

PARECER PGM Nº 735/2025

REFERÊNCIA	Memorando 119.344/2024
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Saúde
ASSUNTO	Aquisição de Medicamento / Decisão Judicial
PROCESSO	202411201978
BENEFICIÁRIO	JOÃO LUCAS DE CASTRO LISBOA

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL – ARTIGO 75, INCISO VIII DA LEI Nº 14.133/21 – CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL – DECISÃO JUDICIAL – CUMPRIMENTO – REGULARIDADE.

1. RELATÓRIO:

A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) encaminhou o presente processo à Procuradoria Geral do Município (PGM), solicitando parecer jurídico sobre a viabilidade de contratação emergencial visando ao atendimento de decisão judicial em favor da beneficiária identificada . As características da consulta são sintetizadas na tabela abaixo:

A	OBJETO	DUPILUMABE 300MG
B	QUANTIDADE	04 caixas
C	VALOR	R\$ 31.257,36 (trinta e um mil duzentos e cinquenta e sete reais e trinta e seis centavos)
D	AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR	SIM
E	DISPENSA ELETRÔNICA	SIM
F	PARECER TÉCNICO	SIM
G	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DECLARAÇÃO	SIM
H	AVISO DE	SIM

	CONTRATAÇÃO	
I	DOCUMENTAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL	SIM
J	JUSTIFICATIVA	SIM

Para a análise do presente feito foram juntados aos autos documentos devidamente virtualizados e inseridos no sistema 1DOC.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1 PARÂMETROS DA DISPENSA EMERGENCIAL

Pois bem, observa-se, , um caso de dispensa de licitação embasado no preceito normativo estampado no **artigo 75, inc. VIII da Lei nº 14.133/21**. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso

A partir disso, a jurisprudência do TCU aponta que “

De todo modo, a demonstração de tais circunstâncias emergenciais ou calamitosas devem estar apresentadas no termo de referência, que é o principal documento de planejamento da contratação emergencial, como se verá em item posterior².

Na mesma diretriz, Marçal Justen Filho aponta como pressupostos para a dispensa emergencial: **(a) demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano e (b) demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco**³.

Nessa linha, o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, apenas admite a dispensa emergencial se respeitadas restrições de três ordens:

OBJETIVA	TEMPORAL	SUBJETIVA
Limitar-se à “aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa”	Recair sobre “parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos”	Refere-se à vedação expressa constante do dispositivo para a recontração da mesma empresa com base em igual fundamento legal (dispensa de licitação para enfrentamento de situação emergencial ou calamidade pública).

Frise-se, por fim, que a aquisição em tela visa dar cumprimento a decisão judicial que não poderá ser recusada pela administração.

Quanto à pesquisa de preço do produto, a administração deve atentar para as recomendações contidas na decisão nº 20000 - PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, posteriormente alterada pela Decisão Interlocutória nº. 20213, referente ao Processo nº 053605/2017.

Ainda sobre o referido tema, o TCU, através dos Acórdãos 2.943/2013-P e 2.637/2015-P, entende que deve ser desconsideradas as informações cujos

¹ Acórdão nº 1.130/2019, Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, julgado em 5 de fevereiro de 2019.

² 4 NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba: Zênite, 2021, p. 64.

³ 8 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 294

preços se revelem evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

A contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade, requer a elaboração de um processo formal, que deve ser instruído pelos documentos elencados no Art. 72 da Lei 14.133/2021. Assim, cumpre a essa assessoria o dever de, no exercício do controle prévio de legalidade, aferir a observância dos requisitos do processo de contratação direta.

- a) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- b) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- c) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- d) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- e) razão da escolha do contratado;
- f) Justificativa de preço;
- g) autorização da autoridade competente.

A possibilidade de contratação direta não exime o administrador da busca pela proposta mais vantajosa, com valores compatíveis com os praticados no mercado, assim, todas as regras pertinentes à formação de preços devem ser obedecidas em todas as licitações.

Dispõe o art. 23 da Lei 14.133/21 que:

“

Em **relação à cotação de preços**, a Instrução Normativa CGM/PGM/SEPLOG nº 01/2023 estabelece, em seus artigos 8º e 13, os critérios e a metodologia para determinação do preço estimado, vejamos:

Art.8º. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado, consolidada em mapa comparativo, terá prazo de validade de até 06 (seis) meses e será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, preferencialmente empregados de forma combinada, ou de forma isolada mediante justificativa:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde, disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), obtidos no intervalo de até 06 (seis) meses de antecedência da data da publicação do edital ou do aviso de contratação direta, contendo a data de acesso;

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Municipal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, compreendidos no intervalo de até 06 (seis) meses de antecedência da data da publicação do edital ou do aviso de contratação direta, contendo a data e hora de acesso;

IV – pesquisa direta com, no mínimo, 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 06 (seis) meses de antecedência da data da publicação do edital ou do aviso de contratação direta; e/ou

V – pesquisa na base nacional ou estadual de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 01 (um) ano anterior à data da publicação do edital ou do aviso de contratação direta. █

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do caput deste artigo, devendo, em caso de impossibilidade, haver justificativa nos autos.

(...)

Art.13. O agente público poderá utilizar como métodos estatísticos para definição do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 8º desta Instrução, desconsiderados, mediante justificativa, os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, adotando os critérios descritos e fundamentados no processo administrativo.

Cumprе destacar que o **Ministério Público do Estado de Sergipe**, por meio da Promotoria de Justiça competente, no bojo do procedimento nº 2024.02.139.00000087 (Protocolo nº 44.491/2025), emitiu recomendação expressa ao Município de Aracaju e à Secretaria Municipal de Saúde, para que se promova a efetiva utilização do **Banco de Preços em Saúde – BPS** como ferramenta auxiliar na formação de preços de referência, de modo a garantir a correta análise das variáveis regionais que impactam os custos de aquisição de medicamentos.

No presente caso, observa-se que a pesquisa de preços foi conduzida em conformidade com os parâmetros estabelecidos no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 8º da Instrução Normativa Conjunta PGM/CGM/SEPLOG nº 001/2023, encontrando-se formalizada no **Relatório de Cotação (BPS – 27/05/2025)** na **Planilha Estimativa, ambos constantes na nota interna 28/05/2025**. As pesquisas contemplaram três referências:

- Preço de Compras Governamentais – PNCP (Município de Arujá/SP);
- Preços Manuais – Drogaria Dinâmica Aero Ltda;
- Preços Manuais – Onco Prod Distribuidora de Produtos Hospitalares e Oncológicos Ltda.

Os valores obtidos na pesquisa de mercado oscilaram entre **R\$ 10.702,15 (dez mil, setecentos e dois reais e quinze centavos)** e **R\$ 11.960,00 (onze mil, novecentos e sessenta reais)**, resultando na média aritmética de **R\$ 11.307,38 (onze mil, trezentos e sete reais e trinta e oito centavos)**, adotada como base para a estimativa do valor total de **R\$ 45.229,52 (quarenta e cinco mil, duzentos e vinte e nove reais e cinquenta e dois centavos)** para o quantitativo de **04 (quatro) caixas**, conforme consta nos documentos constantes do processo.

Por sua vez, o **Parecer Técnico emitido pela Rede de Assistência Farmacêutica (despacho 37)** atestou a regularidade sanitária da fornecedora **CM Hospitalar S.A.**, bem como a conformidade da proposta ao valor máximo de venda ao governo (CMED), com aplicação do CAP, registrando aprovação técnica do item.

Contudo, não se verificou no **Relatório de Cotação** a utilização de registros provenientes dessas regiões, nem foi apresentada nos autos justificativa para a ausência desse critério metodológico. Assim, embora a pesquisa tenha utilizado fontes oficiais e válidas, verifica-se uma lacuna formal quanto à motivação da não priorização regional, devendo ser objeto de ajuste procedimental para atendimento integral da recomendação ministerial.

Diante disso, recomenda-se que seja incluída na instrução do presente processo justificativa para a ausência de priorização de registros de preços provenientes de órgãos públicos das regiões Norte e Nordeste na pesquisa realizada.

Menciona-se, ainda, para fins de fundamentação, a necessidade de que o **Termo de Referência (despacho 30) e Justificativa Formal (despacho 39)** contenham indicação clara da correlação entre a quantidade adquirida (04 caixas do medicamento Dupilumabe 300mg) e o período de tratamento correspondente, bem como o fundamento técnico e assistencial que justifica a adoção desse quantitativo, assegurando aderência entre o objeto contratado, a necessidade terapêutica apresentada e o comando judicial que motivou a aquisição.

2.1 ANÁLISE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PREÇOS CMED NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE MEDICAMENTOS

A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), no exercício das competências legais que lhe são atribuídas, estabelece, por meio de normativas específicas, os preços máximos autorizados para a comercialização de medicamentos no território nacional, constituindo parâmetro regulatório de observância obrigatória tanto para o setor privado quanto para as aquisições públicas.

Nos presentes autos, verifica-se que a documentação instrutória contempla a **Planilha Estimativa de Preço (nota interna 28/05/2025)** com cotações obtidas junto ao mercado, bem como a comprovação de compatibilidade com o valor máximo de venda ao governo fixado pela CMED, observando-se o parâmetro regulatório aplicável à aquisição de medicamentos por entes públicos. A estimativa média apresentada demonstra convergência

com as referências utilizadas (Preços de Compras Governamentais e Preços Manuais), conforme planilha juntada aos autos.

No tocante à proposta comercial apresentada pela empresa **CM Hospitalar S.A. (nota interna 15/10/2025)**, observa-se que foram atendidas as especificações constantes do **Termo de Referência**, com oferta do medicamento Dupilumabe 300mg, seringa preenchida com sistema de segurança e embalagem contendo duas unidades, marca Dupixent®, em conformidade com as exigências técnicas do processo. A proposta final aponta valor total de **R\$ 31.257,36 (trinta e um mil duzentos e cinquenta e sete reais e trinta e seis centavos)** para o quantitativo de **04 (quatro) caixas**, com validade, condições de entrega, conformidade sanitárias e garantias indicadas nos autos.

Conforme o Parecer **Técnico emitido pela Rede de Assistência Farmacêutica – REAFI, datado de 16/10/2025 (despacho 38)**, foi constatado que a proposta ofertada pela empresa supramencionada atendeu plenamente aos requisitos técnicos e documentais exigidos, tendo sido apresentada a documentação sanitária pertinente (AFE, Licença Sanitária e Atestado de Capacidade Técnica). O parecer registra, ainda, que o valor proposto se encontra dentro do valor máximo de venda ao governo estabelecido pela CMED, motivo pelo qual o item foi aprovado para aquisição.

Diante desse conjunto probatório, constata-se que a contratação observou o requisito legal de compatibilidade entre o preço ofertado e o valor teto regulatório, conforme normas de precificação impostas pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. Assim, restou demonstrada a regularidade do valor adjudicado, atendendo ao parâmetro obrigatório para aquisição pública, em conformidade com a legislação sanitária e regulatória vigente.

3. VERIFICAÇÃO:

O presente tópico é dedicado à **verificação a conformidade do processo em tela**, referente à dispensa de licitação fundamentada no **Art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021**. A aplicação da tabela abaixo tem como objetivo assegurar que todos os **requisitos essenciais** para a contratação direta em emergências ou calamidades públicas estejam devidamente observados e documentados no processo. Nesse sentido:

ITEM	REQUISITO	CONFORMIDADE
1	Conforme a Lei nº 14.133/21 (Art. 75, VIII) e	SIM

	Jurisprudência/Doutrina	
2	Caracterização da urgência que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.	SIM
3	Demonstração da impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança.	SIM
	Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano.	SIM
4	Demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco.	SIM
5	Limitar-se à aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.	SIM
6	Recair sobre parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade.	INAPLICÁVEL
7	Vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.	INAPLICÁVEL
8	Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.	SIM
9	Estimativa de despesa, calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/21.	SIM
10	Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.	SIM
11	Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.	SIM
12	Razão da escolha do contratado.	SIM
13	Justificativa de preço.	SIM
14	Autorização da autoridade competente.	SIM

15	Busca pela proposta mais vantajosa, com valores compatíveis com os praticados no mercado.	SIM
16	Valor estimado da contratação compatível com os valores praticados pelo mercado (Art. 23, Lei nº 14.133/21).	SIM
17	Pesquisa de preços realizada com um ou mais dos parâmetros da IN CGM/PGM/SEPLOG nº 01/2023 (preferencialmente combinados, ou com justificativa para uso isolado).	SIM
18	Priorização dos parâmetros dos incisos I e II do art. 8º da IN Conjunta PGM/CGM/SEPLOG nº 001/2023, ou justificativa para a impossibilidade.	SIM
19	Validade da pesquisa de preços (mapa comparativo) de até 6 meses.	SIM
20	Método estatístico (média, mediana ou menor valor) utilizado para definição do preço estimado, incidindo sobre 3 ou mais preços, desconsiderando valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados (com justificativa).	SIM
21	Desconsideração de preços evidentemente fora da média de mercado para evitar distorções.	SIM
22	Autorização do ordenador de despesa.	SIM
23	Indicação de dotação orçamentária com saldo suficiente para suportar toda a despesa.	SIM
24	Descrição sucinta e clara do objeto.	SIM
25	Justificativa técnica.	SIM
26	A aquisição visa dar cumprimento a decisão judicial inescusável pela administração.	SIM

4. CONCLUSÃO:

Em conclusão, **OPINAMOS FAVORAVELMENTE** à contratação emergencial sob análise, desde que sejam observadas as medidas cautelares a seguir:

- Que seja retificado o item 11.2.3 do Termo de Referência (TR – Proc. nº 119.344/2024), onde consta referência ao “artigo 136 da Lei nº 14.131/2021”, devendo constar Lei nº 14.133/2021, corrigindo o erro material identificado;
- QUE seja retificado o valor por extenso constante do item 12.1 do Termo de Referência, onde se lê “QUARENTA E CINCO MIL, DUZENTOS E VINTE E DOIS REAIS E CINQUENTA E DOIS CENTAVOS”, devendo constar “QUARENTA E CINCO MIL, DUZENTOS E VINTE E NOVE REAIS E CINQUENTA E DOIS CENTAVOS”, para assegurar conformidade entre a expressão numérica (R\$ 45.229,52) e o valor escrito por extenso, eliminando erro material identificado;
- Que o Termo de Referência e a Justificativa Formal sejam complementados com indicação clara da correlação entre o quantitativo adquirido (4 caixas do medicamento Dupilumabe 300mg) e o período de tratamento correspondente, bem como o fundamento técnico e assistencial que justifica a adoção desse quantitativo, assegurando aderência entre o objeto contratado, a necessidade terapêutica apresentada e o comando judicial que motivou a aquisição;
- Que seja incluída, na instrução do presente processo, justificativa formal para a ausência de priorização de registros de preços provenientes de órgãos públicos das regiões Norte e Nordeste na pesquisa realizada, em razão de tal critério constar recomendação ministerial vigente quanto à utilização do Banco de Preços em Saúde (BPS) com observância de variáveis regionais;
- Que seja verificada a validade das certidões negativas no momento da formalização do contrato ou emissão da ordem de fornecimento;
- Que seja verificado se a liminar já foi cumprida por outro ente público.

Aracaju/SE, 30 de outubro de 2025.

Ana Virgínia Ramos Conceição Mota.
Procuradora Municipal