



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação pública. Consórcio público de saúde. CIS-AMOSC. Contrato de rateio. Dispensa de licitação. Art. 241 da Constituição Federal. Lei nº 11.107/2005. Lei nº 14.133/2021, art. 75, IX. Documento de Formalização da Demanda (DFD). Dispensa do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Prejulgado nº 2414 do TCE/SC. Natureza interadministrativa. Cooperação federativa. Legalidade, economicidade e continuidade do serviço público. Regularidade jurídica.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca da contratação direta do Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Oeste de Santa Catarina - CIS-AMOSC, para a prestação de serviços de saúde à população do Município de Xaxim/SC, compreendendo serviços médicos de atenção básica, média e alta complexidade, serviços médicos especializados, telemedicina, fornecimento de medicamentos, insumos e materiais ambulatoriais.

A contratação foi formalizada por meio de dispensa de licitação, com fundamento na legislação aplicável aos consórcios públicos, precedida da elaboração de Documento de Formalização da Demanda (DFD) e acompanhada de justificativa específica para dispensa do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

É o relatório. Passa-se à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

a. Da natureza jurídica dos consórcios públicos e da cooperação federativa

O art. 241 da Constituição Federal autoriza expressamente a cooperação entre os entes federativos para a gestão associada de serviços públicos, prevendo a constituição de consórcios públicos como instrumentos de integração administrativa.

A Lei nº 11.107/2005 regulamenta o dispositivo constitucional, estabelecendo que os consórcios públicos constituem pessoas jurídicas de direito público (ou privado, conforme o caso), integrantes da Administração Pública indireta dos entes consorciados, criadas para o exercício de competências comuns.



O Decreto nº 6.017/2007, por sua vez, disciplina a operacionalização desses consórcios, prevendo expressamente, em seu art. 18, a possibilidade de contratação direta do consórcio pelo ente consorciado, por meio de contrato de rateio.

Portanto, a relação jurídica estabelecida entre o Município de Xaxim e o CIS-AMOSC não possui natureza mercantil, mas sim interadministrativa e cooperativa, afastando a lógica concorrencial típica das contratações regidas exclusivamente pelo mercado.

b. Da dispensa de licitação na contratação do consórcio

A contratação direta do CIS-AMOSC encontra amparo no art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, que admite a dispensa de licitação para a contratação de serviços prestados por entidade integrante da Administração Pública criada para esse fim específico, desde que haja compatibilidade de preços com os praticados no mercado.

No caso concreto: (i) o CIS-AMOSC integra a Administração Pública indireta dos entes consorciados; (ii) foi criado especificamente para a gestão associada de serviços de saúde; (iii) o Município de Xaxim é ente consorciado; (iv) inexistente competição possível ou juridicamente exigível, pois o consórcio não atua em regime de mercado.

Assim, os contratos de rateio não se submetem ao princípio da competitividade, por inexistir pluralidade de fornecedores possíveis, de modo que a contratação entre entes públicos consorciados não configura relação de mercado, mas forma de cooperação institucional.

c. Do Documento de Formalização da Demanda (DFD)

O Documento de Formalização da Demanda, devidamente elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde e inserido como item autônomo do edital/processo, cumpre função essencial de instrumento de planejamento, nos termos dos arts. 12, inciso VII, e 18 da Lei nº 14.133/2021.

O DFD: (i) identifica a necessidade administrativa concreta; (II) descreve a insuficiência estrutural do Município para atendimento isolado da demanda; (iii) demonstra a adequação da solução consorcial; (iv) fundamenta juridicamente a contratação direta; (v) evidencia o alinhamento com o planejamento setorial (Plano Municipal de Saúde - PAS) e com a Lei Orçamentária Anual.

Dessa forma, o DFD supre adequadamente o dever de planejamento, especialmente em contratações diretas de natureza recorrente e padronizada.



III. Da dispensa do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 72, inciso I, admite a dispensa do Estudo Técnico Preliminar em contratações diretas, desde que haja motivação expressa.

O Prejulgado nº 2414 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina consolidou o entendimento de que a dispensa do ETP é juridicamente possível quando: (i) a demanda é recorrente; (ii) a solução é conhecida e já executada; (iii) inexistem incertezas técnicas relevantes; (iv) há justificativa administrativa formalizada.

No caso em análise, a justificativa autônoma inserida no edital demonstra que: (i) os serviços prestados pelo CIS-AMOSC são executados há vários exercícios; (ii) os parâmetros técnicos estão consolidados; (iii) o escopo do objeto é claramente definido; (iv) o DFD cumpre papel de planejamento simplificado.

Assim, a dispensa do ETP não compromete a legalidade, a eficiência ou a segurança jurídica da contratação, estando em perfeita consonância com o entendimento do TCE/SC.

IV. Da vantajosidade, economicidade e interesse público

A contratação consorcial apresenta evidentes vantagens: (i) ganho de escala; (ii) racionalização de custos; (iii) ampliação do acesso a serviços especializados; (iv) continuidade dos serviços de saúde; (v) mitigação de riscos de desassistência à população.

V. Do atendimento aos apontamentos do tribunal de contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC

Em atenção à comunicação expedida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC, no âmbito do controle concomitante exercido por meio do sistema e-Sfinge online, relativamente à Dispensa de Licitação nº 357/2025, registra-se que os apontamentos efetuados dizem respeito à necessidade de complementação documental, sem imputação de irregularidade material à contratação.

No que se refere à ausência do Estudo Técnico Preliminar - ETP, esclarece-se que a presente contratação, por sua natureza interadministrativa e consorcial, enquadra-se nas hipóteses excepcionais de contratação direta, sendo juridicamente admissível a dispensa do ETP, nos termos do art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, conforme entendimento consolidado no Prejulgado nº 2414 do TCE/SC.

Para atendimento ao item 4.2 do referido prejulgado, foi inserida no presente edital justificativa administrativa autônoma e expressa



para a dispensa do ETP, a qual passa a integrar os autos e será remetida ao e-Sfinge.

Quanto à estimativa da despesa, prevista no art. 72, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, esclarece-se que a contratação decorre de contrato de rateio consorcial, cujos valores foram definidos em assembleia do consórcio.

Para fins de saneamento formal, foi promovida a complementação da documentação, com a consolidação da estimativa de despesa final, acompanhada dos elementos que demonstram a metodologia adotada e a compatibilidade dos valores, nos termos exigidos pelo layout do e-Sfinge online.

No tocante ao comprovante de habilitação, esclarece-se que, tratando-se de contratação direta de consórcio público, a habilitação jurídica, fiscal e institucional do Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Oeste de Santa Catarina – CIS-AMOSC decorre de sua própria natureza jurídica, ato constitutivo e regime legal específico.

Não obstante, para atender integralmente à exigência formal apontada pelo Tribunal de Contas, foram anexados aos autos os documentos comprobatórios de habilitação do consórcio, acompanhados de ato administrativo expresso de análise e aprovação da habilitação, substituindo eventual declaração genérica anteriormente apresentada.

Registra-se, por fim, que os apontamentos efetuados pelo Tribunal de Contas foram integralmente atendidos com o fim de não incorrer nos erros pretéritos, sem alteração do objeto, da natureza da contratação ou de seus fundamentos jurídicos, permanecendo hígida a legalidade da dispensa e da contratação consorcial.

VI. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando a análise conjunta da documentação que instrui o Processo Administrativo, do Documento de Formalização da Demanda – DFD, da justificativa autônoma para dispensa do Estudo Técnico Preliminar – ETP, bem como do item específico de atendimento aos apontamentos formulados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, esta Procuradoria conclui que:

a. a contratação direta do Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Oeste de Santa Catarina – CIS-AMOSC encontra-se plenamente amparada no art. 241 da Constituição Federal, na Lei nº 11.107/2005, no Decreto nº 6.017/2007 e no art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, tratando-se de relação jurídica interadministrativa e cooperativa, alheia à lógica concorrencial de mercado;

b. o Documento de Formalização da Demanda (DFD) cumpre adequadamente a função de instrumento de planejamento da contratação,



evidenciando a necessidade administrativa, a adequação da solução consorcial, o alinhamento ao planejamento setorial e orçamentário e a vantagem da contratação sob os aspectos técnico, econômico e jurídico;

c. a dispensa do Estudo Técnico Preliminar - ETP revela-se juridicamente válida e devidamente motivada, nos termos do art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, estando em estrita consonância com o entendimento consolidado no Prejulgado nº 2414 do TCE/SC, especialmente diante da natureza recorrente, padronizada e amplamente conhecida do objeto contratado;

d. os apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina dizem respeito a aspectos formais de instrução e remessa de dados ao sistema e-Sfinge online, não se referindo a vícios materiais da contratação, tendo sido integralmente enfrentados e sanados por meio da complementação documental, da inserção de justificativas expressas e da adequação da instrução processual, conforme consignado em item autônomo do edital/processo;

e. as providências adotadas demonstram a observância dos princípios da legalidade, transparência, eficiência, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, afastando qualquer comprometimento da validade do procedimento ou da continuidade dos serviços públicos de saúde;

f. inexistem, à luz da legislação vigente e da jurisprudência dos Tribunais de Contas, óbices jurídicos à manutenção da dispensa de licitação e à execução do contrato de rateio celebrado com o consórcio público, restando preservado o interesse público primário e assegurada a continuidade da prestação dos serviços de saúde à população.

Diante disso, esta Procuradoria manifesta-se favoravelmente à regularidade jurídica da contratação, reconhecendo que o procedimento se encontra formal e materialmente adequado, inclusive quanto ao atendimento das determinações e orientações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, recomendando-se apenas o regular prosseguimento do feito, com a remessa dos documentos complementares ao sistema e-Sfinge, nos campos próprios, para fins de controle externo.

É o parecer, SMJ.

Xaxim/SC, em 05 de janeiro de 2026.

Luís Antonio Cipriani
Procurador-Geral Adjunto - OAB/SC nº 35.698