspectos técnicos e administrativos, sendo competência exclusiva do administrador, salvo afronta à legislação.

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

Quanto 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. Nas compras, o parcelamento (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133/2021) deve considerar: a viabilidade da divisão em lotes; o aproveitamento do mercado local para economicidade, mantendo a qualidade; e a busca pela ampliação da competição, evitando concentração de mercado.

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 conformidade com a legislação (Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 9.506/2023), é obrigatório considerar a sustentabilidade nas contratações, abrangendo evitar impactos ambientais, usar recursos de forma eficiente e prever a logística reversa. Os objetos devem ser especificados com critérios



sustentáveis (usando o CATMAT Sustentável como referência) e cumprir requisitos legais. É prioritário usar produtos reciclados/recicláveis e serviços/obras sustentáveis, definindo e justificando esses critérios no edital. Tais exigências devem ser compatíveis com o Plano de Logística Sustentável e não podem restringir a concorrência. Se a Administração entender que os bens não se enquadram ou prejudicam a concorrência, deve justificar adequadamente.

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 3.1.4, fl. 284), 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 preventivas e de contingência.

2.5.5. Termo de Referência

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 define termo de referência como documento essencial para contratação de bens e serviços, especificando: objeto, quantitativos, prazo, possibilidade de prorrogação, fundamentação, descrição da solução, requisitos, modelos de execução e gestão, critérios de medição/pagamento, seleção do fornecedor, estimativas e adequação orçamentária.

Para compras, o art. 40 §1º exige: especificação detalhada dos produtos, indicação de locais de entrega, regras para recebimento, garantia, manutenção e assistência técnica.

Excesso de detalhes pode restringir participantes; descrições genéricas comprometem qualidade. As exigências técnicas devem ser apenas o necessário para atender à Administração, evitando restrições injustificadas. Neste caso, foi usado o Catálogo Eletrônico de Padronização (CATMAT/CATSER).

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 9.514, 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 há certificação nos autos de que o bem não é considerado de luxo, conforme a lista de verificação. O gestor deve seguir a vedação de aquisição de bens de luxo prevista no art. 20 da Lei nº 14.133/2021 e nos arts. 3º, 6º e 7º do Decreto Municipal nº 9.507/2023, que define bens de luxo por características como ostentação ou requinte. Os itens adquiridos devem ser de qualidade comum e adequados à finalidade, sendo necessário incluir no processo a certificação de que não são de luxo, ajustar o termo de referência ou apresentar justificativa conforme os artigos mencionados.
- 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;

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 14.133/2021, 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 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 avaliação como prova de conceito, amostra ou protótipo é excepcional e requer justificativa baseada no caso concreto. Contratações anteriores malsucedidas podem justificar essa medida. Itens de baixa qualidade com descrição técnica similar aos de boa qualidade podem não funcionar adequadamente, e o critério de menor preço pode resultar na aquisição de produtos inferiores. Por isso, a Administração deve adotar cautelas para evitar materiais inadequados e repetidas contratações 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

A Administração deve elaborar uma planilha detalhada consolidando quantitativos e preços unitários e totais, conforme exige a Lei nº 14.133/2021 e os Decretos Municipais nº 9.506/2023 e nº 9.504/2023. A estimativa de preços é obrigatória na fase preparatória da licitação, servindo para orientar o valor da contratação. Por ser de caráter técnico, a metodologia para estimar o valor de mercado não é analisada pelo órgão jurídico, pois não se enquadra em sua competência legal.

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 será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º). A pesquisa de preços deve comparar bens idênticos. O documento da pesquisa deve conter, no mínimo: descrição do objeto; identificação do responsável/equipe; fontes consultadas; preços coletados; método estatístico para o valor estimado; justificativas para a metodologia (incluindo descarte de valores inconsistentes); memória de cálculo e documentos de suporte; e justificativa da escolha de fornecedores (pesquisa direta). A pesquisa utiliza parâmetros combinados ou não.
- Para pesquisa de preços, observar: Fornecedores: Prazo de resposta compatível e propostas formais (descrição, valor unitário/total, CPF/CNPJ, contatos, data, responsável, registro de consultas sem resposta).
- Análise Crítica: Examinar e fundamentar variações, excluindo valores discrepantes.
- Prioridades de Fontes: Preferir a mediana do PNCP/banco de preços em saúde e contratações públicas similares (último ano, atualizadas), em detrimento de mídias especializadas, tabelas federais, sítios eletrônicos, pesquisa direta com fornecedores (justificada, atualizada) e base de notas fiscais eletrônicas (último ano), estas vistas como subsidiárias.
- Condições Comerciais: Observar, sempre que possível, as condições praticadas (entrega, instalação, quantidade, pagamento, fretes, garantias, marcas/modelos), visando economia de escala e peculiaridades locais.
- Exceção de Três Preços: Admitida apenas excepcionalmente, com aviso de cotação publicado (mínimo 5 dias, prorrogável uma vez) e justificação.
- Metodologia e Ajuste: Justificar a metodologia de estimativa e admitir ajuste percentual para atratividade e mitigação de sobrepreço.



A pesquisa de preços deve considerar o valor praticado na localidade, refletindo o mercado onde será realizada a contratação. O servidor responsável deve emitir despacho com análise dos valores propostos, comparando-os entre empresas e fontes consultadas, para definir o valor estimado da contratação.

No âmbito da instrução processual, a eficácia da pesquisa mercadológica transcende a simples anexação de propostas, demandando um exame qualitativo de cada orçamento quanto à sua adequação técnica e conformidade formal.

Nesse sentido, e em estrita observância ao Art. 6º, § 4º, do Decreto Municipal nº 9.508/2023, é imperativo que os preços coletados sejam submetidos a uma análise crítica fundamentada pelo agente responsável, especialmente quando identificadas oscilações expressivas entre os valores apresentados. Tal diligência assegura a desconsideração motivada de montantes inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, garantindo a higidez da estimativa de referência e o alinhamento às diretrizes da IN Federal nº 65/2021.

EXIGÊNCIA	ITEM	SITUAÇÃO
Declaração de que a pesquisa de preço foi realizada seguindo o Decreto Municipal nº 9.508, de 2023?	Fls. 198	Atendido em parte (Ausência do parâmetro das atas vigentes, art. 5, II, do Decreto Municipal 9.508/2023).
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. 194-195	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.197	Atendido em parte. A metodologia da "Média de Preço" foi aplicada sobre amostras homogêneas, mas a análise carece de memória de cálculo detalhada e tratamento de discrepâncias.
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 Atendido (Valor inicial do ETP às fls.30-31 não foi analisado/considerado).
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)?	-	Atendido. Há seção específica detalhando a observância aos tetos Preço Fábrica (PF) e PMVG,



		inclusive com aplicação de isenção de ICMS
--	--	--

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**).

Além disso, o **Despacho nº 106/2026 (fls. 192-199)** confirma a adequação da pesquisa de preços realizada. Contudo, detecta-se uma variação nominal expressiva de **220,36%** entre o valor originalmente estimado no **ETP (R\$6.440.475,08, fls. 30-31)** e o montante apurado no resultado da cotação (**R\$ 20.633.009,00, fls. 188-190**).

Sob a perspectiva da instrução técnica, a clareza sobre essa variação seria ampliada com a inclusão, no resultado da cotação, de informações detalhadas sobre as 'atas vigentes' para cada item. Seria proveitoso que esse quadro discriminasse não apenas o valor global, mas também os preços unitários praticados, os quantitativos totais registrados e os respectivos prazos de validade, subsidiando a análise crítica sobre a evolução dos custos de mercado.

Apesar de o Estudo Técnico Preliminar (ETP), em seus itens 11 e 13 (fls. 28-30), registrar que a metodologia de pesquisa observou atas vincendas em agosto e setembro, a transposição efetiva desses valores para o mapa comparativo e sua análise detalhada no Despacho nº 106/2026 (fls. 192-199) traria maior clareza ao processo. Essa integração é recomendável para consolidar o parâmetro de economicidade, permitindo que a Administração evidencie, de forma analítica, a compatibilidade da nova estimativa frente aos registros anteriores.

No que concerne ao Despacho nº 106/2026 (fls. 192-199), recomenda-se o aprimoramento de sua fundamentação para assegurar o pleno alinhamento ao Decreto Municipal nº 9.508/2023. Embora o documento apresente balizas baseadas na Instrução Normativa Federal nº 65/2021, seria oportuno que a Administração detalhasse as razões técnicas para a não utilização preferencial de dados provenientes dos sistemas oficiais de governo (Portal Nacional de Compras Públicas e Painel de Preços). Essa complementação servirá para consolidar a análise de comparabilidade exigida pelas normas locais, conferindo maior robustez e transparência à motivação da pesquisa mercadológica.

Nesse contexto, a aplicação da metodologia de "Média de Preços" ganharia maior clareza com a apresentação de um relatório formal que contemplasse a memória de cálculo detalhada e o tratamento de eventuais discrepâncias. Da mesma forma, a integração de um comparativo com os preços das atas vigentes no município fortaleceria a transparência e a conformidade legal da gestão dos recursos públicos, suprimindo a necessidade de uma análise analítica mais abrangente.

Adicionalmente, sugere-se conferir maior precisão à hierarquia entre os parâmetros de pesquisa públicos e privados, reforçando a motivação do ato administrativo à luz do Decreto nº 9.508/2023. É importante destacar o acerto do despacho ao detalhar com rigor a observância aos tetos da CMED — distinguindo o uso de Preço Fábrica e PMVG para itens específicos como o 53 e 54 — e ao mencionar a isenção de ICMS; contudo, recomenda-se que essa excelente fundamentação técnica sobre os medicamentos seja acompanhada pela plena rastreabilidade da pesquisa direta e pelo detalhamento dos critérios de seleção de mercado.

Dessa forma, visando conferir plena segurança jurídica ao feito e resguardar a regularidade do certame, o prosseguimento à fase externa fica **condicionado** ao aprimoramento da fundamentação do **Despacho nº 106/2026 (fls. 192-199)**, de modo a consolidar o alinhamento prioritário aos diplomas



normativos municipais (Decreto nº 9.508/2023). Para tanto, recomenda-se que a Administração complemente a instrução processual com manifestação técnica que contemple:

- (i) a integração analítica do parâmetro comparativo das atas vigentes;
- (ii) a apresentação de memória de cálculo detalhada, contendo o devido tratamento de eventuais discrepâncias ; e
- (iii) a realização de análise crítica fundamentada acerca da variação observada entre a estimativa inicial do ETP (fls. 30-31) e o resultado final da cotação (fls. 188-190).

Tais providências permitirão validar tecnicamente a vantajosidade do montante de **R\$ 20.633.009,00**, assegurando o nexo de economicidade e a transparência necessários para a continuidade e o êxito do processo licitatório.

2.5.7. Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Tal exigência foi atendida, pois houve a juntada, às fls. 253/257, 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 123/2006 e o Decreto Municipal 8.557/2018 determinam favorecimento a microempresas e empresas de pequeno porte em licitações públicas: valores até R\$80.000 são exclusivos para essas empresas, e itens acima exigem reserva de até 25%. Licitações podem priorizar empresas de Maceió, estendendo-se regionalmente conforme participação (art. 12, § 1º).

Instrumentos convocatórios podem exigir subcontratação de microempresas e priorizar a contratação local até 10% do menor preço (art. 13). Cooperativas com receita compatível também têm vantagens (art. 34, Lei 11.488/2007). O tratamento é suspenso se houver menos de três fornecedores locais qualificados, se não for vantajoso à administração ou em licitações dispensáveis/inexigíveis (art. 49, LC 123/2006), exceto compras preferenciais (art. 48).

Em análise ao edital (fls. 249-339), confirma-se a exclusividade aos itens abaixo de R\$80.000 e reserva de cota para itens acima desse valor, conforme Decreto Municipal nº 8.557/2018.

Recomenda-se verificar nos autos a existência de pelo menos três fornecedores locais competitivos ME/EPP, pois caso contrário, o tratamento diferenciado deve ser afastado e a competição aberta a todas as empresas.

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. **249/339**, 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 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	Preâmbulo	Atendido
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)	13.20	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 estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital, fundamentando e registrando no sistema, acompanhado em tempo real por todos os participantes	5.2.2	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 em parte (Necessário preencher as lacunas dos itens 19.2, subitem "d.1" e corrigir erro material "d.2").
Critério de reajuste de preços (art. 92, §2º)	12(do TR)	No 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)	13	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)	12	Atendido
Ressalva quanto à necessidade de justificativa para prorrogação do prazo para a assinatura da ata de registro de preços e informação sobre a penalidade (art. 13 do DM nº 9.514/2023)	13.1	Atendido
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)	2.5	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 último caso, aquelas sediadas em municípios situados no Estado de Alagoas (art. 12, §1º, DM nº 8.557/2018). Nesse caso, a priorização somente se dará até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, para as MEs/EPPs sediadas no Município de Maceió – AL. Não tendo MEs/EPPs sediadas no Município de Maceió – AL, cuja proposta esteja no limite de 10% (dez por cento) previsto neste parágrafo, a prioridade poderá ser dada para as microempresas e empresas de pequeno porte regionais e, em último caso, aquelas sediadas em municípios situados no Estado de Alagoas.	5.19.3	Atendido
--	--------	----------

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):

- Preenchimento de lacunas (**fls. 306-307**): É imperativo definir os parâmetros **omissos** no item **19.2**, subitem “**d.1**”, que atualmente apresenta campos vazios (“**Moratória de ____ por dia**” e “**até o limite de ____ dias**”), impossibilitando a aplicação da multa moratória.
- Erro material (**fl. 307**): No item **19.2**, subitem “**d.2**”, deve-se retificar o erro material na grafia do percentual (“**1% (cinco por cento)**”).
- 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);
- RGPD/Contratos: Conforme Parecer n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, nos contratos administrativos, os representantes da Administração devem ser identificados apenas pela matrícula funcional, e os da contratada, apenas pelo nome (art. 61, Lei nº 8.666/93; art. 89, §1º, Lei nº 14.133/21), eliminando números de documentos pessoais (RGPD).

2.7.2. Minuta do Contrato

Os requisitos e elementos a serem contemplados na **minuta de contrato (Anexo III do Edital, fls. 328-337)** são aqueles previstos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações. A análise seguiu a 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 contrato e especialmente aos casos omissos	Preâmbulo	Atendido em parte (Casos omissos na 13.1)
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)	1.1 e 1.2	Atendido
O regime de execução ou a forma de fornecimento	3.1	Atendido. (Remete expressamente ao Termo de Referência).
Vedação de subcontratação	4	Atendido. (Veda expressamente).
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. (Remete às condições ao Termo de Referência).
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	7.1 e 7.2	Atendido. (Prevê IPCA após 1 ano).
Crítérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento	-	Prejudicado. Por ser fornecimento de bens (medicamentos).
Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	1.4 e 3.1	Atendido. (Cláusula 1.4 detalha prazos de entrega e recebimento provisório/definitivo).
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 é aplicável.
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	-	Ausente. Deve-se justificar a não exigência no ETP/TR, conforme art. 22 da Lei 14.133/21.
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. (Não se aplica a fornecimento sem dedicação de mão de obra).
O prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso	8.1.10	Atendido. (Fixado em 30 dias).
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. (Objeto é medicamento).



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 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	9.9	Atendido
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	9.18	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	9.19	Atendido.
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 em parte(ajustar Item 11.2.d.1,11.2.d.2 e Item 11.7, fl.334).
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	9.21	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 / 9.22	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**).

Ademais, recomenda-se especial atenção às seguintes inconsistências:



- **Lacunas de parâmetros (Item 11.2.d.1, fl.334):** O dispositivo que trata da multa moratória apresenta lacunas críticas. O texto menciona "**Moratória ___por ___ dia de atraso...**", mas omite o percentual da multa e o limite máximo de dias para a sua aplicação ("**até o limite de ___ dias**"). A ausência desses índices fere o princípio da predeterminação das sanções e da segurança jurídica.
- **Divergência entre numeral e extenso (Item 11.2.d.2, fl.334):** Há um erro material na cominação da multa por inobservância de prazo, constando o numeral "**1%**" acompanhado do extenso "**(cinco por cento)**". Tal contradição gera ambiguidade e nulidade da cláusula em eventual processo administrativo sancionador.
- **Incompatibilidade com o Termo de Referência (Item 11.2.d.2, fl.334):** Este subitem prevê penalidade para a falta de "apresentação, suplementação ou reposição da garantia". Contudo, conforme a Cláusula 10, a exigência de garantia foi expressamente dispensada. Portanto, a minuta do contrato está cominando sanção para uma obrigação que não existe nos autos.
- **Ambiguidade no prazo de recolhimento (Item 11.7, fl.334):** Identificou-se uma contradição direta entre a minuta do contrato e o corpo do Edital. Enquanto o **item 11.7 da minuta (fl. 334)** estipula o **prazo de 05 (cinco) dias** para o recolhimento administrativo da multa, o **item 19.4.3 do Edital (fl. 306)** estabelece o prazo de **30 (trinta) dias** para a mesma finalidade. Tal divergência gera insegurança jurídica e dificulta a correta execução do rito sancionador. Recomenda-se, como condicionante, que a Administração saneie a ambiguidade, adotando um prazo unificado e razoável que permita o tempo hábil para o trâmite administrativo e bancário do contratado, garantindo a harmonia entre o instrumento convocatório e a futura minuta contratual.

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.

No caso, verifica-se que a Administração anexou a minuta às **fls. 315/327**, 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)	1.1 e 2.1	Atendido
Estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes (art. 11, I, DM nº 9.514/2023)	2.1 e 2.9	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)	Preâmbulo e 3.1	Atendido
Órgãos e entidades participantes do registro de preço (art. 11, XIV, do DM nº 9.514/2023)	3.1	Atendido
Formação de cadastro de reserva (art. 11, VII, do DM nº 9.514/2023)	2.4 e 2.5	Atendido
Realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade (art. 11, XVII, do DM nº 9.514/2023)	2.6	Atendido
Prazo de validade da ata de registro de preço (art. 11, XIII, e 12, do DM nº 9.514/2023)	5.1	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)	11	Atendido em parte(pendên



		cias listadas abaixo)
Condições para alteração de preços registrados (art. 11, VI, do DM nº 9.514/2023)	9.1	Atendido em parte
Hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências (art. 11, XII, do DM nº 9.514/2023)	10	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**):

- No âmbito da análise da Minuta da Ata de Registro de Preços (**fls. 319-325**) é necessário **reordenar** integralmente os subitens a partir da **Cláusula 7**, eliminando prefixos assistemáticos (6.4, 8.2.1) e o retrocesso numérico (6.6) que afetam as Cláusulas 10, 11, 12 e 13. A numeração deve ser estritamente subordinada à cláusula principal (ex: 10.1, 11.1), garantindo a higidez formal e a segurança jurídica necessária para as remissões e atos sancionadores do ajuste.

No que tange à **Cláusula 11 (Das Penalidades)** da **minuta da ARP (fls. 322-323)**, identificam-se falhas estruturais, erros materiais e incoerências lógicas que comprometem a segurança jurídica do regime sancionatório. Sua reformulação é medida que se impõe (**CONDICIONANTE**), devendo a Administração observar a seguinte ordem de saneamento:

- Vícios estruturais e de técnica legislativa:** Primeiramente, constata-se um erro na numeração, que retrocede assistematicamente para o **prefixo "6.6" dentro da Cláusula 11**. O **item 6.7 (fl. 322)** padece de erro de redação ao repetir integralmente a frase introdutória de infrações do item anterior, 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 6.7 "b" e "c"** mencionam "alíneas" de subitens inexistentes no tópico anterior, que utiliza numeração decimal (6.6.1, 6.6.2...). Tal confusão torna a cláusula ininteligível e de impossível aplicação prática.
- Omissões de parâmetros e falta de autonomia:** Verifica-se a **omissão** de parâmetros fundamentais no **item 6.7.1.1 (fl. 323)**, que apresenta lacunas: **“Moratória de por ____ dia” e “até o limite de ____ dias”** quanto aos prazos da multa moratória, ferindo o princípio da predeterminação das sanções. Adicionalmente, os itens 6.7, 6.8 e 6.9 fazem menção indevida ao “Termo de Referência” e ao “Contrato” para fundamentar penalidades que deveriam estar previstas na própria Ata. Ressalte-se que a disciplina sancionatória deve ser autônoma e completa no corpo da Ata de Registro de Preços, em estrita observância aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.
- Incompatibilidade lógica e erro material de garantia:** De forma crítica, o item **6.7.1.2 (fl. 323)** prevê penalidade por descumprimento de “garantia”, o que colide frontalmente com a **Cláusula 10 do Contrato (fl. 333)**, que dispensa expressamente tal exigência para esta contratação. É juridicamente inviável cominar sanção a uma obrigação inexistente. Há também **erro material** na grafia do valor no mesmo item (**“1% (cinco por cento)”**), vício que gera



ambiguidade e nulidade. Portanto, em razão da dispensa da garantia, a Administração deve proceder à exclusão deste dispositivo.

4. Integração sistêmica e competências: Por fim, a nova redação deve harmonizar-se com a Cláusula 8, garantindo que o poder sancionatório seja exercido pelo órgão efetivamente 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, além disso:

- **Vedação à duplicidade de registro para objeto idêntico** – A minuta não contempla a vedação à manutenção de mais de um fornecedor registrado para o mesmo item com o mesmo preço, conforme exigido pelo art. 82, VIII da Lei nº 14.133/2021. Embora o **item 12 (d) à fl. 275** preveja a formalização de tantas Atas quantas necessárias para o registro de todos os itens, não há o comando proibitivo específico em relação à duplicidade de registro para o mesmo objeto;
- **Regras sobre formalização contratual no prazo de validade da ata** – A minuta prevê que o Órgão Contratante solicitará o fornecimento "durante a vigência da ARP" (**item 7.1 do TR fl.288 e item 4.1 da ARP, fl.318**). Contudo, ausente cláusula que preveja expressamente que a formalização das contratações (assinatura do contrato ou emissão da nota de empenho) deve ocorrer obrigatoriamente dentro do prazo de validade da ata, conforme exigido pelo art. 12, §3º do Decreto Municipal nº 9.514/2023;

Outrossim, verifica-se que a Administração optou por **admitir a adesão de entidades não participantes (item 4.6, fl.318)**, porém não apresentou as devidas justificativas ou na ausência de motivação, promover a supressão do referido dispositivo da minuta da Ata de Registro de Preços, conforme o Art. 22 do Decreto Municipal nº 9.514/2023 **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.

Entretanto, em cumprimento ao art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário a 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 4.320/1964.

2.9. AUTORIZAÇÃO MOTIVADA DO GESTOR DA PASTA



A autorização motivada do ato administrativo deve indicar de forma clara os fatos e fundamentos jurídicos que permitem a contratação, conforme o art. 50 da Lei nº 9.784/1999. É necessário incluir a aprovação expressa do Termo de Referência, orçamento estimativo, cronograma físico-financeiro, justificativa da necessidade, definição do objeto, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções e prazos contratuais. A motivação pode ser uma declaração de concordância com fundamentos de pareceres ou decisões anteriores, desde que atendam aos requisitos legais.

Nesse contexto, consta nos autos a autorização motivada para prosseguimento da contratação às **fls. 32-33(SMS) e fls. 345-346 (ALICC)**, no entanto, observa-se que os principais documentos constantes nos autos foram objeto de recomendações neste parecer, razão pela qual nova autorização deverá ser juntada com elementos mínimos constantes acima após a realização dos ajustes necessários **(CONDICIONANTE)**.

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

Segundo a Lei nº 14.133/2021, é obrigatório divulgar o edital de licitação, seus anexos e o termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, além de publicar o extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação. Se houver verba estadual ou federal, também é necessário publicar nos diários oficiais desses entes. O prazo mínimo para envio de propostas e lances é de oito dias úteis após a divulgação do edital, conforme art. 55, I, "a". Após a homologação, documentos da fase preparatória não incluídos no edital devem ser disponibilizados no PNCP (art. 54, § 3º). Recomenda-se, segundo a Lei nº 12.527/2011 e Decreto Federal nº 7.724/2012, que o site oficial do Município de Maceió publique todos os documentos relativos à formalização e execução contratual, exceto os protegidos por sigilo. Devem constar: edital completo e anexos, resultado da licitação, contratos e notas de empenho.

2.11. PESQUISA DE PREÇOS – CMED

A observância às Resoluções da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) constitui aspecto vinculante e fundamental para a legalidade da contratação. Este regramento estabelece os tetos de preços para compras públicas destinadas ao SUS, estruturando-se da seguinte forma:

- Preço Fábrica (PF): Define o teto máximo para a comercialização no mercado brasileiro. No presente feito, foi adotado como referencial balizador para a maioria dos itens, uma vez que a aquisição não advém de ordem judicial.
- Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG): Reflete a aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP) sobre o PF, sendo obrigatório para medicamentos do rol da Resolução CMED nº 03/2011 e demandas judiciais. O setor de compras agiu acertadamente ao utilizar este parâmetro especificamente para os itens 53 e 54, que possuem a marcação CAP no mapa de cotação.

Na definição do preço de referência, é imperativo que a Administração considere a isenção de ICMS, conforme convênios do CONFAZ. O valor final balizador deve ser, obrigatoriamente, o menor valor obtido no confronto entre:

- Pesquisa de Mercado: Fontes extraídas do Banco de Preços (Parâmetro II da IN 65/2021), com o devido tratamento de dados para excluir eventuais distorções (outliers).
- Teto CMED: PF ou PMVG, aplicando-se as isenções tributárias e os descontos obrigatórios cabíveis.

Convém destacar que a observância ao Preço Fábrica (PF) deve caminhar junto com a realidade do mercado para garantir a plena segurança da contratação. Conforme orienta o TCU (Acórdão nº 3016/2012), os tetos da CMED são referenciais máximos, mas podem eventualmente situar-se acima dos preços



praticados em situações ordinárias. Por isso, a pesquisa mercadológica ampla permanece como uma ferramenta essencial para identificar o preço mais justo e vantajoso para a Administração.

Nesse contexto, e como detalhado nos tópicos anteriores deste parecer, embora o Despacho nº 106/2026 (fls. 192-199) certifique a pesquisa, verificou-se uma variação nominal de 220,36% entre a estimativa inicial do ETP (R\$ 6.440.475,08) e o resultado consolidado da cotação (R\$ 20.633.009,00). Para conferir maior clareza a essa evolução de custos, sugere-se que a Administração incorpore ao mapa comparativo os dados das atas vigentes mencionadas no planejamento (fls. 28-30), detalhando preços unitários e validade. Tal medida visa robustecer a análise de economicidade e garantir a transparência necessária à vultosa estimativa antes do prosseguimento do feito.

Considerando a complexidade da avaliação farmacológica em face das tabelas da ANVISA/CMED, o prosseguimento do feito fica condicionado à juntada de manifestação técnica elaborada pela equipe técnica em conjunto com o setor de compras. Essa iniciativa deve confirmar a compatibilidade dos itens com as tabelas oficiais e apresentar o cotejo analítico com os preços das atas vigentes, servindo como importante reforço à segurança jurídica e orçamentária da instrução processual.

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 Lei 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. Nesse sentido, em estrito cumprimento ao controle prévio de legalidade (art. 53 da Lei nº 14.133/2021) e visando resguardar a higidez do certame perante os órgãos de controle, conclui-se pela regularidade condicionada do procedimento e das minutas anexas.

Com o fito de conferir a necessária higidez jurídica ao certame e assegurar o pleno êxito da sua fase externa, a continuidade do procedimento submete-se ao prévio atendimento, pela **Coordenação-Geral de Farmácia e Bioquímica (CGFB/SMS)** e pela **Agência de Licitações, Contratos e Convênios (ALICC)**, das seguintes medidas de aperfeiçoamento da instrução (**CONDICIONANTES**):

1. Da Justificativa de variação orçamentária e necessidade de balizamento com Atas Vigentes:

- (i) É importante que a Administração apresente esclarecimentos técnicos acerca da variação de **220,36%** observada entre o valor global inicialmente estimado no **ETP (R\$ 6.440.475,08, fls. 30-31)** e o montante consolidado no **Resultado de Cotação (R\$ 20.633.009,00, fls. 188-190)**. Embora o ETP fundamente a viabilidade da contratação em Atas de Registro de Preços vigentes (informação do item 11 às fls. 28-29), a transposição analítica desses valores como parâmetro comparativo para a cotação atual (fl. 190) permitirá conferir uma fundamentação mais robusta ao **Despacho nº 106/2026** (fls. 192-199).
- (ii) Essa iniciativa visa consolidar a demonstração do nexo de economicidade (Art. 5º, II, do Decreto nº 9.508/23; e Arts. 18, § 1º, IX, e 23 da Lei nº 14.133/21), revelando-se oportuno o confronto analítico com as atas vigentes (oriundas do Proc. 5800.38499.2025). Assim, propõe-se que a equipe de planejamento e o setor de compras elaborem manifestação técnica conclusiva, nos termos do Art. 6º, § 4º, do



Decreto nº 9.508/23, justificando a oscilação de valores identificada e assegurando a integridade da vultosa estimativa. Tal providência atende aos deveres de planejamento e controle do SRP (Art. 4º, IV, e Art. 16 do Decreto nº 9.514/23; e Art. 15, XII, do Decreto nº 9.574/23), motivando adequadamente a opção por novo certame frente a registros porventura ativos.

- (iii) Além disso, com o propósito de conferir maior segurança jurídica à instrução processual e garantir a plena conformidade do certame, faz-se necessário o aprimoramento de aspectos como a demonstração da rotina de controle (Art. 4º, IV do Decreto Municipal nº 9.514/2023), a confirmação analítica dos quantitativos (Art. 7º, IV, V e VII do Decreto Municipal nº 9.514/2023), a comprovação do efetivo gerenciamento de prazos e saldos de atas anteriores (Art. 15, XII do Decreto Municipal nº 9.574/2023) e a apresentação de justificativa para a não utilização de registros de preços porventura ativos (Art. 16º do Decreto Municipal nº 9.514/2023), sendo tais medidas essenciais para assegurar a regularidade e o êxito da continuidade do feito.

2. **Reformulação das Cláusulas de Penalidades (minuta do TR à fl.305, minuta da ARP às fls.316-323 e minuta do Contrato às fls.328-337):**

- (i) **Definição de índices e prazos (preenchimento de lacunas):** Para sanear as omissões no item 19.2 “d” “1” do TR (fl.305), itens 6.7.1.1 da ARP (fl. 323) e 11.2.d.1 do Contrato (fl. 333), a Administração deve preencher as lacunas com índices fixos e objetivos, eliminando o caráter genérico da cláusula. No primeiro campo, deve-se **estipular o percentual xxx diário da multa** (ex: 0,5%, 1% ou 1,5%, etc.), que servirá de base para o cálculo da mora em caso de atraso na entrega. No segundo campo, deve-se **fixar até o limite de xxx dias** (ex: 10, 15 ou 30 dias) de tolerância; Sem esses dados, a cláusula é inócua, pois fere o princípio da predeterminação das sanções e impede a aplicação de penalidades pelo pregoeiro ou fiscal por ausência de amparo no edital;
- (ii) **Correção de erro material:** Sanar a contradição entre o numeral e o extenso no item 19.2 do TR (fl.306), item 6.7.1.2 da Minuta da ARP (fl. 323) e item 11.2.d.2 da Minuta do Contrato (fl. 334), onde consta a redação de **"1% (cinco por cento)"**.
- (iii) **Uniformização de prazos de recolhimento:** A Administração deve sanar a ambiguidade identificada, uniformizando o prazo para recolhimento da multa administrativa, que apresenta contradição entre o item 19.4.3 do Edital (30 dias, fl. 306) e a Minuta do Contrato na Cláusula 11, “item 11.7” (05 dias, fl. 334). É indispensável que o instrumento convocatório e a minuta contratual guardem estrita harmonia entre si, eliminando a coexistência de prazos distintos para o mesmo ato, vício que gera insegurança jurídica e fragiliza a validade do rito sancionador;
- (iv) **Reestruturação da numeração (fls. 319-325):** Reordenar integralmente os subitens a partir da Cláusula 7, eliminando prefixos assistemáticos (6.3) e o retrocesso numérico dos subitens que afetam as Cláusula 10 (subitens errados 6.4, 8.1.1, 8.1.2, 6.5 e 8.2), Cláusula 11 (subitens errados 6.6 a 6.20), Cláusula 12 (subitens errados 6.21 a 6.26 e Cláusula 13 (subitem errado 6.27). A numeração deve ser estritamente subordinada à cláusula principal (ex: 10.1, 11.1, 12.1, etc.), garantindo a higidez formal e a segurança jurídica necessária para as remissões e atos sancionadores do ajuste;



- (v) **Exclusão de expressão:** Excluir a menção à '*reposição da garantia*' no rol de infrações, item 19.2 "d" "2" do TR (fl.306), item 6.7.1.2 da Minuta da ARP (fl. 323) e item 11.2.d.2 da Minuta do Contrato (fl. 334), dada a dispensa da referida exigência conforme estabelecido na Cláusula 10 do Contrato (fl. 333).

Após o efetivo saneamento das recomendações apontadas, cumpre que as autoridades competentes (SMS e ALICC) formalizem nova manifestação motivada para o prosseguimento do feito, validando os termos ora ajustados ou as justificativas apresentadas.

Outrossim, mostra-se necessária a instrução do processo com a declaração de adequação orçamentária e financeira que ateste a plena compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias vigentes (LOA e LDO), em estrita observância às normas de responsabilidade fiscal e ao ordenamento constitucional de regência.

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 nesses 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 inerentes à matéria.

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

Maceió, 28 de abril de 2026.

José Cavalcanti de Barros Filho

Procurador Chefe da PLCC – Matrícula no 14963-2