

## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 19/2024

### I – DIAGNÓSTICO SITUAÇÃO ATUAL

#### 1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO (art. 18, § 1º, I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

1.1. O Consórcio Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina - CISNORDESTE/SC abrange atualmente 17 municípios e beneficia mais de 1.200.000 usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), proporcionando serviços de média e alta complexidade por meio de credenciamentos a preços competitivos, utilizando processos de licitações e contratações compartilhadas.

A busca pela eficiência administrativa é um imperativo para os gestores públicos, que devem continuamente aprimorar a qualidade das atividades executadas. Neste contexto, os sistemas de gestão em saúde surgem como ferramentas essenciais, garantindo agilidade, segurança e confiabilidade na integração, gestão, armazenamento e consulta de informações relacionadas às ações de saúde. A utilização de tais soluções tecnológicas é fundamental para o avanço dos serviços de saúde pública, assegurando que o atendimento aos municípios e ao consórcio ocorra de maneira eficaz e em todos os níveis de assistência.

Atualmente, tanto o CISNORDESTE/SC quanto os municípios consorciados utilizam software para gestão para atividades de saúde pública. Este sistema se integra aos diversos componentes da gestão municipal de saúde, incluindo Unidades de Atenção Primária, Unidades Especializadas e Unidades de Pronto Atendimento. Ademais, no âmbito do consórcio, desempenha um papel crucial na gestão de procedimentos de credenciamento, regulação, agendamento e faturamento.

No entanto, o sistema atualmente em uso está próximo do término contratual, o que torna prioritária a busca por uma solução que garanta a continuidade e eficiência da gestão em saúde pública. A continuidade dos serviços é vital para evitar interrupções que possam prejudicar o atendimento à população, e o sistema de gestão em saúde tem um papel central na manutenção desses serviços.

Além disso, é essencial garantir a continuidade dos sistemas e fluxos existentes para preservar a eficiência e estabilidade das operações de saúde pública. A manutenção da contratação de uma solução de gestão em saúde pública é crucial para assegurar a integridade dos processos em curso e prevenir interrupções que possam impactar negativamente a gestão da saúde nos municípios consorciados. Tal abordagem assegura a prestação contínua e eficaz dos serviços, minimizando riscos de interrupção que poderiam comprometer a qualidade do atendimento à população e a execução de políticas públicas de saúde.

A contratação de software de gestão em saúde não só garante a manutenção da gestão pública de saúde atualmente em curso, prestados pelos municípios consorciados e pelo CISNORDESTE/SC aos municípios, como também oferece suporte e otimiza a gestão em múltiplos aspectos, abrangendo a assistência, regulação, gestão de recursos e faturamento. Isso possibilita um aumento na resolutividade dos serviços, melhor controle dos gastos públicos e uma ordenação mais eficiente dos fluxos.

Diante do exposto, a vantajosidade e o interesse público da contratação do software de gestão em saúde evidenciam-se diante da necessidade de assegurar a continuidade e eficiência dos serviços prestados pelos municípios consorciados e pelo CISNORDESTE/SC aos municípios, garantindo e promovendo a qualidade e agilidade dos serviços prestados, além de otimizar recursos e fortalecer a transparência e integração dos serviços de saúde.

## 2. DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (art. 18, § 1º, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

2.1. A presente contratação está prevista no Plano de Contratações Anual do CISNORDESTE/SC de 2024, no item 19.

## 3. REQUISITOS DA POTENCIAL CONTRATAÇÃO (art. 18, § 1º, III, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

3.1. A contratação tem como objetivo suprir as demandas específicas do consórcio e dos municípios consorciados, no que tange à modernização, otimização e integração da saúde pública dos municípios através da manutenção da utilização de sistema de gestão otimizado e atualizado para as demandas existentes e futuras.

Para atender à demanda de aprimoramento da qualidade dos serviços prestados e da eficiência administrativa através de software de gestão, é fundamental estabelecer requisitos indispensáveis que garantam a eficácia e relevância da potencial contratação.

Ao buscar as soluções aptas a suprir a demanda existente, é importante considerar os seguintes padrões mínimos:

### I. INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS

O sistema deve permitir a integração completa dos módulos operantes, sendo compatível com sistemas já existentes e proporcionar interoperabilidade com outras plataformas de saúde pública.

### II. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O sistema deve permitir o acesso transparente às informações para os gestores e órgãos de controle, promovendo a transparência na gestão pública. Ferramentas de auditoria e monitoramento devem ser incluídas para assegurar a conformidade com as normas vigentes.

### III. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Implementação de mecanismos robustos de segurança para proteção dos dados sensíveis, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), com garantia de confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações.

### IV. USABILIDADE E ACESSIBILIDADE

O software deve possuir uma interface intuitiva e de fácil utilização, promovendo a acessibilidade para todos os usuários, incluindo aqueles com necessidades especiais, para os quais deve ser oferecido treinamento e suporte contínuo.

### V. EFICIÊNCIA OPERACIONAL

O sistema deve otimizar os processos de gestão, reduzindo o tempo e os recursos necessários para a execução das atividades administrativas, garantindo funcionalidades de automação para processos repetitivos e de grande volume.

### VI. RELATÓRIOS E ANÁLISES

Ferramentas para geração de relatórios detalhados e análises em tempo real, auxiliando na tomada de decisões estratégicas, com a possibilidade de personalização dos relatórios conforme as necessidades do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados.

### VII. SUPORTE TÉCNICO E ATUALIZAÇÕES

O sistema deve oferecer suporte técnico contínuo, com disponibilidade para resolução de problemas em tempo hábil, sendo o software atualizado regularmente para incorporar novas funcionalidades e melhorias, bem como para garantir a conformidade com as legislações vigentes.

Desse modo, a utilização de um software de saúde estruturado, com dados transparentes e de fácil utilização, é essencial para melhorar a gestão dos municípios consorciados e do CISNORDESTE/SC, proporcionando maior eficiência nos serviços prestados e melhor controle dos gastos públicos. A contratação da solução adequada deve, portanto, considerar todos os requisitos acima mencionados para garantir a eficácia e a sustentabilidade da gestão em saúde pública.

Ademais, a potencial contratação deverá atender as especificações e aos requisitos técnicos posteriormente pormenorizados no Termo de Referência, necessárias para o atendimento da demanda.

### DA EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO OU ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL

**3.2.** Conforme estabelecido no § 1º, art. 67, da Lei n.º 14.133/21, que restringe a exigência de atestados de capacidade técnica às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto a ser contratado, considerando que o objeto é um software de gestão em saúde com interfaces web na modalidade SaaS, dividido em módulos, a exigência de certidão ou atestado se limitará à comprovação de capacidade operacional para a execução de serviços similares. Esses serviços devem ter complexidade operacional equivalente ou superior, no âmbito municipal e de consórcios públicos de saúde, sem exigir a comprovação de execução específica.

Desse modo, em atendimento aos princípios de eficiência e eficácia, além da segurança de pleno atendimento aos serviços públicos de saúde, visando garantir que a contratada esteja tecnicamente capacitada a atender às diferentes realidades dos municípios consorciados ao CISNORDESTE/SC e do próprio consórcio, estes deverão apresentar as seguintes certidões ou atestados de capacidade técnica, de complexidade operacional equivalente ou superior ao que se pretende contratar:

#### I. CERTIDÃO OU ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM MUNICÍPIO

A solicitação de Certidão ou Atestado que comprove a capacidade operacional para a execução de serviços similares, de complexidade operacional equivalente ou superior, no âmbito municipal, se fundamenta na necessidade de garantir a eficiência dos serviços a serem contratados pela Administração Pública, considerando, em especial, os seguintes pontos:

**1. Complexidade Tecnológica e Funcionalidade Específica:** A contratação de software de gestão em saúde, com interfaces web na modalidade SaaS, requer alta expertise técnica e conhecimento profundo das demandas do setor de saúde pública. A exigência de um atestado ou certidão que comprove a capacidade operacional em fornecer soluções de complexidade equivalente assegura que a empresa possui a expertise necessária para atender plenamente às necessidades do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados.

**2. Integração com Ambientes Municipais e Compliance Legal:** O software deve ser adaptável e capaz de integrar-se com sistemas existentes em diversos municípios. A capacidade operacional prévia, comprovada por atestados, demonstra a aptidão da empresa para configurar e integrar o software, garantindo sua conformidade com a legislação vigente, incluindo a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

**3. Eficiência e Resultados Comprovados:** A solicitação de certidões ou atestados que comprovem a execução de serviços similares em ambientes do no âmbito municipal é essencial para garantir que a empresa contratada possui um histórico de expertise comprovada. A verificação de serviços realizados anteriormente assegura que a empresa não apenas entende a complexidade envolvida, mas também possui a capacidade efetiva de entrega da solução, inclusive referente à gestão e importação dos dados do sistema

anteriormente operante, evitando a perda de informações imprescindíveis para gestão da saúde municipal. Essa medida protege a Administração Pública, evitando contratações baseadas em promessas não testadas e garantindo que a solução proposta tenha sido validada em contextos similares ao do caso em tela.

## II. CERTIDÃO OU ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE

A contratação de serviços no âmbito de um consórcio público de saúde exige precauções específicas, dada a relevância e a sensibilidade dos serviços prestados, que impactam diretamente a saúde e o bem-estar da população dos municípios. Nesse contexto, a solicitação de certidão ou atestado de capacidade operacional para execução dos serviços em consórcio público de saúde é justificada pelos seguintes motivos:

**1. Especialização em Gestão de Saúde Pública Consorciada:** Os consórcios públicos de saúde são estruturas complexas que demandam uma gestão altamente especializada, envolvendo a integração e coordenação de serviços de saúde entre diversos municípios. A operação eficiente em um ambiente consorciado exige experiência comprovada e conhecimento técnico específico das necessidades do setor de saúde. A exigência de um atestado de capacidade operacional garante que a empresa possui a expertise necessária para prestar serviços nesse contexto, assegurando a eficácia das ações de saúde implementadas.

**2. Garantia de Qualidade e Conformidade Legal:** Os serviços de saúde pública devem cumprir rigorosamente as normas e regulamentações específicas, como as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e as normas de proteção de dados sensíveis. A certificação de capacidade operacional é uma garantia de que a empresa contratada possui um histórico comprovado de conformidade com esses requisitos, o que minimiza os riscos de falhas na prestação dos serviços e assegura que os padrões mais elevados de segurança, qualidade e eficiência serão atendidos.

**3. Eficiência na Regulação dos Recursos e Serviços Prestados em Saúde:** A gestão de um consórcio público de saúde requer uma coordenação precisa e uma alocação eficiente dos recursos financeiros entre múltiplos municípios na regulação da prestação de serviços em saúde. A exigência de certidões ou atestados de capacidade operacional prévia contribui para a segurança na contratação, assegurando que a empresa possui a competência necessária para regular esses recursos e serviços de forma eficaz. Isso minimiza os riscos de inconsistências e garante que os objetivos de saúde pública do consórcio sejam plenamente alcançados, gerando um impacto positivo direto na população atendida.

Portanto, ante o exposto, se faz justificada e vantajosa à administração a exigência exposta.

Desse modo, deverá a proponente apresentar, no mínimo, 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica-Operacional para execução dos serviços em município e 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica-Operacional para execução dos serviços em consórcio público de saúde, que comprove a execução de serviço compatível ao objeto.

Para atendimento das exigências estabelecidas no art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, considerar-se-á parcela de maior relevância do objeto, devendo o documento conter o ateste de prestação de serviço com objeto de características semelhantes ao “fornecimento de software de gestão em saúde”, em município e em consórcio público de saúde.

### DA EXIGÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL

**3.3.** A análise dos índices financeiros serve como uma ferramenta de proteção à Administração, na fase de habilitação da contratação, e tem a função bem clara e necessária de distinguir aqueles que têm condições de executar o pretendido contrato, daqueles que não possuem tal condição.

Visa a fase de habilitação, por conseguinte, evitar que a Administração se lance em aventuras incompatíveis com a característica de gestão do interesse público, como doutrina Adilson Abreu Dareli<sup>1</sup>:

*“A Administração Pública não pode meter-se em contratações aventurosas; não é dado ao agente público arriscar a contratação em condições excepcionalmente vantajosas, pois ele tem o dever de zelar pela segurança e pela regularidade das ações administrativas.”*

Nessa mesma linha vêm os ensinamentos do respeitado Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

*“Embora haja interesse da Administração no comparecimento do maior número de licitantes, o exame das propostas, restringe-se àquelas que realmente possam ser aceitas, em razão da pessoa do proponente. Isto porque a Administração só pode contratar com quem tenha qualificação para licitar, ou seja, o interessado que, além da regularidade com o Fisco, demonstre possuir capacidade jurídica para o ajuste; condições técnicas para executar o objeto da licitação; idoneidade financeira para assumir e cumprir os encargos e responsabilidades do contrato.”*

Diante do exposto é importante frisar também a grande monta relativa ao objeto que está estimada previamente em **R\$ 6.397.446,15 (seis milhões trezentos e noventa e sete mil quatrocentos e quarenta e seis reais e quinze centavos)**. O valor expressivo da contratação exige que a administração se cerque de dispositivos que garantam a celeridade, eficiência, e seguridade dos processos licitatórios, o que torna minimamente plausível a exigência dos índices financeiros oriundos do balanço patrimonial apresentado pelas interessadas em participar da contratação.

Portanto, ante o exposto, se faz justificada e de interesse da Administração a exigência exposta.

Desse modo, será exigido demonstrações contábeis, conforme previsto no art. 69, inciso I e § 1º, da Lei Federal n. 14.133/2021, do balanço dos 2 (dois) últimos exercícios financeiros, ressalvada a hipótese do § 6º do dispositivo citado, devendo a empresa apresentar os cálculos e declaração assinada por profissional habilitado da área contábil de: “Índice de Liquidez Geral”, “Índice de Solvência Geral” e “Índice de Liquidez Corrente”.

Os documentos referidos acima limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

Ademais, conforme estabelece o § 1º do art. 69 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

A exigência dessa avaliação prévia e da correspondente declaração contábil promove a celeridade e a eficiência da contratação, ao isentar a Administração da necessidade de diligenciar para obter a aprovação técnica de um agente especializado na área contábil. Dessa forma, assegura-se a lisura e a eficácia do processo, demonstrando ser uma medida cabível e vantajosa no caso concreto.

<sup>1</sup> DALARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 131.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 185.

## DA SUSTENTABILIDADE

**3.4.** Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos no presente Estudo Técnico Preliminar e posteriormente no Termo de Referência, devem ser adotados os critérios e práticas sustentáveis aplicáveis ao caso concreto, conforme o objeto e sua composição, bem como a legislação e as normas específicas aplicáveis.

**3.4.1.** A comunicação e encaminhamentos de demandas, bem como todos os eventuais relatórios e artefatos produzidos deverão ser realizados, preferencialmente, sob a forma eletrônica, evitando-se a impressão de papel.

**3.5.** A **CONTRATADA** será responsabilizada por qualquer prejuízo que venha causar a este órgão em virtude de ter suas atividades suspensas, paralisadas ou proibidas por falta de cumprimento de normas ambientais ligadas aos serviços objeto do credenciamento.

**3.6.** Durante a execução do objeto, a **CONTRATADA** deverá, quando aplicável, fomentar políticas de sustentabilidade, que tem por finalidade fomentar o equilíbrio entre os critérios ambiental, social, econômico e de governança, visando o atendimento ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

## DA SUBCONTRATAÇÃO

**3.7.** Será admitida a subcontratação parcial e o cometimento a terceiros do objeto contratual, limitada a **10% (dez por cento) do valor da contratação**, mediante autorização expressa da Administração, nas condições e critérios estabelecidos no Termo de Referência.

### JUSTIFICATIVA PARA SUBCONTRATAÇÃO

**3.8.** A possibilidade de subcontratação parcial, limitada a 10% do objeto contratual, é uma prática justificada pela necessidade de garantir a eficiência e a especialização na execução de atividades acessórias que requerem conhecimentos técnicos específicos. A subcontratação visa assegurar que todas as etapas do contrato sejam executadas com a maior qualidade possível, especialmente em áreas que exigem especialização além do escopo principal da contratada. Dentre as razões e vantagens da subcontratação parcial do objeto, elenca-se:

- I. **ESPECIALIZAÇÃO TÉCNICA:** A execução de determinadas atividades acessórias pode demandar conhecimento técnico altamente especializado, que não necessariamente faz parte do núcleo de competências da contratada. Permitir a subcontratação de empresas especializadas garante que essas atividades sejam realizadas por profissionais com a expertise necessária, elevando a qualidade final do serviço prestado.
- II. **EFICIÊNCIA E OTIMIZAÇÃO DE RECURSOS:** A subcontratação permite que a contratada mantenha o foco nas parcelas tecnicamente mais complexas e críticas do contrato, delegando tarefas complementares a terceiros especializados.

Ademais, em que pese permitida a subcontratação parcial de atividades acessórias, esta só será permitida sob a avaliação e aprovação, por parte da Administração.

Ainda, é vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou

na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau (art. 122, § 3º, da Lei 14.133/21).

Além disso, a contratada permanecerá integralmente responsável pela execução do contrato, devendo supervisionar e coordenar as atividades da subcontratada, garantindo que os serviços subcontratados mantenham compatibilidade, padronização e total alinhamento com o objeto contratual principal.

Portanto, ante o exposto, se faz justificada e de interesse da Administração a permissão da subcontratação.

Desse modo, deverá o Termo de Referência prever a possibilidade de subcontratação parcial e o cometimento a terceiros do objeto contratual, limitada a **10% (dez por cento)** do valor da contratação, no que se refere à execução de atividades acessórias, de menor relevância, que requerem conhecimentos técnicos específicos.

A definição do quantitativo de 10% para subcontratação parcial do objeto contratual é justificada pela necessidade de equilibrar a flexibilidade e a responsabilidade na execução do contrato, buscando assegurar que a parte de maior relevância das atividades seja realizada diretamente pela contratada, mantendo o controle e a qualidade do serviço, enquanto permite que tarefas acessórias e de menor relevância sejam realizadas por terceiros subcontratados. O percentual de 10% demonstra-se adequado para atender a demandas pontuais de especialização técnica sem comprometer a integridade e a coesão do projeto.

#### DA GARANTIA DA CONTRATAÇÃO

**3.9.** Não haverá exigência da garantia da contratação dos artigos 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, considerando a onerosidade em torno da própria exigência de garantia que, como regra, representa um valor que seria agregado às propostas dos proponentes, o que equivale dizer que os custos dessa exigência seriam repassados à própria Administração contratante.

#### DA VISTORIA

**3.10.** A vistoria do local de execução dos serviços não se aplica à presente contratação.

#### 4. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES PARA CONTRATAÇÃO (art. 18, § 1º, IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

**4.1.** Considera-se, para fins de quantitativo estimado, tratando-se de serviços de operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação de fornecimento de software de gestão em saúde, disponível **24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana**, com prazo de vigência da contratação de até **5 (cinco) anos**, prorrogável por até **15 (quinze) anos**, na forma dos artigos 106 e 114 da Lei nº 14.133/2021.

### II – PROSPECÇÃO DE SOLUÇÕES

#### 5. LEVANTAMENTO MERCADOLÓGICO (art. 18, § 1º, V, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

**5.1.** Em atenção à demanda e aos critérios predefinidos, buscou-se identificar as soluções disponíveis no mercado que satisfazem os requisitos estipulados. Tal processo visa assegurar e atingir os objetivos almejados e suprir a necessidade inerente à contratação em questão, considerando-se primordialmente os princípios de economicidade, eficácia e eficiência.

Do levantamento mercadológico, elencou-se as seguintes possíveis soluções para o atendimento da demanda:

## I. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA DESENVOLVIMENTO DE SISTEMA PRÓPRIO DE GESTÃO EM SAÚDE:

A criação de um sistema próprio permite a customização completa para atender às necessidades específicas do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados. Esta abordagem oferece controle direto sobre o desenvolvimento e a implementação do sistema, assegurando que todas as funcionalidades necessárias sejam incorporadas de forma personalizada.

### I.I. VANTAGENS:

- a) **Customização Completa:** Permite o desenvolvimento de funcionalidades específicas que atendam precisamente às necessidades locais.
- b) **Controle Total:** Autonomia na gestão de todos os aspectos do sistema, incluindo atualizações e manutenção.

### I.II. DESVANTAGENS:

- a) **Custo Elevado:** A criação de um sistema próprio implica altos custos em termos de tempo, recursos financeiros e humanos.
- b) **Tempo Prolongado de Desenvolvimento:** O desenvolvimento do sistema pode ser demorado, retardando a implementação e o uso efetivo da solução.
- c) **Ausência de corpo técnico para o desenvolvimento:** A falta de uma equipa interna especializada em desenvolvimento de software impossibilita a criação de um sistema próprio de gestão em saúde. Sem profissionais para análise de sistemas, programação, testes e manutenção, a organização teria a necessidade de contratação de profissionais para tal fim, elevando os custos necessários para a efetivação da solução.

## II. CONTRATAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO EM SAÚDE PRÉ-EXISTENTE:

Envolve a seleção de um software de mercado já existente que oferece funcionalidades integradas para gestão em saúde. Esse sistema deve ser acessível via Internet, com interfaces web, e capaz de atender às necessidades do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados.

### II.I. VANTAGENS:

- a) **Implementação Rápida:** A utilização de uma solução já desenvolvida permite uma implementação mais rápida e eficiente.
- b) **Menor Custo Inicial:** Redução de despesas iniciais comparado ao desenvolvimento de um sistema próprio.
- c) **Testado e Validado:** Soluções pré-existentes já passaram por testes e ajustes no mercado, oferecendo maior segurança e estabilidade.

### II.II. DESVANTAGENS:

- a) **Flexibilidade Limitada:** Pode haver limitações na adaptação do software às necessidades específicas do consórcio e dos municípios, devendo ser previstas na contratação as futuras adaptações que se fizerem necessárias.
- b) **Conformidade Necessária:** Requer planejamento para garantir que o sistema atenda aos requisitos técnicos e legais, como segurança da informação e conformidade com legislações

de proteção de dados.

### III. CONTRATAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO EM SAÚDE PRÉ-EXISTENTE POSSÍVEL DE MODIFICAÇÕES:

Esta opção envolve a contratação de um software de mercado já estabelecido, que permita personalizações e adaptações para melhor atender às necessidades específicas do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados. Essa abordagem oferece um equilíbrio entre a rapidez da implementação e a capacidade de customização do sistema.

#### III.I. VANTAGENS:

- a) **Rapidez com Personalização:** Oferece uma implementação mais rápida do que o desenvolvimento de um sistema próprio, mas ainda permite modificações para ajustar o software às necessidades específicas.
- b) **Menor Custo em Relação ao Desenvolvimento Próprio:** Embora possa ser mais caro que uma solução inteiramente pré-existente, é menos dispendioso do que desenvolver um sistema do zero, proporcionando um meio-termo financeiramente viável.
- c) **Base Testada e Estável:** O sistema já passou por testes e validações no mercado, oferecendo uma base estável para as adaptações necessárias.
- d) **Adaptação Contínua:** Possibilidade de adaptar o sistema ao longo do tempo, conforme novas necessidades ou regulamentações surgirem, garantindo a longevidade da solução.

#### III.II. DESVANTAGENS:

- a) **Custo de Personalização:** As adaptações e modificações podem gerar custos adicionais, estas devendo ser consideradas no escopo do objeto e no orçamento.
- b) **Dependência do Fornecedor:** A realização das modificações dependerá do suporte e da capacidade técnica do fornecedor escolhido, o que pode limitar a autonomia do consórcio, devendo ser mitigado através de cláusulas contratuais que garantam níveis adequados de suporte técnico.
- c) **Complexidade na Gestão:** A combinação de funcionalidades padrão com personalizações pode aumentar a complexidade de gestão e manutenção do sistema, exigindo um acompanhamento contínuo e criterioso, devendo a Administração prever contratualmente o contínuo treinamento adequado da equipe de gestão e operação, bem como a definição contratual dos processos e responsabilidades da contratada na manutenção, atualizações e treinamentos.
- d) **Possíveis Limitações Técnicas:** Mesmo com modificações, pode haver limitações na integração ou no desempenho do sistema, dependendo da flexibilidade do software base, devendo ser definido pela Administração os critérios de operacionalidade do sistema com capacidade de integração e escalabilidade.

Entre as soluções elencadas, considerando as vantagens, desvantagens e estratégias para mitigação associadas, a solução encontrada mais vantajosa e que se demonstra apta a resolver a demanda da Administração resulta na contratação de software integrado de gestão em saúde pré-existente, possível de modificações, considerando os princípios de economicidade, eficácia e eficiência.

Ademais, para contratação da solução que demonstra apta a resolver a demanda da Administração, deve-se adotar a modalidade que seja mais vantajosa, observando os princípios da economicidade, eficácia e eficiência, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, como se sabe, a obrigatoriedade do procedimento licitatório para realização de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública decorre de mandamento constitucional previsto no art. 37, inciso XXI, da Magna Carta de 1988, assegurando-se igualdade de condições a todos aqueles que acudirem ao chamado do órgão ou ente público para participação do certame.

Todavia, a NLLC prevê que a licitação é inexigível nas situações em que há inviabilidade de competição, trazendo um rol exemplificativo de cabimento da modalidade de contratação, entretanto, demonstrando-se ausência quanto à definição legislativa para inviabilidade de competição.

Como primeiro e mais relevante requisito, a permissão legal para inexigibilidade de licitação reside na compreensão do conceito de inviabilidade de competição, fórmula legal que não detém significado unívoco.

Para auxiliar na sua compreensão, reproduz-se, no que interessa, as lições de JUSTEN FILHO<sup>3</sup> ao comentar o art. 74 da NLLC:

#### 1) Considerações gerais acerca da inexigibilidade de licitação

Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição.

##### 1.1) Ausência de definição legislativa para inviabilidade de competição

Essa fórmula não foi explicitada nem esclarecida pela Lei 14.133/2021, **que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição**. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias. Mas há alguns pontos definidos, que podem auxiliar à compreensão do art. 74. Todos esses dados se conjugam para conformar o conceito de inviabilidade de competição.

##### 1.2) “Inviabilidade de competição” como situação anômala

A expressão “inviabilidade de competição” indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa.

##### 1.3) “Inviabilidade de competição” como uma decorrência

É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, **a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas**, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

##### 1.4) Inexigibilidade como caso de “dupla crise” da licitação

As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estruturada legalmente, **torna-se via inadequada para obtenção do resultado pretendido. A licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto**.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 958-963.



CISNORDESTE/SC

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

Até se poderia imaginar possível algum tipo de seleção entre potenciais contratados, mas isso somente seria praticável se a estruturação do procedimento fosse outra.

Por outro lado, impor a licitação em casos de inexigibilidade frustraria o interesse sob tutela estatal. A Administração Pública ou não obteria proposta alguma ou selecionaria propostas inadequadas a satisfazer dito interesse.

[...]

### 3) Ausência de pressupostos necessários à licitação

É difícil sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição. A dificuldade é causada pela complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser delimitada através de regras legais. Sobre esse tema, voltar-se-á adiante.

[...]

### 4) As funções normativas próprias do caput e dos incisos do art. 74

Deve-se ressaltar que o caput do art. 74 apresenta função normativa específica, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. **Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos desse artigo**, os quais apresentam **natureza exemplificativa** – ainda que dotados de função normativa restritiva.

#### 4.1) Espaço o elenco meramente exemplificativo dos incisos

A redação do art. 74 da Lei 14.133/2021 determina, de modo inquestionável, que as hipóteses referidas nos incisos são meramente exemplificativas. **Portanto, pode haver inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das situações referidas nos referidos incisos. Um exemplo seria contratação de um determinado fornecedor de serviços ou produtos dotados de elevada complexidade e grande sofisticação, relativamente à atividades dotadas de grande potencial nocivo em caso de falha.** Configurando-se inviabilidade de competição numa situação em que não se enquadra nos incisos do art. 74, a contratação será alicerçada diretamente no caput do dispositivo. Em item abaixo o tema será mais bem examinado.

#### 4.2) A função dos incisos do art. 74 da Lei 14.133/2021

Daí não se segue que os incisos do art. 74 sejam destituídos de relevância normativa. Aliás, muito pelo contrário, os referidos dispositivos possuem grande relevância.

#### 4.3) Ainda questão da função exemplificativa

Em primeiro lugar, os incisos do art. 74 desempenham função exemplificativa. Tratando-se de instituto complexo, o conceito de inviabilidade de competição pode ser muito mais facilmente compreendido mediante a análise dos exemplos contidos no elenco legal. Se não existissem os incisos do art. 74 muitos seriam tentados a restringir a inexigibilidade apenas aos casos de ausência de pluralidade alternativas de contratação. **Mas a análise das diversas previsões contempladas nos incisos evidencia que o conceito de inviabilidade de competição comporta interpretação ampla**, inclusive para abranger os casos de impossibilidade de julgamento objetivo.

*(grifos nossos)*

Conforme o posicionamento doutrinário exposto, em síntese, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, além do rol exemplificativo trazido na redação do art. 74 da Lei 14.133/2021.

Deve-se esta inviabilidade de competição ser, então, analisada sob a luz do caso concreto, levando em consideração as especificidades do objeto e as circunstâncias que, de fato, inviabilizam a competição e o alcance do objetivo da Administração:

## I. PARTICULARIDADES TÉCNICAS DO OBJETO, TENDO EM VISTA A COMPLEXIDADE E ESPECIFICIDADE DO OBJETO A SER CONTRATADO

A complexidade e especificidade do software de gestão em saúde exigem um nível elevado de especialização técnica. Este tipo de software deve atender a normas e exigências legais específicas do Sistema Único de Saúde (SUS), além de considerar a interconexão com outros sistemas utilizados pelos municípios consorciados. De início, essa particularidade implica que apenas um número restrito de fornecedores poderia possuir a capacidade técnica e as certificações necessárias para oferecer uma solução que atenda a essas demandas. Mas não é só isso, pois, a empresa atual vem atuando em parceria com os municípios consorciados do CISNORDESTE/SC desde 2016, ou antes disso através de contratos próprios anteriormente firmados, desenvolvendo e aprimorando um sistema de gestão em saúde único e personalizado para atender às necessidades específicas destes entes municipais. Ao longo desses anos, a atual fornecedora tem trabalhado em estreita colaboração com as equipes técnicas dos municípios, realizando adaptações, melhorias e desenvolvimentos específicos para cada necessidade identificada. Esta abordagem personalizada resultou na criação de um sistema robusto e altamente especializado e personalizado, que atende de forma precisa às exigências operacionais e legais da gestão de saúde pública no âmbito dos municípios referidos e do CISNORDESTE/SC. A fim de mensurar quantitativamente e qualitativamente essas melhorias e funcionalidades implementadas ao longo da vigência dos contratos oriundos dos certames realizados pelo CISNORDESTE/SC, conforme já anteriormente informado, requereu-se da atual fornecedora a listagem das ferramentas e melhorias, esta que forneceu a lista constante do **ANEXO I** do Despacho anexo aos autos (id. 47c8af7a-4e69-4fb2-91b9-b7c735dee91a), o qual totalizam 18 ferramentas desenvolvidas e aproximadamente 600 melhorias gerais realizadas aos municípios contratantes.

## II. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DE POTENCIAIS LICITANTES, SOB A ALEGAÇÃO DE NÃO ATENDIMENTO AO OBJETO

Com o objetivo inicial de instauração de um processo licitatório, desde o segundo trimestre do ano, anteriormente até ao início da instrução do presente processo, fora realizada diversas reuniões com empresas do ramo e representantes dos municípios e do CISNORDESTE/SC, conforme atestado pela Gestora de Informação em Saúde, Silvia Regina Bonatto, através do Ofício nº 5345/2024 (id. 24d8a7c9-8e2a-4774-86ae-21f4260d96db), a fim de conhecer as funcionalidades oferecidas atualmente pelo mercado de sistemas de gestão em saúde pública e estabelecer os critérios e funcionalidades os quais seriam incluídos na contratação que se pretende.

Para assegurar uma avaliação técnica minuciosa das reais necessidades do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados, foi solicitado que cada município indicasse profissionais especializados, com conhecimentos específicos sobre o objeto da contratação, para acompanhar as apresentações das empresas e, posteriormente, participar da formulação da descrição técnica da solução a ser contratada. Entre os 17 municípios consorciados, Joinville, Jaraguá do Sul e São Bento do Sul indicaram especialistas, que formaram uma comissão técnica, oficialmente constituída pela Portaria nº 18/2024, de 26 de agosto de 2024, do CISNORDESTE/SC (<https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/atos/6367433>), que instituiu uma Comissão Técnica para atuação em processos de Tecnologia de Informação. Essa comissão foi responsável pela

elaboração da descrição técnica da solução, considerando os serviços atualmente prestados aos municípios pela contratação vigente e as novas necessidades emergentes identificadas pelos entes consorciados.

Da descrição da solução, conforme levantamento conduzido pela comissão técnica composta por especialistas de TI de Joinville, Jaraguá do Sul e São Bento do Sul, foram delineadas três categorias de funcionalidades: "Classificatório", "Exigido" e "Funcionalidades com prazos".

1. **Classificatório:** funcionalidades essenciais para o funcionamento ininterrupto da gestão pública de saúde, sem as quais os municípios não podem operar adequadamente.
2. **Exigido:** funcionalidades já atendidas pelo sistema atual, sendo minimamente flexíveis quanto ao prazo de implementação após a assinatura do contrato.
3. **Com prazos:** novas funcionalidades a serem incorporadas no decorrer da vigência contratual.

Essa comissão e os demais técnicos especialistas de TI e APS dos municípios consorciados foram os responsáveis por identificar as necessidades dos municípios, partindo do que já se tem em funcionamento hoje.

Após meses de trabalho, chegou-se à descrição técnica da solução, com mais de 200 páginas. De acordo com a Comissão, atestada através de Declaração de Suficiência e Conformidade Técnica (ids. d53ac2bf-399a-459a-b21b-0d380ea184bf e 14cba76a-3743-4a5a-bca9-502522ef45e9), essa descrição técnica é a mínima suficiente para atender às necessidades dos municípios consorciados, considerando os serviços atualmente prestados aos municípios pela contratação vigente e as novas necessidades emergentes identificadas.

Ato contínuo, definidas as funcionalidades, conforme exposto anteriormente, e elaborado o Termo de Referência com a devida aprovação da comissão técnica, deu-se início à busca pelo estabelecimento do preço de referência para a contratação. Considerando que o objeto em questão apresenta funcionalidades específicas, foram solicitadas cotações às empresas do setor que demonstraram possível capacidade técnica para fornecer a solução requerida.

Após a solicitação de cotações a diversas empresas, não foi possível obter orçamentos válidos.

Das 12 solicitações de orçamentos encaminhadas (Id. 1628189e-77be-4b87-bcf2-5c965883913e), a maioria das empresas permaneceram inertes quanto à solicitação, e, as que retornaram, informaram o que segue:

**I. SINNC - SOLUCOES LTDA (Id. 1628189e-77be-4b87-bcf2-5c965883913e, pg. 14):** A empresa informou que identificou *“vários itens que inviabilizam nossa participação nesse momento, até mesmo para a elaboração de orçamento inicial”*, efetuando apontamentos quanto à descrição técnica da solução.

Todavia, cumpre salientar que as especificações técnicas foram elaboradas e atestadas pela comissão técnica (ids. ids. d53ac2bf-399a-459a-b21b-0d380ea184bf e 14cba76a-3743-4a5a-bca9-502522ef45e9) constituída pela Portaria nº 18/2024, de 26 de agosto de 2024, do CISNORDESTE/SC (<https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/atos/6367433>), que instituiu uma Comissão Técnica para atuação em processos de Tecnologia da Informação.

Por fim, apesar dos apontamentos elencados, a empresa frisa que não consegue atender diversos itens classificados como "exigidos", lembrando-se de que tais itens são o mínimo suficiente para o funcionamento dos municípios.

**II. GÊNESIS TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (Id. 1628189e-77be-4b87-bcf2-5c965883913e, pg. 15):** A empresa informou que, ao analisar o referencial, encontrou itens que não possuem capacidade de atendimento, e por este motivo não pode fornecer o orçamento solicitado.

**III. SITCON TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA (Id. 1628189e-77be-4b87-bcf2-5c965883913e, pgs. 20 e 21-28):** A empresa retornou a solicitação com o orçamento de apenas 3 (três) dos módulos solicitados, somente referente aos serviços de gestão do consórcio, não atendendo, desse modo, à necessidade em tela.

**IV. OLOS TECNOLOGIA LTDA (Id. 1628189e-77be-4b87-bcf2-5c965883913e, pg. 16 e 17-19):** A empresa, atual fornecedora do sistema, retornou com orçamento requerido, em atendimento aos requisitos técnicos estabelecidos.

Diante do recebimento de apenas um orçamento válido, e considerando a ausência de um conjunto comparativo robusto para estabelecer um preço de referência preciso e condizente com a realidade, tendo em vista a complexidade e especificidade do objeto a ser contratado, a administração se vê na necessidade de reavaliar as alternativas disponíveis para efetivar a contratação pretendida.

As demais empresas, que responderam à solicitação, as quais foram requeridos orçamentos, informaram, em suma, que não atendem aos requisitos técnicos estabelecidos, o que evidencia a dificuldade em se obter um conjunto comparativo robusto que atenda à gestão de saúde pública dos municípios consorciados. A complexidade do objeto, aliada à especificidade das funcionalidades requeridas, impossibilita a formulação de um preço de referência que seja realmente representativo do mercado.

### III. PROXIMIDADE DO TÉRMINO DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS ATUAIS

A continuidade dos serviços de saúde é crucial para evitar interrupções que possam prejudicar o atendimento à população, e o sistema de gestão em saúde possui papel primordial nesses serviços.

Com a proximidade do término dos contratos vigentes e a iminente transição administrativa decorrente das eleições municipais, a implementação de um novo sistema poderia comprometer a prestação contínua dos serviços de saúde. Tais contratos, celebrados sob a égide da Lei 8.666/93, foram formalizados com limite máximo de vigência de 48 (quarenta e oito) meses para o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática. Não se desconhece, por outro lado, que o Edital previa a prorrogação máxima por 60 (sessenta) meses, porém, trata-se de uma divergência de entendimento jurisprudencial e doutrinária sobre a natureza do objeto advinda de cada procuradoria de cada município.

Considerando que o Pregão n.º 10/2020, referente ao Processo Administrativo n.º 01/2020, que originou a maioria das contratações do sistema de gestão em saúde atualmente vigentes nos municípios consorciados, foi homologado em 24 de novembro de 2020, ou seja, os contratos que foram firmados já no ano de 2021 encontram o limite máximo de vigência do período de 48 (quarenta e oito) meses durante o ano de 2025, variando o mês dependendo de quando foi formalizado o termo contratual.

Desse modo, torna-se imprescindível encontrar uma solução rápida e eficiente para evitar a descontinuidade dos serviços essenciais de gestão em saúde em função dos contratos que estão próximos do vencimento.

MUNICÍPIO	Nº DO CONTRATO	INÍCIO DA VIGÊNCIA	VENCIMENTO
-----------	----------------	--------------------	------------

<b>CISNORDESTE</b>	032/2020	01 de janeiro de 2021	31 de dezembro de 2024
<b>Balneário Barra do Sul</b>	001/2021	19 de agosto de 2021	17 de agosto de 2025
<b>Barra Velha</b>	026/2021	29 de novembro de 2021	29 de novembro de 2024
<b>Campo Alegre</b>	44/2021	28 de abril de 2021	26 de abril de 2025
<b>Corupá</b>	040/2021	04 de novembro de 2021	03 de novembro de 2025
<b>Garuva</b>	44/2021	01 de junho de 2021	30 de agosto de 2025
<b>Guaramirim</b>	04/2021	01 de janeiro de 2021	31 de dezembro de 2024
<b>Itapoá</b>	01/2021	03 de agosto de 2021	04 de julho de 2025
<b>Jaraguá do Sul</b>	781/2022	29 de novembro 2022	18 de janeiro de 2025
<b>Joinville</b>	038/2021	29 de abril de 2021	29 de abril de 2025
<b>Massaranduba</b>	02/2021	01 de fevereiro de 2021	31 de janeiro de 2025
<b>Piên</b>	026/2021	01 de julho de 2021	01 de julho de 2025
<b>Rio Negrinho</b>	025/2021	24 de fevereiro de 2021	31 de dezembro de 2024
<b>São Bento do Sul</b>	073/2024	15 de outubro de 2021	30 de setembro de 2025
<b>São Francisco do Sul</b>	01/2021	09 de agosto de 2021	9 de agosto de 2025
<b>São João de Itaperiú</b>	15/2021	01 de novembro de 2021	11 de novembro de 2024
<b>Schroeder</b>	23/2024 (contratação própria)	24 de junho 2024	24 de dezembro de 2024

Os últimos aditivos de prorrogação encontram-se em anexo ao presente processo (id. ef26a8c9-ae3a-4af9-9537-f0b3bfd03251).

Torna-se, portanto, imperativo avaliar e efetivar a contratação de forma que não haja descontinuidade nos serviços essenciais, minimizando os riscos operacionais e administrativos. Essa continuidade é vital para garantir que os serviços de saúde permaneçam acessíveis e eficazes durante todo o período de transição, assegurando que os novos gestores possam assumir suas funções sem enfrentar desafios adicionais relacionados à adaptação e treinamentos relativos a novos sistemas.

#### **IV. TROCA DE GESTÃO MUNICIPAL**

As eleições municipais ocorridas em outubro de 2024 e a conseqüente mudança na gestão administrativa nos municípios consorciados impõem uma necessidade adicional de cautela. A transição de gestão, aliada a troca do sistema de gestão em saúde, potencializa o risco de interrupção dos serviços essenciais durante o período de adaptação. Essa circunstância requer uma solução que não apenas assegure a continuidade do atendimento, mas que também minimize os impactos dessa troca de gestão.

#### **V. PARTICULARIDADES DO SISTEMA DE GESTÃO ATUAL, CONSIDERANDO O TEMPO EM QUE ESTE ENCONTRA-SE CONTRATADO**

O sistema de gestão em saúde atualmente utilizado pelos municípios consorciados tem suas raízes em um modelo implementado desde 2000 em alguns casos, como em Jaraguá do Sul. A implementação de um novo software implica em um aprendizado significativo, tanto para a equipe técnica quanto para os gestores. Além disso, a experiência acumulada com o sistema atual não pode ser subestimada, pois os profissionais estão familiarizados com suas funcionalidades, facilitando a operação cotidiana e a manutenção dos serviços de saúde.

A fim de exemplificar quantitativamente o arrazoado, considera-se o município de Joinville, a maior cidade dentre os municípios consorciados, esta que possui atualmente 54 Unidades Básicas de Saúde da Família (UBSFs) e 4 Serviços de Urgência e Emergência<sup>4</sup>, e, com relação à profissionais da saúde, aproximadamente 3.159<sup>5</sup> servidores.

Nessa seara, ainda que fosse possível implementar um novo software, isso demandaria um período considerável de adaptação e treinamentos intensivos para que a equipe técnica e os gestores dominem as novas ferramentas e processos, o que pode levar a um aumento temporário na carga de trabalho e a uma redução na eficiência operacional durante a fase de transição, o que causa grandes impactos negativos quando tratamos de saúde pública.

Ademais, a falta de familiaridade com o novo sistema pode resultar em um aumento na ocorrência de erros operacionais, que podem ter consequências críticas dos serviços de saúde.

Mas não é só isso, pois a empresa atual construiu o sistema operante em parceria com os municípios ao longo dos anos. Consequentemente, o sistema evoluiu para uma solução integral e personalizada para atender às exigências operacionais, legais e estratégicas da gestão de saúde pública no âmbito dos municípios em questão e do CISNORDESTE/SC. Isso reforça a singularidade da solução oferecida e a inviabilidade de competição no presente caso.

## VI. RISCOS INERENTES À TROCA DE UM SISTEMA DE GESTÃO EM SAÚDE

A migração para um novo sistema de gestão em saúde acarreta riscos substanciais, considerando as atividades inerentes ao sistema em questão, dotadas de grande potencial nocivo em caso de falha, que incluem a possibilidade de perda de dados críticos e inconsistências nas informações. Tais riscos são particularmente preocupantes em um contexto de saúde, onde a precisão e a integridade dos dados são essenciais para a tomada de decisões e para a prestação de cuidados adequados.

A interrupção temporária de serviços essenciais no âmbito da saúde constitui um risco operacional crítico, potencialmente paralisando setores fundamentais da saúde pública. Essa descontinuidade pode resultar em atrasos de atendimento, perda de referências temporais importantes e sobrecarga dos profissionais de saúde, que precisarão realizar registros manuais ou trabalhar com sistemas parcialmente funcionais.

Desse modo, a continuidade dos serviços deve ser priorizada, e a troca de sistemas durante uma transição de gestão pode exacerbar essas vulnerabilidades.

Desse modo, diante de todo o teor apresentado, considerando a natureza do objeto a ser contratado e a busca pelo atendimento dos princípios da legalidade, da eficiência, do interesse público, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segurança jurídica, da razoabilidade, da celeridade e da economicidade, entende-se como alternativa viável e juridicamente cabível a contratação direta, por inexigibilidade de

<sup>4</sup> PLANO MUNICIPAL DE PREPARAÇÃO E RESPOSTA A EMERGÊNCIAS EM SAÚDE PÚBLICA (PPR-ESP) 2023 - 2025  
<<https://www.vigilanciasanitaria.sc.gov.br/index.php/legisla-geral-2022.html?view=category&download=1308:ppr-esp-joinville&id=405:regional-de-saude-de-joinville>>

<sup>5</sup> Plano Melhorias anunciado pela Prefeitura vai ampliar a capacidade de atendimento na Saúde de Joinville.  
<<https://www.joinville.sc.gov.br/noticias/plano-melhorias-anunciado-pela-prefeitura-vai-ampliar-a-capacidade-de-atendimento-na-saude-de-joinville/>>

licitação, da empresa atualmente contratada, que demonstrou exclusividade técnica na prestação do serviço, conforme permitido pela Lei 14.133/2021.

Demais informações e justificativas acerca dos fatos apresentados também foram objeto do Despacho integrante do presente Processo Administrativo (id. 47c8af7a-4e69-4fb2-91b9-b7c735dee91a).

Ademais, considerando tratar-se de uma compra compartilhada que atenderá o CISNORDESTE/SC e os municípios consorciados e, cada ente possuindo sua autonomia e suas peculiaridades administrativas e de gestão, considera-se como melhor alternativa a utilização do instrumento auxiliar de REGISTRO DE PREÇOS, instrumento que possibilita a centralização do processo de compra, permitindo a adesão conforme as necessidades de cada município consorciado.

Dentre as vantagens da utilização do Registro de Preços estão:

- 1. Flexibilidade de Adesão:** Cada município pode aderir ao Registro de Preços conforme suas necessidades e peculiaridades, respeitando sua autonomia administrativa, podendo contratar ou não os módulos opcionais acessórios.
- 2. Padronização:** Assegura a uniformidade da solução adotada, facilitando a integração e o suporte técnico.
- 3. Contratos Individuais:** Cada município pode formalizar seu contrato de prestação dos serviços, conforme suas especificidades.

Desse modo, o registro de preços, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74 c/c art. 78 e § 6º da art. 82, da Lei nº 14.133, de 01 de Abril de 2021, para contratação dos serviços de fornecimento de software de gestão em saúde, com interfaces web, na modalidade de SaaS, acessível via Internet, para atender ao CISNORDESTE/SC e aos municípios consorciados, da atual solução oferecida pela empresa OLOS TECNOLOGIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 85.260.354/0001-28, demonstra ser a solução mais viável e juridicamente cabível, atendendo o compromisso da administração pública com a eficiência, a economicidade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, e garantindo que as necessidades dos municípios sejam atendidas de maneira eficaz e contínua.

Essa viabilidade está devidamente demonstrada para o CISNORDESTE/SC e para os municípios de Balneário Barra do Sul, Barra Velha, Campo Alegre, Corupá, Garuva, Guaramirim, Itapoá, Jaraguá do Sul, Joinville, Massaranduba, Piên, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, São João de Itaperiú e Schroeder, que já utilizam a solução atualmente contratada.

**Todavia, ante todo o exposto, cumpre salientar o que segue referente ao município de Araquari.**

Atualmente, em que pese manifestado a intenção de registro de preços para participação da presente contratação, o município de Araquari não possui contrato ativo com a atual fornecedora do sistema de gestão em saúde, que atende aos demais 16 municípios consorciados.

Nessa seara, não adentrando ao mérito da intenção ou não da troca do sistema que atualmente o município utiliza, a contratação nos moldes da inexigibilidade diante das justificativas apresentadas não enquadra-se ao município de Araquari, visto que não estão presentes as peculiaridades e riscos evidenciados e que justificam a inexigibilidade em tela.

Nesses termos, vislumbra-se como necessário, diante de todos os fatos apresentados e da urgência inerente da contratação em tela, a não inclusão do município de Araquari na contratação, se confirmada a adoção da modalidade de inexigibilidade.

Diante desse fato, em momento oportuno, deverá ser realizada a comunicação à Autoridade Competente do município de Araquari, cientificando-o e expondo os motivos que justificam a ausência de sua inclusão como órgão participante na contratação em tela.

Por fim, conforme apresentado na justificativa do Documento de formalização de demanda, atualmente, o CISNORDESTE/SC já utiliza software para gestão das atividades de credenciamento, regulação, agendamento e faturamento, bem como para gestão de Atas de Registro de Preços oriundas de registro de preços de medicamentos o qual encontra-se próximo do seu findo contratual.

O segundo software mencionado, sendo o de gestão de Atas de Registro de Preços, o mesmo não integra-se ao software para gestão das atividades de credenciamento, regulação, agendamento e faturamento, caracterizando-se como objeto distinto.

Desse modo, demonstra-se interessante a realização de processo de contratação distinto, dedicado à especificação individualizada da necessidade, da operacionalidade e das funções inerentes ao sistema, bem como do modo de contratação aplicável ao caso concreto. A contratação separada permite uma análise mais detalhada das necessidades operacionais e técnicas de cada sistema, garantindo que o software adquirido esteja alinhado com os objetivos e peculiaridades de cada função.

#### **6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (art. 18, § 1º, VI, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).**

**6.1.** Para fins de estimativa preliminar do valor da contratação, considera-se o valor homologado do Pregão Presencial, para Registro de Preços, n.º 010/2020 - CISNORDESTE/SC, de mesmo objeto [R\$ 4.966.222,92 (quatro milhões novecentos e sessenta e seis mil duzentos e vinte e dois reais e noventa e dois centavos)], reajustado pelo INCP acumulado (11/2020 à 10/2024 - Calculadora do INPC - IBGE), o valor global estimado totaliza **R\$ 6.397.446,15 (seis milhões trezentos e noventa e sete mil quatrocentos e quarenta e seis reais e quinze centavos).**

### Resultado da Correção pelo INPC (IBGE)

Dados básicos da correção pelo INPC (IBGE)	
<b>Dados informados</b>	
Data inicial	11/2020
Data final	10/2024
Valor nominal	R\$ 4.966.222,92 ( REAL )
<b>Dados calculados</b>	
Índice de correção no período	1,28819150
Valor percentual correspondente	28,819150 %
Valor corrigido na data final	R\$ 6.397.446,15 ( REAL )

Cálculo realizado no **Banco Central do Brasil - Calculadora do Cidadão**. Acesso em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>

Cumpra salientar que o valor estimado da contratação será criteriosamente pormenorizado e definido através de estudo próprio, posteriormente instruído nos autos<sup>6</sup>.

### III – SOLUÇÃO ESCOLHIDA

#### 7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (art. 18, § 1º, VII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

##### 7.1. DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

**7.1.1.** Considerando a busca pela satisfação da demanda do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados, a viabilidade técnica, jurídica e econômica, a solução que se mostrou viável e vantajosa é a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para o registro de preços de serviços de fornecimento de software de gestão em saúde, com interfaces web, na modalidade de SaaS, acessível via Internet, da atual solução que atende ao CISNORDESTE/SC e aos municípios consorciados, oferecida pela empresa OLOS TECNOLOGIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 85.260.354/0001-28, com fundamento no art. 74 c/c art. 78 e § 6º da art. 82, da Lei nº 14.133, de 01 de Abril de 2021.

##### 7.2. DA JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DA SOLUÇÃO

###### JUSTIFICATIVA TÉCNICA

**7.2.1.** A decisão de proceder com a contratação por inexigibilidade de licitação para o fornecimento de software de gestão em saúde se fundamenta em uma análise criteriosa das circunstâncias que caracterizam a inviabilidade de competição. A especificidade técnica e a complexidade do objeto, que culminaram na impossibilidade de aferição de um valor estimado, aliadas à urgência imposta pelo término iminente dos contratos vigentes e à transição de gestão nos municípios consorciados, justificam plenamente essa abordagem.

<sup>6</sup> **Instituto Nacional de Contratação Pública – INCP. ENUNCIADO 3.** A estimativa do valor da contratação constante do Estudo Técnico Preliminar, que está relacionada à escolha da solução do que a definição de um preço de referência, não precisa seguir estritamente todas as regras definidas pelo artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, permitindo a opção por aferições mais simples, quando cabível. (Aprovado por unanimidade)

A inviabilidade de competição é evidenciada pela especificidade das funcionalidades requeridas, pelos riscos evidentes de transição do sistema de gestão e pela iminente ausência de fornecedores alternativos que atendam integralmente às necessidades identificadas pelos municípios. A pesquisa de mercado infrutífera, que resultou na obtenção de apenas um orçamento válido, reforça a especificidade técnica da solução atualmente utilizada e ofertada pela atual prestadora de serviços.

Ademais, a escolha da solução de software de gestão em saúde na modalidade SaaS (Software as a Service) se fundamenta na necessidade de oferecer uma plataforma que seja acessível via internet, com interfaces web intuitivas e que atenda à diversidade e à extensão geográfica dos municípios consorciados do CISNORDESTE/SC. O modelo SaaS possibilita a implementação rápida e sem a necessidade de infraestrutura local robusta, simplificando o gerenciamento, a manutenção e a segurança, que são providos pela contratada. Além disso, essa modalidade garante alta disponibilidade, escalabilidade e atualizações contínuas, assegurando que o sistema permaneça alinhado com as demandas dinâmicas da gestão em saúde pública. A interoperabilidade oferecida pelo SaaS facilita a integração com outros sistemas, o que é vital para a continuidade e eficiência das operações do consórcio e dos municípios consorciados.

### JUSTIFICATIVA ECONÔMICA

**7.2.2.** A opção pelo modelo de software de gestão em saúde na modalidade SaaS (Software as a Service) representa uma solução economicamente vantajosa, ao eliminar a necessidade de grandes investimentos iniciais em infraestrutura tecnológica, como servidores e sistemas de backup, e ao permitir que os custos sejam diluídos ao longo do tempo mediante pagamento por assinatura. Este modelo, possibilita ao CISNORDESTE/SC e aos municípios consorciados um controle mais eficiente e previsível do orçamento. A contratação por Registro de Preços garante a flexibilidade necessária para adequar a contratação à demanda real dos municípios, permitindo contratações adicionais conforme as necessidades aumentam, sem comprometer o orçamento.

Ademais, a inexigibilidade para a continuidade da contratação da solução atual resulta em economicidade, especialmente no que diz respeito à desnecessidade de treinamento extensivo dos servidores e à mitigação de problemas operacionais, e a paralisação dos serviços deles decorrentes, em função da inexperience na utilização de um novo sistema.

### 7.3. DA MANUTENÇÃO, SUPORTE E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

**7.3.1.** A **CONTRATADA** deverá garantir a prestação de serviços de manutenção corretiva, evolutiva e legal, durante toda a vigência do contrato, a fim de assegurar a continuidade operacional do sistema.

**7.3.1.1.** As atualizações de software e patches de segurança, bem como o serviço de manutenção evolutiva legal, deverão ser realizadas sem custo adicional para a **CONTRATANTE**, e em conformidade com as melhores práticas de mercado e normativas de segurança.

**7.3.2.** O atendimento de suporte deverá estar disponível no horário das **07:00 (sete horas) às 12:00 (doze horas)** e das **13:30 (treze e trinta horas) às 17:00 (dezessete horas)** horas, de segunda a sexta feira (hora de Brasília), em dias úteis.

**7.3.2.1.** Suporte fora do horário previsto neste item poderá ser solicitado previamente, em caráter emergencial, pelo consórcio e/ou município consorciado **CONTRATANTE**.

**7.3.2.2.** A **CONTRATADA** deverá disponibilizar endereço de e-mail ou serviço online para recebimento de solicitações de suporte que venham a ocorrer fora do horário definido.

**7.3.2.3.** A contratada deverá atender a chamados com diferentes níveis de criticidade, com prazos específicos para resolução, que serão definidos no Termo de Referência.

**7.3.2.4.** Para fins de definição de dias úteis e feriados, deverão ser considerados os calendários dos municípios consorciados e do município sede do consórcio.

#### **7.4. DA GARANTIA DO OBJETO**

**7.4.1** A **CONTRATADA** deverá oferecer garantia plena sobre o funcionamento do software durante todo o período contratual.

**7.4.1.1.** Essa garantia deve cobrir qualquer falha de funcionamento, assegurando a continuidade do serviço sem custos adicionais para o contratante.

**7.4.1.2.** Caso haja necessidade de correção ou ajustes devido a falhas no software, estes devem ser realizados sem ônus e com prazos pré-definidos para a sua conclusão, de forma a minimizar impactos nas atividades de saúde pública.

#### **7.5. DO SISTEMA ESTRUTURANTE**

**7.5.1.** Defini-se o presente sistema como estruturante devido ao seu papel fundamental no planejamento, coordenação e execução das ações de saúde dentro do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados.

O sistema de gestão em saúde pública fornece a infraestrutura essencial para integrar processos, dados e serviços, e garante que as atividades relacionadas à saúde pública sejam executadas de forma eficiente e eficaz. Essa integração permite o funcionamento das operações em diversos setores da saúde pública, sendo fundamental para o sucesso das políticas de saúde e para o atendimento pleno das necessidades dos municípios.

#### **7.6. DAS ESPECIFICAÇÕES GERAIS DA CONTRATAÇÃO**

**7.6.1.** Os serviços são comuns, de caráter continuado de sistema estruturante, sem fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

**7.6.1.1.** O sistema define-se como estruturante considerando ser fundamental e imprescindível para planejamento, coordenação e execução das ações do CISNORDESTE/SC e dos municípios consorciados.

**7.6.1.2.** O serviço é enquadrado como continuado tendo em vista que sua necessidade é permanente e contínua, sendo a vigência plurianual mais vantajosa considerando a otimização e celeridade dos fluxos e procedimentos de contratações anuais, desafogando os setores de compras e licitações com a repetição da demanda apresentada, bem como evitando eventuais interrupções da prestação do serviço.

**7.6.2.** O prazo de vigência da contratação será de até **5 (cinco) anos**, prorrogáveis por até **15 (quinze) anos**, na forma dos artigos 106 e 114 da Lei nº 14.133/2021.

**7.6.3.** A execução dos serviços deverá ser conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência posteriormente elaborado, sendo complementado pelo Edital e seus anexos, bem como pelo Termo de Contrato.

**7.6.4.** Não será admitida a adesão à ata por parte de órgãos não participantes, tendo em vista que essa será oriunda de uma contratação direta, conforme inc. II, § 3º do art. 86, da Lei n.º 14.133/21.

**7.6.5.** A contratação deverá observar os critérios e práticas sustentáveis aplicáveis, no que couber ao caso concreto, bem como a legislação e as normas específicas aplicáveis.

## 8. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO (art. 18, § 1º, VIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

**8.1.** Cumpre salientar que a contratação em tela, em que pese trata-se de um único objeto, seja ele um software de gestão em saúde, com interfaces web, na modalidade de SaaS, acessível via Internet, este possui vários módulos que fazem a composição de custos do sistema, estes podendo ser contratados individualmente pelo consórcio e/ou pelos municípios consorciados, a depender das necessidades individuais considerando sua autonomia e suas peculiaridades administrativas e de gestão.

Desse modo, considera-se a melhor alternativa o não parcelamento do objeto, sendo uma única empresa para fornecimento de todo o conjunto da solução, objetivando:

- I. **Integração:** Garantir que todos os módulos do sistema funcionem de forma integrada, permitindo uma comunicação eficiente entre os diferentes setores de saúde dos municípios consorciados e do consórcio. A integração plena facilita a troca de informações em tempo real, minimiza erros de compatibilidade e melhora a qualidade do atendimento prestado.
- II. **Uniformização:** Estabelecer um padrão de operação entre os municípios consorciados e o consórcio, o que facilita a gestão centralizada e a manutenção do sistema. A uniformização dos processos e da interface do usuário contribui para uma curva de aprendizado mais rápida e uma maior facilidade na capacitação dos profissionais envolvidos.
- III. **Simplificação de gestão:** Reduzir a complexidade administrativa ao lidar com um único fornecedor, facilitando a gestão de contratos, o acompanhamento da execução do serviço e a resolução de eventuais problemas. Isso também proporciona uma maior clareza na responsabilização pelo serviço prestado, o que é crucial para o sucesso do projeto.

## 9. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS (art. 18, § 1º, IX, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

**9.1.** A contratação do software de gestão em saúde para o Consórcio Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina - CISNORDESTE/SC e aos municípios consorciados visa alcançar a melhora na eficiência e qualidade dos serviços prestados aos municípios consorciados. A continuidade da utilização de um sistema integrado e moderno permitirá a contínua otimização dos processos administrativos, desde o credenciamento e regulação até o agendamento e faturamento, resultando em uma gestão mais ágil e precisa. A unificação de dados por meio de um prontuário eletrônico único garantirá maior segurança e acessibilidade às informações dos pacientes, facilitando o acompanhamento contínuo e a prestação de um atendimento mais personalizado e eficaz.

Além disso, espera-se que a transparência na gestão e o controle sejam amplamente fortalecidos, promovendo uma governança mais aberta e participativa. Com ferramentas avançadas de monitoramento e auditoria, bem como relatórios personalizados e análises em tempo real, a administração poderá tomar

decisões estratégicas com base em dados concretos e atualizados. A melhoria no controle dos gastos públicos, aliada à eficiência operacional, contribuirá para uma melhor utilização dos recursos disponíveis, aumentando a resolutividade dos serviços e, conseqüentemente, a satisfação dos munícipes e a qualidade da assistência em saúde oferecida pelo consórcio e pelos municípios consorciados.

**10. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES (art. 18, § 1º, XI, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)**

**10.1.** Não identifica-se, no caso em tela, contratações correlatas e/ou interdependentes.

**10.2.** Todavia, nos termos do Despacho Id. ca346f73-6dcf-4c66-b552-b8b864f2bd69, anexo aos autos, identifica-se a futura necessidade de avaliação, junto aos municípios consorciados, da contratação dos serviços de Técnico Residente, que mantém relação com a presente contratação do software de gestão em saúde na modalidade SaaS, porém, não demonstrando-se como interdependente da contratação em tela.

**11. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO (art. 18, § 1º, X, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)**

**11.1.** Não se identifica a existência ou a necessidade de providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato.

Todavia, conforme anteriormente justificado, demonstra-se interessante a realização de processo de contratação distinto para o sistema de gestão de Atas de Registro de Preços, dedicado à especificação individualizada da necessidade, da operacionalidade e das funções inerentes ao sistema, bem como do modo de contratação aplicável ao caso concreto.

**12. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E RESPECTIVAS MEDIDAS MITIGADORAS (art. 18, § 1º, XII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)**

**12.1.** A potencial contratada deverá observar, além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos no presente Estudo Técnico Preliminar e posteriormente no Termo de Referência, os critérios e práticas sustentáveis aplicáveis ao caso concreto, conforme o objeto e sua composição, bem como a legislação e as normas específicas aplicáveis.

**12.2.** Durante a execução do objeto, a contratada deverá, quando aplicável, fomentar políticas de sustentabilidade, que tem por finalidade fomentar o equilíbrio entre os critérios ambiental, social, econômico e de governança, visando o atendimento ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

**13. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DA NECESSIDADE A QUE SE DESTINA (art. 18, § 1º, XIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)**

**14.1.** Considerando os aspectos técnicos, operacionais, orçamentários e a adequação às necessidades identificadas, conclui-se que a contratação através da solução proposta é plenamente adequada e viável.

Joinville, 06 de dezembro de 2024

**RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO**

**Douglas Emanuel Schmitz Pereira**  
Gestor de Licitações e Contratos

\* Documento retificado. Original criado em 24/08/2024 (id. 0dbbd194-e9ae-4558-a837-304e5eff1e8b);  
1º retificação em 27/09/2024 (id. 84203ecf-897f-45f5-a7c5-4114dca09c2e);  
2º retificação em 25/11/2024 (id. 041ecc18-7fd7-4335-96e9-50324279a0aa).

