



PARECER JURÍDICO N. 173/2026

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

REFERÊNCIA: PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

PROCESSO LICITATÓRIO N.: 029/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO: 1429/2026

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

ASSUNTO: ANÁLISE PRELIMINAR FASE INTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO QUE TEM POR OBJETO O REGISTRO DE PREÇOS PARA A FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE AQUISIÇÃO DE MEIOS DE LOCOMOÇÃO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO CISNORPI E SEUS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS

SUMÁRIO

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





1. RELATÓRIO

O presente processo administrativo foi inaugurado por iniciativa do Centro Especializado em Reabilitação, por meio do Documento de Formalização de Demanda nº 99.2026, visando à aquisição centralizada de meios de locomoção. O nexo causal da contratação repousa na necessidade de suprir a estrutura do consórcio e garantir o atendimento descentralizado aos usuários do Sistema Único de Saúde nos municípios integrantes.

O fluxo processual seguiu com a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a posterior confecção do Termo de Referência, documentos que buscaram delimitar as especificações dos materiais e estimar o impacto logístico da distribuição. Ato contínuo, o Setor de Compras realizou a pesquisa de preços de mercado para consolidar o valor máximo estimado da futura contratação.

A instrução processual foi integrada com as minutas do edital convocatório e do correspondente termo de contrato, além das manifestações técnicas dos setores requisitantes. No que tange ao suporte financeiro, constam dos autos as manifestações da contadoria e do setor de finanças acerca das dotações destinadas a amparar a execução do ajuste.

Verifica-se, contudo, uma lacuna na instrução decorrente da desconformidade matemática entre o valor total do orçamento estimado e o montante efetivamente bloqueado pela administração. Essa divergência contábil constitui uma pendência formal de instrução que desafia a exata observância dos requisitos de planejamento estabelecidos na legislação de regência.

2. DO PARECER JURÍDICO

2.1. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

A análise do Estudo Técnico Preliminar revela que o documento cumpre formalmente as exigências estruturais fixadas na legislação corrente, justificando a contratação com foco na manutenção das atividades de assistência à saúde regionalizada. Os elementos essenciais de diagnóstico e interesse público foram descritos de modo a fundamentar a utilidade da aquisição pretendida.

A definição das quantidades estimadas restou justificada com base no histórico de demandas e consumo das unidades de saúde, método compatível com o planejamento de bens de consumo regular. Essa premissa afasta o risco de desabastecimento e resguarda a eficiência logística, demonstrando o alinhamento entre a expectativa de uso e o dimensionamento do lote.





O estudo de alternativas indicou a viabilidade do parcelamento do objeto e a utilização do Sistema de Registro de Preços como ferramentas para otimizar a escala econômica da contratação. Não se detectaram indícios de direcionamento técnico ou restrições injustificadas na modelagem inicial do certame, restando preservada a ampla competitividade entre os potenciais fornecedores.

Requisitos do ETP	Análise da Conformidade
I – Descrição da necessidade	Atendido. Foca na descentralização e no atendimento da rede de reabilitação.
II – Alinhamento com o PCA	Atendido. Objeto integrado ao planejamento de compras de insumos de saúde.
III – Requisitos da contratação	Atendido. Padrões mínimos de qualidade e certificações sanitárias definidos.
IV – Estimativa de quantidades	Atendido. Baseado no histórico de distribuição e atendimento do consórcio.
V – Levantamento de mercado	Atendido. Mapeamento de fornecedores e soluções ordinárias realizado.
VI – Estimativa do valor da contratação	Parcialmente Atendido. Valor estimado diverge do saldo contábil bloqueado.
VII – Descrição da solução como um todo	Atendido. Abrange o fornecimento e as condições gerais de entrega.
VIII – Justificativa para parcelamento	Atendido. Divisão por itens e lotes para ampliar a competitividade.
IX – Resultados pretendidos	Atendido. Melhoria na eficiência do atendimento especializado do CER.
X – Providências prévias	Atendido. Alinhamento com o setor de recebimento e almoxarifado técnico.
XI – Diretrizes para gestão do contrato	Atendido. Critérios de fiscalização técnica e recebimento delineados.

A análise de riscos e a declaração de viabilidade técnica foram anexadas de forma simplificada, em consonância com as normas regulamentares internas que autorizam ritos céleres para objetos padronizados. Essa simplificação regulamentar atende aos parâmetros de eficiência exigidos pelo Art. 18, da Lei 14.133/2021, não configurando vício capaz de eivar o planejamento técnico do consórcio.

2.2. DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DO PROCESSO

A formação do preço máximo estimado observou as regras estabelecidas no Art. 23, da Lei 14.133/2021, demonstrando a utilização combinada de parâmetros de mercado e bancos de dados oficiais. A administração priorizou a obtenção de dados públicos e contratações similares, recorrendo às cotações diretas com fornecedores de forma complementar para consolidar a amostra necessária.

O saneamento da amostra de preços foi realizado mediante a aplicação de critérios estatísticos que resultaram no descarte de propostas manifestamente desconformes ou com valores discrepantes. A adoção da média aritmética para a fixação do preço de referência atendeu ao disposto no Art. 6º, da IN 73/2020 SEGES, reduzindo o impacto de distorções na planilha.





A instrução demonstra que as manifestações dos fornecedores indicaram a plena compatibilidade dos produtos cotados com as exigências do Termo de Referência. O procedimento de precificação seguiu os ditames formais vigentes, servindo como barreira protetiva contra a ocorrência de sobrepreço ou a frustração do certame por subestimação de valores.

2.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA.

O Termo de Referência apresenta descrição precisa e impessoal do objeto, estabelecendo de forma clara os padrões de desempenho e os requisitos mínimos de qualidade comercial exigidos. A peça técnica atende às exigências do Art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021, evitando a inserção de cláusulas capazes de restringir a participação de interessados.

O modelo de execução e as regras de logística intermunicipal encontram-se definidos, fixando prazos de entrega e critérios objetivos para o recebimento provisório e definitivo dos bens. Essas condições resguardam a segurança das unidades de saúde integradas ao consórcio e conferem previsibilidade às obrigações operacionais que serão transferidas à futura contratada.

A fiscalização e a gestão do ajuste foram estruturadas com a atribuição de responsabilidades específicas para o acompanhamento da execução e a conferência qualitativa dos materiais entregues. O documento contempla ainda a previsão de sanções administrativas proporcionais às faltas contratuais, garantindo o poder de império e a proteção do erário.

Os critérios de pagamento observam a ordem cronológica legal e os instrumentos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro foram previstos para preservar a equação original do contrato. A dispensa de garantia contratual encontra-se motivada pela simplicidade do fornecimento, reduzindo custos administrativos sem comprometer a segurança jurídica da execução.

O exame do Termo de Referência confirma o cumprimento integral das diretrizes contidas no Art. 18, da Lei 14.133/2021, uma vez que o documento reflete fielmente o planejamento consolidado no Estudo Técnico Preliminar. A peça oferece a clareza necessária para orientar a formulação das propostas e guiar a execução do objeto contratado.

2.4. DA MINUTA DO EDITAL E REGRAS DE HABILITAÇÃO

A minuta do edital define com clareza o objeto, o critério de julgamento por menor preço e o modo de disputa aberto, assegurando a necessária transparência ao rito competitivo. Os prazos estabelecidos para a apresentação de propostas observam estritamente os interstícios mínimos exigidos pelo Art. 55, da Lei 14.133/2021, garantindo o tempo hábil de formulação.





As exigências de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista foram modeladas em estrita consonância com os Arts. 62 a 70, da Lei 14.133/2021, limitando-se ao mínimo indispensável para garantir a segurança da execução. Os requisitos de qualificação técnica guardam proporcionalidade com a natureza do objeto, sem impor barreiras desnecessárias ao mercado.

O instrumento prevê de forma regular a aplicação das margens de preferência e os benefícios legais reservados às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme a legislação complementar. O rito de desempate e a sistemática recursal observam o prazo único de 3 (três) dias úteis, conferindo celeridade e isonomia ao procedimento licitatório.

A dosimetria das sanções administrativas foi disposta em capítulo próprio, graduando as penalidades de advertência, multa e impedimento de licitar de forma proporcional à gravidade das infrações. Essa estrutura confere previsibilidade e transparência ao regime sancionatório, resguardando a ampla defesa e o devido processo legal no âmbito do consórcio.

Os parâmetros do Sistema de Registro de Preços regulam adequadamente o prazo de vigência da ata e estabelecem as obrigações do consórcio na condição de órgão gerenciador. As regras asseguram um ambiente de disputa isonômico e imparcial, blindando a administração contra o risco de questionamentos ou paralisações decorrentes de obscuridades editalícias.

2.5. DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA MODALIDADE ESCOLHIDA

Pelo prisma do enquadramento, a escolha da modalidade Pregão Eletrônico mostra-se plenamente adequada, visto que o objeto da licitação consiste em bens cujos padrões de desempenho e qualidade são definidos objetivamente pelo mercado. A fundamentação atende ao comando do Art. 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/2021, que vincula o rito à natureza do bem.

A utilização do Sistema de Registro de Preços encontra subsunção nas hipóteses previstas no Art. 82, da Lei 14.133/2021, justificando-se pela necessidade de contratações frequentes e entregas parceladas. O modelo adotado confere flexibilidade à gestão logística do consórcio, permitindo o atendimento sob demanda conforme a necessidade real das unidades.

No que tange ao rito eleito, os atos processuais afastam a ocorrência de contratação direta, submetendo o objeto à ampla disputa pública para a seleção da proposta mais vantajosa. Ressalte-se a observância aos limites e competências do consórcio, inexistindo indícios de fracionamento de despesa ou fuga da modalidade licitatória obrigatória no exercício financeiro.





O procedimento adotado confere a necessária segurança jurídica ao certame, assegurando que a disputa ocorra sob regras transparentes e previamente auditadas pelos setores técnicos. O enquadramento legal afasta riscos de nulidade procedimental, consolidando a regularidade da via eleita para a consecução dos objetivos assistenciais do ente consorciado.

2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA

A instrução processual compreende o Memorando nº 270/2026 da Comissão de Contratação e a certidão emitida pela contabilidade no Memorando nº 058/2026, indicando a classificação funcional programática e a categoria econômica da despesa. Os documentos demonstram o esforço em apontar as fontes orçamentárias destinadas a suportar os encargos contratuais futuros.

O Memorando nº 56/2026, emitido pelo departamento financeiro, formalizou o bloqueio de recursos no montante correspondente a R\$ 1.451.615,44. Verifica-se, no entanto, que o valor total estimado para o certame no mapa de preços alcança a importância R\$ 1.699.420,34.

Essa diferença contábil evidencia que uma parcela do valor estimado carece de prévia cobertura financeira nos autos, configurando infração ao Art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021. A ausência de lastro para a totalidade do teto estimado obsta a imediata remessa do processo à fase externa, sob risco de comprometer a execução orçamentária.

A regularização do saldo bloqueado constitui pressuposto de eficácia e validade do edital, sendo indispensável a harmonização matemática entre o preço de referência e o crédito certificado. A adequação prévia protege a responsabilidade fiscal do ordenador de despesas e evita a assunção de obrigações desprovidas de suficiente amparo financeiro regulamentar.

2.7 DAS CLÁUSULAS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO

A minuta da Ata de Registro de Preços estabelece de forma regular as condições para a alteração dos preços registrados e define os procedimentos administrativos para o eventual cancelamento do registro. O instrumento resguarda a ordem de convocação dos beneficiários e prevê o dever de manutenção das condições propostas, em estrita observância ao Art. 82, da Lei 14.133/2021.

No tocante à prorrogação do instrumento, o edital e a ata devem observar os parâmetros fixados pelos órgãos de controle, notadamente no que tange à necessária comprovação da manutenção das condições vantajosas para a administração pública.

“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)”

A vinculação aos termos descritos no precedente acima garante a regularidade de eventuais extensões de vigência da ata, desde que justificadas em relatório técnico do gestor. O instrumento assegura ao consórcio a previsibilidade necessária para a gestão do estoque de meios de locomoção, sem impor a obrigatoriedade de contratações imediatas e desprovidas de necessidade.

2.8. DAS CLÁUSULAS DO CONTRATO

A minuta do termo de contrato colacionada aos autos contempla as cláusulas essenciais exigidas pelo Art. 92, da Lei 14.133/2021, definindo o objeto, a vinculação ao edital e o regime de fornecimento aplicável. O instrumento estabelece de modo claro as obrigações da contratada, as condições de pagamento e as sanções em caso de inadimplemento.

A regulação das penalidades guarda a devida harmonia com as disposições da Ata de Registro de Preços, distinguindo as condutas infracionais vinculadas à manutenção do registro daquelas afetas à execução física do fornecimento. Essa separação confere clareza ao exercício do poder sancionatório, evitando a ocorrência de dupla penalização pelo mesmo fato administrativo.

Os prazos de prorrogação diferenciam-se conforme a natureza jurídica de cada instrumento, respeitando o limite do Art. 84, da Lei 14.133/2021, para a ata de registro de preços, e as regras do Art. 105 da mesma norma para os contratos decorrentes. Essa distinção legal encontra-se preservada na redação das minutas, conferindo higidez ao regime de prazos.

A estrutura do contrato salvaguarda as responsabilidades do consórcio na condução da execução do objeto, delimitando as atribuições de fiscalização técnica e recebimento de materiais. O texto oferece o suporte normativo necessário para balizar a relação com o futuro fornecedor, minimizando riscos de litígios ou falhas operacionais na prestação dos serviços.

2.9. DA PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E PNCP

O planejamento do certame prevê a inserção de todos os atos da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas, atendendo à condição de eficácia estabelecida no Art. 94, da Lei 14.133/2021. A publicidade centralizada garante a transparência e assegura a validade dos atos subsequentes do processo licitatório.





Considerando que a presente contratação se destina a atender especificamente a demandas internas e ao fluxo regular de distribuição do consórcio, resta evidenciada a desnecessidade de publicação da Intenção de Registro de Preços. O afastamento do procedimento de IRP encontra-se justificado pela destinação direta do objeto às atividades da entidade.

A divulgação do instrumento convocatório nos canais oficiais cumpre os requisitos de transparência e atende às exigências de controle social incidentes sobre as compras públicas. O fluxo estabelecido assegura ampla visibilidade ao edital, permitindo o amplo acesso de licitantes e garantindo a lisura do ambiente competitivo.

A regularidade formal dos atos de publicidade constitui elemento indissociável da governança do certame, restando os setores técnicos orientados a certificar nos autos cada publicação realizada. O cumprimento dessas etapas resguarda o processo contra alegações de cerceamento de defesa ou vícios de publicidade na fase externa.

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.

O limite da função consultiva encontra-se balizado nos parâmetros fixados pelas diretrizes metodológicas da advocacia pública e pela jurisprudência pacificada dos tribunais superiores, que resguardam a independência técnica do parecerista jurídico no exame formal dos atos submetidos à sua apreciação.

“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.”

“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 técnico 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)





A manifestação jurídica circunscreve-se, desse modo, ao controle preventivo de legalidade formal, cabendo exclusivamente à autoridade competente a condução dos atos executivos e a avaliação quanto à oportunidade prática da contratação pretendida.

3. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO FINAL

Diante de todo o exposto e fundamentado, este Assessor Jurídico opina pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** do procedimento licitatório em sua fase interna, constatando que os atos de planejamento, precificação e modelagem editalícia guardam conformidade com os ditames da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, entendo que o presente processo pende apenas de ajuste relacionado a divergência entre o valor total máximo estimado no mapa de preços e o montante efetivamente certificado e bloqueado pelo setor financeiro, caracterizando insuficiência de lastro orçamentário prévio para o teto da contratação.

Portanto, recomendo que o prosseguimento do feito e a consequente publicação do edital convocatório, seja condicionado ao saneamento da ressalva apontada, a fim de adequar a disponibilidade financeira ou adequar os quantitativos do Termo de Referência ao limite financeiro atual, sendo que o processo retorna agora à autoridade competente para a tomada de decisão, sob os termos do Art. 53, § 4º, da Lei 14.133/2021.

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.

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

Assinado por:
GUILHERME PERICO GUANDELINI
10/07/2026 - 11:45
IGGBINDMSQEIODGRFSQPTA

Assessor Jurídico da Presidência

OAB/PR n. 96.588

Documento assinado e datado digitalmente

