

Parecer Jurídico nº 6/2026  
Processo Administrativo nº 1/2026

Edital de Pregão Eletrônico, cujo objeto é o **“REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado sob demanda, de medicamentos e suplementos para uso dos entes consorciados, de seus órgãos e/ou entidades, integrantes do Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CISNORDESTE/SC, na condição de ÓRGÃOS PARTICIPANTES desta licitação de acordo com o Termo de Referência (ANEXO I) e com os quantitativos estimados (ANEXO VI), durante o prazo de validade das Atas de Registro de Preços.”**. Controle prévio de legalidade realizado mediante análise jurídica da contratação, conforme art. 53 da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021. **Recomendações.**

**I. DO RELATÓRIO**

O Setor de Licitações e Contratos, por meio do a02cb559-db8f-4ded-9fb4-710b62e97cee encaminhou o presente processo a esta Assessoria Jurídica para controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/21, cujo objeto é o **“REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado sob demanda, de medicamentos e suplementos para uso dos entes consorciados, de seus órgãos e/ou entidades, integrantes do Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CISNORDESTE/SC, na condição de ÓRGÃOS PARTICIPANTES desta licitação de acordo com o Termo de Referência (ANEXO I) e com os quantitativos estimados (ANEXO VI), durante o prazo de validade das Atas de Registro de Preços”**.

Para instruir os autos, de acordo com a numeração, o título e o número de identificação constante na árvore do processo sob análise, foram acostados os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda - Termo de Peça desconsiderada (id. 4cac861a-a20a-4ff3-b349-453ddbba70c);



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
**CISNORDESTE/SC**

2. Anexos do Documento de Formalização de Demanda (id. 3c9eb329-f339-41d9-9009-1911ad450136);
3. Memorando nº 1/2026/Diretor Executivo (id. 6e7c2900-5023-44d8-9e82-fb7a5a7e1a62);
4. Ata de Reunião - ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA DEZEMBRO/2025 (id. def5ca78-fcfc-4702-b0a6-39d1f38589a7);
5. Estudo Técnico Preliminar (id. 31e7f61e-7c08-453b-9326-2bc15ab7fa71);
6. Documento de Formalização de Demanda (id. a7b6241a-870f-49e2-9743-790a58b6ba5b);
7. Despacho (id. ffa98e1e-95c4-4377-ab52-69d92bb618d7);
8. Aviso de Intenção de Registro de Preços (id. 590d07da-aa30-4539-8ea1-411e0458b950);
9. Publicação do Aviso de Intenção de Registro de Preços (id. 81b26817-b012-4e59-80f1-db552ff72275);
10. Intenção de Registro de Preços - HOSPITAL MUNICIPAL SAO JOSE (id. 57665719-3bc0-4f3d-aaae-3d33f152f51c);
11. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ARAQUARI (id. c0001731-c04a-4d2c-aedf-ca209c7228e9);
12. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL (id. a5ac669-398a-45f0-83f6-cdfe6ff401d5);
13. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARRA VELHA (id. 5e03a227-61ee-4bb2-9561-05a37f970800);
14. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPO ALEGRE (id. 5fcbffdf-da3b-4c50-850b-6e2e5f00462b);
15. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CORUPÁ (id. 114b2ff8-622f-4102-ac29-1bf15f4df081);
16. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GARUVA (id. 1bb16d7f-705b-4b63-852d-bfec31dec494);
17. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GUARAMIRIM (id. cb5d1812-f27c-49f3-82ae-73125aecce8d);

 Sede CISNORDESTE/SC

Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América

Joinville/SC – CEP 89204-635

CNPJ: 03.222.337/0001-31

 (47) 3422 9838 / (47) 3422 5715

 [cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br](mailto:cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br)

 [www.cisnordeste.sc.gov.br](http://www.cisnordeste.sc.gov.br)

 @cisnordeste



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
CISNORDESTE/SC

18. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE ITAPOÁ (id. 32e7754c-7543-44da-a2cc-e903644bce2f);
19. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE JARAGUÁ DO SUL(1) (id. 43550b08-c77f-4a90-ba7b-fa358108ee10);
20. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE JARAGUÁ DO SUL (2) (id. 0202ecc5-8fdc-4e51-b913-8683aa726a1d);
21. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE JARAGUÁ DO SUL (3) (id. a4f33de3-32c0-4e9c-a066-4c25497101db);
22. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE JOINVILLE (id. 483e9714-a94f-4da3-8b69-f1fd8677678e);
23. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE MASSARANDUBA (id. c0c6fef2-0ce0-49ed-b3ac-475d5fd83107);
24. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE RIO NEGRINHO (id. 05a7f2ae-7d07-47ab-9fa9-3586f122ce1b);
25. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE SÃO FRANCISCO DO SUL (1) (id. 7e4ccbb8-8a7e-4567-9188-8ab8f77644a3);
26. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE SÃO FRANCISCO DO SUL (2) (id. 51ba195e-27b0-450b-a39c-f2b3327ee04d);
27. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE SÃO JOÃO DE ITAPERIÚ (id. b7723004-ccad-4a86-ab06-9dfaab4ee925);
28. Intenção de Registro de Preços - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE SCHROEDER (id. 8c697264-39d0-47f3-8d9a-0f5d1ddaddbc);
29. Despacho (id. f6f41148-f699-4c66-82c3-930aafbdc92f);
30. CONSOLIDAÇÃO - INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (id. dc2501fe-d590-401c-b5f5-6ec0cacbfd2d);
31. Anexos do Documento de Pesquisa de Preços (id. b0205eae-d9c9-49f5-b05d-f8d4909f19b8);
32. Documento de Pesquisa de Preços (id. 0d2f81c7-9c93-4423-a527-2bb37a422c56);

📍 Sede CISNORDESTE/SC

Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América

Joinville/SC – CEP 89204-635

CNPJ: 03.222.337/0001-31

☎ (47) 3422 9838 / (47) 3422 5715

✉ [cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br](mailto:cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br)

🌐 [www.cisnordeste.sc.gov.br](http://www.cisnordeste.sc.gov.br)

📱 @cisnordeste

- 33.** Termo de Referência (id. 5f28f348-f7a9-4300-ae67-27f4f5758c5a);
- 34.** Minuta do Edital (id. d8619f9e-5548-4049-b1db-e5bb86f858d0);
- 35.** Anexos da Minuta do Edital (id. d90b51ae-a9f3-46bc-a1d3-9fb448f6ebb);
- 36.** Memorando nº 31/2026/Licitações e Contratos (id. a02cb559-db8f-4ded-9fb4-710b62e97cee).

Os autos vieram, então, conclusos para manifestação desta Assessoria Jurídica.

É o sucinto relatório.

Inicialmente, registra-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, assim como do art. 35 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39, de 21 de outubro de 2025.

Nesse sentido, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Isso porque, compete à Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar consultoria, sob o prisma estritamente jurídico, dentro de suas competências e atribuições previstas no Contrato de Consórcio Público, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Pois, incumbe a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. De todo modo, o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **II. DO CONSÓRCIO PÚBLICO CISNORDESTE**

De início, lembra-se de que, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o texto da Constituição Federal de 1988 foi alterado com o fim de amparar a criação de consórcios públicos para realização da gestão associada de serviços públicos entre os entes federados, conforme seu art. 241.

Esta possibilidade de municípios constituírem consórcios também está prevista, de certa maneira, na Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei do SUS), em seu artigo 10.

Em dezembro de 1998 foi criado o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Nordeste de SC - CISAMUNESC, como consórcio administrativo.

Em 10/12/2013, nos termos da Lei Federal nº 11.107/05 e do Decreto Federal nº 6.107/07, foi alterado o Contrato de Consórcio, passando a se denominar Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CISNORDESTE/SC com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública de natureza autárquica interfederativa, com ratificação por lei do Protocolo de Intenções, do Contrato e de seus aditivos pelos entes consorciados, dos quais o consórcio integra a administração indireta.

Nesse sentido, conforme art. 2º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.107/07, o consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como

associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A referida Lei Federal nº 11.107/05 dispõe que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

Ou seja, os Consórcios Públicos, quando dotados de personalidade jurídica de direito público, são constituídos sob a forma de associações públicas, sendo pessoas jurídicas de direito público interno, integrantes, portanto, da administração indireta de todos os entes consorciados, com fundamento, ainda, no art. 41, inciso IV, do Código Civil.

Assim, o CISNORDESTE/SC foi constituído sob a forma de associação pública de direito público, de natureza autárquica interfederativa, nos termos da Lei Federal n. 11.107/05 e do Decreto Federal n. 6.107/07, composto por 17 (dezessete) entes consorciados, quais sejam, os seguintes **Municípios de Santa Catarina: Araquari, Balneário Barra do Sul, Barra Velha, Campo Alegre, Corupá, Garuva, Guaramirim, Itapoá, Jaraguá do Sul, Joinville, Massaranduba, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, São João de Itaperiú e Schroeder**. Assim como o Município de Piên/PR;

Diante disso, verifica-se que, além de integrar a administração indireta de todos seus entes consorciados que ratificaram o protocolo de intenções por lei, o CISNORDESTE/SC também possui personalidade jurídica própria de direito público, sob a forma de associação pública de natureza autárquica interfederativa, independente de seus entes consorciados.

## II.I. DA LICITAÇÃO COMPARTILHADA

A obrigatoriedade de realização de prévio processo licitatório para contratações no âmbito de toda a Administração Pública está estampada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

Ou seja, o regular procedimento licitatório não se trata de uma faculdade, mas sim de uma obrigatoriedade a ser perseguida pela Administração Pública para a realização de obras, serviços, compras e alienações, ressalvadas as exceções específicas em concreto.

Nesse mesmo sentido previu o § 2º do artigo 6º da Lei Federal n. 11.107/054 e o § 1º do artigo 7º do Decreto Federal n. 6.017/07, ao dispor que os consórcios públicos, sejam eles revestidos de personalidade jurídica de direito privado ou público, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

Especificamente sobre a possibilidade de realização de licitação compartilhada pelos consórcios públicos, a Lei Federal n. 11.107, de 06 de abril de 2005, alterou a Lei Federal n. 8.666/93, promovendo a inclusão dos § 1º e § 2º em seu art. 112, que introduziram o tema.

Assim também previu o Decreto Federal n. 6.017/07, que regulamentou a Lei n. 11.107/05, em seu art. 19.

Tal entendimento, por sua vez, prevaleceu com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei Federal n. 14.133/21, em especial nos seus arts. 82 e seguintes, ao disporem sobre o Sistema de Registro de Preços através de licitações lançadas por órgãos gerenciadores.

De igual maneira dispôs o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato deste Consórcio Público, cujo foi ratificado por todos os entes consorciados, tendo a sua vigência iniciado em 01/12/2023, em especial em seu art. 9º, parágrafo único, incisos V, VI e VII, bem como art. 51.

Sendo assim, desenvolveu-se a estratégia de aquisição conjunta de medicamentos e demais bens e serviços em saúde, na qual o CISNORDESTE/SC participa como Órgão Gerenciador, ao passo que os municípios, seus órgãos e/ou entidades consorciados participam como Órgãos Participantes, após manifestarem interesse formal, mediante procedimento público de Intenção de Registro de Preço - IRP.

No presente caso, infere-se que foi lançado o Aviso de Intenção de Registro de Preços id. 590d07da-aa30-4539-8ea1-411e0458b950 em 16 de janeiro de 2026, facultando aos entes consorciados que apresentassem manifestação de Intenção de Registro de Preços ao presente processo, conforme as regras e os requisitos dispostos no procedimento público referido.

Tal Aviso de Intenção de Registro de Preços foi devidamente publicado em sítio oficial conforme se infere da Publicação do Aviso de Intenção de Registro de Preços na data de 16 de janeiro de 2026 (id. 81b26817-b012-4e59-80f1-db552ff72275).

Sobre este assunto, lembra-se de que o CISNORDESTE/SC editou a Resolução n. 13/2023, de 15 de abril de 2023, que regulamenta o procedimento auxiliar da licitação denominado registro de preços, conforme disposto no artigo 78, inciso IV, §1º, da Lei Federal 14.133, de 2021, no âmbito do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina-CISNORDESTE/SC.

Posteriormente, tal resolução foi parcialmente alterada pela Resolução n. 23/2024, de 02 de maio de 2024, e Resolução n. 52/2024, de 30 de outubro de 2024, assim como pela Resolução n. 22, de 13 de junho de 2025.

Senão veja-se o que a referida resolução dispõe:

**Art. 5º** Fica instituído o procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), a ser operacionalizado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina CISNORDESTE/SC, na condição de Órgão Gerenciador, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades dos entes da Federação consorciados, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos neste regulamento, com prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis.

**§ 1º** O procedimento público de intenção de registro de preços poderá ser dispensado, de forma justificada pelo Órgão Gerenciador, quando for o único contratante ou de interesse restrito a órgãos ou entidades específicas da Administração.

**§ 2º** Caberá ao Órgão Gerenciador no ato do procedimento público de Intenção de Registro de Preços - IRP:

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP e/ou critérios em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou superestimados ou a inclusão de novos itens;

**§ 3º** É facultado aos órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação.

A Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025 também disciplina o assunto em seus incisos VI e VII do art. 4º elencando o aviso de intenção de registro de preço e as manifestações de intenção de registro de preço dos entes consorciados como elementos mínimos do processo preparatório.

Os arts. 21 e 22 do referido regulamento disciplinam, ainda, o seguinte:

**Art. 21.** O aviso de intenção de registro de preços é o documento que materializa o procedimento público de intenção de registro de preços, conforme art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21 e seguirá regulamentação específica.

**Art. 22.** O procedimento público de intenção de registro de preços possibilita ao órgão gerenciador a determinação dos itens e da estimativa total de quantidades da contratação, a partir da manifestação de intenção de registro de preços dos entes consorciados, nos termos do art. 40, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/21.

Nesse sentido, em observância ao regulamento, o referido Aviso de Intenção de Registro de Preços foi publicado em 16 de janeiro de 2026 e garantiu aos interessados o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para manifestação, de 19 de janeiro de 2026 até 29 de janeiro de 2026.

Além disso, no Aviso também consta que este deveria ser utilizado pelos órgãos e entidades dos entes da Federação consorciados, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para manifestação da intenção de participar da licitação sob análise.

Ainda, previu os procedimentos necessários para tanto no item III, com canal para esclarecimentos ou dúvidas.

Nesse contexto, o Aviso de Intenção de Registro de Preços culminou nas Manifestações de Intenção de Registro de Preços, listadas no Relatório deste Parecer Jurídico, dos Municípios de Araquari, Balneário Barra do Sul, Barra Velha, Campo Alegre, Corupá, Garuva, Guaramirim, Itapoá, Jaraguá do Sul, Joinville, Massaranduba, Rio Negrinho, São Francisco do Sul, São João de Itaperiú e Schroeder.

Assim, uma vez realizado o procedimento de Aviso de Intenção de Registro de Preços, os entes consorciados que manifestaram interesse por meio dos documentos de Manifestação de Intenção de Registro de Preços mencionados integram a presente licitação como órgãos participantes, conforme disposto no item 2.1 da minuta de edital encaminhada (id. d8619f9e-5548-4049-b1db-e5bb86f858d0).

### **III. DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO**

A Nova Lei de Licitações - nº 14.133/2021, em seu art. 18 disciplinou sobre as características necessárias da fase preparatória do processo licitatório.

Especificamente quanto à fase preparatória de licitações compartilhadas do CISNORDESTE/SC, editou-se a Resolução n. 22, de 13 de junho de 2025, que incluiu o art. 3º-A na Resolução n. 13/2023, de 20 de março de 2023, assim dispondo:

Art. 3º-A Nas licitações realizadas pelo sistema de registro de preços, a competência para desenvolver integralmente os atos inerentes à fase preparatória, inclusive o estudo técnico preliminar, é do Consórcio Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina - CISNORDESTE/SC, devendo ser garantida a vantajosidade ao consórcio e aos entes consorciados, tanto em licitações compartilhadas quanto no contexto das centrais de compras, conforme previsto no parágrafo único do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Parágrafo único. Cabe aos entes consorciados interessados manifestarem seu interesse na fase da intenção de registro de preços fornecendo informações quanto aos itens e quantitativos de seu interesse, além de outras necessidades porventura identificadas por eles e aprovadas ou recusadas justificadamente pelo órgão gerenciador.

De igual maneira previu o art. 10 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39, de 21 de outubro de 2025, que dispõe sobre a fase preparatória das aquisições de bens e contratações de obras e serviços, inclusive de engenharia, no âmbito do Consórcio Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina - CISNORDESTE/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/21. Senão veja-se:

Art. 10. Nas licitações realizadas pelo sistema de registro de preços, a competência para desenvolver integralmente os atos inerentes à fase preparatória, inclusive o estudo técnico preliminar, é do Consórcio Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina - CISNORDESTE/SC, devendo ser garantida a vantajosidade ao consórcio e aos entes consorciados, tanto em licitações compartilhadas quanto no contexto das centrais de compras, conforme previsto no parágrafo único do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Parágrafo único. Cabe aos entes consorciados interessados manifestarem seu interesse na fase da intenção de registro de preços fornecendo informações quanto aos itens e quantitativos de seu interesse, além de outras necessidades porventura identificadas por eles e aprovadas ou recusadas justificadamente pelo órgão gerenciador.

Diante disso, é necessário avaliar o atendimento dos requisitos exigidos pela norma em questão na fase preparatória da contratação.

**a) Descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido (art. 18, inciso I, da Lei nº 14.133/21; e art. 4º, inciso II, e art. 7º, ambos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, remete-se o leitor ao tópico V do presente Parecer Jurídico.

**b) A definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso (art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/21; e art. 4º, inciso X, e art. 28, ambos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

Quanto ao Termo de Referência, este será juridicamente analisado no tópico VI do presente Parecer Jurídico.

**c) A definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento (art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133/21).**

Da análise do Termo de Referência, depreende-se que as condições de execução do futuro contrato foram descritas no item 5 e em seus subitens, bem como as condições de pagamento foram fixadas no item 7 e seguintes, enquanto que as garantias foram dispensadas no subitem 4.4., por sua vez, as condições de recebimento foram definidas no subitem 7.1 e seguintes.

**d) O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação (art. 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/21; art. 4º, inciso VIII e arts. 23, ambos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

A estimativa do valor da contratação está disciplinada no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a necessidade de compatibilidade com os valores praticados no mercado, devendo sua definição observar os parâmetros previstos em seu § 1º, conforme regulamentação aplicável.

No âmbito do CISNORDESTE/SC, a pesquisa de preços para determinação do valor estimado da contratação foi regulamentada pela Resolução nº 12/2023, de 15 de abril de 2023.

Em seu art. 2º, essa normativa estabeleceu os seguintes requisitos formais mínimos para o documento que materializa a pesquisa de preços, senão veja-se:

**Art. 2º** A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa;
- III - descrição das fontes consultadas;
- IV – apresentação do valor estimado e documentos que lhe dão suporte.

No caso dos autos, verifica-se que o Documento de Pesquisa de Preços (id. 0d2f81c7-9c93-4423-a527-2bb37a422c56) e os documentos Anexos do Documento de Pesquisa de Preços (id. b0205eae-d9c9-49f5-b05d-f8d4909f19b8) atendem formalmente aos requisitos acima mencionados.

No que se refere aos parâmetros a serem utilizados para a determinação do preço estimado em processos licitatórios para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, a Resolução dispõe o seguinte em seu art. 4º:

**Art. 4º** A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, inclusive do próprio consórcio público, 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** - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício, e-mail, aplicativo de mensagens, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores com no máximo 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

**IV** - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital; ou

**V** - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso

**§ 1º** Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso III, deverá ser observado:

**I** - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

**II** - obtenção de propostas formais ou certificado pelo Emprego Público do Consórcio, que contenha no mínimo:

**a)** descrição do objeto, valor unitário e total;

**b)** número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

**c)** endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

**d)** data de emissão; e

**e)** nome completo e identificação do responsável.

**III** - condições da execução do objeto da pesquisa de preços; e

**IV** - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso III do caput.

Portanto, adverte-se que todos os requisitos, formalidades e procedimentos sejam rigorosamente observados no momento da consulta aos parâmetros e colheita das fontes de preços, condição essa que deve ser cumprida pelo setor competente no momento de realização da pesquisa de preços e formalização do Documento de Pesquisa de Preços.

No caso dos autos, de acordo com as informações constantes no Documento de Pesquisa de Preços, o Setor de Licitações e contratos esclarece que:



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
**CISNORDESTE/SC**

## 2. DAS FONTES CONSULTADAS

Com base nos seguintes parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 c/c art. 4º da Resolução n.º 012/2023 - CISNORDESTE/SC:

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.

## 3. DO MÉTODO APLICADO E DOS PARÂMETROS DE PESQUISA

### 3.1. DO MÉTODO APLICADO - MEDIANA

O método aplicado para se estabelecer os valores estimados será a MEDIANA dos valores obtidos nas fontes de preços consultadas. A vantagem da mediana, em relação à média, é que a mediana representa melhor o valor típico da amostra, pois não é distorcida por valores extremamente altos ou baixos, trazendo um preço estimado mais preciso com a realidade do mercado.

(...)

## 4. DA APRESENTAÇÃO DOS VALORES ESTIMADOS E DOCUMENTOS QUE LHE DÃO SUPORTE

### 4.1. DA APRESENTAÇÃO DOS VALORES ESTIMADOS

Conforme pormenorizado no tópico anterior, os valores estimados decorrem de consolidação realizada em sistema informatizado de pesquisa de preços (Banco de Preços <[www.bancodeprecos.com.br](http://www.bancodeprecos.com.br)>), cujas fontes encontram-se pormenorizadamente identificadas nos relatórios anexos (id. b0205eae-d9c9-49f5-b05d-f8d4909f19b8), o qual integra a presente pesquisa como documento de suporte metodológico e probatório.

Cumprido salientar que os preços de contratações similares de outros entes públicos correspondem a contratos em execução ou concluídos no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, nos termos do inciso II do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 4º da Resolução CISNORDESTE/SC nº 012/2023.

(...)

Do elenco acima referenciado, em cotejo com aquele definido pela Câmara Técnica de Assistência Farmacêutica – CAF, na reunião

 Sede CISNORDESTE/SC

Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América

Joinville/SC – CEP 89204-635

CNPJ: 03.222.337/0001-31

 (47) 3422 9838 / (47) 3422 5715

 [cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br](mailto:cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br)

 [www.cisnordeste.sc.gov.br](http://www.cisnordeste.sc.gov.br)

 @cisnordeste

realizada em 11 de dezembro de 2025 (id. def5ca78-fcfc-4702-b0a6-39d1f38589a7), conforme listado no Documento de Formalização de Demanda (id. 4cac861a-a20a-4ff3-b349-453ddbca70c), foram suprimidos os itens para os quais, durante a fase de pesquisa de preços, não foram identificadas fontes de preços correspondentes, pelos motivos e justificativas formalmente expostos no Despacho constante dos presentes autos (id. f6f41148-f699-4c66-82c3-930aafbdc92f).

Desse modo, considera-se, para fins de estimativa do valor da contratação, diante do pormenorizado no presente documento, o VALOR ESTIMADO TOTAL de R\$77.283.704,55 (setenta e sete milhões duzentos e oitenta e três mil setecentos e quatro reais e cinquenta e cinco centavos).

Assim, avaliando o documento supracitado, extrai-se que foram consultados 2 (dois) parâmetros de preços (painel para consulta de preços ou banco de preços em saúde disponíveis no PNCP e contratações similares da administração), resultando em, pelo menos, 3 (três) fontes de preço para cada item a ser licitado, assim como demonstrando os documentos que a fundamentaram (id. b0205eae-d9c9-49f5-b05d-f8d4909f19b8).

Nesse contexto, no que se refere à definição do valor estimado, o Tribunal de Contas da União recomenda que esta seja feita com base em uma cesta de preços, mediante utilização do maior número de parâmetros de preço possíveis - aqueles definidos pelo art. 23 da Nova Lei de Licitações.

Desse modo, a definição do valor estimado da contratação pretendida deve observar todas as diretrizes fixadas no art. 23 da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, com base em uma cesta de preços, mediante utilização do maior número de parâmetros e fontes de preço possíveis, condição que deve ser aferida pelo setor demandante.

Acerca da utilização do maior número de parâmetros de preço possíveis, o Setor de Licitações e Contratos assim justificou no Documento de Pesquisa de Preços:

### 3.2. DOS PARÂMETROS DO ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021

Na pesquisa de preços realizada, utilizou-se o sistema informatizado de pesquisa de preços denominado Banco de Preços <www.bancodeprecos.com.br>, o qual conta, segundo informações da empresa, com mais de 374 milhões de preços na nossa base. Na



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
CISNORDESTE/SC

busca consolidada efetuada na ferramenta, realizada entre os dias 14/01/2026 e 02/02/2026, foram adotados, de forma combinada, os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, c/c o art. 4º da Resolução CISNORDESTE/SC nº 012/2023, observando-se os critérios legais e regulamentares aplicáveis à formação do preço de referência.

Conforme disposto na Nota Técnica nº 011, emitida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, que tem por finalidade orientar e aperfeiçoar os procedimentos de pesquisa de preços nas contratações públicas, mediante a apresentação de boas práticas e diretrizes aos agentes públicos, extrai-se, quanto aos parâmetros a serem observados, o seguinte:

(...)

Dessa forma, depreende-se que os painéis de preços e as aquisições e contratações similares realizadas por entes públicos constituem fontes prioritárias para a pesquisa de preços, devendo os demais parâmetros (fontes III e IV da Nota Técnica) ser utilizados de modo subsidiário e complementar, conforme o caso concreto e as especificidades do objeto a ser contratado.

Ressalta-se que os parâmetros correspondentes às formas I e II indicadas na Nota Técnica supracitada correspondem, atualmente, às previsões constantes nos incisos do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, evidenciando a convergência entre a orientação dos órgãos de controle e o regime jurídico vigente das contratações públicas.

A ferramenta Banco de Preços, nesse contexto, abrange e operacionaliza as fontes prioritárias de pesquisa, contemplando tanto o Painel de Preços em Saúde, do Banco de Preços em Saúde2, aplicável ao objeto da presente contratação, quanto aos registros de contratações públicas efetivamente realizadas, razão pela qual atende integralmente aos parâmetros prioritários previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Por outro lado, não se vislumbram, no caso concreto, distorções ou inadequações na apuração do preço de mercado mediante a utilização dos parâmetros prioritários previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 que justifiquem a necessidade de adoção dos parâmetros subsidiários, correspondentes às fontes III e IV da Nota Técnica referenciada.

Ante o exposto, serão adotados os parâmetros previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 4º da Resolução CISNORDESTE/SC nº 012/2023, observando-se as boas

práticas e orientações emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, quais sejam:

a) 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).

b) 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.

Ressalta-se, ainda, que a estimativa feita com base em contratações similares deve se limitar ao período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, conforme art. 23, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021, condição que deve ser aferida pelo setor competente.

**e) A elaboração do edital de licitação (art. 18, inciso V, da Lei nº 14.133/21; art. 4º, inciso XI, e arts. 31 e 32, todos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

Atendido, conforme Minuta do Edital (id. d8619f9e-5548-4049-b1db-e5bb86f858d0).

**f) A elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação (art. 18, inciso VI, da Lei nº 14.133/21; art. 4º, inciso XI, e art. 33, ambos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

Conforme disposto no subitem 3.4.1. do Estudo Técnico Preliminar e nos subitens 1.4. e 1.4.1. da Minuta de Edital sob análise, a formalização da contratação entre o fornecedor e o Órgão Participante ocorrerá por meio de instrumento substitutivo ao contrato, especificamente pela emissão de Autorização de Fornecimento.

Para tanto, o Setor de Licitações e Contratos justificou essa opção no subitem 3.4. do Estudo Técnico Preliminar, nos seguintes termos:

### 3.4. DA UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO AO CONTRATO

3.4.1. A Lei Federal n.º 14.133/2021, em seu art. 95, discorre acerca da possibilidade de substituição do instrumento de contrato no âmbito das contratações públicas:

(...)

Desse modo, tratando-se o caso em tela de fornecimento de entrega imediata e integral dos bens contratados, considerada aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento ou empenho, estes que não possuem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, o instrumento de contrato será substituído por Autorização de Fornecimento, com fundamento no art. 95, inc. II, da Lei nº 14.133, de 2021.

A utilização de instrumento substitutivo ao contrato visa simplificar a contratação dos itens registrados, possibilitando os entes consorciados à aquisição dos medicamentos e suplementos conforme as demandas surgirem ao longo da vigência da Ata de Registro de Preços, diante do orçamento disponível e das necessidades que emergirem.

Dessa forma, a Administração Pública busca substituir a minuta de contrato por outro instrumento juridicamente válido, justificando-se na previsão de entrega imediata e integral dos bens objeto da licitação, bem como na ausência de obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, com fundamento no art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao conceito de compra imediata, o inciso X do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, justamente prevê que “(...) considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;”.

Portanto, embora seja juridicamente cabível a substituição do termo de contrato, ainda assim, lembra-se de que devem ser observados, no que couber, os requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

**Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
CISNORDESTE/SC

**V** - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

**VI** - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

**VII** - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

**VIII** - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

**IX** - a matriz de risco, quando for o caso;

**X** - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

**XI** - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

**XII** - 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;

**XIII** - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

**XIV** - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

**XV** - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

**XVI** - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

**XVII** - a 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;

**XVIII** - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

**XIX** - os casos de extinção.

**g) O regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala (art. 18, inciso VII, da Lei nº 14.133/21).**

 Sede CISNORDESTE/SC

Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América

Joinville/SC – CEP 89204-635

CNPJ: 03.222.337/0001-31

 (47) 3422 9838 / (47) 3422 5715

 cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br

 www.cisnordeste.sc.gov.br

 @cisnordeste

O regime de fornecimento dos bens foi definido no subitem 3.2 do Termo de Referência, no subitem 1.2. da minuta do Edital e na cláusula sexta da minuta da ARP que segue em anexo à minuta do Edital encaminhada.

**h) A modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21).**

O Pregão foi adotado como modalidade de licitação, o critério de julgamento é o de Menor Preço e o modo de disputa será o aberto.

Nesse sentido, presume-se que a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto, foram avaliados pela área requisitante, portanto, não cabe análise jurídica quanto ao mérito da decisão administrativa.

Além disso, sobre estas definições, o Setor de Licitações e Contratos acostou justificativas e considerações nos item 4 e 5 do Estudo Técnico Preliminar, que instrui o processo de contratação sob análise.

**i) A motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio (art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21).**

As condições para participação estão descritas no item 9 e seguintes da Minuta de Edital encaminhada para análise, permitindo a participação de empresa em forma de consórcio, bem como as exigências de habilitação estão previstas no item 14 e seguintes do mesmo documento.

A motivação circunstanciada das condições do edital estão registradas nos subitens do item 3 do Estudo Técnico Preliminar, tais como requisitos justificativas para utilização de instrumento substitutivo ao contrato; requisitos de habilitação econômico-financeira; justificativas para exigência de farmacêutico diretor

técnico ou farmacêutico responsável técnico; justificativas para exigência de certificado de liberação de lote de cada produto; entre outras.

Com relação à dispensa da apresentação do balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, o setor requisitante apresentou suas justificativas no subitem 3.5. do Estudo Técnico Preliminar, fundamentando-se no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, visando à ampliação da competitividade mediante a fixação apenas dos requisitos mínimos necessários para habilitação.

Para dispensa dessa documentação, o setor demandante também se ampara no art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 sob o fundamento de que a contratação sob análise trata de fornecimento de entrega imediata, considerada aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da emissão da ordem de fornecimento (art. 6º, inciso X, da Lei nº 14.133/21).

Contudo, foi mantida a exigência de apresentação da certidão negativa de feitos sobre falência, expedida pelo distribuidor da sede do licitante, em consonância com o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas (2023, p. 942-943).

Quanto à exigência de “farmacêutico diretor técnico ou farmacêutico responsável técnico regularmente inscrito no Conselho Regional de Farmácia” e à apresentação do “Certificado de liberação de lote de cada produto” o setor requisitante acostou suas justificativas, respectivamente, nos itens 3.6. e 3.7. do ETP.

Constam, ainda, no subitem 4.1.2. e nos subitens do TR e no item 9.3. da minuta de edital encaminhada as regras referentes à participação de empresas em consórcio na licitação em referência.

Recomenda-se, por fim, a realização de avaliação quanto à necessidade de observância das regras aplicáveis aos medicamentos sujeitos a controle especial, previstas na Portaria nº 344/1998 do Ministério da Saúde, caso constem, entre os itens a serem licitados, substâncias enquadradas nessa classificação.

**j) A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21; art. 4º, inciso III, e arts. 13 a 16, todos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

No âmbito do CISNORDESTE/SC, o art. 13 da Resolução nº 39/2025 define mapa de riscos como o “*documento que materializa a análise dos riscos, que consiste no processo de identificação, avaliação, administração e controle de eventos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e a boa execução contratual.*”.

Desta feita, seus objetivos são identificar os riscos que possam afetar a contratação em concreto e propor controles capazes de prevenir as causas e mitigar os efeitos no caso de sua ocorrência, sendo instrumento, em regra, obrigatório para a fase preparatória das contratações públicas (arts. 14 e 15 da Resolução nº 39/2025).

A respeito da matéria, verifica-se que o consta como Anexo I do Estudo Técnico Preliminar a Análise e Mapeamento dos Riscos da Contratação (id. 31e7f61e-7c08-453b-9326-2bc15ab7fa71), logo, verifica-se que a Administração Pública realizou a avaliação dos risco da contratação.

Neste contexto, o doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres conceitua a análise de riscos nos seguintes termos:

A análise de riscos consiste em identificar os principais riscos à contratação; avaliar os riscos identificados, mensurando probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco; tratar os riscos considerados inaceitáveis, através da definição de ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências ; definição das ações de contingência; definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Ao analisar os riscos, a equipe ou setor responsável deve identificar os principais riscos que permeiam o processo de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos respectivos impactos.

(Torres, Ronny Charles Lopes de. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 193)

Embora não caiba a esta Assessoria Jurídica adentrar no mérito administrativo - atinente à oportunidade e conveniência das decisões tomadas pela Autoridade Competente - incumbe-lhe o dever de orientar e recomendar que a reflexão sobre a real necessidade administrativa seja devidamente realizada e registrada nos autos.

Com efeito, a análise dos riscos que possam comprometer o êxito da licitação e a boa execução contratual insere-se no âmbito da governança pública, conforme ensina Joel de Menezes Niebuhr:

Pode-se dizer que, sob a influência positiva do Tribunal de Contas da União, a governança pública envolve três grandes eixos: liderança, estratégia e controle.

A dimensão de liderança é a base da governança, dá o seu tom, de modo que a organização disponha de estruturas práticas comportamentais sobre integridade, competência, responsabilidade e motivação. A liderança, representada pela alta administração, deve dedicar-se a estabelecer padrões para a avaliação e gestão de riscos, manter e valorizar a cultura, bem como monitorar, avaliar e direcionar a atuação da organização.

Em relação à dimensão de estratégia, a organização deve dispor de políticas e estratégias de gestão de riscos definidas, comunicadas e vivenciadas no seu cotidiano. É sob a ótica da estratégia que devem ser estabelecidas diretrizes, objetivos, planos e ações, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido, a fim de que haja atualização e melhoria contínua, criando a cultura da organização.

A perspectiva do controle (accountability), por sua vez, centra-se na transparência, na prestação de contas e na responsabilização das organizações. Os processos devem ser concebidos e estruturados para mitigar os riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização.

(Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação Pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 448)

Sendo assim, é ônus da autoridade competente documentar o processo quanto à regular análise dos riscos, fundamentando o ato, ou, quando entender pertinente, justificar expressamente sua não elaboração, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 15 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025

**k) A motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei (art. 18, inciso XI, da Lei nº 14.133/21, e art. 24 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025).**

Não se aplica *in casu*, uma vez que a Administração Pública não optou pelo orçamento sigiloso justificado, o que dispensa motivação sobre o momento da divulgação do orçamento.

#### **IV. DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Com fundamento no art. 7º, § 1º, art. 8º e art. 12 da Lei nº 14.133/2021, e no art. 23-A da Resolução nº 14/2023, alterada pelas Resoluções nº 49/2024 e nº 26/2025, avaliando a participação de agentes na fase de planejamento, devem ser providenciadas:

- a) assinatura do gestor e responsável pela elaboração do Documento de Formalização de Demanda;
- b) assinatura do gestor e responsável pela elaboração do Termo de Referência;
- c) identificação e assinatura do agente responsável pela cotação/elaboração no Documento de Pesquisa de Preços;
- d) identificação e assinatura do responsável pela elaboração e do gestor do Mapa de Riscos;
- e) ausência de designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

No caso concreto, não compete a esta Assessoria Jurídica verificar se os documentos relativos a esta contratação foram assinados por todos os agentes responsáveis por sua elaboração, nem se estes possuíam capacidade, competência ou ausência de vedação para tanto. Caso haja pendências quanto a esses aspectos, deverão ser devidamente ajustadas, é o que se recomenda.

Recomenda-se, portanto, que sejam conferidas as assinaturas dos documentos que instruem o presente processo, de modo que os necessários sejam subscritos pelo Gestor e pela Autoridade Competente/Ordenador da Despesa, a fim de atestar e fundamentar a contratação ora analisada.

Ainda, recomenda-se que, em razão do princípio da segregação de funções, os agentes indicados nos documentos técnicos, que fundamentam a

contratação, não assumam funções suscetíveis a riscos nas demais fases deste processo.

Vale ressaltar, ainda, a necessidade de observância dos requisitos do art. 23 e das vedações do art. 24 quando da atuação e designação dos agentes nos processos licitatórios.

## **V. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA**

O procedimento inicial consiste na abertura de processo administrativo pelo demandante, com o documento de formalização de demanda (DFD), cuja elaboração também é de sua responsabilidade, que evidencie e detalhe a necessidade administrativa do objeto pretendido, contemplando, conforme comandos prescritos no art. 12, VII, c/c art. 72, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 4º, inciso I, e no art. 6º, ambos da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025, os seguintes elementos:

- a) justificativa que respalde a contratação;
- b) descrição sintética do objeto por meio da indicação do bem ou serviço que se pretende contratar;
- c) estimativa da quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- d) estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado;
- e) previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou realizado o fornecimento dos bens;
- f) grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, com justificativa quando alto;
- g) demonstração da previsão no plano de contratações anual;
- h) indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução;
- i) nome da área demandante ou técnica, com a identificação do responsável pela sua elaboração;

j) assinatura do responsável pela sua elaboração e da autoridade competente.

*In casu*, os autos foram instruídos com o Documento de Formalização de Demanda (id. a7b6241a-870f-49e2-9743-790a58b6ba5b), subscrito pela autoridade competente.

Também constam nos autos os Anexos do Documento de Formalização de Demanda (id. 3c9eb329-f339-41d9-9009-1911ad450136) e a Ata de Reunião id. def5ca78-fcfc-4702-b0a6-39d1f38589a7, a fim de subsidiar as informações prestadas.

## **VI. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

O Estudo Técnico Preliminar deve conter, de forma fundamentada, a descrição da real necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público e da vantajosidade envolvidos, devendo abordar questões técnicas, mercadológicas e de gestão, que podem interferir na contratação, bem como observar os requisitos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, *in casu* sua apresentação é obrigatória, de modo que esta Assessoria Jurídica avaliará o Estudo Técnico Preliminar *in concreto* (id. 31e7f61e-7c08-453b-9326-2bc15ab7fa71), sob a perspectiva do atendimento de cada um dos itens a seguir.

**a) Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (art. 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21).**

Esse requisito está previsto no item 1 do Estudo Técnico Preliminar que fundamenta a contratação.

Da análise das considerações acostadas aos autos, contudo, não se identifica justificativa robusta para a presente contratação, especialmente porque o CISNORDESTE/SC já possui duas licitações com objeto aparentemente idêntico, quais sejam, os Editais nº 02/2025 e nº 03/2025, ambos processados por meio de Sistema de Registro de Preços, e com participação dos mesmos órgãos participantes da presente, conforme consta da página institucional do Consórcio (<https://www.cisnordeste.sc.gov.br/pregoes/>).

Apesar de consta no DFD que “a data prevista para a contratação da presente demanda foi indicada para o mês de abril de 2026, considerando o término da vigência das Atas de Registro de Preços oriundas dos Pregões Eletrônicos para Registro de Preços nº 02/2025 e nº 03/2025, destinados à aquisição de medicamentos.”, diante do cenário exposto, recomenda-se a complementação das justificativas, de modo a demonstrar a efetiva necessidade da nova contratação, sobretudo à luz da vedação prevista no art. 82, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

**b) Demonstração da previsão da contratação no plano de contratação anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração (art. 18, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/21).**

De acordo com o item 2.1 do ETP, a contratação sob análise “encontra-se prevista no item 26 do Plano de Contratações Anuais – PCA 2026 do CISNORDESTE/SC, publicado em 13/01/2026, além de estar diretamente alinhada aos objetivos institucionais constitutivos do CISNORDESTE/SC, conforme anteriormente exposto na justificativa e descrição da necessidade da contratação”.

**c) Requisitos da contratação (art. 18, § 1º, inciso III, da Lei nº 14.133/21).**

No caso dos autos, quanto aos requisitos de contratação, o Setor de Licitações e Contratos registrou suas considerações no item 3 e nos seus subitens do Estudo Técnico Preliminar.

Da leitura do referido trecho, extrai-se a previsão de que “*poderão participar da contratação todas e quaisquer empresas ou sociedades, regularmente estabelecidas no país*”.

Todavia, não consta do documento qualquer autorização expressa ou justificativa que trata da participação de associações, fundações e institutos, inclusive sem fins lucrativos, razão pela qual se recomenda que o texto seja ajustado para autorizar ou, alternativamente, que eventual vedação seja devidamente justificada, em estrita observância ao princípio da ampla competitividade.

Registra-se que o entendimento da doutrina especializada Zênite é no sentido da possibilidade de participação dos associações, fundações e institutos, inclusive sem fins lucrativos, em regra, desde que haja compatibilidade entre o objeto social e o objeto da licitação, com exceção das OSCIPS, conforme abaixo colacionado:



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
CISNORDESTE/SC

A par de argumento formado no sentido de que a participação de instituições sem fins lucrativos na licitação em regime de concorrência com empresários, sociedades empresárias ou consórcios de empresas implicaria em violação ao princípio da isonomia, pode-se, também cogitar que, partindo da ideia de que tais instituições não podem atuar com fins econômicos, restariam impedidas de celebrar contratos com a Administração Pública, haja vista que essa espécie de negócio jurídico, na generalidade dos casos, resulta em lucro para um ou ambos os contraentes. Essa conclusão, no entanto, é equivocada. Vejamos.

(...)

**Diante dessa realidade, nada impede, ao menos em tese, que as associações e fundações participem de licitações e, por conseguinte, venham a celebrar contratos com a Administração Pública. Deve-se salientar, no entanto, que para tal fim será indispensável que o objeto do contrato seja condizente com o objeto social da associação, o qual se encontra previsto, necessariamente, em seu ato constitutivo.**

Como bem se sabe, o processamento das licitações públicas deve se dar em conformidade com o princípio da isonomia, o qual impõe que, nos termos da lei, todos são iguais. Contudo, isonomia não pode se confundir com tratar igualmente a todos, mas deve ser tomada na sua concepção aristotélica, segundo a qual se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na proporção da desigualdade. E, uma vez que o exercício da função administrativa também deve respeito e obediência ao princípio da legalidade, somente a lei teria o poder de reconhecer a desigualdade entre as pessoas com fins lucrativos e aquelas sem fins lucrativos.

Logo, se em vista do exercício de suas finalidades sociais a participação na licitação de pessoa sem fins lucrativos for lícita, haja vista a compatibilidade entre o seu objeto social e o objeto do certame, eventual vantagem tributária que a instituição tenha recebido, decorre, necessariamente, de lei que, em última análise, reconhece a diferença existente entre esta pessoa e aquelas que exercem atividade com finalidade lucrativa. Nesse passo, não cabe à Administração afastar essa condição, sob pena de não conferir o adequado tratamento isonômico, pois estaria tratando igualmente pessoas desiguais. Além, é claro, de deixar de atender a prescrição legal que conferiu a medida da desigualdade a ser observada.

Essa racionalidade foi adotada pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do Acórdão nº 1.406/2017 – Plenário.

Endereço CISNORDESTE/SC

Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América

Joinville/SC – CEP 89204-635

CNPJ: 03.222.337/0001-31

(47) 3422 9838 / (47) 3422 5715

cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br

www.cisnordeste.sc.gov.br

@cisnordeste



CISNORDESTE/SC

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
**CISNORDESTE/SC**

(...)

**Diante do exposto, vislumbramos que vige no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União entendimento segundo o qual as entidades sem fins lucrativos, com exceção de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação sob esta condição, não podem ser impedidas de participar de licitação. Deve-se salientar, no entanto, que para tal fim será indispensável que o objeto do contrato seja compatível com o objeto social da entidade sem fins lucrativos, consoante disposto no seu ato constitutivo.**

(Qual o entendimento do TCU sobre a participação de entidades sem fins lucrativos nas licitações e em relação ao conteúdo do art. 12 da IN nº 05/2017 Seges/MP? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 09. fev. 2026.)

Esse mesmo entendimento pode ser extraído do excerto abaixo citado que foi extraído da doutrina especializada <https://ronnycharles.com.br/>:

Em resumo:

(...)

ii) sob a égide da Lei nº 14.133/2021:

a) pode uma entidade sem fins lucrativos comum celebrar contrato administrativo por meio de:

- dispensa emergencial (art. 75, VIII), específica (art. 75, XIV, XVII, XVIII);

- discute-se na doutrina a possibilidade no caso do art. 75, XV; e

- procedimento licitatório, ante a inexistência de vedação legal.

b) pode uma entidade sem fins lucrativos qualificada pelo Poder Executivo como Organização Social - OS - Lei nº 9.637/98 celebrar contrato administrativo por meio de:

- dispensa de licitação emergencial (art. 75, VIII) ou comum, desde que, neste caso, haja o enquadramento na hipótese;

- procedimento licitatório, ante a inexistência de vedação legal; e

- contrato de gestão

c) não pode uma entidade sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP firmar qualquer instrumento de parceria diverso do Termo de Parceria disciplinado pela Lei nº 9.790/1999.

(MENDONÇA, Natally Vasconcelos de. **Da viabilidade de participação das entidades privadas sem fins lucrativos em**

 Sede CISNORDESTE/SC

Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América

Joinville/SC – CEP 89204-635

CNPJ: 03.222.337/0001-31

 (47) 3422 9838 / (47) 3422 5715

 [cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br](mailto:cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br)

 [www.cisnordeste.sc.gov.br](http://www.cisnordeste.sc.gov.br)

 @cisnordeste

licitações e a necessária obediência ao regime jurídico pactuado. p. 14-15. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/da-viabilidade-de-participacao-das-entidades-privadas-sem-fins-lucrativos-em-licitacoes-e-a-necessaria-obeidncia-ao-regime-juridico-pactuado/>>. Acesso em: 09. fev. 2026.)

Ressalta-se que associações, fundações e institutos, em termos jurídicos, diferem em muito de empresas e sociedades, justamente por isso a necessidade de manifestação específica quanto à participação.

**d) Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/21).**

Quanto a este ponto, salienta-se que não compete a esta Assessoria Jurídica adentrar em questões técnicas, mas apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada, bem como o necessário suporte documental, com o objetivo de que seja estimada uma previsão idônea dos quantitativos para a licitação.

Nesse sentido, o item 6 e seus subitens preveem expressamente os quantitativos para a presente contratação, acompanhados da justificativa e dos documentos que lhes dão suporte.

**e) Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar (art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/21).**

O Setor de Licitações e Contratos registrou a avaliação das alternativas existentes no mercado e as justificativas técnicas e econômicas da escolha do tipo de solução a contratar no item 4 e seus subitens do Estudo Técnico Preliminar.

**f) Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/21).**

O item 7 prevê expressamente a estimativa de valor total para a contratação, acompanhado da justificativa e dos documentos que lhe dá suporte, que permitem individualizar essa estimativa por preço unitário

**g) Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso (art. 18, § 1º, inciso VII, da Lei nº 14.133/21).**

Tal requisito foi objeto de manifestação do Setor de Licitações e Contratos no item 5 e em seus subitens do ETP.

Da leitura das considerações lançadas, extrai-se que foram tecidas observações sob o título “do ciclo de vida do objeto”.

Todavia, ao se confrontar o conteúdo apresentado com o conceito jurídico de ciclo de vida do objeto, verifica-se que, aparentemente, a manifestação registrada não se amolda ao significado jurídico do instituto.

Com efeito, a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim define ciclo de vida do produto:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

IV - ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final;

O ciclo de vida do objeto (produto, compra ou serviço), portanto, abrange todas as etapas da cadeia produtiva, desde a extração da matéria-prima até a destinação final do produto, contemplando, inclusive, os impactos ambientais gerados em cada fase ou providências de manutenção e assistência técnica, por exemplo.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o exame do ciclo de vida deve ser realizado ainda na fase de planejamento da contratação e integrar, obrigatoriamente, a descrição da solução no Termo de Referência, por força do art. 18, § 1º, inciso VII.

Nessa linha, a avaliação do ciclo de vida do objeto (produto ou serviço) possui, em tese, aptidão para influenciar diretamente a vantajosidade da solução adotada, à medida que permite a comparação entre alternativas sob a ótica de custos globais e impactos ao longo do tempo, sendo um dos objetivos do processo licitatório (art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/21).

A doutrina reforça que a “descrição da solução como um todo” não se restringe ao fornecimento imediato do objeto, mas abrange todas as providências prévias, concomitantes e posteriores à contratação. Nesse sentido, leciona Juliano Heinen:

O inciso VII não é muito claro. Determina que o estudo exponha a “solução como um todo”. Isso inclui as providências preliminares à contratação e sua execução, e as providências posteriores. Uma obra pode não vir a se iniciar se a área não está terraplanada. E a contratação poderá exigir, após a entrega do objeto, a manutenção e à assistência técnica, quando for o caso. Vamos a outros exemplos: o ETP deveria avaliar se será necessária alguma modificação estrutural ou organizacional para a contratação (v.g. ampliação de espaços para colocação de uma máquina), ou mesmo se os recursos humanos deveriam ser treinados (v.g. compra de drones, necessitando-se adquirir curso para sua operação);  
(HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21 / Juliano Heinen - 7ª ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodvim, 2025, p. 211-210)

Não obstante a correlação entre o conceito de ciclo de vida e a análise da solução como um todo, verifica-se que as considerações constantes do ETP, aparentemente, limitam-se à descrição de etapas operacionais da contratação, sem contemplar a abordagem exigida pelo conceito legal de ciclo de vida do objeto.

Diante disso, recomenda-se a avaliação das considerações acostadas, notadamente no subitem 5.5. e seguintes, com o consequente ajuste nos demais documentos que instruem o processo.

**h) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação (art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21).**

A possibilidade de parcelamento, ou não, da contratação foi tecnicamente avaliada no item 8 e em seu subitem do Estudo Técnico Preliminar, não havendo ressalvas jurídicas acerca da decisão do setor competente.

**i) Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis (art. 18, § 1º, inciso IX, da Lei nº 14.133/21).**

A descrição dos resultados pretendidos é objeto do item 12 e do seu subitem do Estudo Técnico Preliminar.

**j) Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual (art. 18, § 1º, inciso X, da Lei nº 14.133/21).**

Tal requisito *in concreto* foi objeto de avaliação e manifestação formal da área competente no item 9 e em seu subitem, não havendo ressalvas jurídicas quanto às considerações do Setor de Licitações e Contratos.

**k) Contratações correlatas e/ou interdependentes (art. 18, § 1º, inciso XI, da Lei nº 14.133/21).**

De acordo com o subitem 11.1. do ETP, “*Não se identifica a existência ou a necessidade de contratações/aquisições correlatas ou interdependentes.*”, não havendo considerações jurídicas a serem tecidas”

**l) Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (art. 18, § 1º, inciso XII, da Lei nº 14.133/21).**

A avaliação dos possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras consta no item 10 e em seus subitens do Estudo Técnico Preliminar.

**m) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (art. 18, § 1º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/21).**

O posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação, por sua vez, pode ser extraído do item 13 e do seu subitem do Estudo Técnico Preliminar.

## **VII. TERMO DE REFERÊNCIA**

Por evidente, não cabe a esta Assessoria Jurídica adentrar ao mérito - oportunidade e conveniência - das razões da Administração Pública, principalmente neste contexto do Termo de Referência, no qual prevalece a tecnicidade do assunto.

Não obstante, o planejamento da contratação, precedido de Estudo Técnico Preliminar, deve projetar, como decorrência lógica, os requisitos da futura contratação, os quais servirão de base para a elaboração do Termo de Referência. Este, por sua vez, constitui, em regra, instrumento obrigatório dos processos de contratação na fase preparatória, nos termos do art. 4º, incisos IV e X, da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025.

Nessa linha, o termo de referência é o instrumento destinado a reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação ou contratação direta de bens ou serviços, conforme dispõe o art. 28 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025.

A Nova Lei de Licitações, portanto, estabelece, em seu art. 6º, XXIII, alíneas “a” até “j”, e em seu art. 40, § 1º, alíneas “a” até “c”, requisitos formais e próprios para elaboração do Termo de Referência, que devem ser observados.

Assim, esta Assessoria Jurídica analisará o Termo de Referência (id. 5f28f348-f7a9-4300-ae67-27f4f5758c5a), sob a perspectiva jurídica quanto ao atendimento aos requisitos mínimos exigidos pela norma.

**a) Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação (art. 6º, inciso XXIII, “a”, da Lei nº 14.133/21).**

Após analisar o TR, e conforme a Nova Lei de Licitações nº 14.133/21, verifica-se que houve a definição do objeto da contratação sob análise, com a presença dos seguintes pontos em seu item 1:

- i) descrição sucinta do objeto;
- ii) natureza do objeto a ser contratado;
- iii) quantitativos a serem contratados;
- iv) prazo contratual;
- v) possibilidade ou não de prorrogação;

**b) Fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas (art. 6º, inciso XXIII, “b”, da Lei nº 14.133/21).**

Esse requisito foi objeto do item 2 do Termo de Referência em questão, com a demonstração da previsão da contratação no PCA.

Apesar das considerações registradas pelo setor no item 2 do Termo de Referência em questão, não há referência ao Estudo Técnico Preliminar id. 31e7f61e-7c08-453b-9326-2bc15ab7fa71, que fundamenta o TR, o que se recomenda seja ajustado.

**c) Descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto (art. 6º, inciso XXIII, “c”, da Lei nº 14.133/21).**

Esse requisito foi objeto do item 3 do Termo de Referência em questão.

Reiteram-se, entretanto, as recomendações já tecidas no que se refere ao item, em especial à análise acerca do ciclo de vida do objeto.

**d) Requisitos da contratação (art. 6º, inciso XXIII, “d”, da Lei nº 14.133/21).**

As considerações sobre os requisitos da contratação foram objeto de manifestação da área competente no item 4 e em seus subitens do Termo de Referência em questão.

Reiteram-se, contudo, as recomendações já tecidas ao longo deste parecer sobre o tema, em especial sobre as hipóteses de participação de associações, fundações e institutos.

**e) Modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento (art. 6º, inciso XXIII, “e”, da Lei nº 14.133/21).**

As considerações sobre esse tema foram objeto de manifestação no item 5 e em seus subitens do Termo de Referência em comento.

**f) Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade (art. 6º, inciso XXIII, “f”, da Lei nº 14.133/21).**

No que concerne ao modelo de gestão do contrato, a área requisitante registrou suas considerações no item 6 e seguintes do TR.

**g) Critérios de medição e de pagamento (art. 6º, inciso XXIII, “g”, da Lei nº 14.133/21).**

Os critérios de medição e pagamento foram fixados no item 7 e seguintes do Termo de Referência em questão.

Recomenda-se, entretanto, que seja previsto o prazo de recebimento provisório no TR ou na ARP, em cumprimento ao § 3º do art. 140 da Lei nº 14.133/21.

Recomenda-se, ainda, a alteração da redação do subitem 7.3.3.2. para a seguinte:

7.3.3.2. Caso o FORNECEDOR pretenda receber pagamentos em conta bancária vinculada a CNPJ diverso daquele indicado na habilitação e na proposta vinculada, deverá, previamente, formular requerimento de alteração de vinculação entre CNPJ da matriz e de suas filiais, ou entre filiais entre si, mediante comprovação de que o novo CNPJ atende integralmente aos requisitos de habilitação, bem como mediante a formalização de termo aditivo ao instrumento contratual.

**h) Forma e critérios de seleção do fornecedor (art. 6º, inciso XXIII, “h”, da Lei nº 14.133/21).**

O Termo de Referência que fundamenta a contratação prevê expressamente a forma e os critérios de seleção do fornecedor no item 8 e nos seguintes, arrolando a documentação compulsória para a contratação.

Nesse sentido, presume-se que a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros e dos documentos arrolados, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, foram avaliados pela área requisitante, portanto, não cabe análise jurídica quanto ao mérito da decisão administrativa.

Recomenda-se, contudo, alteração do texto do subitem 14.8. para o seguinte a fim de facilitar a compreensão dos interessados:

14.8. As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte também deverão apresentar todos os documentos referentes à regularidade

fiscal e trabalhista. 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, conforme arts. 42 e 43, caput e § 1º, da Lei Complementar nº 123/06.

**i) Estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado (art. 6º, inciso XXIII, “i”, da Lei nº 14.133/21).**

As considerações registradas nos itens 1 e 13 e em seus subitens preveem expressamente as estimativas de valor unitário e total para a presente contratação, acompanhados da justificativa e dos documentos que lhes dão suporte.

**j) Adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, “j”, da Lei nº 14.133/21).**

As considerações sobre a adequação orçamentária desta contratação foram registradas no item 14 e nos subitens seguintes do TR, não havendo considerações de ordem jurídica.

**k) Informações constantes do art. 40, § 1º, incisos I, II e III, da Lei nº 14.133/21**

No que se refere ao inciso I do § 1º do art. 40 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se que o Setor de Licitações e Contratos registrou suas considerações nos itens 1, 3 e 4, bem como em seus respectivos subitens, constantes do Termo de Referência.

Quanto ao inciso II, que trata da indicação dos locais de entrega e das regras para recebimentos provisório e definitivo, as informações foram consignadas nos subitens 5 e 7.1 e seguintes, também do Termo de Referência.

Por sua vez, as exigências relativas ao inciso III - especificação da garantia, condições de manutenção e assistência técnica, quando aplicáveis - foram tratadas no subitem 3.4. e 4.4 do Termo de Referência.

## VIII. DA MINUTA DE EDITAL

Quanto aos requisitos da minuta do Edital, a Nova Lei de Licitações assim dispõe em seu art. 25, senão veja-se:

**Art. 25.** O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

A Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025, por sua vez, ao disciplinar a fase preparatória dos processos licitatórios, estabelece, no que se refere à elaboração da minuta de edital, o seguinte:

Art. 4º O processo, na fase preparatória, deverá ser instruído com os seguintes elementos mínimos:

(...)

XI - minuta de edital, minuta de contrato ou outro instrumento hábil e minuta de ata de registro de preços, se for o caso;

No mesmo sentido, dispõe o art. 31 da referida Resolução:

Art. 31. Na hipótese de licitação, deverá ser confeccionada a minuta do edital ou instrumento convocatório, e seus respectivos anexos, observados o disposto na Lei federal nº 14.133/21, e as demais disposições desta Resolução e regulamentações do órgão.

Parágrafo único. Compete ao empregado público ou à equipe de empregados responsável pela fase preparatória assegurar que o edital de licitação e seus anexos sejam elaborados observando as especificidades dos instrumentos de planejamento, sendo garantido ao responsável eventual apoio técnico necessário dos demais setores para o cumprimento de suas atribuições.

Assim, a minuta de Edital (id. d8619f9e-5548-4049-b1db-e5bb86f858d0) deve conter todos os requisitos supracitados, prevendo as regras relativas ao certame:

**a) À convocação (art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021);**

As regras de convocação para o certame estão fixadas no preâmbulo da minuta de Edital já referenciada e no decorrer do documento.

Lembra-se, entretanto, da necessidade de observância aos prazos mínimos para apresentação de propostas e lances contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, conforme disciplinados no art. 55 da Lei nº 14.133/21.

**b) Ao julgamento (art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021);**

As disposições relativas ao julgamento e adjudicação das propostas do certame foram fixadas nos itens 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16 da minuta do Edital, sendo definido, como critério, o MENOR PREÇO, desde que atendidas às demais exigências da minuta de Edital encaminhada.

**c) À habilitação (art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021);**

As exigências de habilitação ao certame foram definidas nos itens 9 e 14 e seus subitens da minuta do Edital já referenciada, arrolando a documentação compulsória para a contratação.

Entretanto, com o advento da Lei Complementar nº 225/2026, que instituiu o Código de Defesa do Contribuinte, sobreveio nova hipótese legal de impedimento à participação em licitações e à formalização de vínculos com a Administração Pública, nos seguintes termos:

Art. 13. Serão aplicadas ao devedor contumaz, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

I - impedimento de:

(...)

b) participação em licitações promovidas pela administração pública;

c) formalização de vínculos, a qualquer título, com a administração pública, como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos; e

(...)

§ 1º O disposto na alínea “c” do inciso I do caput deste artigo não se aplicará aos contratos e aos vínculos, a qualquer título, vigentes antes de o sujeito passivo ser considerado devedor contumaz quando este:

I - preste serviço público essencial, nos termos do art. 10 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989; ou

II - opere infraestruturas críticas, nos termos do Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018.

§ 2º Nas hipóteses do § 1º deste artigo, a penalidade de que trata a alínea “c” do inciso I do caput deste artigo somente será aplicável em relação aos processos licitatórios ou outros tipos de vínculos com a administração pública celebrados após o sujeito passivo ser considerado devedor contumaz.

Nesse contexto, recomenda-se que a minuta de edital seja complementada, de modo a contemplar expressamente esse novo impedimento legal, vedando a participação em licitações e a formalização de vínculos administrativos com devedores contumazes, nos exatos termos da Lei Complementar nº 225/2026.

Recomenda-se, ainda, a inclusão, no instrumento convocatório, da seguinte previsão:

XXXX - Sob pena de inabilitação, nos documentos a que se refere o subitem XXXXX deste edital deverão constar o nome/razão social do proponente, o número do CNPJ e o respectivo endereço, observado que se o proponente for:

- a) matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz;
- b) filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, com exceção dos documentos conjuntos ou consolidados, desde que devidamente comprovada a centralização;
- c) a matriz, e o fornecimento for realizado pela filial, os documentos exigidos neste Edital deverão ser apresentados em nome da matriz e da filial simultaneamente, com exceção dos documentos conjuntos ou consolidados, desde que devidamente comprovada a centralização.

Reitera-se, por fim, a recomendação de alteração da redação do subitem 7.3.3.2. do TR e do subitem 23.3.2. da minuta do edital para a seguinte:

7.3.3.2. Caso o FORNECEDOR pretenda receber pagamentos em conta bancária vinculada a CNPJ diverso daquele indicado na

habilitação e na proposta vinculada, deverá, previamente, formular requerimento de alteração de vinculação entre CNPJ da matriz e de suas filiais, ou entre filiais entre si, mediante comprovação de que o novo CNPJ atende integralmente aos requisitos de habilitação, bem como mediante a formalização de termo aditivo ao instrumento contratual.

**d) Aos recursos (art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021);**

As disposições relativas aos recursos e impugnações foram fixadas nos itens 17 e 20 da minuta do Edital já referenciada.

Recomenda-se, contudo, a alteração da redação do subitem 17.4. para que fique mais claro aos interessados o seu intuito. Conforme previsão legal e art. 10 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 15/2023, sugere-se a adoção da seguinte redação:

20.3. Sendo procedente e acolhida a impugnação ao Edital, os vícios apontados serão sanados com a modificação no edital de licitação.

20.3.1. Na ocasião do subitem 20.3., eventuais modificações no edital de licitação implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não comprometer a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

**e) Às penalidades (art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021);**

As penalidades foram previstas nos subitens 20.4. e seguintes da minuta do Edital e nas cláusulas décima e décima primeira da minuta da Ata de Registro de Preços, que segue em anexo.

**f) À fiscalização (art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021);**

O direito de fiscalização pela Administração foi resguardado no item 24 da minuta do Edital encaminhada.

**g) À gestão do contrato (art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021);**

De igual maneira, as disposições afetas à gestão da ata de registro de preços estão previstas no item 24 da minuta do Edital.

**h) À entrega do objeto (art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021);**

A forma de entrega e a execução do objeto estão previstos no item 3 da minuta do Edital, assim como na cláusula sexta da minuta da Ata de Registro de Preço, que segue em anexo.

**i) Às condições de pagamento (art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021);**

As disposições relativas ao pagamento dos itens contratados estão previstas no item 23 da minuta do Edital e na cláusula sexta da minuta do termo de contrato, que segue em anexo.

**j) Aos critérios de Reajuste (art. 25, §7º, da Lei nº 14.133/2021).**

As considerações quanto aos critérios de reajuste foram registradas no item 19 e seus subitens da minuta de edital, bem como na cláusula nona da minuta de ARP, que segue em anexo.

**k) Demais considerações**

Recomenda-se, ainda, a supressão do subitem 11.11. e do subitem 23.4. da minuta de edital encaminhada.

Ademais, recomenda-se a complementação do subitem 21.3. da minuta de edital encaminhada para se adequar conforme prevê o art. 20, em especial seu inciso IV e § 2º, da Resolução nº 48/2024, senão veja-se:

Art. 20. O fornecedor poderá ser liberado do compromisso assumido nas seguintes hipóteses:

I - não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese de este se tornar superior àqueles praticados no mercado, nos termos do § 1º do art. 9º;

II - em razão de fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudicou ou impossibilitou o cumprimento da ata, devidamente comprovado e justificado;

III - manifestar o interesse em deixar de participar do cadastro reserva;

IV - por outros motivos justificados e aceitos pelo órgão gerenciador.

§ 1º Nesses casos, não haverá aplicação de penalidades administrativas, mediante ato fundamentado da autoridade competente.

§ 2º A liberação do compromisso não exime o fornecedor de cumprir as solicitações de fornecimento em aberto, salvo decisão expressa e fundamentada do órgão gerenciador nesse sentido, sob pena de instauração de processo administrativo sancionador.

Além disso, quanto às previsões dos subitens 10.27. e 10.27.1. do edital, lembra-se de que, nos termos do art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021, serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços acima do orçamento estimado para a contratação, *in verbis*:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

Ou seja, ainda que a Câmara Técnica de Assistência Farmacêutica - CAF (equipe de apoio) adote como protocolo a verificação dos valores junto à CMED, conforme POP publicado no site <https://www.cisnordeste.sc.gov.br/caf/>, a fim de comprovar que os valores não se encontram acima do estabelecido como PMGV (Preço Máximo de Venda ao Governo), o preço/valor unitário dos itens apresentados nas propostas dos licitantes não poderá exceder o valor previsto no orçamento estimado.

Nesse sentido, o entendimento da Consultoria Zênite, especialista em Licitações e Contratos, senão veja-se:

O Ministro Relator também ressaltou que a Corte de Contas vem entendendo que o BPS é válido como referencial de preços de mercado, em detrimento da tabela da CMED, isso porque “os preços da Cmed são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, o que não se confunde com os preços praticados no mercado”. (TCU, Acórdão nº 10.531/2018, 1ª Câmara, no mesmo sentido Acórdãos nºs 1.304/2017, 2.150/2015 e 3.016/2012, todos do Plenário).

Por fim, em seu voto, destacou que “a utilização de contratações anteriores como referência de preços deve ser cercada dos necessários cuidados para que efetivamente se avalie a regularidade dos preços de determinada contratação” (TCU, Acórdão nº 10.531/2018, 1ª Câmara).

A 1ª Câmara acompanhou o voto do Ministro Relator, o que permite concluir que, de acordo com a orientação do TCU, por registrar preços praticados em contratações de outros órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, é possível utilizar o BPS como referencial de preços de mercado na aquisição de medicamentos. Já no caso da tabela da CMED, uma vez que tais preços são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamento vender seu produto, o que não se confunde com os preços praticados no mercado, não caberá adotar esse referencial para estimar o valor das contratações.

(PESQUISA de preços – Medicamentos – Utilização do BPS e da CMED – Entendimento do TCU. Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, n. 300, p. 195, fev. 2019, seção Perguntas e Respostas. Acesso em 27/05/2024.)

Também é a orientação do Tribunal de Contas da União em sua publicação intitulada “Orientações para aquisições públicas de medicamentos”<sup>1</sup>, senão veja-se:

Os preços referenciais apresentados nas tabelas da CMED não são elaborados para refletir os valores de mercado, mas, sim, com o objetivo de regular os preços de medicamentos no Brasil. Vale destacar que a Auditoria Operacional realizada pelo TCU constatou, à época, preços da tabela CMED significativamente superiores aos praticados em compras públicas, havendo casos em que ultrapassavam 10.000% (Acórdão 3.016/2012-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues). Para detalhes a respeito da CMED e dos seus referenciais de preço, consultar capítulo específico sobre a CMED nesta cartilha.

(Orientações para aquisições públicas de medicamentos / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2018. p. 27)

Portanto, apenas a título de informação, a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED publica a lista de preços máximos permitidos para a venda de medicamentos no âmbito privado, ao passo que os procedimentos licitatórios devem ser fundamentados, após ampla pesquisa de preços, nos valores atualizados de mercado, os quais sempre deverão ser inferiores aos registrados pela CMED.

<sup>1</sup>[https://portal.tcu.gov.br/data/files/8A/E0/DC/81/A5A1F6107AD96FE6F18818A8/Orientacoes\\_aquisicoes\\_publicas\\_medicamentos.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/8A/E0/DC/81/A5A1F6107AD96FE6F18818A8/Orientacoes_aquisicoes_publicas_medicamentos.pdf).

Nada impede, contudo, que o protocolo da Câmara Técnica de Assistência Farmacêutica – CAF, no sentido de verificar os valores apresentados pelas proponentes junto à CMED, seja mantido, assim como a previsão do subitem 10.27.1., como formas de comprovar duplamente que os valores ofertados não ultrapassam o Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG, considerando todas as descrições e características técnicas do item ofertado, tais como marca, forma de apresentação, etc.

Também recomenda-se a revisão da minuta de edital e dos documentos que instruem o presente processo com o intuito de corrigir possíveis erros materiais, em especial na numeração dos subitens, tais como do subitem 21.3. que menciona em seguida equivocadamente o 20.3.1.

Ademais, recomenda-se a revisão e a compatibilização da redação do subitem 20.9 do edital em relação ao disposto no ANEXO VIII – Manifestação do Órgão Participante, uma vez que ambos tratam da aplicação e destinação das multas, porém com comandos que demandam harmonização.

Com efeito, o edital estabelece que:

20.9. Na hipótese de aplicação de penalidade de multa, após os procedimentos legais, será emitida notificação de cobrança ao licitante, que deverá efetuar o recolhimento do valor no prazo estabelecido na decisão do processo administrativo, sob pena de cobrança judicial.

Por sua vez, o Anexo VIII dispõe que:

A multa aplicada em decorrência da contratação vinculada à Ata de Registro de Preços pertence ao ÓRGÃO PARTICIPANTE, sendo este responsável pelo lançamento, cobrança e registro da receita, após comunicação da decisão em processo administrativo do ÓRGÃO GERENCIADOR.

Ainda, não foi localizado nos autos a minuta da autorização de fornecimento que será utilizada, o que se recomenda seja ajustado.

Finalmente, recomenda-se a compatibilização das obrigações atribuídas ao ÓRGÃO GERENCIADOR e ao ÓRGÃO PARTICIPANTE, previstas na minuta de edital, no que se refere à aplicação de penalidades, com aquelas estabelecidas no subitem 11.2 da Ata de Registro de Preços e no ANEXO VIII - MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO PARTICIPANTE acima citado.

Isso porque a ARP atribui competência exclusiva ao ÓRGÃO PARTICIPANTE para a aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado, nas hipóteses em que a inexecução estiver relacionada às contratações por ele formalizadas, ao passo que o edital, em sentido diverso, prevê responsabilidade solidária entre os órgãos.

### VIII.I. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Quanto às hipótese de utilização do Registro de Preços no âmbito do CISNORDESTE/SC, a Resolução nº 13/2023, de 15 de abril de 2023, assim prevê:

**Art. 2º** O Registro de Preços será utilizado para:

- I - compra de bens comuns; e
- II - contratação de serviços comuns, de fornecimento, de engenharia e de fornecimento contínuo.

No presente caso, o subitem 1.2. da minuta de edital em análise consignou expressamente que *“A natureza do objeto desta contratação é caracterizada como comum de caráter não-continuado, sem fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, com regime de execução por empreitada por preço unitário.”*

Tal previsão é reforçada no Termo de Referência e o setor competente também consignou suas justificativas pela adoção do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preço no Estudo Técnico Preliminar (item 4 e seus subitens).

Dessa forma, o preâmbulo da minuta de edital expressamente prevê que o *“(…) ÓRGÃO GERENCIADOR, comunica aos interessados que realizará LICITAÇÃO COMPARTILHADA, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, auxiliado pelo SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado do objeto abaixo indicado para os ÓRGÃOS PARTICIPANTES desta licitação (…)”*.

Em razão da adoção do Sistema de Registro de Preço, a Administração Pública deve observar as disposições do art. 6º, inciso XLV, bem como do art. 82 e seus incisos e parágrafos, ambos da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

De igual maneira prevê o art. 32 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025, que assim dispõe: *“O edital de licitação para registro de preços observará as*

regulamentações deste órgão sobre o assunto e deverá dispor sobre os requisitos previstos no art. 82 da Lei Federal nº 14.133/21.”.

Nesse sentido, além dos pontos citados no tópico anterior, a Minuta de Edital (id. d8619f9e-5548-4049-b1db-e5bb86f858d0) também deve prever todos os seguintes pontos:

**a) as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida (art. 82, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).**

O objeto da licitação foi descrito, havendo indicação da quantidade total dos itens a serem registrados, conforme item 1 da minuta de edital já referenciada.

**b) a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida (art. 82, inciso II, da Lei nº 14.133/2021).**

A minuta de edital encaminhada estabelece no subitem 12.3.1 “*Considera-se como quantidade mínima a ser cotada o quantitativo total previsto para cada item da licitação, conforme tabela do subitem 1.1*”.

**c) a possibilidade de prever preços diferentes (art. 82, inciso III, da Lei nº 14.133/2021).**

O subitem 11.14 da minuta do edital indica que “*Não será admitida a previsão de preços diferentes em razão de local de entrega ou de acondicionamento, tamanho de lote ou qualquer outro motivo.*”

**d) a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela (art. 82, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021).**

Sobre o tema, a minuta do edital sob análise esclarece em seu subitem 12.3 que “*o licitante não poderá oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para contratação.*”.

**e) o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado (art. 82, inciso V e §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021).**

Em regra, tratando-se de licitação mediante Sistema de Registro de Preços, a Lei Federal nº 14.133/2021 exige a opção pelo critério de julgamento menor preço (art. 82, inciso V), o que foi atendido na minuta analisada (item 16.1 da minuta de edital).

**f) as condições para alteração de preços registrado (art. 82, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021).**

A possibilidade de alteração dos preços registrados é objeto dos itens 19 e seus subitens seguintes da minuta de edital sob análise e da cláusula nona da minuta da ata de registro de preços, que segue em anexo ao edital.

**g) o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação (art. 82, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021).**

Tal exigência foi atendida através do item 4 e seus subitens seguintes da minuta do edital com a definição da possibilidade de formação de cadastro de reserva, bem como na cláusula oitava da minuta da ARP.

**h) 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 tenha participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital (art. 82, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021).**

A minuta do edital encaminhada para análise trata o tema em seu item 5.6, nos seguintes termos:

5.6. É vedada a 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 tenha participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital.

Também foi previsto na cláusula 12.7. da minuta da ata de registro de preços que segue em anexo à Minuta do Edital encaminhada.

**i) as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências (art. 82, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021).**

As hipóteses de cancelamento da Ata de Registro de Preços estão previstas no item 21 da minuta do Edital, assim como na cláusula décima da minuta da ata de registro de preços, que segue em anexo.

## **VIII.II. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NO CERTAME LICITATÓRIO**

Nos termos do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 e da Lei Complementar nº 123/2006, a temática do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte foi abordada no subitem 8.3 e seguintes do Termo de Referência, o qual fundamenta a contratação e encontra-se anexo à minuta de edital.

O art. 4º da Nova Lei de Licitações assegura direito de preferência às microempresas e empresas de pequeno porte, previsão igualmente consagrada na Lei Complementar nº 123/2006, especialmente em seus arts. 42 a 45.

No entanto, o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte pode ser afastado nas hipóteses previstas no §§ 1º a 3º, do art. 4º, da Lei nº 14.133/2021 e no artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006, desde que devidamente justificado.

Com este fim, o setor demandante assim justificou no item 8.3 do Termo de Referência (id. 5f28f348-f7a9-4300-ae67-27f4f5758c5a):

### **8.3. TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICRO E PEQUENA EMPRESA**

8.3.1. Em observância ao disposto no art. 4º, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, serão concedidas às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) as prerrogativas previstas em lei de empate ficto e saneamento de eventual restrição de regularidade fiscal e trabalhista, nos termos dos arts. 42 a 45 da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

8.3.1.1. Nos termos do art. 4º, §§ 1º a 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o tratamento diferenciado para ME e EPP não é aplicável nas contratações que possuam item com valor estimado superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP ou cuja soma dos contratos celebrados no ano-calendário de realização da licitação a superem.

8.3.2. Para fazer jus às prerrogativas previstas em lei, as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) deverão preencher o Modelo de Declaração de Condição de Microempresa – ME, Empresa de Pequeno Porte – EPP ou Microempreendedor Individual - MEI, conforme modelo que será anexo do Edital, devendo ser encaminhado via sistema, juntamente com a proposta e os demais documentos pertinentes

8.3.2.1. A Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, para efeito de comprovação da condição de tratamento diferenciado, deverá apresentar ainda os documentos elencados no subitem 8.2.2.4.

8.3.3. Afasta-se a aplicação das disposições dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar Federal nº 123/2006 em razão da manifesta desvantagem gerada à administração pública e do prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado, nos termos do art. 49, inciso III, do referido diploma legal, considerando que a divisão do objeto para estabelecimento de cota para ME e EPP e a formação de itens em lotes de valor inferior a R\$ 80.000,00 mostram-se desvantajosas para a administração, em razão da redução de escala e consequente perda de economicidade, desvirtuando-se, inclusive, a própria razão para a realização da licitação compartilhada aos entes consorciados participantes.

Diante das justificativas apresentadas pelo setor, da análise do Termo de Referência e da minuta de edital, verifica-se que foram asseguradas às ME e EPP as prerrogativas legais, com exceção daquelas previstas nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, as quais foram expressamente afastadas com fundamento no art. 49, inciso III, do mesmo diploma legal.

Trata-se de decisão discricionária, devidamente motivada, cujo mérito não comporta reexame por esta Assessoria Jurídica, limitando-se a análise ao controle de legalidade.

Ressalte-se, entretanto, a necessidade de correção da redação do subitem 8.3.1.1, porquanto o inciso I do § 1º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o tratamento diferenciado poderá ser afastado especificamente em relação ao item cujo valor estimado seja superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, e não de forma genérica para “contratações que possuam item”.

No presente processo, há itens cujo valor estimado é inferior ao limite de receita bruta máxima para enquadramento como EPP, atualmente fixado em R\$

4.800.000,00, razão pela qual não se justifica o afastamento do tratamento diferenciado com base nesse fundamento legal específico.

Apesar disso, reitera-se que, no presente caso concreto, o afastamento do tratamento diferenciado dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006 foi fundamentado no art. 49, inciso III, do mesmo diploma legal.

## **IX. DA NECESSIDADE DE COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE SUPERIOR E DA PUBLICIDADE**

Indo adiante, é imprescindível a comunicação da contratação à autoridade superior, conforme estabelece o art. 71 da nova Lei Licitação, *in verbis*:

**Art. 71.** Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o **processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:**

I – determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

II – revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

III – proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

**IV – adjudicar o objeto e homologar a licitação.**

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.  
(grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, o art. 37 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39, de 21 de outubro de 2025, nos seguintes termos:

**Art. 37.** A autorização de abertura da licitação consiste na manifestação da autoridade superior competente para o início do

processo licitatório ou da contratação direta, a qual deverá estar devidamente motivada e analisada sob as óticas da oportunidade, da conveniência e da relevância para o interesse público.

**Parágrafo único.** A autorização deverá levar em consideração as informações expostas nos autos do processo

Por fim, lembra-se das obrigatoriedades de publicidade do edital, das futuras ARP's, dos termos de contrato e/ou instrumentos substitutivos e dos atos praticados no Registro de Preços, conforme determinam os art. 54, *caput* e §§ 1º e 3º, e art. 94 da Lei nº 14.133/21, bem como o art. 9º da Resolução CISNORDESTE/SC nº 15/2023 e o art. 11 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 13/2023, observado o art. 66 do 3º Termo Aditivo e Consolidação do Contrato de Consórcio Público do CISNORDESTE/SC.

## **X. DAS CONCLUSÕES**

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência desta contratação, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que** observados todos os pontos elencados nas recomendações supracitadas ou afastados motivadamente, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Assessoria Jurídica.

Isso porque, a atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos, pelos Órgãos jurídicos, é prévia, consoante art. 53, da Lei nº 14.133/2021. Ou seja, não é atribuição desta Assessoria Jurídica a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações exaradas, uma vez que não abrange conteúdo de escolhas gerenciais ou atinentes à discricionariedade nas decisões contratuais do administrador, ou ainda a análise dos elementos técnicos não jurídicos.

Logo, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações proferidas por este Órgão Jurídico.

Por fim, não é demais lembrar que a presente análise se limita às atribuições designadas a esta Assessoria Jurídica, restringindo-se aos aspectos jurídicos da contratação proposta, não adentrando na análise da efetiva ocorrência dos motivadores apresentados e de seu impacto na execução do futuro contrato, cuja responsabilidade recai sobre a fiscalização e a gestão do contrato.

É o parecer.



CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE  
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA  
**CISNORDESTE/SC**

Joinville, 11 de fevereiro de 2026.

**Vitor Sabino de Souza Postinger**

Assessor Jurídico  
OAB/SC 71.110  
Matrícula nº 67



**CISNORDESTE/SC**

**Endereço CISNORDESTE/SC**  
Rua Max Colin, nº 1843 – Bairro América  
Joinville/SC – CEP 89204-635  
CNPJ: 03.222.337/0001-31

 (47) 3422 9838 / (47) 3422 5715  
 [cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br](mailto:cisnordeste@cisnordeste.sc.gov.br)  
 [www.cisnordeste.sc.gov.br](http://www.cisnordeste.sc.gov.br)  
 @cisnordeste