

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – CONIMS
RUA AFONSO PENA N° 1902, ANCHIETA, CEP 85.501.530.
PATO BRANCO – PARANÁ

PARECER JURÍDICO nº 83/2025
PROCESSO 293/2025 – PREGÃO ELETRÔNICO N° 24/2025

I– EMENTA

Direito administrativo. Pregão Eletrônico. Formação de Registro de Preços. Serviços de manutenção preventiva e corretiva, inspeção técnica, qualificação térmica, calibração e emissão de laudo técnico e ART de equipamentos médicos/laboratoriais, odontológicos, de audiometria, fisioterapia, oftalmologia, câmaras de vacinas e autoclaves com fornecimento de peças, com a finalidade de atendimento das necessidades operacionais do CONIMS e da demanda dos municípios consorciados. Lei 14.133/21.

II - DOS FATOS

Trata o presente de consulta elaborada pelo Setor de Licitações, que requer parecer jurídico no pregão eletrônico nº 24/2025, para o exame da sua regularidade e para com isso se possa dar início à fase externa.

Conforme justificativa de dispensa de ETP, de evento 02, adotou-se o portal de compras públicas, pelas razões indicadas pelo setor competente e sob sua responsabilidade, eis que essa assessoria já se pronunciou sobre o tema no Parecer Jurídico nº85/2024. Por tal razão, deixou-se de adotar a minuta padronizada de Edital.

III- RELATÓRIO

Constam desse processo administrativo, dentre outros, os seguintes documentos:

- 01) Capa do processo – evento 01
- 02) Documento de Formalização da Demanda – DFD – Setor de Manutenção – evento 02
- 03) Estudo Técnico preliminar – evento 03
- 04) Levantamento da demanda dos Municípios – evento 04
- 05) Solicitação inicial – evento 05
- 06) Pesquisa/cesta de preços – evento 06
- 07) Solicitação de Contratação de serviços– Evento 07
- 08) Parecer Contábil – evento 08
- 09) Ato de Consórcio nomeação pregoeiro– evento 09
- 10) Edital de licitação e Anexos – evento 10
- 11) Solicitação de Parecer – evento 11

É o relatório.

IV– DO PARECER

Tratando-se de processo licitatório em que não foi adotada minuta padronizada de Edital, instituído pelo Parecer Referencial nº 06/2024, o setor consultante encaminha os autos para análise da Assessoria Jurídica.

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir os agentes de contratação e agentes da alta administração no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021¹, que rege a presente licitação, bem como as Resoluções CONIMS nº58/2023, nº 60/2023 e nº 78/2023, as quais também devem constar expressamente do Edital do certame.

Tratando-se de licitação pela via do sistema de registro de preços, aplica-se, também, o disposto na Resolução 07/2025.

Importante destacar que, na forma do artigo 22² da Resolução CONIMS nº 60/2023, a análise jurídica da futura contratação, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, sendo que a necessidade da contratação e a delimitação do objeto para a sua satisfação, e as soluções de mercado, que constam da análise em fase preparatória, é de responsabilidade dos agentes/setores competentes.

No caso, verifica-se que o certame visa registrar preços em Atas a serem celebradas pelos Municípios, a partir de demandas suas, via licitação compartilhada, cabendo a cada um dos entes consorciados a aferição da necessidade do objeto indicado e da discricionariedade de sua contratação.

- **Licitação compartilhada e Autorização Orçamentária**

Analisando a questão da possibilidade de Consórcios Públicos realizarem licitações compartilhadas no âmbito da nova lei de licitações, cita-se o entendimento do TCE/PR, que no Acórdão 1669/2023 Tribunal Pleno, concluiu pela sua legalidade, desde que haja expressa previsão em seu ato constitutivo, o que é atendido pelo CONIMS.

¹ 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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

² Art. 22 As manifestações da assessoria jurídica, sempre por escrito, serão restritas aos aspectos jurídicos dos expedientes e dos documentos submetidos à análise, não alcançando questões relacionadas ao objeto, as condições de fornecimento, ao valor das contratações e à conveniência e oportunidade da abertura e homologação do certame, bem como questões de ordem técnica diversa ou atos de gestão.

Parágrafo Único. Os pareceres jurídicos **não têm caráter vinculante**, cabendo, no entanto, a indicação expressa das ressalvas de natureza jurídica.

Nesse caso, entretanto, o consórcio público não está dispensado de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação às disposições dos artigos 105, 106 e 150 da Lei nº 14.133/21.

Assim, o parecer contábil deve indicar o valor total deste certame.

Ademais, em se tratando de licitação compartilhada, caberá a esses Municípios dar cumprimento aos deveres estabelecidos no Edital quando firmarem Atas de Registro de Preços com os prestadores vencedores, cabendo ao Consórcio tão somente os atos preparatórios prévios, o que é permitido tanto no artigo 5º, inciso IV do Estatuto Social deste CONIMS, quanto no mesmo artigo 5º, inciso IV, do Protocolo de Intenções.

No presente caso, o Ordenador de Despesas autorizou a contratação, a quem incumbe analisar os seus aspectos contábeis e financeiros, em especial a existência de verba orçamentária compatível com tais cifras e natureza do elemento de despesa e a diversidade de natureza dos itens, que vão de veículos a eletrodomésticos.

Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, por abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O Estudo Técnico Preliminar, de evento 02, indicou as saídas para tomada do serviço, bem como a adoção da licitação compartilhada, cuja análise conveniência ao interesse público não recai a essa Assessoria Jurídica.

O objeto está dividido em lotes, conforme justificativa do item 10 do ETP.

Outro ponto importante, alheio à competência desse Setor consultivo, é que a prestação dos serviços é de exclusiva vinculação à saúde pública, sob pena de desvirtuamento da função institucional do CONIMS.

Vale lembrar que quase a totalidade do objeto deste certame também o foi de pregão eletrônico (nº 02/2025), com uma Ata de registros de preços ainda vigente e outra suspensa, por força de determinação em processo administrativo apuratório de responsabilidade, conforme indicado pelo setor demandante, devendo haver expressa menção quanto à prorrogação da remanescente ou não, e eventual convivência desta com as decorrentes deste novo certame, na forma do artigo 82, VIII da Lei 14.133/21:

Art. 82º. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
(...)

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

Por fim, essa Assessoria Jurídica entende que a inclusão de valores par custeio de deslocamento somente se faria necessária se, de fato, fosse comprovado que alguns dos Municípios não teriam prestadores interessados, pela distância, tratando-se de estratégia de atração do mercado em regime excepcional.

Prazo de apresentação de propostas

De acordo com o artigo 55 da Lei nº 14.133, de 2021, o prazo mínimo para apresentação de propostas, contado a partir da divulgação do Edital, é de 8 (oito) dias úteis, o que deve ser observado no Edital.

Análise de riscos

No presente caso, foi identificado o descritivo pertinente aos riscos inerentes à celebração e execução da Ata, nas premissas estabelecidas no artigo 18, inciso X da Lei nº 14.133, de 2021, (item 12 do Termo de Referência).

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor de serviços objeto deste certame, conforme registro na cesta de preços (notas explicativas no fim do documento), com ponderações de natureza técnica.

Em atendimento ao disposto no artigo 23³ da Lei nº 14.133, de 2021 e artigos 6º e 9º da Resolução CONIMS nº 58/2023, além das fontes de formação do preço, **deve ser** indicada a razão de escolha de determinados fornecedores (locais e regionais) em detrimento de outros, além da indicação, de forma expressa e justificada, qual foi o critério/método estatístico de cálculo do preço final (média, mediana, média ponderada). Em se adotando valores oriundos de busca da internet, **deve-se** observar o disposto no inciso III do artigo mencionado.

³ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de **sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso**;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

Também se alerta à necessidade de análise crítica dos preços obtidos, que impede não só o sobrepreço mas também o resultado deserto/fracassado de itens, quando seus preços unitários estiverem muito abaixo do mercado. Tal análise é de incumbência do setor consulente.

Consta das “Notas explicativas” à cesta de preços ter se adotado pesquisa em certames anteriores:

1. Fontes de Pesquisa

A Ata de Registro de Preços nº 442/2025/CONIMS foi utilizada por refletir valores homologados na Dispensa Emergencial nº 14/2025, referente ao mesmo objeto.

As Atas nº 69, 70, 71 e 72/2025/CONIMS correspondem aos valores homologados no Pregão nº 02/2025, também com objeto idêntico.

Entretanto, o objeto dos certames indicado e deste atual NÃO é idêntico, sendo que este contém elementos novos, tais como a manutenção de equipamento de fisioterapia e oftalmologia, bem como autoclaves, de modo que, para tais pontos, deve haver análise peculiar.

Consta do Edital, para cada item, a inclusão de valor estimado para aquisição de peças, acessórios e materiais, a qual somente pode ser autorizada quando se tratar de peças (bens) consideradas comuns, a fim de não se afastar das condições da própria modalidade licitatória eleita (pregão).

Nesse caso, o alerta é mais delicado quando se trata de licitação compartilhada, cabendo aos entes a celebração e execução da Ata.

Alerta-se, ainda, que autorizar a compra de peças pelo particular pressupõe sejam aplicadas as formalidades que se exigem para as compras pelo ente público, ou se está a transferir indevidamente o poder dever do CONIMS de promover licitações para aquisições públicas.

Termo de Referência

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Há, contudo, que se atentar que, sendo licitação compartilhada, alguns trechos das peças deste certame devem ser readequadas a esse cenário, por exemplo:

6. FORMA DE SOLICITAÇÃO DOS SERVIÇOS

6.1. Os municípios consorciados atuarão como participantes neste registro de preços, sendo que a distribuição da quantidade dos serviços registrados para a execução será feita pelo próprio município, tomador dos serviços e Órgão Gerenciador da sua Ata de Registro de Preços.

6.2. Para o pedido de serviços de manutenção o município entrará em contato diretamente com o prestador registrado.

No caso, o Município NÃO é participante, mas será órgão gerenciador de sua própria Ata.

7.3.1. Fica o prestador ciente que, além dos municípios acima elencados, em caso de ingresso de novos municípios ao consórcio e estes solicitarem o serviço o mesmo deverá atendê-los em conformidade com este edital.

Entende-se que não há como impor ao Licitante vencedor prestar serviços a Município que não esteja indicado neste processo, por uma série de questões: não há indicação de demanda nos atos de planejamento, nem lote para Município ingressante e não há previsão orçamentária.

7.6. O Prestador Registrado deverá realizar a manutenção dos equipamentos no município solicitante, conforme demanda solicitada via CONIMS.

Não há lógica em submeter qualquer demanda do Município, detentor de sua própria Ata, ao CONIMS.

7.9. Roteiro de manutenção:

7.9.1. Poderá ser elaborado, junto ao prestador um roteiro, ou seja, se, no mesmo dia serão realizadas manutenções em mais de um município, a quilometragem deverá ser computada de um município até o outro conforme o roteiro e não do município ponto de referência a cada município.

Não está claro neste item, e parece inviável, quem iria realizar esse roteiro, em especial porque não há um único órgão gerenciador, mas múltiplas Atas de Registros de Preços, sendo que cada Município possui demanda, independente da dos demais entes consorciados.

De igual forma, deve-se adequar a minuta dos instrumentos a partir do fato de que o CONIMS também será Órgão gerenciador de sua própria demanda e não só os municípios, senão vejamos, entre outros:

7.10.2. O cronograma de demanda das manutenções preventivas será estabelecido pelos técnicos usuários dos equipamentos, dos municípios em comum acordo e levando em consideração a avaliação técnica do Prestador Registrado.

7.10.3. A manutenção preventiva consiste em procedimentos visando avaliar as condições de funcionamento das máquinas e equipamentos a fim de prevenir situações que possam ocasionar falhas ou defeitos mantendo a conservação e o seu perfeito funcionamento, obedecendo às recomendações do fabricante, detectando possíveis desgastes em peças, acessórios bem como, recomendar ao Município eventuais providências, que possam interferir no desempenho dos

7.10.4. A Manutenção preventiva somente será executada mediante requisições do Município, formalizadas por Ordem de Serviço, cujo cumprimento será acompanhado, sempre que necessário, pelo servidor, o qual será nomeado pelo próprio município. O prazo para a apresentação do representante/técnico do Prestador Registrado será de até 15 (quinze) dias corridos, contados a partir do recebimento do chamado.

5.13.6. Constatada a necessidade de substituição de peças nos equipamentos, seu fornecimento e instalação obedecerão às seguintes etapas:

1. Emissão de relatório circunstanciado, pelo Fornecedor Registrado, especificando o defeito apresentado e as peças que necessitam ser substituídas;
2. Envio de três orçamentos ao SERVIDOR DO MUNICÍPIO para análise e autorização da aquisição das peças;
3. Fornecimento das peças pelo Fornecedor Registrado;
4. Instalação das peças pelo Fornecedor Registrado.

Da natureza comum do objeto da licitação

O serviço objeto do certame foi declarado, expressamente, como de natureza comum, para que se adeque à modalidade pregão e ao conceito do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, não cabendo a essa assessoria enfrentar esse ponto.

Da adoção do Sistema de Registro de Preços

Consta do ETP, a necessidade de adoção do registro de preços para a tomada de serviços de forma parcelada, tendo-se adotado expressamente o SRP, sem a realização prévia de Procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), de modo que os Municípios consorciados foram abordados tão somente para o fim de indicar o descritivo e as quantidades almejadas do objeto do certame.

Objetividade das exigências de qualificação

Primeiramente, atente-se que, em se adotando o portal compras públicas, as exigências documentais devem se adequar a essa ferramenta.

Em se tratando de licitação para prestação de serviços de manutenção de equipamentos em grande escala e com considerável tipos distintos, deve-se observar a aplicabilidade de exigências técnicas pertinentes à natureza de cada qual.

Sugere-se que o setor técnico seja consultado para tal fim, incluindo-se exigências no estrito limite da necessidade.

Acerca da qualificação econômico-financeira, conforme manifestação dessa Assessoria Jurídica em Despacho Jurídico nº 04/2025, de conhecimento deste Setor consulente, entende-se que deve ser exigido dos licitantes a comprovação contábil de saúde financeira, não se podendo afastar, em absoluto, o disposto no artigo 69 da Lei 14.133/21, inclusive a apresentação de certidões negativas de falência. Veja-se que no edital não foi feita nenhuma exigência desta natureza.

Minuta de Edital

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, com as ressalvas anteriores.

Minuta da Ata

A minuta da Ata de Registro de Preços foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, com as ressalvas já indicadas neste Parecer.

Designação de agentes públicos

Todos os agentes designados [pregoeiro, equipe de apoio, fiscal e gestor da Ata], devem ser nomeados, especialmente para averiguar as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do emprego ou função, nos termos da legislação que disciplina a matéria, bem como o princípio da segregação de funções.

No caso, as Atas a serem celebradas pelos municípios devem ser fiscalizadas por seus próprios agentes, lá nomeados.

Contudo, cabe lembrar que o CONIMS também celebrará sua própria Ata e, para tanto, deve haver nomeação de seu Fiscal/Gestor.

Quanto ao pregoeiro, atente-se o disposto no artigo 4º da Resolução CONIMS nº 060/2023, que estabelece regras e diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, dos gestores e fiscais de contratos, da atuação da assessoria jurídica e do controle interno e da Autoridade Máxima, nas áreas de que trata a Lei nº 14.133/2021, no âmbito do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CONIMS:

“Art. 4º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre empregados públicos concursados do quadro permanente do CONIMS, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

§ 6º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

*§ 7º Somente ante a ausência de empregado público efetivo, dos quadros permanentes do CONIMS, poderá ser nomeado **ocupante de emprego em comissão**, desde que devidamente justificada a escolha e comprovada sua formação compatível, qualificação atestada por certificação profissional emitida por entidade qualificada ou notória experiência em licitações e contratações públicas.*

§ 8º O exercício da faculdade prevista no §7º deste artigo deverá ser motivada e estar acompanhada da demonstração de medidas a serem adotadas para seu saneamento, o que deverá ser demonstrado de maneira progressiva a cada exercício.

§ 9º Para o atendimento do §8º deste artigo, em cada exercício deverá ser demonstrada a inviabilidade de se nomear empregado de quadro permanente, bem como a evolução das medidas administrativas para adequação integral a este Regulamento.”

Publicidade do edital e da Ata

Por fim, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e da Ata no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital nos meios de publicidade oficial deste CONIMS, conforme regulamento, bem como no Diário Oficial do Município sede do CONIMS, se houver, e em jornal diário de grande circulação.

V– DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos indicados ao longo deste Parecer ou devidamente justificados pelos agentes competentes.

À consideração superior.

Pato Branco, 03 de novembro de 2025.

Maria Cecília Soares Vannucchi
OAB/PR 35.313