



Referência: Processo nº 202500055000866

Interessado: INDUSTRIA QUIMICA DO ESTADO DE GOIAS S.A.

Assunto: Chamamento Público nº 01/2026-IQUEGO.

PARECER IQUEGO/AJ-18519 Nº 9/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2026. PARCERIA EMPRESARIAL. ANÁLISE JURÍDICA DE VIABILIDADE. NÃO ATENDIMENTO INTEGRAL DAS EXIGÊNCIAS DO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. INEXISTÊNCIA DE AFE VIGENTE. FRAGILIDADES NA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE PRODUTIVA, ESTRUTURA FABRIL E CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. DESPROPORÇÃO ENTRE PATRIMÔNIO DA PROPONENTE E VOLUME NEGOCIAL PROJETADO. INSEGURANÇA JURÍDICA PARA FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA. IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA PROPOSTA. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS CABÍVEIS.

RELATÓRIO

A Assessoria Jurídica da IQUEGO foi instada a se manifestar nos presentes autos por intermédio do Despacho nº 303/2026 – GAB (*Evento* 86908977), acerca das providências subsequentes relacionadas ao Chamamento Público nº 001/2026.

Verifica-se nos autos a realização do referido chamamento público, instaurado para seleção de parceiro privado destinado à celebração de parceria empresarial com a IQUEGO, voltada à produção, fornecimento, exploração comercial conjunta e distribuição de produtos para a saúde.

Constam dos autos o Termo de Referência do certame (*Evento* 85294317), Edital nº 01/2026 (*Evento* 85356674), a proposta comercial/projeto apresentado pela empresa (*Evento* 86394406), a ata da comissão técnica (*Evento* 86626497), a errata posterior de reavaliação (*Evento* 86828248), e o termo de homologação e adjudicação (*Evento* 86906120).

A ata inicial registrou pontuação final de 73 pontos, ao passo que a errata posteriormente corrigiu a avaliação para 44 pontos, pontuação esta adotada no termo de homologação. Consta, ainda, da ata, que a SAFE MEDICAL foi a única empresa a apresentar documentação no prazo do chamamento.

É breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A consulta jurídica deve limitar-se à análise da viabilidade jurídica da formalização pretendida, sem substituição do juízo técnico, econômico ou gerencial dos setores competentes. Todavia, quando os próprios documentos técnicos dos autos revelam inconsistências objetivas entre o que o Termo de Referência exigiu e o que a documentação efetivamente comprovou, tais elementos passam a ter inequívoca repercussão jurídica, pois afetam a validade da habilitação, a motivação do ato administrativo e a segurança da futura contratação.

A Lei nº 13.303/2016 estabelece, como regra, a licitação para as contratações das empresas estatais, mas admite hipóteses de inaplicabilidade do procedimento licitatório, dentre elas os casos em que a escolha do parceiro esteja associada às suas características particulares, vinculada a oportunidade de negócio definida e específica, desde que justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

No caso presente, o próprio Termo de Referência (*Evento 85294317*) enquadra o ajuste pretendido como parceria empresarial de natureza comercial e estratégica, assentada em exploração conjunta do mercado, compartilhamento de riscos e participação nos resultados, além de expressamente indicar a utilização do chamamento público como instrumento de identificação do parceiro para posterior celebração de oportunidade de negócio.

Em tese, portanto, o desenho jurídico do ajuste é compatível com o regime do art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016^[1], não se tratando de contrato administrativo comum de fornecimento.

O ponto central, todavia, não está na licitude abstrata da modelagem, mas sim na suficiência concreta da proposta apresentada para demonstrar atendimento ao Termo de Referência e, sobretudo, para evidenciar que a parceira escolhida reúne condições particulares aptas a justificar sua seleção e a robustez necessária para suportar a execução do negócio. E é exatamente nesse aspecto que os autos revelam fragilidades relevantes.

O Termo de Referência exigiu, no item 5.4, que o Plano de Negócio preliminar contivesse, no mínimo, análise de mercado, custos e margens projetadas, previsão de demanda, estratégia comercial conjunta, estimativa de resultados compartilhados e avaliação e mitigação de riscos.

5.4 - Plano de Negócio

5.4.1 - O proponente deverá apresentar Plano de Negócio Preliminar, contendo:

5.4.1.1 - Análise de mercado;

5.4.1.2 - Custos e margens projetadas;

5.4.1.3 - Previsão de demanda;

5.4.1.4 - Estratégia comercial conjunta;

5.4.1.5 - Estimativa de resultados compartilhados;

5.4.1.6 - Avaliação e mitigação de riscos.

Além disso, no item 10, determinou que a proposta comercial explicitasse o detalhamento dos custos estimados, a estimativa da margem de retorno da IQUEGO, a demonstração da capacidade de produção das unidades fabris, o dimensionamento da equipe técnica e da mão de obra, e a estratégia comercial prevista.

10 - Proposta Comercial

10.1 - As empresas interessadas deverão apresentar uma Proposta Comercial estruturada na forma de um Plano de Negócios, contendo, no mínimo, os seguintes elementos e

informações:

10.2 - Detalhamento de todos os custos estimados envolvidos, tanto do lado do Parceiro Privado quanto da IQUEGO, para viabilização da parceria. Deve ser explicitado, por exemplo, quais custos de produção, custos de insumos (matéria-prima, materiais de embalagem) e demais despesas operacionais caberão ao parceiro, bem como eventuais custos a serem assumidos pela IQUEGO (se houver);

10.3 - Estimativa da margem de retorno ou lucro projetada para a parceria, indicando a expectativa de ganho financeiro da IQUEGO na comercialização dos produtos. Essa estimativa poderá ser apresentada na forma de percentual sobre os custos ou valores absolutos esperados, devendo ser fundamentada em premissas de mercado (preços de venda ao SUS, volumes de venda estimados etc.);

10.4 - Demonstração da capacidade de produção das unidades fabris envolvidas na parceria, incluindo o volume mensal ou anual que o parceiro consegue produzir de cada item e a eventual possibilidade de expansão;

10.5 - Dimensionamento da equipe técnica e da mão de obra, considerando a qualificação necessária para a execução da parceria, em conformidade com a capacidade produtiva das plataformas;

10.6 - Estratégia comercial prevista, incluindo entendimento do mercado alvo (entes públicos), eventuais concorrentes ou produtos substitutos existentes no mercado público, política de preços sugerida e vantagens competitivas da solução proposta.

A proposta da SAFE MEDICAL (*Evento* 86394406) efetivamente contém análise de mercado, indicação do mercado-alvo, listagem dos produtos ofertados, estratégia comercial em linhas gerais e projeções de demanda mensal e anual, além de tabela de preços com aplicação de markup de 20% e estimativa global anual de R\$ 77.040.000,00 (setenta e sete milhões e quarenta mil reais), tomando como base uma demanda mensal estimada em R\$ 6.420.000,00 (seis milhões, quatrocentos e vinte mil reais).

Também se verifica referência genérica a “oportunidades e mitigação de riscos”, embora sem que dos documentos juntados se extraia, com a precisão exigida pelo TR, um modelo formal de compartilhamento de riscos, bônus, penalidades e resultados compartilhados entre as partes.

Essa percepção não decorre apenas de leitura crítica autônoma. Ela foi formalmente reconhecida pela própria Estatal. A errata de reavaliação (*Evento* 86828248) consignou, de forma expressa, que a empresa não comprovou capacidade produtiva compatível com a demanda estimada, tampouco demonstrou estrutura fabril e tecnológica adequada, histórico de fornecimento institucional regular por período mínimo de 24 meses, não comprovou PGRSS implementado, não atendeu integralmente ao item 5.4 do TR, não discriminou custos por produto, insumo e processo, não apresentou modelo formal de compartilhamento de riscos, bônus e penalidades, não comprovou experiência em fornecimento ao setor público/SUS, e não atendeu ao requisito de portfólio compatível com produtos registrados ou cadastrados. Ao final, a pontuação foi corrigida para 44 pontos.

Assim, à luz dos próprios documentos oficiais do processo, não é juridicamente seguro afirmar que a proposta tenha atendido integralmente ao mínimo material do Termo de Referência. O que se pode afirmar, com precisão, é

algo mais restrito: a errata registrou que a empresa “*atende às especificações técnicas do TR*” para fins obrigatórios de classificação, mas, ao mesmo tempo, reconheceu de forma explícita que a proponente deixou de comprovar diversos elementos centrais do plano de negócio e da capacidade operacional exigidos pelo instrumento convocatório.

Em outras palavras, houve reconhecimento administrativo de atendimento suficiente para classificação formal, porém não de atendimento integral aos elementos estruturantes exigidos pelo TR para robustez da parceria.

Há, ademais, um ponto sensível de elevada gravidade jurídica na fase de habilitação. O Termo de Referência exigiu, expressamente, como documentos de qualificação técnica, Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE, emitida pela ANVISA e **vigente**, bem como Certificado de Boas Práticas de Fabricação – CBPF igualmente **vigente**, relativo à linha de produção dos produtos objeto da parceria.

11.3.4 - Relativos à Qualificação Técnica:

11.3.4.1 - Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) emitida pela ANVISA, vigente, que habilite a proponente a fabricar produtos para saúde, e cópia do Alvará Sanitário ou licença de funcionamento expedido pela autoridade sanitária local competente, válido na data de apresentação;

11.3.4.2 - Cópia do Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF) emitido pela ANVISA, vigente, relativo à linha de produção dos produtos que são objeto da parceria.

Contudo, a ata da comissão registrou que a SAFE MEDICAL **ainda não possuía AFE**, em razão da necessidade de auditoria da Vigilância Sanitária Estadual para emissão de relatório de certificado de boas práticas, embora tenha consignado que as demais documentações sanitárias estavam regulares. À vista apenas dos documentos juntados, esse ponto não foi superado por prova posterior expressa.

Tal circunstância é especialmente relevante porque a ausência de AFE vigente, quando o próprio TR a exige na habilitação, não constitui mera irregularidade formal sanável. Trata-se de exigência vinculada à aptidão regulatória mínima da proponente para fabricar produtos para saúde. Logo, sem saneamento documental inequívoco desse ponto, a formalização da parceria fica juridicamente vulnerável, inclusive sob a ótica de controle interno e externo.

No campo econômico-financeiro, a cautela também deve ser reforçada. O Termo de Referência admite, corretamente, que empresa com menos de um exercício financeiro apresente balanço de abertura, e condiciona a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor estimado apenas para hipóteses em que os índices exigidos sejam inferiores a 1. O balanço juntado mostra ativo circulante de R\$ 122.857,42 e passivo circulante de R\$ 29.240,91, números que, em exame aritmético simples, não indicam de plano insuficiência de liquidez de curto prazo (*Evento 86394374*).

Isso significa que o baixo capital social, isoladamente considerado, não conduz automaticamente à inabilitação, sobretudo porque o TR admite balanço de abertura e vincula a exigência de capital mínimo complementar ao resultado dos índices contábeis. Não obstante, a desproporção concreta entre a dimensão patrimonial da empresa e o volume comercial projetado na própria proposta é objetiva e juridicamente relevante para a análise de risco do negócio.

A SAFE MEDICAL apresenta capital social de R\$ 50.000,00, patrimônio líquido de R\$ 93.616,51 e disponibilidade imediata de aproximadamente R\$ 49.327,14, ao passo que sua proposta projeta operação mensal de R\$ 6.420.000,00

e anual de R\$ 77.040.000,00. Em termos proporcionais, o valor anual projetado corresponde a cerca de 1.540 vezes o capital social e a cerca de 823 vezes o patrimônio líquido; já a projeção mensal corresponde a aproximadamente 130 vezes a disponibilidade imediata registrada em caixa/aplicações.

Essa desproporção não autoriza, por si só, a desclassificação automática, mas impede que se tenha por suficientemente demonstrada, sem diligências complementares, a capacidade econômico-financeira real da proponente para suportar a escala comercial que ela própria projetou, ainda mais quando a ata registra que todos os custos de produção seriam suportados pela parceira privada. Em negócios dessa natureza, a segurança jurídica da contratação não depende apenas de índices formais de liquidez, mas da aderência efetiva entre capacidade financeira, capacidade produtiva, estrutura regulatória e risco assumido.

Outro aspecto que merece ressalva é que a proposta da SAFE MEDICAL sustenta parte de sua atratividade comercial na afirmação de que os entes públicos poderiam adquirir os produtos diretamente da IQUEGO com fundamento no art. 75, IX, da Lei nº 14.133/2021. Essa premissa, entretanto, não substitui a demonstração exigida pelo regime efetivamente adotado nos autos, que é o da oportunidade de negócio previsto no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016.

Além disso, no contexto específico desta parceria, em que o próprio TR afirma não haver transferência de tecnologia industrial e mantém a fabricação integral a cargo do parceiro privado, o uso dessa tese como fundamento central da vantajosidade demanda extrema cautela, não podendo servir, isoladamente, como pilar jurídico-comercial do empreendimento.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que, embora a modelagem jurídica pretendida pela IQUEGO, em tese, possa enquadrar-se no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, a proposta apresentada pela empresa SAFE MEDICAL LTDA, no caso concreto, não reúne condições jurídicas suficientes para aprovação, uma vez que os documentos constantes dos autos evidenciam o não atendimento integral às exigências do Termo de Referência, inclusive no que se refere a requisito de habilitação técnica de caráter objetivo.

Registre-se, ainda, que, diante da existência de apenas uma participante no Chamamento Público nº 001/2026 e considerando que a proposta apresentada não demonstrou atendimento integral às exigências editalícias mínimas, inclusive quanto a requisito objetivo de habilitação técnica, mostra-se juridicamente possível o reconhecimento do certame como fracassado, caso a autoridade competente delibere pela inabilitação ou desclassificação da proponente. Subsidiariamente, ainda que assim não se entenda, os elementos constantes dos autos não conferem segurança jurídica suficiente para sustentação de adjudicação válida do objeto nas condições atualmente instruídas.

Consigne-se, por derradeiro, que a presente manifestação possui natureza exclusivamente jurídica, não substituindo a análise técnica, contábil, sanitária e econômico-financeira dos setores competentes.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para conhecimento e deliberação quanto às providências administrativas cabíveis.

[1] Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

[...]

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

[...]

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

GOIANIA, 15 de maio de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **OSEAS JONAS DE OLIVEIRA, Assessor (a) Jurídico (a)**, em 15/05/2026, às 16:27, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **88275684** e o código CRC **306A451D**.



Referência: Processo nº 202500055000866



SEI 88275684