Parecer Jurídico nº 64/2026
Processo Administrativo nº 75/2026

Edital de Pregão Eletrônico, cujo objeto é a "*Prestação de serviços de agenciamento e intermediação de transporte terrestre por meio de solução tecnológica, destinado ao deslocamento de usuários do SUS e de agentes públicos em serviço de saúde pública, em âmbito intramunicipal, intermunicipal e interestadual, para atendimento das necessidades do CISNORDESTE/SC e de seus entes consorciados, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento*". 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

A Gerência de Licitações e Contratos, por meio do Memorando nº 261/2026/Licitações e Contratos, 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 "*Prestação de serviços de agenciamento e intermediação de transporte terrestre por meio de solução tecnológica, destinado ao deslocamento de usuários do SUS e de agentes públicos em serviço de saúde pública, em âmbito intramunicipal, intermunicipal e interestadual, para atendimento das necessidades do CISNORDESTE/SC e de seus entes consorciados, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento*".

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. Anexos do Documento de Formalização de Demanda – Relatório do Banco de Preços utilizado no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 04/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 35/2026 (id. 2aae543b-98b5-4ed4-b1aa-496ebf147e6f).
2. Anexos do Documento de Formalização de Demanda – Intenção de Registro de Preços – IRP (id. 17982607-44de-4ebd-96c3-0dc69cbe5d60).

3. Documento de Formalização de Demanda – Contratação de transporte terrestre de pessoas para tratamento de saúde e de agentes públicos dos entes consorciados e do CISNORDESTE/SC (id. b7fef3db-504c-4dc1-b1d3-a7b31b3f34d8).
4. Aviso de Intenção de Registro de Preços – Divulgação da IRP do Processo Administrativo nº 35/2026 (id. 8db6fc9d-fb43-4486-b096-3a4f7d1a5263).
5. Aviso de Intenção de Registro de Preços – Prorrogação do prazo da IRP do Processo Administrativo nº 35/2026 (id. 2f3cf7dc-8ca3-4867-9629-f5d6b97e5a31).
6. Intenção de Registro de Preços – IRP de Araquari (id. 9d2fac6a-9c66-46f6-be63-d3860d9ec9aa).
7. Intenção de Registro de Preços – IRP de Barra Velha (id. dd9f9f2e-ae62-46df-9c76-7a02fe8cddcc).
8. Intenção de Registro de Preços – IRP de Corupá (id. 7d3e52f0-0422-4399-a499-85a735c13015).
9. Intenção de Registro de Preços – IRP de Guaramirim (id. e832a276-6f64-4c9c-b89d-a96379f949ca).
10. Intenção de Registro de Preços – IRP de Itapoá (id. e4cf24c7-7876-42d9-ae5d-1fbf0dda0c92).
11. Intenção de Registro de Preços – IRP de Jaraguá do Sul (id. 1829c89a-cf81-460a-a827-510bec6e2efb).
12. Intenção de Registro de Preços – IRP de Joinville (id. 2c5dace8-165b-4388-a967-7205564cf902).
13. Intenção de Registro de Preços – IRP de Massaranduba (id. 3554f7b3-3365-434e-afd0-021d996bb544).
14. Intenção de Registro de Preços – IRP de São Francisco do Sul (id. 85da9809-2825-43ac-b946-0aff0b539ca7).
15. Intenção de Registro de Preços – IRP de Schroeder (id. b5ab0f2a-9107-4666-bd82-b37434887d1e).
16. Despacho – Reaproveitamento das manifestações de IRP para republicação do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 04/2026 (id. f2afe1ae-f8e0-4303-a6c7-9080c10a1802).
17. Estudo Técnico Preliminar – Planejamento da contratação de serviços de agenciamento e intermediação de transporte terrestre por solução tecnológica (id. 5c66776b-3daa-4acc-9d7b-8f6921eb6aba).
18. Anexos do Documento de Pesquisa de Preços – Relatório de cotação do Banco de Preços e documentos de suporte à pesquisa de preços do transporte terrestre (id. e845abff-6ce9-4bdf-ba7b-6ed6304aa2ac).
19. Documento de Pesquisa de Preços – Parâmetros, fontes, metodologia e definição dos preços estimados da contratação (id. fb40d495-7b6a-447a-9073-91feda9a94f4).
20. Anexos do Termo de Referência – Estudo Técnico Preliminar – ETP (id. b1b40462-f71e-47b9-a2b5-cd6d1cc334d3).
21. Termo de Referência – Condições e exigências da contratação de serviços de agenciamento e intermediação de transporte terrestre por solução tecnológica (id. 86f0b302-2eee-4c60-81e6-77aae1c6e2d8).
22. Anexos da Minuta do Edital – Termo de Referência, estudos e modelos integrantes do instrumento convocatório (id. 38646011-fbc0-4345-8de6-eeb9932e581f).
23. Minuta do Edital – Pregão eletrônico para registro de preços de serviços de agenciamento e intermediação de transporte terrestre por solução tecnológica (id. b2171c96-9303-4d5b-8e0f-5e92c37f7b90).
24. Memorando nº 257/2026/Licitações e Contratos (id. f57d2af8-8d60-4326-9f68-2bcb3282e2f8).
25. Memorando nº 76/2026/Assessoria Jurídica - Memorando nº 76/2026- Do jurídico para Licitações - devolve processo licitação para providências - Processo Administrativo nº 75/2026 (id. 826739d3-56b1-4634-a5bb-6278048a5565);
26. Anexo - RESOLUÇÃO CISNORDESTE/SC Nº 46, DE 9 DE OUTUBRO DE 2026 (id. 4ae4fce4-5eef-4200-91ae-3651711d5d7a).
27. Despacho (id. a982bc20-3373-45f8-83d0-ca05900c5ecd).
28. Estudo Técnico Preliminar (id. a10156df-add1-40cf-830e-e646bd94638d).
29. Memorando nº 261/2026/Licitações e Contratos (id. 28339261-52a4-4bd0-a61b-641dfb2c3012).

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

Inicialmente esta Assessoria Jurídica encaminhou o Memorando nº 76/2026/Assessoria Jurídica (id. 826739d3-56b1-4634-a5bb-6278048a5565), orientando, em síntese, que:

> Para o prosseguimento da instrução, recomenda-se a retificação do despacho e a realização de nova divulgação pública da IRP, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, conforme o art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021 e o art. 5º da Resolução CISNORDESTE/SC nº 13/2023. As informações e os documentos anteriores poderão subsidiar o novo procedimento, observadas sua atualidade e compatibilidade com as condições da contratação pretendida.
> Alternativamente, pode a Administração adequar o edital e os documentos preparatórios para preservar todas as condições do edital do certame anterior que restou fracassado, de modo a viabilizar o reaproveitamento do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, observados os demais requisitos da regulamentação interna.

Após sanados os apontamentos, os autos vieram, então, novamente conclusos para manifestação desta Assessoria Jurídica.

É o sucinto relatório.

Inicialmente, registra-se que a presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, nos termos do artigo 53, § 1º, I e II, e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, assim como dos arts. 19 e 20 da Resolução nº 14/2023 do CISNORDESTE/SC e do art. 35 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39, de 21 de outubro de 2025.

Conforme parágrafo único do art. 35 citado, a presente análise jurídica deverá levar em consideração os documentos e as informações expostos nos autos do processo, sob o prisma jurídico.

O § 3º do art. 3º-A da Resolução nº 13/2023, com redação conferida pela Resolução CISNORDESTE/SC nº 22, de 13 de junho de 2025, dispõe, ainda, que o exame e a aprovação das minutas do edital, dos avisos ou instrumentos de contratação direta e do contrato competem exclusivamente à Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora da contratação processada pelo sistema de registro de preços.

Nessa linha, o controle prévio de legalidade é exercido no âmbito da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo os demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou relacionados à conveniência e oportunidade.

Isso porque compete à Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, dentro das competências e atribuições previstas no Contrato de Consórcio Público. Não lhe cabe adentrar em

aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões eminentemente técnicas, administrativas ou financeiras, salvo em hipóteses teratológicas.

Ademais, presume-se que as especificações técnicas constantes deste processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente definidas 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 devidamente motivadas nos autos.

Até porque, não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico auditar a competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco revisar atos já praticados, sendo responsabilidade de cada agente observar se suas ações estão dentro do seu espectro de competências.

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

II. DA LICITAÇÃO COMPARTILHADA NO ÂMBITO DO CISNORDESTE/SC

O CISNORDESTE/SC foi constituído sob a forma de associação pública de direito público, de natureza autárquica interfederativa, integrando a Administração Indireta de todos os seus entes consorciados nos termos da Lei Federal nº 11.107/05 e do Decreto Federal nº 6.107/07.

Atualmente, é composto por 17 (dezessete) entes consorciados, quais sejam, os Municípios catarinenses de 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 do Itaperiú e Schroeder, além do Município de Piên, no Estado do Paraná.

Na condição de entidade integrante da Administração Pública Indireta, as contratações realizadas pelo CISNORDESTE/SC submetem-se ao dever constitucional de prévia licitação, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988, ressalvadas as hipóteses excepcionais expressamente autorizadas em lei.

O regular procedimento licitatório, portanto, 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 sentido, o § 2º do artigo 6º da Lei Federal nº 11.107/054 e o § 1º do artigo 7º do Decreto Federal nº 6.017/07 estabelecem 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 quanto à realização de licitações compartilhadas pelos consórcios públicos, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, alterou a Lei Federal nº 8.666/1993, mediante a inclusão dos §§ 1º e 2º em seu art. 112, introduzindo disciplina específica sobre o tema. A matéria também foi contemplada pelo art. 19 do Decreto Federal nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei Federal nº 11.107/2005.

Tal entendimento, por sua vez, prevaleceu com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei Federal nº 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 modo, o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Consórcio Público, ratificado por todos os entes consorciados e vigente desde 1º de dezembro de 2023, contempla essa atribuição, especialmente em seu art. 9º, parágrafo único, incisos V, VI e VII, e em seu 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.

Sobre este assunto, lembra-se de que o CISNORDESTE/SC editou a Resolução nº 13/2023, de 15 de abril de 2023, alterada pela Resolução nº 23/2024, de

02 de maio de 2024, e Resolução nº 52/2024, de 30 de outubro de 2024, assim como pela Resolução nº 22, de 13 de junho de 2025.

Nos termos do art. 3º-A da referida resolução, compete ao CISNORDESTE/SC desenvolver integralmente os atos inerentes à fase preparatória, inclusive o estudo técnico preliminar, assegurando a vantajosidade da contratação para o Consórcio e para os entes consorciados.

Aos entes interessados, por sua vez, cabe manifestar o interesse em participar do procedimento durante a fase de Intenção de Registro de Preços, fornecendo informações acerca dos itens e quantitativos pretendidos, bem como indicando outras necessidades eventualmente identificadas, cuja inclusão poderá ser aceita ou recusada, de forma justificada, pelo órgão gerenciador.

Além disso, o art. 5º da Resolução nº 13/2023 estabelece:

> **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 a matéria ao elencar, em seu art. 4º, incisos VI e VII, o Aviso de Intenção de Registro de Preços e as manifestações de intenção dos entes consorciados entre os elementos mínimos que devem instruir a fase preparatória do processo licitatório.

Os arts. 21 e 22 do mesmo regulamento dispõem:

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.

No presente caso, verifica-se que se pretende aproveitar o Aviso de Intenção de Registro de Preços id. 4c6ed989-6d2d-4cf8-8c13-1f1f7b25c005 que foi lançado no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 04/2026 considerando que trata do mesmo objeto que o presente

Quanto ao reaproveitamento de Intenções de Registro de Preço formalizadas em processos anteriores, a Administração justificou no despacho id. a982bc20-3373-45f8-83d0-ca05900c5ecd nos seguintes termos:

Considerando a instauração do presente processo administrativo, destinado à republicação do Edital nº 04/2026 – CISNORDESTE/SC, referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 04/2026, anteriormente vinculado ao Processo Administrativo nº 35/2026/CISNORDESTE/E-CIGA, registra-se o reaproveitamento das Manifestações de Intenção de Registro de Preços – IRP apresentadas pelos entes consorciados no âmbito do processo originário.
No procedimento anterior, o CISNORDESTE/SC promoveu regularmente procedimento público de Intenção de Registro de Preços, nos termos do art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021 e da regulamentação interna, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte terrestre, em âmbito municipal e intermunicipal, para deslocamento de usuários do SUS e de agentes públicos em serviço de saúde pública, mediante operação e gestão por plataforma eletrônica, aplicativo e/ou plataforma web.
A IRP foi inicialmente disponibilizada para manifestação dos interessados no período de 8 a 20 de julho de 2026, tendo seu prazo posteriormente prorrogado até 22 de julho de 2026, permanecendo inalteradas as demais condições estabelecidas no aviso originário.
O reaproveitamento encontra fundamento no art. 5º-A da Resolução CISNORDESTE/SC nº 13/2023, incluído pela Resolução CISNORDESTE/SC nº 22/2025, com redação atualizada pela Resolução CISNORDESTE/SC nº 46/2026, segundo o qual:
Art. 5º-A. Mediante decisão motivada do órgão gerenciador, o procedimento público de Intenção de Registro de Preços poderá ser reaproveitado para instrução de nova contratação, desde que preservadas as especificações do objeto e verificada, em procedimento licitatório ou de contratação direta realizado há menos de 6 (seis) meses, uma das seguintes hipóteses:
I – não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

II – as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;
III – itens foram cancelados justificadamente pela Administração Pública.
Parágrafo único. Deverá ser realizada nova divulgação pública da Intenção de Registro de Preços quando as alterações puderem comprometer a correspondência entre as demandas anteriormente manifestadas e a contratação pretendida.
No caso concreto, o Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 04/2026 restou fracassado, não tendo sido obtida proposta válida apta à contratação, circunstância que se enquadra na hipótese prevista no inciso I do art. 5º-A acima transcrito.
Além disso, o novo procedimento constitui republicação do certame anterior, mantendo-se as especificações do objeto originalmente submetido à IRP, embora tenham sido promovidos ajustes nas demais condições editalícias, especialmente quanto à sistemática de processamento da licitação, com adoção da inversão de fases, e às exigências de habilitação.
Tais alterações não modificam a natureza, as características ou as especificações do objeto, tampouco comprometem a correspondência entre as demandas anteriormente manifestadas pelos entes participantes e a contratação pretendida. As manifestações originalmente formalizadas, inclusive quanto aos itens e respectivos quantitativos indicados pelos participantes, permanecem, portanto, compatíveis com a contratação ora processada. A manifestação original expressamente autorizava o CISNORDESTE/SC, na condição de órgão gerenciador, a incluir o respectivo Município como órgão participante do registro de preços.
Registra-se, ainda, que o procedimento licitatório anterior ocorreu em 2026, devendo ser observada, para fins de reaproveitamento, a exigência temporal de que tenha sido realizado há menos de 6 (seis) meses, conforme estabelecido na nova redação do art. 5º-A da Resolução CISNORDESTE/SC nº 13/2023.
Quanto à necessidade de nova divulgação pública da IRP, verifica-se que os ajustes promovidos no edital não alteram as especificações do objeto nem comprometem a correspondência entre as demandas anteriormente manifestadas e a contratação pretendida. Dessa forma, não se identifica a ocorrência da hipótese prevista no parágrafo único do art. 5º-A, razão pela qual se considera desnecessária a realização de novo procedimento público de IRP. Diante do exposto, mediante a presente decisão motivada, realiza-se o reaproveitamento, no âmbito do Processo Administrativo nº 75/2026, do procedimento público de Intenção de Registro de Preços realizado no Processo Administrativo nº 35/2026/CISNORDESTE/E-CIGA, bem como das respectivas manifestações apresentadas pelos entes consorciados, dispensando-se nova divulgação pública, nos termos do art. 5º-A, inciso I, da Resolução CISNOR- DESTE/SC nº 13/2023, com suas alterações posteriores.
Juntam-se ao presente processo o Aviso de Intenção de Registro de Preços, o Aviso de Prorrogação do respectivo prazo, as manifestações apresentadas pelos entes participantes e demais documentos pertinentes ao procedimento originário.

Este Aviso facultou 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 na data de 7 de julho de 2026 no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina - DOM/SC (id. 4c6ed989-6d2d-4cf8-8c13-1f1f7b25c005).

Nesse sentido, em observância ao regulamento, o referido Aviso de Intenção de Registro de Preços foi publicado em 7 de julho de 2026 e garantiu aos interessados o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para manifestação, de 8 de julho de 2026 até 20 de julho de 2026, com possibilidade de prorrogação.

O aviso consignou, ainda, que o procedimento deveria ser utilizado pelos órgãos e pelas entidades dos entes consorciados para o registro e a divulgação dos itens a serem licitados, bem como para a manifestação de interesse em participar da licitação em análise. Seu item III estabeleceu os procedimentos necessários à participação e indicou o canal destinado à solicitação de esclarecimentos e ao encaminhamento de dúvidas.

Na sequência, em 20 de julho de 2027, o Aviso de Contratação foi prorrogado por meio do documento id. 5eeebf1e-8461-4b4c-a14e-11a86c99405c, até 22 de julho de 2026.

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 consorciados Araquari, Barra Velha, Corupá, Guaramirim, Itapoá, Jaraguá do Sul, Joinville, Massaranduba, São Francisco do Sul 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 3.1 da minuta de edital encaminhada (id. b2171c96-9303-4d5b-8e0f-5e92c37f7b90).

Nos termos do art. 3º-A da Resolução nº 13/2023 e suas alterações posteriores, a determinação dos itens e da estimativa total de quantidades da contratação, com base nas IRPs encaminhadas, por sua vez, consta do subitem 2.1. da minuta de edital sob análise (id. b2171c96-9303-4d5b-8e0f-5e92c37f7b90).

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 nº 22, de 13 de junho de 2025, que incluiu o art. 3º-A na Resolução nº 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 a garantia da contratação foi dispensada 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).

No âmbito do CISNORDESTE/SC, a pesquisa de preços para determinação do valor estimado da contratação foi regulamentada pela Resolução nº 12/2023, em seu art. 2º, essa normativa estabeleceu os seguintes requisitos formais mínimos para o documento que materializa a pesquisa de preços:

> **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 mesmo sentido, o art. 23 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39/2025 que regulamentou a fase preparatória:

> **Art. 23.** O documento de pesquisa de preços é o documento que materializa o orçamento estimado da contratação.
> **Parágrafo único.** O documento de pesquisa de preços deverá ser confeccionado em conformidade com o art. 23 da Lei federal nº 14.133, de 2021, e a regulamentação vigente do CISNORDESTE/SC que trata do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

No caso dos autos, verifica-se que o Documento de Pesquisa de Preços (id. fb40d495-7b6a-447a-9073-91feda9a94f4) e os documentos Anexos do Documento de Pesquisa de Preços (id. e845abff-6ce9-4bdf-ba7b-6ed6304aa2ac) 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 referida, em seu art. 4º, estabelece diversos requisitos, formalidades e procedimentos que devem ser cumpridos.

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 pela unidade competente no momento de realização da pesquisa de preços e formalização do Documento de Pesquisa de Preços.

Nesse contexto, a Gerência de Licitações e Contratos exarou o Documento de Pesquisa de Preços (id. fb40d495-7b6a-447a-9073-91feda9a94f4), detalhando a forma de realização da pesquisa de preços que utilizou 2 (dois) parâmetros de preços (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. e845abff-6ce9-4bdf-ba7b-6ed6304aa2ac).

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 pela unidade competente.

Acerca da utilização do maior número de parâmetros de preço possíveis, a Gerência de Licitações e Contratos acostou suas justificativas no subitem 4.1. do Documento de Pesquisa de Preços (id. fb40d495-7b6a-447a-9073-91feda9a94f4).

Além disso, foi atestado que a estimativa feita com base em contratações similares se limitou ao período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, conforme art. 23, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021, conforme consta do subitem 5.1. do Documento de Pesquisa de Preços.

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. b2171c96-9303-4d5b-8e0f-5e92c37f7b90).

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).

Atendido, conforme Anexo VII dos Anexos da Minuta do Edital (id. 38646011-fbc0-4345-8de6-eeb9932e581f) observando-se os requisitos essenciais do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

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).

O regime de prestação de serviços foi definido no subitem 1.2. do Termo de Referência.

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 por ITEM 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 gerência competente, portanto, não cabe análise jurídica quanto ao mérito da decisão administrativa.

Além disso, sobre estas definições, a Gerência de Licitações e Contratos acostou justificativas e considerações no subitem 8.1. do Termo de Referência, que instruem 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 6 e seguintes da Minuta de Edital encaminhada para análise, permitindo a participação de empresa em forma de consórcio nos termos do subitem 4.1.2. do TR e no subitem 6.2. da minuta de edital encaminhada, bem como as exigências de habilitação estão previstas no item 8 do mesmo documento.

A motivação circunstanciada das condições do edital estão registradas nos subitens do item 3 do Estudo Técnico Preliminar.

Acerca da inversão de fases, a Lei Federal nº 14.133/2021 prevê, em seu art. 17, § 1º, a possibilidade de a fase de habilitação anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, mediante ato motivado que explicite os benefícios decorrentes dessa medida e desde que expressamente prevista no edital.

Para justificar a inversão pretendida, foram apresentadas, no subitem 8.2, razões relacionadas à economia processual, à eficiência, à celeridade e à racionalização dos trabalhos administrativos, visando reduzir o retrabalho e o prolongamento desnecessário do procedimento, especialmente diante da complexidade e do tempo demandado para a realização da Prova de Conceito.

Assim, pretende-se verificar previamente o atendimento aos requisitos de habilitação e inabilitar os licitantes que não os cumprirem, evitando a realização de Prova de Conceito por licitante que, posteriormente, seria inabilitado. Dessa

forma, considera-se atendida a exigência de motivação com explicitação dos benefícios decorrentes da inversão pretendida.

Verifica-se, ainda, que a medida foi expressamente prevista no edital de licitação, em seu subitem 4.3.

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 apresentou suas justificativas no inciso III do subitem 3.4.1. do Estudo Técnico Preliminar.

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), conforme consta do subitem 8.3.1. do TR.

Quanto ao atestado de capacidade técnica, o § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/21 prevê que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Além disso, o § 2º dispõe que será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o § 1º, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Nesse sentido, o inciso IV.II do subitem 8.3.1. do TR consignou a necessidade do licitante apresentar, no mínimo, um atestado de capacidade técnico-operacional, limitando-o ao percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade estimada de quilômetros dos itens para os quais apresentar proposta, fixando as parcelas de maior relevância técnica os serviços correspondentes a cada item da contratação.

Sobre o atestado ainda, a área competente acostou suas justificativas para solicitação no subitem 3.4.1., IV, do ETP.

Recomenda-se, por fim, que, previamente à assinatura do contrato, seja consultada a lista de devedores contumazes mantida pela Receita Federal, a fim de verificar eventual impedimento do licitante.

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. 5c66776b-3daa-4acc-9d7b-8f6921eb6aba), logo, verifica-se que a Administração Pública realizou a avaliação dos risco da contratação.

Sobre o tema, 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 estrutura 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 as devidas assinaturas da autoridade competente e do responsável pela elaboração nos seus respectivos documentos.

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.

Igualmente se recomenda que, em razão do princípio da segregação de funções, os agentes indicados nos documentos técnicos, que fundamentam a contratação, não assumam funções nas demais fases deste processo suscetíveis a riscos.

Ainda, vale ressaltar 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.

Recomenda-se, por fim, que sejam conferidas as assinaturas digitais dos documentos que instruem o presente processo para que detenham a devida validade legal, conforme Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e Resolução nº 10/2024 do CISNORDESTE/SC.

CISNORDESTE/SC

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

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, este deve contemplar 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 devidamente instruídos com o Documento de Formalização de Demanda (id. b7fef3db-504c-4dc1-b1d3-a7b31b3f34d8), que está subscrito pela autoridade competente.

Também constam nos autos os Anexos do Documento de Formalização de Demanda (id. 17982607-44de-4ebd-96c3-0dc69cbe5d60), 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. a10156df-add1-40cf-830e-e646bd94638d), 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.

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 "*A presente contratação está prevista no Plano de Contratações Anual do CISNORDESTE/SC de 20262, no item sob o nº 37: 'Serviço de transporte municipal e*

intermunicipal ao munícipe usuário do SUS dos municípios consorciados ao CISNORDESTE/SC, via aplicativo móvel'.".

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

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

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 não preveem expressamente todos os quantitativos para a presente contratação. Isso porque, justificam que estes serão consolidados após o aviso de intenção de registro de preço.

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).

A Gerência 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 da Gerência de Licitações e Contratos no item 5 e em seus subitens do ETP.

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 da unidade 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 foi objeto de avaliação e manifestação formal da área competente no item 9 e em seu subitem, não havendo ressalvas jurídicas quanto à decisão da Gerência de Licitações e Contratos.

Da análise dos autos, ainda, verifica-se providência necessária previamente ao lançamento do edital que não se encontra listada no item 9 e em seu subitem, referente à necessidade de designação da Comissão Especial de Avaliação que irá conduzir a Prova de Conceito, o que se recomenda seja incluído.

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

De acordo com o subitem 10.1. do ETP, "*Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes necessárias à execução da solução pretendida.*", 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 11 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 os requisitos da futura contratação, os quais servirão de base para a elaboração do Termo de Referência, que 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. 86f0b302-2eee-4c60-81e6-77aae1c6e2d8), 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: **i)** descrição sucinta do objeto; **ii)** natureza do objeto a ser contratado; **iii)** quantitativos a serem contratados; **iv)** prazo contratual; e **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 contração no PCA.

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.

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.

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 competente registrou suas considerações no item 6 e seguintes do TR.

Quanto às obrigações, foram definidas nos itens 10 e 11 do TR, enquanto que a definição clara e detalhada das sanções administrativas foi prevista no item 12 do TR em questão.

No que se refere à futura contratação pelo CISNORDESTE/SC, a título de complementação, lembra-se de que foram editadas duas alterações da Resolução nº 14/2023, quais sejam, Resolução nº 49, de 7 de outubro de 2024, e pela Resolução CISNORDESTE/SC nº 26, e 10 de julho de 2025, cujas disposições devem ser cumpridas pelos futuros fiscais e gestores.

Ainda, lembra-se de que, para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições, além de ter acesso aos documentos da contratação essenciais à fiscalização conforme caso concreto, observando-se a gestão por competências (art. 14, § 2º, da Resolução nº 14, de 20 de março de 2023, alterada pela Resolução nº 49, de 7 de outubro de 2024, e pela Resolução CISNORDESTE/SC nº 26, e 10 de julho de 2025).

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 a correção da data-base do reajuste que consta equivocadamente julho de 2026 no subitem 7.4.1.

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 competente, portanto, não cabe análise jurídica quanto ao mérito da decisão administrativa.

i) Estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe 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 9 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 13 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 a Gerência 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 itens 4 e 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 4.4. e 5.2. 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;
>
> **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. b2171c96-9303-4d5b-8e0f-5e92c37f7b90) 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 e nos itens 1, 4, e 6 da minuta de Edital já referenciada.

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 9 e 10 da minuta do Edital, sendo definido, como

critério, o MENOR PREÇO POR ITEM, desde que atendidas às demais exigências da minuta de Edital encaminhada.

Da análise da Minuta de Edital encaminhada, depreende-se que a Administração Pública pretende realizar processo de avaliação de conformidade (prova de conceito) na presente licitação, a fim de verificar se a licitante provisoriamente vencedora cumpre as exigências técnicas, funcionalidades desejadas e desempenho constantes no Termo de Referência.

Sobre o processo de avaliação de conformidade (prova de conceito), a Lei Federal nº 14.133/21 disciplina que, desde que previsto no edital, este deverá ocorrer na fase de julgamento, senão veja-se:

> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
> I - preparatória;
> II - de divulgação do edital de licitação;
> III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
> IV - de julgamento;
> V - de habilitação;
> VI - recursal;
> VII - de homologação.
> (...)
> § 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

Diante disso, verifica-se que a minuta do edital sob análise prevê as condições e os critérios para realização da prova de conceito e que esta será corretamente realizada durante a fase de julgamento.

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

As exigências de habilitação ao certame foram definidas no item 8 da minuta do Edital já referenciada, indicando a documentação compulsória para a contratação.

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

As disposições relativas aos recursos e impugnações foram fixadas no item 11 da minuta do Edital já referenciada.

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

As penalidades foram previstas nos itens 17 e 23 da minuta do Edital e na cláusula oitava da minuta da Ata de Registro de Preços, e na cláusula décima quarta da minuta de contrato, ambas que seguem em anexo.

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

O direito de fiscalização pela Administração foi resguardado no item 19 da minuta do Edital encaminhada, e na cláusula quinta da minuta de contrato, que segue em anexo.

g) Á 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 19 da minuta do Edital e nas cláusulas terceira e 9.10. da minuta da ARP, e na cláusula quinta da minuta de contrato, ambas que seguem em anexo.

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 nos itens 18 e 20 da minuta do Edital, bem como na cláusula primeira, terceira, e sexta da minuta de contrato, 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 20 da minuta do Edital, bem como na cláusula sétima da minuta do 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 21 da minuta de edital, bem como na cláusula oitava da minuta do contrato, que segue em anexo.

k) Demais considerações

Lembra-se, ainda, de que todas as recomendações tecidas ao longo deste Parecer Jurídico, no que se referem aos documentos que instruem o presente

processo, devem ser refletidas, por consequência, na minuta do edital, caso seja necessário o ajuste para compatibilização.

Considerando que o pregão anterior restou fracassado, recomenda-se, com o objetivo de reduzir o risco de novo fracasso, a inclusão da seguinte previsão no edital:

> Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas hábeis.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não reproduza expressamente a solução anteriormente prevista no art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, há entendimento doutrinário favorável à previsão de procedimento semelhante no edital, com fundamento nos princípios que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, a Consultoria Zênite reconhece a controvérsia, mas considera juridicamente defensável a adoção da medida sob a perspectiva da juridicidade, desde que preservadas a isonomia e as demais exigências legais. Segundo essa interpretação, a ausência de previsão expressa não impede, por si só, a concessão de oportunidade para correção da documentação ou das propostas, contribuindo para a celeridade e o aproveitamento do procedimento licitatório. Senão veja-se:

> Não há previsão na Lei nº 14.133/2021 a respeito da aplicação de procedimento similar àquele previsto no art. 48, § 3º da Lei nº 8.666/1993: (Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.), razão pela qual o assunto comporta polêmica.
>
> Isso porque, com base em um alinhamento mais conservador, a Administração não poderia assim agir, em vista de interpretação restritiva do princípio da legalidade.
>
> Segundo essa compreensão, ao administrador público só é lícito fazer o que a lei determina. Assim, o princípio da legalidade vincula os agentes públicos à lei, impedindo comportamentos a ela ofensivos ou por ela não autorizados.
>
> O princípio da legalidade não privilegia a submissão da atividade administrativa tão-somente à lei em sentido formal, submetida ao devido processo legislativo. Não é essa a inteligência do princípio em alusão. Como afirma Odete Medauar, "buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento"1. Em

alinhamento com esse entendimento, Cármen Lúcia Antunes Rocha prefere chamar o princípio da legalidade de "princípio da juridicidade".2

Justamente sob a perspectiva da juridicidade é que se compreende viável adotar a prática anteriormente delineada pelo § 3º do art. 48 da Lei nº 8.666/93, que permite à Administração, quando todas as propostas forem desclassificadas ou todos os licitantes forem inabilitados, conceder aos licitantes um prazo para a correção de falhas nas propostas ou na documentação de habilitação, ainda que essa disposição não tenha sido explicitamente repetida na Lei nº 14.133/2021.
Essa conclusão é alcançada porque a adoção desse procedimento não viola o princípio da isonomia e, além disso, efetiva o princípio da celeridade processual, expressamente previsto pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Esta parece a melhor conclusão para a Consultoria Zênite, de modo que a ausência de uma previsão expressa na Lei nº 14.133/2021 não representa, por si só, um impedimento à aplicação dessa medida/solução.

Em verdade, a limitação à sua implementação decorreria, quando muito, de questões operacionais relacionadas ao sistema eletrônico utilizado no processo de licitação, que poderia não estar configurado para permitir tais ajustes. No entanto, tal circunstância não decorre da ordem jurídica em si, mas sim da infraestrutura técnica disponível. Assim, desde que respeitados os princípios da Administração Pública e garantida a isonomia entre os participantes, a inclusão dessa flexibilidade nos editais ou regulamentos internos revela-se uma prática juridicamente defensável.
(https://zenite.blog.br/a-lei-no-14-133-21-nao-tem-normativa-para-inabilitacao-ou-desclassificacao-de-todos-os-licitantes-e-possivel-prever-no-edital/)

A recomendação, portanto, fundamenta-se no princípio da juridicidade, a partir do qual o regime da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado, sem pressupor a aplicação direta do dispositivo da legislação revogada.

Sua adoção deverá ser motivada no caso concreto e compatível com os limites legais, especialmente os previstos no art. 64 quanto à documentação de habilitação, não podendo autorizar a constituição posterior de condição que deveria estar atendida no momento exigido pelo certame.

Recomenda-se, ainda, verificar previamente se o sistema eletrônico utilizado permite a operacionalização da medida, assegurando a publicidade dos atos e a igualdade de tratamento entre os participantes.

Considerando que a identificação prévia dos licitantes e dos itens disputados poderá comprometer a isonomia e a competitividade do certame, ao permitir que os participantes conheçam seus concorrentes e facilitar eventual conluio para combinação de preços, recomenda-se a exclusão do subitem 8.2.4 e de seus respectivos subitens da minuta do edital.

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 do Termo de Referência em análise consignou expressamente que:

> 1.2. DA CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO E ENQUADRAMENTO DA CONTRATAÇÃO
> 1.2.1. Os serviços são caracterizados como serviços comuns, de caráter continuado, sem dedicação exclusiva de mão de obra, a serem executados sob regime de empreitada por preço unitário.
> 1.2.1.1. A natureza do objeto enquadra-se na categoria de serviços considerados comuns, uma vez que envolve a execução de serviços que podem ser objetivamente definidos no Termo de Referência por meio de especificações usuais de mercado.
> 1.2.1.2. Os serviços são classificados como continuados, por se destinarem ao atendimento de necessidade administrativa permanente e recorrente do CISNORDESTE/SC e de seus entes consorciados, cuja interrupção poderá comprometer o acesso dos usuários aos serviços de saúde, a continuidade das atividades assistenciais e o regular desempenho das ações administrativas e operacionais vinculadas à saúde pública.

Além disso, a Gerência de Licitações e Contratos consignou suas justificativas para adoção do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preço nos subitens 8.1. do Termo de Referência.

Dessa forma, o preâmbulo da minuta de edital expressamente prevê que o "*O Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CISNORDESTE/SC,(...) na condição de ÓRGÃO GERENCIADOR, comunica aos interessados que realizará LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, auxiliado pelo SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação, com a execução do objeto abaixo indicado, observadas as condições do Edital que rege este pregão e aquelas enunciadas nas cláusulas que se seguem,,(...)*".

Registra-se que esta Assessoria Jurídica não desconhece o entendimento consolidado do TCU e do TCE/SC quanto ao não cabimento da utilização

do sistema de registro de preços para serviços contínuos, sobretudo quando a contratação puder se exaurir de uma única vez.

No entanto, por se tratar de consórcio público, com previsão expressa em sua regulamentação e no contrato de consórcio, entende-se que a sistemática de compras compartilhadas no âmbito consorcial exige a utilização do sistema de registro de preços para viabilizar as contratações posteriores pelos entes consorciados. Nesse contexto, o Consórcio realiza a licitação na condição de órgão gerenciador, exclusivamente para atender às demandas desses entes.

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. b2171c96-9303-4d5b-8e0f-5e92c37f7b90) 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 2 da minuta de edital já referenciada e cláusulas primeira e segunda da minuta da ata de registro de preços, que segue em anexo ao edital.

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 inciso IV.I.I. do subitem 10.1.5. "*Considera-se como quantidade mínima a ser cotada o quantitativo total previsto para cada item da licitação, conforme tabela do subitem 2.1*".

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

O subitem 9.2.10. da minuta do edital indica que "*Não será admitida a previsão de preços distintos para o mesmo item em razão do local de prestação dos serviços ou de qualquer outra circunstância.*."

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 inciso IV.I. do subitem 10.1.5. 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 14.133/21 exige a opção pelo critério de julgamento menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado, (art. 82, inciso V), o que foi atendido na minuta analisada definindo como MENOR PREÇO POR ITEM (item 9.2.11. 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 do item 21 e seus subitens seguintes da minuta de edital sob análise e da cláusula sexta da minuta da ata de registro de preços, que segue em anexo ao edital.

Quanto à data-base do reajuste, reiteram-se as recomendações já tecidas para que seja feita sua correção com base na nova pesquisa de preços.

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 14 e seus subitens seguintes da minuta do edital com a definição da possibilidade de formação de cadastro de reserva.

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 subitem 24.2., nos seguintes termos: "*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 9.9. 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 nos itens 17 e 23 da minuta do Edital, assim como nas cláusulas sétima e oitava 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.

Quanto ao tratamento diferenciado e simplificado, a minuta de edital encaminhada assim previu:

> BENEFÍCIOS DE ME/EPP (LC 123/2006): Aplicam-se os benefícios previstos nos arts. 42 a 46 da Lei Complementar Federal nº 123/2006, relativos à regularidade fiscal e trabalhista e ao critério de desempate, não se aplicando as disposições

dos arts. 47 e 48, referentes à licitação exclusiva e cota reservada, conforme subitem 4.1.3 e seguintes do Termo de Referência.

6.2. DA PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO E DO TRATAMENTO ÀS ME/EPP
6.2.1. É permitida a participação de empresas em forma de consórcios ou grupos de empresas e deverá observar o disposto no subitem 4.1.2 e seguintes do Termo de Referência.
6.2.2. Os benefícios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, constantes da Lei Complementar Federal nº 123/2006, serão aplicados na forma e nas condições dispostas no subitem 4.1.3 e seguintes do Termo de Referência

MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE
8.3.5. As microempresas e empresas de pequeno porte deverão apresentar, na fase de habilitação, os documentos exigíveis nessa etapa para comprovação das condições de habilitação, observadas as disposições deste Edital e o tratamento diferenciado previsto nos arts. 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006.
8.3.5.1. Os documentos relativos à regularidade fiscal não serão exigidos na fase de habilitação, sendo sua apresentação e verificação realizadas somente após o julgamento e exclusivamente em relação ao licitante mais bem classificado, na forma do subitem 10.3 deste Edital, em observância ao art. 63, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.
8.3.5.2. Eventual restrição na comprovação da regularidade trabalhista da microempresa ou empresa de pequeno porte não implicará sua inabilitação nesta etapa, devendo a ocorrência ser registrada para posterior regularização, caso o licitante venha a ser declarado vencedor, na forma dos arts. 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006.
8.3.6. A condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, para fins de fruição do tratamento diferenciado previsto em lei, deverá ser comprovada mediante apresentação da seguinte documentação:
I. Comprovação de opção pelo Simples obtido através do site da Secretaria da Receita Federal, http://www8.receita.fazenda.gov.br/SIMPLESNACIONAL/aplicacoes.aspx?id=21;
II. Não sendo a licitante optante pelo sistema Simples de Tributação ou desejando substituir esta comprovação por outro documento, deverá, para efeito de comprovação da condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, apresentar Certidão expedida pela Junta Comercial, nos termos da Instrução Normativa vigente, expedida pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI. Esta certidão terá validade até o prazo de 120 (cento e vinte) dias após o encerramento do exercício em que foi emitida para os casos em que a emissão tenha sido a partir de 1° de maio de 2013.
III. Declaração de Enquadramento na Condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (ANEXO V), declarando qual tipo de empresa sua receita bruta equivale, não ter nenhum dos impedimentos previstos no § 4° do art. 3° da Lei Complementar Federal n° 123/2006 e não ter celebrado, no ano-calendário de realização desta licitação, contratos com a Administração Pública cujos valores (anuais) somados extrapolaram a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
8.3.6.1. A mera juntada da declaração disposta no inc. III não comprova a condição de microempresa ou empresa de pequeno porte e não afastará a

possibilidade de o Pregoeiro realizar diligências ou consultas a bases oficiais para confirmação da condição declarada.
8.3.7. A microempresa ou empresa de pequeno porte que apresentar restrição na documentação de regularidade trabalhista exigível nesta fase será considerada habilitada com ressalva, sem prejuízo da necessidade de regularização caso venha a ser declarada vencedora do certame.
8.3.8. O procedimento para apresentação, verificação e, quando cabível, regularização dos documentos de regularidade fiscal, bem como para regularização de eventual restrição trabalhista anteriormente identificada, observará o disposto no subitem 10.3 deste Edital.

9.4. DOS CRITÉRIOS DE DESEMPATE
9.4.1. Quando for constatado o empate, conforme estabelece os arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, o pregoeiro aplicará os critérios para o desempate em favor da ME/EPP nos itens/lotes que sejam passíveis de aplicação dos benefícios de ME/EPP conforme indicado neste Edital, desde que tenha o licitante declarado esta opção no cadastramento junto ao sistema eletrônico.

10.3.2. Tratando-se de microempresa ou empresa de pequeno porte, eventual restrição na comprovação da regularidade fiscal ou restrição trabalhista anteriormente identificada não impedirá sua declaração como vencedora do certame, observado o tratamento previsto nos arts. 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006.
10.3.2.1. Verificada restrição na regularidade fiscal e/ou restrição trabalhista da microempresa ou empresa de pequeno porte, o Pregoeiro declarará o licitante vencedor sob condição de regularização, iniciando-se, a partir desse momento, o prazo de 05 (cinco) dias úteis, prorrogável por igual período, a critério da Administração, para regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.
10.3.2.2. A regularização tempestiva da documentação confirmará a condição de vencedor e constituirá requisito para a formalização da Ata de Registro de Preços e dos instrumentos decorrentes.
10.3.2.3. A não regularização da documentação no prazo legal implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das consequências legalmente cabíveis, podendo o Pregoeiro proceder ao exame da proposta do licitante subsequente, observada a ordem de classificação e repetindo-se os atos pertinentes do procedimento.

Dos subitens 8.3.1. e seguintes do Termo de Referência, ainda, extraí-se o que segue:

4.1.3. DOS BENEFÍCIOS ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE PREVISTOS NA LEI
COMPLEMENTAR Nº 123/2006
4.1.3.1. Os benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte constantes da Lei Complementar Federal nº 123/2006 serão aplicados na forma e nas condições dispostas a seguir:
4.1.3.1.1. Ocorrendo o empate ficto previsto no art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006,

aplicar-se-ão as disposições do art. 45 do mesmo diploma legal, observado o seguinte:

I. não havendo a apresentação, pelas microempresas e empresas de pequeno porte, de proposta de preço inferior àquela melhor classificada, na forma disposta neste item, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta melhor classificada;

II. após o cumprimento do disposto neste item, caso ocorra ou mantenha-se o empate em valores absolutos entre a proposta melhor classificada e a nova proposta apresentada pela microempresa ou empresa de pequeno porte, aplicar-se-á as disposições gerais de empate deste edital para o empate entre as propostas empatadas em valores absolutos.

4.1.3.1.1.1. A preferência legal prevista nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006 não se aplica quando as propostas apresentadas atingem o valor mínimo permitido em edital, impossibilitando a apresentação de proposta mais vantajosa por parte das
microempresas e empresas de pequeno porte, devendo-se aplicar as disposições gerais de empate deste edital para o empate entre as propostas empatadas em valores absolutos.

4.1.3.1.2. O benefício às microempresas e empresas de pequeno porte não será aplicado:

a) às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021; e

b) ao lote ou item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, nos termos do § 1º, incs. I e II, do art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

4.1.3.1.3. Não serão adotados nesta contratação os tratamentos diferenciados previstos nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, com fundamento no inc. III do art. 49, considerando que a execução do objeto exige uniformidade e coordenação, de modo que a aplicação de exclusividade, cota reservada ou subcontratação compulsória de microempresas e empresas de pequeno porte poderá ocasionar a fragmentação da execução, dificultar a coordenação das atividades e comprometer a eficiência e a adequada execução do conjunto do objeto, não se mostrando vantajosa para a Administração.

4.1.3.1.4. A falsa declaração de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte configura fraude à licitação e importará a aplicação das sanções cabíveis e a desclassificação do licitante, salvo se demonstrado tratar-se de mero equívoco e, cumulativamente, a ausência de:

I. dolo na declaração;

II. mácula ao certame; e

III. utilização de benefício na licitação concedido na forma deste artigo e da Lei Complementar nº 123/2006.

Ocorre, contudo, que 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 essa finalidade, a Gerência de Licitações e Contratos assim previu no item 8 da minuta de edital encaminhada:

> 8.3.9. O tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte não será aplicado:
> I. às microempresas e empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021; e
> II. ao lote ou item cujo valor estimado seja superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, quando aplicável, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

Ainda, do Termo de Referência, verifica-se o disposto abaixo:

> 4.1.3.1.3. Não serão adotados nesta contratação os tratamentos diferenciados previstos nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, com fundamento no inc. III do art. 49, considerando que a execução do objeto exige uniformidade e coordenação, de modo que a aplicação de exclusividade, cota reservada ou subcontratação compulsória de microempresas e empresas de pequeno porte poderá ocasionar a fragmentação da execução, dificultar a coordenação das atividades e comprometer a eficiência e a adequada execução do conjunto do objeto, não se mostrando vantajosa para a Administração.

Diante das justificativas apresentadas pela unidade administrativa referida, 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 no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, as quais foram expressamente afastadas com fundamento nos pontos acima descritos.

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

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. 37 da Resolução CISNORDESTE/SC nº 39, de 21 de outubro de 2025:

> **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

Assim, para autorização de abertura da licitação, o presente processo deverá ser instruído com a autorização da autoridade competente, devidamente motivada e analisada sob as óticas da oportunidade, da conveniência e da relevância para o interesse público, levando em consideração as informações expostas nos autos do processo.

Além disso, de acordo com o art. 71 da Lei Licitatória nº 14.133/21, após encerradas as fases de julgamento e habilitação, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, com o objetivo de:

> **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)

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.

Joinville, 9 de outubro de 2026.

e-Ciga
Assinado digitalmente por:
VITOR SABINO DE SOUZA POSTINGHER
•••.711.049-••
Data: 09/10/2026 10:05

Vitor Sabino de Souza Postingher
Assessor Jurídico
OAB/SC 71.110
Matrícula nº 67