



PARECER JURÍDICO N. 157/2026

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

REFERÊNCIA: PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

PROCESSO LICITATÓRIO N.: 027/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 1181/2026

INTERESSADO: CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO NORTE PIONEIRO – CISONORPI

ASSUNTO: ANÁLISE P'REVIA DA LEGALIDADE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA FASE INTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO QUE TEM POR OBJETO A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E PRODUTOS DE HIGIENE E LIMPEZA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO CISONORPI E DE SUAS UNIDADES.

SUMÁRIO

1. RELATÓRIO.....	2
2. DO PARECER JURÍDICO.....	2
2.1. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.....	2
2.2. DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DO PROCESSO.....	4
2.3. DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR).....	4
2.4. DA MINUTA DO EDITAL E REGRAS DE HABILITAÇÃO.....	5
2.5. DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA MODALIDADE ESCOLHIDA.....	6
2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA.....	6
2.7. DAS CLÁUSULAS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	7
2.8. DAS CLÁUSULAS DO CONTRATO.....	7
2.9. DA PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E PNCP.....	8
2.10. NATUREZA OPINATIVA E DELIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE.....	8
3. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO FINAL.....	9





1. RELATÓRIO

O presente procedimento administrativo foi instaurado no âmbito do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro com o objetivo de estruturar o fluxo de suprimentos para o Ambulatório Médico de Especialidades. A abertura da demanda foi formalizada pela servidora responsável por meio do Documento de Formalização de Demanda nº 005/2026 e do Documento de Formalização de Demanda nº 002/2025, visando restabelecer itens de lotes desertos.

A área técnica justificou a contratação com base na expansão física e na futura operacionalização do novo prédio da unidade, o que gerou incremento direto na metragem quadrada a ser higienizada. O nexos causal estabelecido repousa na obrigatoriedade legal de manutenção das condições de biossegurança e salubridade exigidas pelas normas da Vigilância Sanitária para os serviços de assistência à saúde.

No fluxo procedimental regulamentar, os autos foram instruídos com a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a confecção do correspondente Termo de Referência pelas câmaras técnicas. Ato contínuo, realizou-se a pesquisa de preços de mercado que subsidiou a confecção da planilha orçamentária geral anexada ao processo, consolidando o valor estimado da contratação.

Na verificação de lastro, constata-se a juntada da minuta do edital convocatório e dos anexos que regerão o certame, acompanhados da manifestação contábil sobre as fontes orçamentárias. O setor de contabilidade promoveu a indicação dos códigos reduzidos aplicáveis para fazer frente às despesas orçadas junto aos departamentos integrados do consórcio.

Como lacuna de instrução na fase preparatória, nos termos do Art. 18 da Lei 14.133/2021, aponta-se a ausência de matriz de riscos autônoma e de memória de cálculo detalhada. Tais omissões documentais em relação ao consumo histórico real mitigável impedem a perfeita verificação da proporcionalidade dos quantitativos, restando pendente o saneamento formal.

2. DO PARECER JURÍDICO

2.1. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Requisitos do ETP (Art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021)	Análise da Conformidade
I – Descrição da necessidade da contratação	Atendido. Vinculado à biossegurança do novo prédio do AME.
II – Alinhamento ao Planejamento	Deficiente. Há contradição formal com o DFD originário.
III – Requisitos da contratação	Atendido. Define a regularidade fiscal e prazos logísticos.
IV – Estimativa de quantidades e memória	Incompleto. Falta demonstrativo analítico de consumo.





Requisitos do ETP (Art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021)	Análise da Conformidade
V – Levantamento de mercado e soluções	Atendido. Mencionou o SRP e padrões de durabilidade.
VI – Estimativa do valor da contratação	Atendido. Indicou o montante global de referência.
VII – Descrição da solução como um todo	Atendido. Foca na padronização sanitária das unidades.
VIII – Justificativa para o parcelamento	Deficiente. Não justificou aglutinações de itens de enxoval.
IX – Providências prévias de adequação	Atendido. Elenca designação de fiscais e divisão de lotes.
X – Alinhamento com o gerenciamento de riscos	Deficiente. Análise restrita a conceitos genéricos.
XI – Declaração de viabilidade da contratação	Atendido. Conclusão firmada pela Gestora da Câmara.

O Estudo Técnico Preliminar colacionado aos autos atende formalmente aos pressupostos de motivação sanitária ao fundamentar a necessidade na abertura da nova sede regional. O documento demonstra com clareza a essencialidade do enquadramento dos insumos para resguardar as atividades médicas e operacionais coletivas do consórcio.

Todavia, a auditoria constata séria fragilidade na estimativa de quantitativos e na ausência de memória descritiva matemática vinculada ao Art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021. A afirmação genérica de avaliação do consumo pretérito não supre a falta de planilhas individualizadas que justifiquem o volume total de itens permanentes e de consumo.

O exame técnico revela contradição frontal na p. 1312, onde a câmara técnica afirma o alinhamento do objeto com o Plano Anual de Contratações. Ocorre que o Documento de Formalização de Demanda na p. 21 e na p. 4 assinala textualmente a não previsão do objeto no planejamento anual.

A análise de riscos contratuais apresenta-se sob formato genérico, sem mapear especificamente as peculiaridades do desabastecimento de produtos de saúde. A ausência de disposições normativas internas do consórcio que justificassem a simplificação desse estudo impõe o reconhecimento de falha material passível de apontamento.

A deficiência técnica constatada na fundamentação do não parcelamento do enxoval operacional inicial pode dar ensejo a representações perante o Tribunal de Contas. Torna-se imperativo o retorno dos autos para que a equipe de planejamento formalize as justificativas de proporcionalidade e saneie a contradição com o plano anual.

2.2. DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DO PROCESSO

A composição do preço de referência processual foi conduzida pelo setor de compras com amostragem em sistemas eletrônicos oficiais e propostas privadas. A instrução cumpriu





formalmente as exigências do Art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 14.133/2021 ao utilizar parâmetros combinados do PNCP e ComprasGov.

Contudo, o controle de legalidade detectou grave incongruência matemática no saneamento da amostra de preços, em desacordo com o Art. 6º da IN SEGES/ME nº 73/2020. Na p. 25, o preço unitário estimado para o item 1 foi fixado de forma errônea em 3 reais e 17 centavos (R\$ 3,17), contrariando as próprias fontes documentadas.

A apuração desse valor de 3 reais e 17 centavos (R\$ 3,17) configura-se abaixo de todas as cotações válidas coletadas na mesma linha da planilha. Tal deficiência técnica expõe o consórcio ao risco iminente de certame deserto ou fracassado por subestimação grosseira do preço referencial do mercado.

Outro vício material repousa na p. 39, onde a justificativa assevera a obtenção de 5 (cinco) orçamentos comerciais harmônicos. No entanto, o cruzamento com as p. 33 a 36 demonstra que os campos dos calçados ocupacionais estão desprovidos de valores de fornecedores locais.

A ausência de tratamento estatístico e a falta de justificativa para manutenção do valor discrepante de 82 reais e 77 centavos (R\$ 82,77) no item 17 ferem o Art. 23 da Lei 14.133/2021. Faz-se indispensável o refazimento do cálculo e o saneamento crítico da amostra para garantir a higidez financeira da licitação.

2.3. DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

O Termo de Referência submetido ao controle prévio atende formalmente aos incisos do Art. 18 da Lei 14.133/2021 no que tange à definição macro da solução. A descrição do objeto alinha-se ao escopo assistencial e administrativo do consórcio regional.

Ocorre que a descrição de engenharia química do item 1 incorre em restrição à ampla concorrência ao exigir frasco com bico direcionador em PVC. A exigência limita o mercado sem suporte de laudo técnico sanitário ou fundamentação de padronização nos moldes da Lei 14.133/2021.

Verifica-se na p. 4 que o item 17 apresenta texto inacabado com a expressão em colchetes para definir o tipo de refil ou bombona. A omissão de dados técnicos cruciais gera ambiguidade insanável e impede a formulação clara de lances pelos interessados.

Há manifesto conflito quantitativo entre o TR e o ETP no item 1, cuja demanda inicial saltou de 100 para 300 unidades. A ausência de aditivo motivado que justifique o triplo do quantitativo viola o princípio do planejamento e da governança contratual.





O modelo de fiscalização ressenete-se de critérios objetivos para a conferência material dos calçados e luvas sem propostas locais documentadas. O órgão técnico deverá revisar o documento para suprir os textos truncados e fundamentar o dimensionamento dos lotes unificados.

2.4. DA MINUTA DO EDITAL E REGRAS DE HABILITAÇÃO

A minuta do edital adota o regime de Sistema de Registro de Preços na modalidade de Pregão Eletrônico. Os critérios de julgamento estabelecidos guardam relação com o menor preço por item, em observância ao Art. 55 da Lei 14.133/2021.

No entanto, a inserção sistemática da cláusula de desclassificação prevendo que os produtos estarão sujeitos à análise do setor de compras é ilegal. Tal regra confere poder discricionário e subjetivo ao órgão na fase de julgamento, violando o princípio do julgamento objetivo.

As exigências de habilitação técnica previstas nas p. 11 a 21 exigem escorreitamente a comprovação de Certificados de Aprovação para os EPIs. Todavia, o edital falha ao não prever cota reservada para ME/EPP nos itens de valor inferior aos limites regulamentares.

A regulação das sanções administrativas reproduz os parâmetros formais da lei, mas a dosimetria carece de nexos com a entrega parcelada. O rito recursal unificado cumpre o interstício legal de 3 (três) dias úteis fixado no texto editalício.

Recomenda-se a supressão de qualquer termo subjetivo de reprovação de produtos para resguardar a isonomia e a ampla concorrência. O edital deve ser reformulado para expurgar as ambiguidades descritas e garantir segurança jurídica à autoridade celebrante.

2.5. DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA MODALIDADE ESCOLHIDA

Pelo prisma do enquadramento procedimental, a escolha da modalidade de Pregão Eletrônico atende aos preceitos do Art. 28 da Lei 14.133/2021. O objeto amolda-se à categoria de bens comuns cujos padrões de desempenho são definidos pelo mercado.

No que tange ao rito eleito, a justificativa para a utilização do Sistema de Registro de Preços guarda consonância com o Art. 82. A natureza contínua e a necessidade de entregas fracionadas no Almoarifado justificam a modelagem jurídica da ata.

Ressalte-se a observância aos limites diferenciados quando o processo envolver dispensa por valor para consórcios públicos, o que não ocorre na presente via licitatória. O enquadramento geral atesta que o procedimento eleito afasta a fuga do dever de licitar.





Contudo, a regularidade da modalidade vincula-se ao perfeito loteamento e à separação física de bens permanentes e de consumo fluido. A via procedimental mostra-se formalmente adequada, desde que expurgados os vícios materiais de contabilidade detectados na instrução.

2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA

Pelo prisma do controle prévio de legalidade, constata-se a regularidade da instrução processual no que tange ao lastro contábil do certame. O setor de Contabilidade do consórcio manifestou-se formalmente por meio do Memorando nº 54/2026, atestando a existência e indicando expressamente as classificações funcionais programáticas para o atendimento da despesa.

Foram devidamente discriminadas as rubricas orçamentárias específicas e os códigos reduzidos para cada um dos departamentos integrados, quais sejam, o Administrativo, o Centro Regional de Especialidades, o Ambulatório Médico de Especialidades, o Centro Especializado em Reabilitação, o CAPS II e o CAPS AD.

A indicação prévia dessas dotações cumpre com exatidão as exigências contidas no Art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021, garantindo que o procedimento possua a necessária previsão de recursos para a futura contratação, em estrito respeito às normas de direito financeiro e de responsabilidade fiscal.

2.7. DAS CLÁUSULAS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A minuta da Ata de Registro de Preços estabelece as diretrizes para o controle dos preços registrados e convocação dos fornecedores. O instrumento assegura a possibilidade de liberação do compromisso sem aplicação de penalidades caso demonstrada a impossibilidade de cumprimento.

A prorrogação do prazo de vigência da ata e a renovação de quantitativos devem observar rigorosamente as balizas fixadas pelo Tribunal de Contas. Incorpora-se a este controle o Acórdão 392/2026 - EMENTA: Consulta. Prorrogação de ata de registro de preços para execução de saldo residual ou renovação da totalidade do quantitativo inicialmente previsto. Necessidade de previsão em edital e em ata. Pela possibilidade, desde que demonstrada a manutenção do preço vantajoso, previamente abordada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade e preenchidos os demais requisitos tidos por essenciais em normativa própria. Regulamentação por meio de decreto. Pelo reconhecimento da aplicabilidade do artigo 125 da NLL e





seus percentuais para acréscimos quantitativos aos contratos derivados de atas de registro de preços. (CONSULTA n.º 636432/2023, Acórdão n.º 392/2026, Tribunal Pleno, Rel. JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, julgado em 23/02/2026, veiculado em 10/03/2026 no DETC).

As cláusulas regulamentares da ARP devem prever de forma expressa a possibilidade jurídica de prorrogação do instrumento por até 2 (dois) anos. Tal dilatação temporal fica condicionada à demonstração de vantajosidade econômica contemporânea e à prévia inclusão no planejamento.

2.8. DAS CLÁUSULAS DO CONTRATO

A minuta contratual em anexo contempla de forma genérica os requisitos estabelecidos no Art. 92 da Lei 14.133/2021. O documento estabelece a vinculação obrigatória ao edital licitatório e define as responsabilidades básicas da empresa contratada.

Verifica-se, contudo, a necessidade de aprimorar a distinção de prazos entre os institutos da ARP e do contrato decorrente. Enquanto a ata submete-se ao limite máximo de 2 (dois) anos do Art. 84, os contratos de fornecimento contínuo seguem o Art. 105.

A regulação de penalidades na minuta contratual confunde-se com as sanções de manutenção do registro de preços da ARP. O órgão gerenciador deve cindir as infrações ligadas à recusa de assinatura da ata daquelas atinentes à execução logística.

O texto deve prever com clareza o modelo de gestão e fiscalização, indicando as prerrogativas de autoridade do consórcio público. A ausência de detalhamento nas glosas por entrega de marcas inferiores gera insegurança jurídica na fase de liquidação.

2.9. DA PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E PNCP

A eficácia jurídica da futura contratação e de todos os seus atos preparatórios depende da veiculação no PNCP. O fluxo processual desenhado na minuta do edital prevê a submissão obrigatória das publicações no portal nacional.

Tratando-se de licitação voltada ao suprimento de demanda administrativa e assistencial interna das sedes do CISNORPI, há desnecessidade de IRP. A dispensa da Intenção de Registro de Preços justifica-se pela ausência de caráter multifinalitário compartilhado.

Ressalta-se a existência de anacronismo de datas nos atos de publicidade interna registrados nas p. 25 e p. 41. O pedido de abertura ocorreu em abril de 2026, mas a pesquisa fática transcorreu em maio de 2026.





A publicação do aviso final no PNCP deverá ser precedida da devida correção cronológica dos despachos de instrução de compras. O saneamento das datas é condição essencial para afastar questionamentos de órgãos de fiscalização externa e controle social.

2.10. NATUREZA OPINATIVA E DELIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Salienta-se que o presente parecer possui natureza meramente opinativa, não adentrando ao mérito de conveniência e oportunidade da Administração, restringindo-se à análise técnica da legalidade dos atos instrutórios da fase interna. Serve, portanto, como subsídio para a decisão do Ordenador de Despesas, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, não configurando ato de co-gestão.

A manifestação encontra amparo no Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ratifica que o parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador (MS 24.584, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno).

3. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO FINAL

Diante de toda a auditoria realizada nos documentos que instruem o presente feito, esta Assessoria Jurídica emite juízo de valor técnico pela REGULARIDADE COM RESSALVAS do procedimento em sua fase interna, condicionando o prosseguimento do feito e a publicação do instrumento convocatório ao saneamento prévio das seguintes inconsistências:

- Determinar a revisão da planilha, pois o preço de R\$ 3,17 para a água sanitária está abaixo de todas as fontes (R\$ 3,29, R\$ 4,00 e R\$ 4,47), violando o Art. 23 da Lei 14.133/2021 e gerando risco de licitação deserta.





- Corrigir o texto do Termo de Referência, mais especificamente do item 17, definindo se o sabonete foam será em refil ou bombona, eliminando a pendência entre colchetes que viola o Art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021.

- Corrigir a observação genérica 'Produto sujeito a análise do setor de compras' dos itens 16, 20 a 23, 36 a 42 do Termo de Referência, visto que a previsão fere o princípio do julgamento objetivo (Art. 5º, Lei 14.133/2021); caso a Administração necessite de testes de qualidade, deve prever no edital procedimento claro, pessoal e objetivo de apresentação de amostras e laudos técnicos após a fase de lances.

Ressalto por fim que a elaboração deste parecer contou com o suporte de ferramentas de inteligência artificial generativa para otimizar a estruturação lógica, visando a eficiência administrativa, sem prescindir da revisão técnica e validação jurídica integral por este subscritor.

O processo retorna agora à autoridade competente para a tomada de decisão, sob os termos do Art. 53, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Este é o parecer, salvo melhor juízo da Autoridade Competente.

Assinado por:
GUILHERME PERICO GUANDELINI
22/06/2026 - 12:00
IGGBINDMSQEIODGRFSQPTA

Assessor Jurídico da Presidência do CISNORPI

OAB/PR 96.588

Documento assinado e datado digitalmente

