



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO INTRODUTÓRIO

Número: 254/2026
Consultante: Divisão de Licitação
Referência: Processo Administrativo nº 058/2026

Assunto: Controle prévio de legalidade de pregão eletrônico, por sistema de registro de preços, para contratação de serviços de certificação digital e-CPF A1 e e-CNPJ A1.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL. FASE PREPARATÓRIA. EXISTÊNCIA DE ETP, PESQUISA DE PREÇOS E ANÁLISE DE RISCOS. INCONSISTÊNCIAS SANÁVEIS. APROVAÇÃO COM RESALVAS.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, incidente sobre a minuta do edital de pregão eletrônico, a minuta da ata de registro de preços, a minuta do termo de contrato e os documentos da fase preparatória destinados à contratação de serviços de emissão de certificados digitais e-CPF A1 e e-CNPJ A1, compatíveis com a ICP-Brasil e com validade de 12 meses.

Foram encaminhados para análise:

- a) Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- b) Estudo Técnico Preliminar nº 101/2026;
- c) Termo de Referência nº 109/2026;
- d) relatório de cotação em banco de preços;
- e) pesquisa em sítios eletrônicos;
- f) cinco notas de solicitação de compra;
- g) minuta do edital;
- h) minuta da ata de registro de preços; e
- i) minuta do contrato.

O quantitativo consolidado é de 34 certificados e-CPF e 5 certificados e-CNPJ, destinados às Secretarias de Educação, Administração, Ação Social, Agricultura e Cultura/Esporte. Considerados os valores unitários de R\$ 157,69 e R\$ 220,19, respectivamente, o valor total estimado é de R\$ 6.462,41. A soma das requisições setoriais coincide com esses quantitativos e com o total estimado.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

É o relatório. Passa-se a opinar.

2. DOS FUNDAMENTOS.

2.1 Delimitação do Controle Jurídico

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 atribui ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade ao final da fase preparatória, mediante exame dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito considerados.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

A manifestação restringe-se aos aspectos jurídicos da instrução e das minutas. Não compete à Procuradoria substituir a avaliação técnica sobre a necessidade administrativa, a solução escolhida, os quantitativos, a conveniência do sistema de registro de preços ou a metodologia operacional, salvo quando faltar motivação juridicamente exigível, houver contrariedade à lei ou resultar restrição indevida à competição.

2.2 Da Fase Preparatória

A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve contemplar, entre outros elementos, a descrição da necessidade, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, o orçamento estimado, a elaboração das minutas, a motivação da modalidade e do critério de julgamento e a análise dos riscos, conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

2.2.1 Documento de Formalização da Demanda e Estudo Técnico

Preliminar

O DFD está presente, identifica a necessidade, consolida as demandas de cinco Secretarias e indica os quantitativos e o valor total. Deve ser corrigida a previsão de que o contrato seria assinado em até três meses após a homologação, porque a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, nos termos do art. 83 da Lei nº 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar nº 101/2026 também está presente e contém, em linhas gerais, a descrição da necessidade, o levantamento de alternativas,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

os requisitos, os quantitativos, a estimativa de valor, a análise do parcelamento, os resultados pretendidos, os impactos ambientais, a análise de riscos e o posicionamento sobre a viabilidade.

Há duas inconsistências pontuais que podem ser solucionadas mediante esclarecimento da área técnica. A seção 8.2 afirma que as quantidades foram projetadas para até 36 meses no âmbito da ata, enquanto o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 prevê vigência de um ano, prorrogável por igual período. Se as 39 unidades corresponderem à demanda anual, basta retificar a redação; somente se representarem demanda trienal será necessária a revisão dos quantitativos e do orçamento.

A seção 9.3 do ETP registra R\$ 159,25 para o e-CPF, ao passo que a memória de cálculo, o Termo de Referência, o edital e as requisições adotam R\$ 157,69. Trata-se de aparente erro material, passível de correção pela adoção do valor efetivamente apurado.

A possibilidade de prorrogação da ata com renovação dos quantitativos pode ser preservada, desde que observados o art. 84 da Lei nº 14.133/2021, o Acórdão nº 392/2026 do Tribunal Pleno do TCE-PR, com demonstração atual de vantagem e atuação antes do vencimento e do esgotamento. Essa previsão não dispensa a identificação da demanda inicial do período de 12 meses.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2.2.2 Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços existe. O relatório de banco de preços registra médias de R\$ 143,75 para e-CPF e de R\$ 202,75 para e-CNPJ. As consultas eletrônicas, combinadas com essas referências, conduzem às médias finais de R\$ 157,69 e de R\$ 220,19. Os cálculos estão corretos e reproduzem o total de R\$ 6.462,41.

Os documentos permitem identificar as fontes consultadas, os valores e a formação das médias.

Antes da finalização do edital, a área técnica poderá certificar a comparabilidade entre os preços coletados e o objeto, especialmente quanto ao tipo A1, à distinção entre pessoa física e pessoa jurídica, à validade de 12 meses, à validação, à emissão e ao suporte. Essa providência pode ser cumprida por nota técnica sucinta, sem necessidade de refazer as cotações que sejam efetivamente comparáveis.

2.2.3 Análise e Matriz de Riscos

A análise de riscos exigida pelo art. 18, inciso X, está presente na seção 16 do ETP, com identificação dos eventos, probabilidade, impacto, nível e medidas de mitigação.

Essa análise não se confunde com a matriz contratual de alocação de riscos do art. 22. A matriz contratual é facultativa em regra e obrigatória para obras e serviços de grande vulto e para contratações integradas ou semi-integradas. Como o objeto examinado é serviço comum, de baixo valor e sem tais regimes de execução, a ausência de anexo contratual autônomo não configura vício.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2.3 Da Modalidade, do Sistema de Registro de Preços e do Critério de Julgamento

Os certificados foram definidos pela área técnica como serviços comuns, com padrões usuais de mercado, circunstância compatível, em tese, com o pregão eletrônico e o critério de menor preço. O atendimento parcelado a diversas unidades administrativas também oferece justificativa abstrata para a adoção do sistema de registro de preços, permanecendo a conclusão técnica sob responsabilidade dos setores competentes.

O edital prevê participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte. Considerando o valor estimado inferior a R\$ 80.000,00, a regra é compatível, em princípio, com o art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006. Deve a Administração registrar a verificação das exceções do art. 49, especialmente a existência de competição suficiente e a ausência de prejuízo ao conjunto do objeto.

A minuta do edital adota o menor preço por grupo único, reunindo e-CPF e e-CNPJ, enquanto o Termo de Referência deixa o critério em aberto. A divergência deve ser harmonizada. O agrupamento não é juridicamente inviável, mas sua manutenção pressupõe a motivação prevista no art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e a preservação dos preços unitários máximos.

Considerando que são apenas dois itens, de baixo valor e inseridos no mesmo mercado de certificação digital, o grupo único poderá ser mantido mediante nota técnica sucinta que ratifique a afinidade do objeto e a vantagem operacional ou econômica. Na ausência dessa justificativa, recomenda-se o julgamento por item. A escolha final pertence à área competente, desde que motivada e harmonizada nos documentos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2.4 Do Exame das Minutas

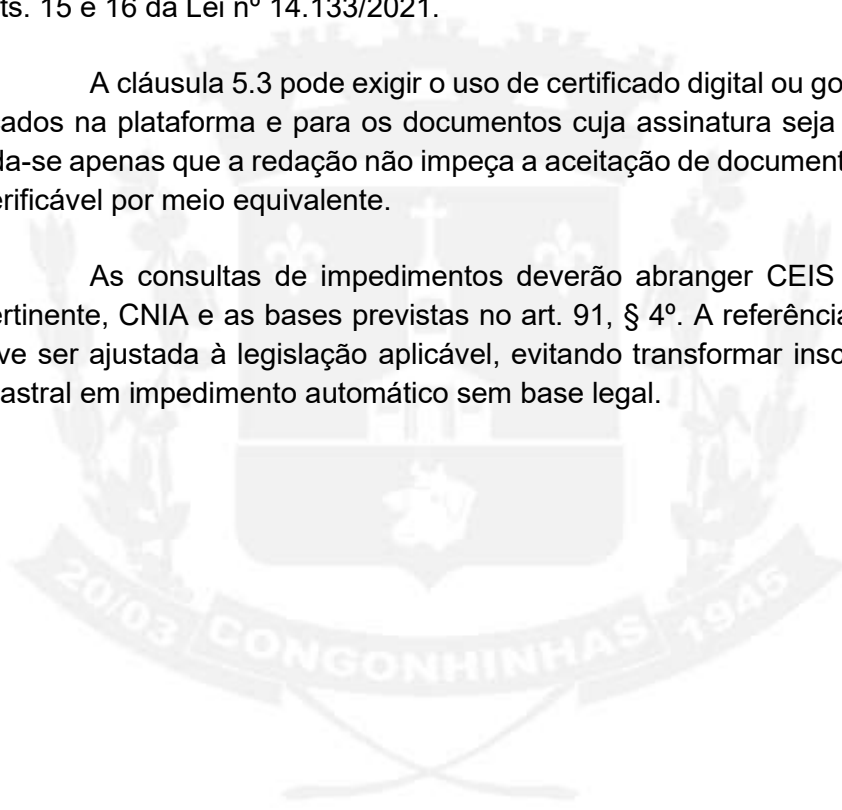
2.4.1 Minuta do Edital

Após o preenchimento do cronograma, deverá ser observado o prazo mínimo de dez dias úteis para apresentação de propostas e lances, aplicável aos serviços comuns julgados por menor preço, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', da Lei nº 14.133/2021.

A vedação à participação de consórcios e cooperativas pode ser mantida mediante motivação sucinta, considerando o baixo valor, a simplicidade do objeto e a desnecessidade de reunião empresarial para sua execução, sem prejuízo da verificação dos arts. 15 e 16 da Lei nº 14.133/2021.

A cláusula 5.3 pode exigir o uso de certificado digital ou gov.br para os atos praticados na plataforma e para os documentos cuja assinatura seja necessária. Recomenda-se apenas que a redação não impeça a aceitação de documento eletrônico válido e verificável por meio equivalente.

As consultas de impedimentos deverão abranger CEIS e CNEP e, quando pertinente, CNIA e as bases previstas no art. 91, § 4º. A referência ao CADIN federal deve ser ajustada à legislação aplicável, evitando transformar inscrição meramente cadastral em impedimento automático sem base legal.





2.4.2 Termo de Referência

O Termo de Referência contém, após os itens 6.12.7, 7.2.4.7 e 12.7, frases dirigidas ao elaborador, como 'Se quiser, na próxima mensagem...' e 'Se você me disser qual é o objeto...'. Trata-se de erro de edição sanável, devendo essas frases ser excluídas da versão destinada à publicação.

As especificações essenciais devem ser fechadas na versão final: validade dos certificados em 12 meses, prazo uniforme de emissão e definição do critério de julgamento. A correção pode ser feita diretamente no Termo de Referência e no edital, sem necessidade de refazer o planejamento.

O item 8.4.1 deve ser ajustado para vincular o reajuste à data-base do orçamento estimado, à periodicidade anual e ao índice previamente definido, conforme os arts. 25, § 7º, e 92, inciso V e § 3º. Recomenda-se também excluir a referência à oportunidade e conveniência, por se tratar de atualização contratualmente prevista.

O item 9.8.1 deverá remeter ao art. 64, e não ao art. 63, preservando a possibilidade de diligência para complementar informações relativas a fatos preexistentes, atualizar documentos vencidos e sanar falhas que não alterem sua substância ou validade jurídica.

A qualificação técnica deve adotar critério objetivo, pertinente e proporcional. É possível exigir prova de autorização para atuação no ecossistema ICP-Brasil, desde que a exigência corresponda ao papel efetivamente desempenhado e admita os agentes de registro ou parceiros autorizados aptos à execução.

Diante do valor estimado de R\$ 6.462,41 e do baixo risco, a qualificação econômico-financeira poderá ser simplificada ou dispensada quanto a balanço e índices, mediante decisão motivada.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2.4.3 Ata de Registro de Preços e Minuta Contratual

A ata não identifica adequadamente as unidades demandantes e contém referência alheia ao objeto, relativa a situação emergencial de medicamentos. São erros materiais sanáveis mediante exclusão das cláusulas estranhas, uniformização dos dados e adequação da prorrogação ao art. 84 da Lei nº 14.133/2021, ao Acórdão TCE-PR nº 392/2026 e ao regulamento adotado.

No contrato, a cláusula 11 menciona garantia não prevista no Termo de Referência; a cláusula 9 exige preposto, embora o Termo de Referência o dispense; e a cláusula 4 remete a regra de subcontratação inexistente. A área competente poderá manter ou dispensar esses mecanismos, desde que a opção seja expressa e uniforme nas minutas.

Se houver contrato com vigência de 12 meses, recomenda-se esclarecer que o suporte, a revogação e as demais obrigações vinculadas a cada certificado permanecem durante sua validade individual, inclusive quando a emissão ocorrer próximo ao término contratual.

2.5 Das Providências para o Prosseguimento

As inconsistências identificadas são sanáveis e não impedem a continuidade dos atos internos. Antes da publicação do edital, recomenda-se que o setor competente promova ou justifique, nos autos, as seguintes providências essenciais:

- a)** corrigir os erros materiais do ETP quanto ao período da demanda e ao valor unitário do e-CPF;
- b)** definir o julgamento por item ou ratificar, em nota técnica, a vantagem do grupo único, harmonizando os documentos;
- c)** registrar a base regulamentar adotada e a realização ou dispensa motivada da IRP; e
- d)** excluir os resíduos de edição e o conteúdo alheio ao objeto, fechando as especificações essenciais e harmonizando edital, Termo de Referência, ata e contrato.

Não se exige nova manifestação jurídica, salvo alteração substancial do objeto, da modelagem ou das condições de competição.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA



(43) 3554-1212 • juridico@congonhinhas.pr.gov.br

Avenida Doutor David Xavier da Silva, 266 • Centro, Congonhinhas, Paraná CEP 86.320-000

www.congonhinhas.pr.gov.br



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica conclui pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da minuta de edital e de seus anexos. A instrução contém DFD, ETP, pesquisa de preços, Termo de Referência e análise de riscos, e as inconsistências identificadas possuem natureza sanável, sem caracterizar vício insanável ou motivo para rejeição do procedimento.

O procedimento poderá prosseguir com os atos internos de competência dos setores responsáveis. Antes da publicação, deverão ser promovidas ou justificadas as providências essenciais do item 2.6, com certificação nos autos pela unidade competente, sem necessidade de reenvio automático à Procuradoria Jurídica.

A autoridade competente poderá acolher as soluções técnicas e administrativas devidamente motivadas, permanecendo sob responsabilidade dos setores próprios a definição dos quantitativos, da metodologia da pesquisa, do critério de julgamento e das condições operacionais. O retorno à Procuradoria será necessário apenas se houver alteração substancial ou dúvida jurídica nova e relevante.

Eis o parecer, à consideração da autoridade competente.

Congonhinhas, 14 de agosto de 2026.

RAONI
PEREIRA DO
VAL OLIVEIRA

Assinado de forma digital
por RAONI PEREIRA DO
VAL OLIVEIRA
Dados: 2026.08.14
08:28:00 -03'00'

Raoni Pereira Do Val Oliveira

Advogado do Município - Decreto 3.246/2021
OAB/PR nº 87.061