



**SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO**

São Paulo, 07 de abril de 2025.

Ofício-Circular GS nº 14/2025

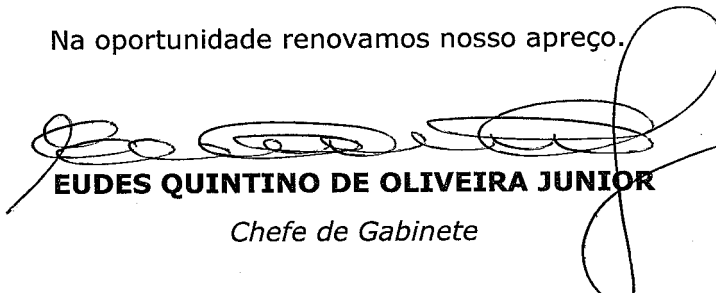
**Ref.- SEI 024.00036886/2024-28 – Parecer Referencial CJ
SS nº 12/2025 - DISPENSA DE LICITAÇÃO. Hipóteses de
aquisição direta, por dispensa de licitação, na forma
eletrônica, de medicamentos e insumos de saúde, com
entrega imediata. Lei Federal nº 14.133/2021.**

Senhor (a) Dirigente:

Cumprimentando-o (a) cordialmente levamos ao conhecimento de V.Sa. o teor do judicioso **Parecer Referencial CJ/SS nº 12/2025, devidamente referendado pelo douto Procurador do Estado Chefe da Consultoria Jurídica**, cujos termos, lastreados no disposto na **Resolução PGE nº 29, de 23-12-2015**, deverão orientar a conduta das Unidades da Pasta em processos e expedientes que tratam de situação idêntica às espelhadas no referido parecer referencial, ou seja, em que estejam presentes os pressupostos fáticos e jurídicos para os quais seja possível seguir a orientação ali traçada, e cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

A medida prestigia o princípio da eficiência, vindo ao encontro da racionalização do trabalho, razão pela qual deverá V.Sa., cientificar todas as Unidades vinculadas do teor do parecer em referência, destacado seu período de vigência apontado no item 87.

Na oportunidade renovamos nosso apreço.



EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JUNIOR
Chefe de Gabinete

Ilustríssimo (a) Senhor (a) Dirigente:

**NAJ, ATEC-GS, CAF, CCTIES, CCD, CGA, CGCSS, CGOF, CPS, CRH, CRS e CSS
FURP, HEMOCENTRO, ONCOCENTRO,
HC/FM-USP, HC/FM-RP, HC/FM-B, HC-FAMEMA**



GLBPC/JASO/ksc



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

PROCESSO: 024.00036886/2024-28

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER REFERENCIAL: CJ/SS n.º 12/2025

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. Hipóteses de aquisição direta, por dispensa de licitação, na forma eletrônica, de medicamentos e insumos de saúde, com entrega imediata:

A) com fundamento no artigo 75, inciso III, “a”, da Lei federal nº 14.133/2021, em razão de **pregão anteriormente deserto ou fracassado**; ou,

B) com fundamento no artigo 75, inciso VIII, da Lei federal nº 14.133/2021, em razão de emergência decorrente de:

b.1.) ordem judicial; ou

b.2) situação de emergência em saúde pública declarada por ato do Chefe do Poder Executivo.

Dispensa de encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica nos casos em que se verifique a identidade de pressupostos fáticos e jurídicos. Possibilidade de orientação jurídica uniforme nos casos que dependam de mera conferência de dados e/ou documentos que instruem os autos. Resolução PGE nº 29/2015. Observações quanto à instrução dos autos. Outras considerações. Vigência do Parecer Referencial fixada até 24/3/2026. Proposta de encaminhamento dos autos à Chefia de Gabinete para conhecimento da Administração e aplicação das orientações aqui inseridas aos casos idênticos e conferência dos processos em curso.

1. Trata-se de expediente inaugurado para elaboração de Parecer Referencial, conforme regras da Resolução PGE nº 29, de 23/12/2015. Com a entrada em vigor da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, doravante denominada NLLC, fez-se necessária a elaboração de parecer referencial sob a óptica dos incisos III, alínea “a”, e VIII, do artigo 75 do referido diploma, culminando no Parecer Referencial CJ/SS nº 13/2024.

2. O termo final de vigência do referido parecer referencial foi o dia 17/3/2025 cabendo, agora, renová-lo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

3. Portanto, este parecer referencial trata das hipóteses de dispensa de licitação abaixo listadas:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

(...)

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

(...)

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;

4. E é aplicável às aquisições de qualquer valor nas seguintes condições:

a) processadas na forma eletrônica;

b) de insumos e medicamentos, inclusive aqueles importados e aqueles à base de canabidiol; e

c) com entrega imediata.

É o relatório.

I – INTRODUÇÃO

5. Aplica-se o Parecer Referencial aos casos análogos que apresentem os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos e cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, implicando na dispensa de envio dos autos à Consultoria Jurídica.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

6. Os processos nos quais será utilizado o presente parecer referencial deverão ser instruídos pela Administração¹ com os documentos seguintes (além dos documentos referentes à contratação em si):

- a) cópia integral do presente Parecer Referencial; e,
- b) declaração da autoridade competente de que o caso concreto a ela submetido se enquadra, integralmente, nos parâmetros e pressupostos do presente Parecer Referencial, e que serão seguidas as orientações aqui contidas. (Anexo Único).

7. Os casos que extrapolem os limites da presente orientação ou em que a Administração vislumbre a ocorrência de alguma especificidade a demandar a imposição de requisitos excepcionais deverão ser submetidos à análise individualizada deste órgão consultivo.

8. Observo que:

- a) deverão ser consultados (e observados) no portal <https://compras.sp.gov.br/>, doravante denominado `portal`, os manuais que orientam o procedimento para a contratação pretendida;
- b) alguns documentos necessários à instrução do procedimento possuem modelo padronizado no portal (*toolkits*) e devem ser utilizados nas versões mais recentes disponíveis;
- c) a utilização dos modelos padronizados deve ser certificada nos autos mediante preenchimento da *Declaração de utilização_Minutas padronizadas*, também disponível no portal;
- d) há, no site <https://www.portal.pge.sp.gov.br/site-pge/> um “acesso rápido” denominado “minutas padronizadas da lei 14.133/2021” onde podem ser encontradas, na aba “material de apoio” as “Orientações Consolidadas SubG-Cons PGE/SP”, que devem ser consultadas; e,
- e) os processos SEI devem ser instruídos com cópia dos documentos gerados no sistema, citadas a fonte e versão utilizada.

¹ artigo 4º da Resolução PGE nº 29/2015.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

Autoridade competente

9. Enquanto não editado decreto regulamentar explicitando as competências para o exercício das atividades previstas na NLLC, deverão ser observados os decretos que tratam da organização administrativa e que regulamentavam as competências para os atos relativos a licitações e contratos regidos pela Lei federal nº 8.666/1993, em atenção ao artigo 189² da NLLC³.

10. Nesse sentido, o Parecer CJ/SAP nº 24/2024, aprovado pela Subprocuradoria Geral da Consultoria da PGE, sobre o exercício das competências previstas na NLLC.

11. É recomendável que a autoridade, ao permitir a contratação direta, indique expressamente em sua deliberação o dispositivo do decreto ou ato infralegal que fundamente sua competência para tanto, ainda que tal ato se refira às Leis federais nº 8.666/1993 e nº 10.520/2001.

12. Com relação à ratificação pela autoridade superior não há previsão legal dessa exigência no respectivo procedimento (em especial, no artigo 72 da NLLC).

13. Lembro que cabe à autoridade competente manifestar-se sobre todas as condições para a celebração da avença, notadamente quanto às justificativas, prazo de duração do ajuste, objeto da contratação, quantidades, prazos, condições e local de execução, garantia dos serviços, forma de pagamento, vigência contratual, obrigações e responsabilidades do contratante e da contratada, das sanções para o inadimplemento, garantia de execução contratual, regime de

² Art. 189. Aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

³ De acordo com as *Orientações Consolidadas Sub-Cons PGE/SP*, que tratam da APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, versão 1/2025 – 2.1.2025 -fl.9 .



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

execução dos serviços, devendo todas as disposições estar em conformidade com a NLLC, especialmente com seu artigo 18, no que couber.

Plano de contratações anual - Decreto nº 67.689, de 3 de maio de 2023.

14. Nos termos do artigo único da disposição transitória do decreto em testilha, a elaboração de plano de contratações anual pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica será facultativa no ano de 2023, **tornando-se obrigatória a partir do ano subsequente**. Assim, deverá haver manifestação da autoridade competente a propósito do tema. Veja-se que estão dispensadas de registro no PCA as hipóteses previstas nos incisos VI a VIII do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Deste modo, as previstas no inciso III, alínea “a”, do mesmo dispositivo não estão dispensadas de registro⁴.

Manifestação prévia do Secretário da Fazenda e Planejamento e do Secretário-Chefe da Casa Civil para a realização da despesa estimada.

15. Se o valor contratação for inferior a R\$ 20.000.000,00 nos termos do artigo 1º do Decreto nº 41.165/1996, com a redação que lhe deu o Decreto 67.590/2023, não será exigível manifestação prévia do Secretário da Fazenda e Planejamento e do Secretário-Chefe da Casa Civil para a realização da despesa estimada.

Planejamento da contratação

16. Em primeiro lugar, é recomendável que a autoridade competente, antes de iniciar o procedimento para contratação direta, determine seja verificado se os medicamentos/insumos de saúde que se pretende adquirir estão relacionados

⁴ É obrigatório que a Administração tenha elaborado plano de contratações anual (PCA) para 2025? Sim, observada a disciplina do 67.689/2023. Decreto nº A contratação submetida à análise da Consultoria Jurídica deverá constar do PCA, ressalvadas as exceções do decreto citado. Se não constar e não caracterizar exceção prevista no Decreto nº 67.689/2023, será necessária a revisão do PCA, nos termos do artigo 16, parágrafo único, daquele decreto. (idem fl. 52).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

em Sistemas de Registro de Preços eventualmente em vigor, eis que a aquisição poderá ser realizada por meio da respectiva ata.

17. Ultrapassadas as observações iniciais, registre-se que as contratações da Administração Pública, como regra geral, exigem a realização de procedimento licitatório prévio, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal⁵.

18. Com base na ressalva inserida nesse mesmo comando constitucional, o legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, discriminou as hipóteses em que a licitação pode ser dispensada ou é inexigível (artigos 74 e 75 da NLLC), sendo analisadas a seguir as que são objeto do presente parecer.

II - CONTRATAÇÃO QUE MANTENHA TODAS AS CONDIÇÕES DEFINIDAS EM EDITAL DE LICITAÇÃO REALIZADA HÁ MENOS DE 1 (UM) ANO, QUANDO SE VERIFICAR QUE NAQUELA LICITAÇÃO NÃO SURGIRAM LICITANTES INTERESSADOS OU NÃO FORAM APRESENTADAS PROPOSTAS VÁLIDAS

19. A primeira hipótese a ser analisada é a da alínea “a”, do inciso III, do artigo 75:

Art. 75. É dispensável a licitação: (...)

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados **ou** não foram apresentadas propostas válidas;

20. A respeito, ensina a doutrina⁶:

Para a regularidade na aplicação dessa dispensa de licitação, deve ter ocorrido prévio procedimento licitatório no qual não chegou a ocorrer a adjudicação, em razão de desinteresse dos licitantes.

(...)

4.2.4 Art. 75, inc. III - licitação realizada há menos de um ano

⁵ Art. 37 – (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁶ Ulisses Jacoby Fernandes, Jorge; Luiza Jacoby Fernandes, Ana; Jacoby Fernandes, Murilo. Contratação Direta Sem Licitação (pp. 189/192). Edição do Kindle.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

Na legislação anterior, verifica-se o silêncio da norma em relação ao decurso de tempo entre a licitação anterior e a contratação direta. Deveriam estar associadas ao exercício financeiro ambas as ocorrências? A nova legislação definiu com clareza que o prazo é de um ano da licitação anterior. A expressão não é precisa em relação ao prazo inicial de contagem, podendo ser a data de publicação do edital, ou data da homologação da decisão que declara deserta ou fracassadas a licitação, ou ainda da decisão que declara que não foi obtida a proposta válida. Como a lei não definiu, é razoável considerar que todas as opções interpretativas são válidas, permitindo-se ao gestor que delibere a respeito. (...) Requisitos para aplicação do inciso III, alínea “a”: a) ocorrência de licitação anterior; b) ausência de interessados; c) manutenção das condições ofertadas no ato convocatório anterior. A norma não mais exige, de forma expressa, o atendimento aos dois seguintes requisitos: a) risco de prejuízo caracterizado ou demasiadamente aumentado pela demora decorrente de processo licitatório; b) inevitabilidade do prejuízo, mediante contratação direta. Deixando de ser imperativo que a justificativa se concentre nesses dois requisitos, parece ainda lógico que o gestor público faça referência a essas razões. Pode, no entanto, apresentar outras.

4.2.7 Ausência de interesse

O requisito seguinte, para a hipótese da alínea “a”, é que a licitação procedida pela unidade não tenha gerado a adjudicação, em razão de: a) não terem comparecido licitantes interessados, hipótese denominada de “licitação deserta”; b) ter comparecido licitante sem a habilitação necessária; c) ter comparecido licitante habilitável, mas que não apresentou proposta válida. Essas duas últimas hipóteses também se denominam “licitação fracassada”. Há equivalência entre as três situações, porque não se pode acolher como “interessado” aquele que comparece sem ter condições jurídicas para contratar, ou fórmula proposta que não atende aos requisitos do ato convocatório. Não raro, pululam “aventureiros” e comerciantes inidôneos, não sendo o caso de coibir a aplicação desse dispositivo, em detrimento do interesse público, em razão de tais comportamentos.

III – DISPENSA PARA ATENDIMENTO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL

21. O dispositivo em análise neste item dispõe:

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;

22. A leitura desse dispositivo deve ser feita juntamente com a do §6º do mesmo artigo:

(...)

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

23. A ocorrência de situação emergencial nos termos acima descritos libera a Administração Pública da obrigação de realizar prévio procedimento licitatório, desde que consignado e demonstrado o fato que deu origem à necessidade.

24. Assim, incumbe à autoridade competente avaliar se a situação apontada nos autos efetivamente amolda-se a alguma das situações descritas no aludido inciso VIII do artigo 75, da NLLC, sendo apta a permitir a dispensa da realização de certame licitatório, demonstrando-a em sua deliberação.

25. Para tanto, deverá ter em conta que emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses, sendo que a demora nesse atendimento implicaria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Em outras palavras, deverá verificar se (a) a urgência realmente existe, e (b) avaliar se a contratação pretendida é a melhor possível nessas circunstâncias.

26. Veja-se que o dispositivo não é igual ao anterior, sendo mais **restritivo**.

27. Acerca da caracterização da situação emergencial que autorizaria a dispensa de licitação, Marçal Justen Filho⁷ ensina:

32.6) Pressupostos da contratação direta

Para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos essenciais, que são a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitar evitá-lo. É evidente que essa consideração simplificada comporta a identificação de outros elementos.

32.7) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano É preciso evidenciar, na situação concreta existente, os dados que demonstram o risco da consumação de danos irreparáveis ou de difícil reparação. A urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. (...)

A expressão “prejuízo” deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer “prejuízo” que autorize a dispensa de licitação. O prejuízo

⁷Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas (Portuguese Edition) (p. 1040). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

deverá ser irreparável. (...) O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. (...)

32.10) A adequação da solução A contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será instrumento adequado e eficiente para eliminar o risco. (...) Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos.

28. Assim, a atenção da Administração deve ser redobrada, notadamente diante da **proibição** de contratação de empresa já contratada com base no mesmo dispositivo⁸.

29. Em conclusão, as dispensas em razão de emergência tratadas neste tópico exigem a comprovação cumulativa da:

- (i) ocorrência de situação de emergência ou calamidade pública;
- (ii) necessidade de urgência no atendimento da situação;
- (iii) existência de risco à continuidade dos serviços públicos ou à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
- (iv) limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

⁸ Qual é a abrangência da vedação de “recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso” do inciso VIII do caput do artigo 75 da NLLC? Ao estabelecer vedação circunscrita à recontratação de fornecedor já contratado com base no disposto “neste inciso”, o inciso VIII do caput do artigo 75 da NLLC restringiu a proibição às hipóteses de contratação anterior celebrada com fundamento no inciso VIII do caput do artigo 75 da NLLC. E, de acordo com julgado do Plenário do STF de 09/09/2024 na ADI 6890/DF (divulgado no Comunicado GP nº 34/2024 do TCE/SP), a vedação à recontratação de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inciso VIII do caput do artigo 75 da NLLC, incide na recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de um ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação ou seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei, inclusive outra emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle por abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma. (ORIENTAÇÕES CONSOLIDADAS SUB-CONS PGE/SP Versão 1/2025- fl. 19)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

30. Frise-se que a dispensa fundamentada no inciso VIII impede:

- a) a prorrogação dos respectivos contratos; e,
- b) a recontração de empresa já contratada com base no disposto no mesmo inciso.

31. É oportuno lembrar que a apreciação das circunstâncias que qualificam determinada situação como de emergência envolve avaliação e está compreendida na discricionariedade do administrador, daí a importância da precisão da Justificativa Técnica e da demonstração de que não houve desídia, por parte do Administração.

32. E que a Administração deve se programar para que o procedimento preparatório para a realização de nova licitação visando substituir o contrato anterior seja iniciado com antecedência suficiente para seu encerramento tempestivo, considerando nesse cálculo os trâmites do processo a ser instaurado e a data em que necessita estar finalizado. O ajuste emergencial deverá conter cláusula resolutiva, a fim de que, por ocasião da conclusão da nova licitação, ocorra a extinção do ajuste emergencial sem ônus para as partes.

Aquisição de medicamentos/insumos para atender ordem judicial

33. Especificamente acerca da dispensa de licitação para aquisição de medicamentos, alerta Marçal Justen Filho⁹:

Suponha-se, por exemplo, uma aquisição de medicamentos a ser efetivada pela Administração Pública. Colocada a questão em termos gerais, nunca caberia a licitação. Sempre seria possível argumentar que a demora na aquisição de medicamentos traria prejuízos à saúde pública. Como decorrência, a aquisição de medicamentos nunca se sujeitaria a prévia licitação. A solução é claramente equivocada, eis que o fundamental consiste na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. Em

⁹Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas (Portuguese Edition) (p. 1041). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá à necessidade. O problema reside na impossibilidade de aguardar o tempo necessário à licitação para adquirir os remédios. A demonstração da necessidade concreta significa que a Administração deve indicar as quantidades adequadas de medicamentos para atender aos doentes e, se houver, as quantidades em estoque. Por outro lado, há hipóteses em que a natureza da prestação será compatível com a realização da licitação.

34. Diante disso, recomenda-se à autoridade competente que avalie se a situação apontada nos autos efetivamente corresponde ao conceito de situação emergencial, a permitir a dispensa da realização de certame licitatório, pois, no caso de atendimento à ordem judicial:

Não basta, no entanto, a existência da ordem judicial para legitimar-se a contratação direta. Será indispensável a configuração de situação concreta em que o prazo necessário à realização da licitação impedirá o atendimento à determinação judicial.¹⁰

35. Por exemplo, a Administração deverá verificar se o caso concreto não se enquadra na hipótese de inexigibilidade prevista no artigo 74, inciso I, comum em casos de medicamentos importados, ou, ainda, na hipótese de dispensa prevista na alínea “m” do artigo 75, da NLLC¹¹.

36. Deve haver atenção redobrada, especialmente em casos de medicamento importado, para que não sejam confundidas a marca do medicamento (seu nome) com a marca do fabricante, do exportador/importador ou representante comercial, dentre outros.

37. Caso a decisão judicial não preveja prazo de renovação do documento médico e a Administração entenda conveniente tal previsão para o planejamento de aquisição racional dos medicamentos/insumos, recomenda-se a adoção de medidas para alcançá-lo (tais como, expedir ofício ao juízo, solicitar diretamente ao interessado ou comunicar à Área do Contencioso Geral da PGE para que apresente a questão

¹⁰ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas (Portuguese Edition) (p. 1051). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

¹¹ Art. 75. É dispensável a licitação:

m) aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

no processo judicial).

38. Especial cautela deve ser adotada pela Administração para os casos que não tratem do atendimento inicial da decisão judicial e sim de fornecimento já incorporado à programação de dispensação desta Pasta, considerando que, nestas hipóteses, a configuração da emergência poderá ser mitigada em razão do tempo decorrido desde a prolação da decisão que se pretende cumprir.

39. Será preciso demonstrar as razões pelas quais a aquisição do medicamento/insumo deverá ser feita de forma emergencial, mesmo já estando incorporado ao cronograma de dispensação da Pasta.

Aquisição de medicamentos/insumos em razão de situação de emergência em saúde

40. A propósito, ensina a doutrina que¹²:

(...) o estado de calamidade pública e a “situação de emergência”, como a [...] situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação. Nesse sentido, aproxima-se da calamidade pública, pois o seu reconhecimento se faz por um ato administrativo formal, do qual participa o chefe do Executivo municipal, estadual ou distrital e o secretário especial de Políticas Regionais.

(...)

Portanto, a “situação de emergência” pode ser afirmada num processo de contratação, enquanto a calamidade somente após a declaração formal do chefe do Poder Executivo da respectiva esfera de governo, federal, estadual, municipal ou distrital.

(...)

Pelo exposto, verifica-se que, ao contrário do caso de emergência, não ocorre possibilidade de critério subjetivo ou discricionário, sem que o ato formal da declaração de calamidade pública se exteriorize. O disciplinamento federal da “situação de emergência” e da declaração de calamidade pública teve por escopo resguardar uma uniformidade no tratamento da matéria e, de certo modo, limitar o uso abusivo desse instrumento. Também a calamidade é circundada pelo aspecto da imprevisibilidade, mas admite-se que, se previsível e inevitável, justifique a contratação direta. Realmente, seria inaceitável que um fato previsível e evitável pudesse ser posteriormente utilizado como justificativa para a declaração de calamidade pública de modo repetitivo ou comum, sem que fosse apurada a responsabilidade pela falta de planejamento. Se tal situação ocorrer, deve ser realizada a contratação direta sem licitação e, posteriormente, apurada a responsabilidade. (...):

¹² Ulisses Jacoby Fernandes, Jorge; Luiza Jacoby Fernandes, Ana; Jacoby Fernandes, Murilo. *Contratação Direta Sem Licitação* (Portuguese Edition) (pp. 261-276). Edição do Kindle.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

[...] as situações de efetiva emergência continuam sendo contempladas pela nova lei que disciplina as licitações e as exceções que permitem a dispensa ou reconhecem a inexigibilidade do processo licitatório, desde que, devidamente fundamentado e comprovado o processo, não se admitindo como caso de urgência ou de emergência as situações que, previsíveis, não foram providenciadas a tempo pelo administrador, como no caso citado da ruptura de estoque mínimo. Se existe um controle de estoque, a ponto de saber qual o estoque mínimo, este tem um único objetivo: a reposição. Nesse caso, compete ao administrador providenciar a reposição antes que se chegue a um estoque que ofereça risco de interrupção das atividades, especialmente nos casos em que a interrupção oferecer riscos de prejuízo ou de perigo para pessoas ou para o patrimônio.

III – PROCEDIMENTO E INSTRUÇÃO DOS AUTOS

41. No Estado de São Paulo foi editado o Decreto nº 68.304, de 9 de janeiro de 2024, que dispõe sobre os procedimentos de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que tratam os artigos 74 e 75 da NLLC, que deverá ser observado por força de seu artigo 4º, inciso III¹³.

42. Esse decreto prevê que as dispensas eletrônicas podem ser realizadas com disputa ou sem disputa, sendo que, em regra a disputa deve ser utilizada nas hipóteses de contratação direta fundamentadas exclusivamente no valor previstas nos incisos I e II do artigo 4º deste decreto. Portanto, para os casos aqui tratados a regra é ausência de disputa.

43. Os documentos que deverão instruir os expedientes estão previstos no artigo 72, da NLLC:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

¹³ Artigo 4º - O procedimento de contratação direta por dispensa de licitação previsto neste decreto será adotado nas seguintes hipóteses: (...)

III - contratação de obras, serviços, incluídos os serviços de engenharia, e aquisição de bens, **nos termos dos incisos III e seguintes do "caput" do artigo 75** da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (destaquei).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

44. O Decreto nº 68.304/2024 praticamente repetiu esse rol de documentos. A diferença é que a NLLC estipulou que a estimativa de despesa deve ser calculada na forma de seu artigo 23, que, portanto, deverá ser observado. Para essa finalidade, foi editado o Decreto nº 67.888, de 17/8/2023, a ser obedecido.

45. Vejamos cada inciso do artigo 72 da NLLC.

(Inciso I) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo

46. O uso da expressão “e, se for o caso” poderia induzir à conclusão de que a legislação estaria dispensando o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, o termo de referência e o projeto básico ou executivo. O dispositivo deve ser interpretado com cautela, não devendo ser utilizado para dispensar, injustificadamente, os documentos ali enumerados.

47. Como consignado no Parecer Referencial nº 00005/2023/CGLIC/CONJUR-MGI/CGU/AGU¹⁴, a “*dispensa dos Documentos constantes do inciso I somente deverá ocorrer diante da incongruência fático-jurídica do objeto a ser contratado (ex: não é exigido projeto básico ou executivo em contratações que não se refiram a obras ou serviços de engenharia), ou em razão de uma autorização específica prevista em lei ou regulamento próprio*”.

48. Assim, eventual ausência de algum dos documentos listados no inciso I, do artigo 72, da NLLC, deve ser devidamente justificada pela área técnica da Administração, sempre tendo em vista as especificidades do caso concreto.

¹⁴ Disponível em https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1210560776. Acesso em 28/3/2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

49. O documento de formalização de demanda - DFD - é utilizado para evidenciar e detalhar a necessidade da contratação, consistindo em documento que fundamenta o plano de contratações anual (artigo 2º, inciso IV, do Decreto nº 67.689, de 3/5/2023¹⁵). Para a elaboração do documento, recomenda-se que a Administração observe, no que couber, os requisitos previstos no artigo 7º do mesmo decreto¹⁶.

50. Já o estudo técnico preliminar – ETP - é elemento típico da etapa de planejamento da contratação, destinando-se a caracterizar o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo, oferecendo subsídios ao termo de referência. O documento em questão foi disciplinado pelo Decreto nº 68.017, de 11/10/2023.

51. Nos termos do artigo 8º, I, “a”, do referido decreto, nos casos aqui tratados, o ETP é dispensado¹⁷.

52. Por sua vez, a análise de riscos consiste na identificação dos riscos que a contratação pretendida possa gerar ao interesse público,

¹⁵ Regulamenta o inciso VII do artigo 12 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.

¹⁶ Artigo 7º - Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC com as seguintes informações:

I - justificativa da necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado;

V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas;

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

Artigo 8º - O documento de formalização de demanda poderá, se houver necessidade, ser remetido pelo requisitante à área técnica para fins de análise, complementação das informações, compilação de demandas e padronização.

¹⁷ Artigo 8º - A elaboração do ETP:

I - é dispensada:

a) nas hipóteses dos incisos **III**, **VII** e **VIII do artigo 75** e do § 7º do "caput" do artigo 90 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; (destaquei).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

definindo-se seus métodos de gerenciamento, ações preventivas e de contingência. Geralmente se materializa por meio de um “mapa de riscos”. Essa questão ganha relevância no atendimento de ordens judiciais.

53. Já o termo de referência – TR – é documento voltado à caracterização do objeto contratual, devendo observar, no Estado de São Paulo, as disposições do Decreto nº 68.185, de 11/12/2023, especialmente os parâmetros e elementos descritivos constantes de seu artigo 6º.

54. De acordo com o referido decreto (artigo 8º):

- (a) para a hipótese dispensa com base no inciso VIII, trata-se de documento obrigatório.
- (b) para o caso de licitação deserta ou fracassada, o mesmo dispositivo dispensou¹⁸ o TR.

55. Entretanto, tendo em vista a necessidade de efetuar várias comprovações relativas ao procedimento deserto/fracassado, é recomendável a elaboração de um Termo de Referência simplificado, que contenha as comprovações necessárias, sendo acompanhado dos respectivos documentos em que o TR se baseie.

56. Ressalte-se que o Decreto nº 68.185/2023 orienta a elaboração do TR, destacando a necessidade de utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (artigo 1º, §1º¹⁹). Os procedimentos estão estabelecidos no Manual de Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado

¹⁸ **Artigo 8º** - A elaboração do TR será dispensada:

I - nas hipóteses do **inciso III do "caput" do artigo 75** da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

II - nas adesões a atas de registro de preços;

III - nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

¹⁹ **Artigo 1º** - Este decreto dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR para a aquisição de bens e a contratação de serviços, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

§1º - Para os procedimentos de que trata este decreto, será utilizado o Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

(artigo 1º, §2º²⁰).

57. Necessário, ainda, atender o disposto no artigo 7º do Decreto nº 68.185/2023²¹:

58. Tratando-se de medicamentos, a Administração deverá avaliar também:

- a) se deve contemplar as exigências de rotulagem da Resolução RDC nº 768, de 12 de dezembro 2022²² da ANVISA;
- b) a aplicabilidade ou não das Resoluções e Comunicados CMED, devidamente atualizados; e,
- c) a aplicabilidade ou não do preço CAP, nos termos do artigo 2º da Resolução CMED nº 3, de 2 de março de 2011²³, inserindo, em caso positivo, a informação no Termo de Referência.

(inciso II) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no artigo 23 da NLLC

59. Para atendimento a esse requisito a Administração deverá observar o Decreto nº 67.888, de 17/8/2023, demonstrando nos autos.

(inciso III) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

²⁰ §2º- Sem prejuízo do disposto no §1º deste artigo, para acesso e operacionalização do sistema, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado.

²¹ Artigo 7º - Ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

²² Que entrou em vigor em 3 de julho de 2023.

²³ Dispõe sobre o Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, a sua aplicação, a nova forma de cálculo devido à mudança de metodologia adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU, e sobre o Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

60. A obrigatoriedade de parecer jurídico estará atendida mediante a observância, e juntada aos autos, do presente opinativo e seu anexo.

61. Com relação ao parecer técnico, que se destina a examinar os aspectos técnicos da contratação (com foco nos documentos elencados no inciso I do artigo 72 da NLLC), a Administração deve verificar, caso a caso, sua necessidade, justificando sua escolha.

(inciso IV) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

62. É necessário que a Administração demonstre:

- a) a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, providenciando a juntada da nota de reserva dos recursos necessários; e
- b) o cumprimento ao disposto no "caput" e incisos I e II do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000²⁴.

63. Note-se que o artigo 150 da NLLC é categórico ao dispor que nenhuma “contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa”.

²⁴ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

(inciso V) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

64. Para a celebração da contratação direta, é necessário que a Administração certifique nos autos que a futura contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária. Nessa linha, o §4º do artigo 91 da NLLC dispõe:

Art. 91. (...) § 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

65. Dessa forma, os documentos de habilitação jurídica²⁵, bem como fiscal, social e trabalhista²⁶ devem ser juntados aos autos, assegurando-se a Administração de que todas as certidões estejam com prazo de validade em dia no momento da celebração do contrato. Caberá à Administração, portanto, reunir e instruir os autos com todos os documentos referentes à contratada, a saber:

a) Certidões de regularidade fiscal, jurídica e trabalhista²⁷:

- 1) FGTS-CRF;
- 2) Certidão Negativa ou Positiva com Efeitos de Negativa de Créditos Tributários Federais e da Dívida Ativa da União;
- 3) Certidão Negativa ou Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Trabalhistas.

²⁵ NLLC: “Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada”.

²⁶ NLLC: “Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos: I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho; VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. § 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico. § 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica”.

²⁷ Essas certidões não deverão apresentar pendências e, em se tratando de certidões obtidas por meio eletrônico, ter a sua validade confirmada conforme estiver indicado nas próprias certidões.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

- b) declarações subscritas por pessoa com poderes de representação, atestando de que a contratada:
- 1) se encontra em situação regular perante o Ministério do Trabalho, no que se refere à observância do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Estadual, conforme modelo anexo ao Decreto nº 42.911, de 06/03/1998;
 - 2) cumpre as normas relativas à saúde e segurança do trabalho, conforme parágrafo único do artigo 117 da Constituição Estadual;
 - 3) não possui impedimento legal para contratar com a Administração; e
 - 4) elaborou sua proposta de forma independente e que conduz seus negócios de forma a coibir fraudes, corrupção e a prática de quaisquer outros atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, em atendimento à Lei federal nº 12.846/2013 e ao Decreto nº 60.106/2014;
- c) certidão negativa de falência, concordata, recuperação judicial e extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;
- d) cópia do ato indicativo da pessoa responsável e com poderes suficientes à representação da empresa a ser contratada;
- e) comprovante de situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, documentos societários (contrato social ou estatuto) e de representação que comprovem que os representantes da contratada dispõem de poderes para representá-la na relação jurídica a ser entabulada com o Estado, acompanhados de documento pessoal desses representantes;
- f) consulta prévia ao:
- 1) CADIN ESTADUAL²⁸, anteriormente à celebração do ajuste e realização do pagamento, nos termos da Lei nº 12.799/2008,
 - 2) “Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas – e-Sanções”, no endereço www.esancoes.sp.gov.br;
 - 3) “Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS”, no endereço <http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis>;
 - 4) “Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNIA, do Conselho Nacional de Justiça, no endereço http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php;
 - 5) “Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP” no endereço <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep>; e
 - 6) à relação de apenados publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (<https://www.tce.sp.gov.br/apenados>), devendo ser consultados o nome da pessoa jurídica licitante e o de seu sócio majoritário (artigo 12 da Lei federal nº 8.429/1992).

66. O §4º do artigo 68 da NLLC admite que os documentos elencados no *caput* do mesmo dispositivo, ou seja, aqueles referentes à

²⁸ Destaque para a orientação institucional fixada na Procuradoria Geral do Estado com a aprovação parcial do Parecer PA nº 63/2011, segundo o qual se admite a contratação de fornecedor inscrito no CADIN Estadual quando inexistir outro apto a atender às necessidades da Administração. Nesse sentido, destaco trecho do despacho do Subprocurador Geral do Estado da Consultoria: “2.1. Nas situações em que a competição é inviável, por inexistir outro fornecedor ou prestador dos serviços apto a atender as necessidades da Administração, a única alternativa possível é a contratação, ainda que a pessoa física ou jurídica a ser contratada registre pendência no CADIN ESTADUAL.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

regularidade fiscal, social e trabalhista “(...) poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico”. Portanto, a Administração pode verificar, junto ao *compras.gov*, os documentos que podem ser substituídos em razão do cadastro da empresa no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

67. Necessário atentar para o disposto no artigo 18²⁹ do Decreto nº 68.304/2024, que se refere à habilitação em casos de **dispensa com disputa** em contratações:

- a) para entrega imediata, assim consideradas aquelas com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias contados da ordem de fornecimento;
- b) em valores inferiores a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral; e;
- c) de produto para pesquisa e desenvolvimento de que trata a alínea “c” do inciso IV do “caput” do artigo 75 da NLLC, observado o limite de valor estabelecido no inciso III do artigo 70 do referido diploma legal.

68. Nessas contratações a habilitação é simplificada.

(inciso VI) razão da escolha do contratado

69. A autoridade competente deve expor detalhadamente, em sua deliberação, os motivos que levaram à escolha do contratado.

²⁹ Artigo 18 - Nos termos do inciso III do artigo 70 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, somente se exigirá, para fins de habilitação, a comprovação de regularidade perante a Fazenda Estadual e, adicionalmente, no caso das pessoas jurídicas, junto à Justiça do Trabalho e à Seguridade Social, nas contratações:

I - para entrega imediata, assim consideradas aquelas com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias contados da ordem de fornecimento;

II - em valores inferiores a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral;

III - de produto para pesquisa e desenvolvimento de que trata a alínea “c” do inciso IV do “caput” do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observado o limite de valor estabelecido no inciso III do artigo 70 do referido diploma legal. (...)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

(inciso VII) justificativa de preços

70. A Administração deve motivar adequadamente o montante indicado para a contratação, verificando sua economicidade e razoabilidade, demonstrando-as nos autos. Cabe mencionar, a propósito, o Decreto nº 67.888, de 17 de agosto de 2023, que regulamenta o § 1º do artigo 23 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento administrativo de definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica, e é aplicável às aquisições aqui tratadas, nos termos do seu artigo 10³⁰.

71. Desde que observadas as condições impostas pelo referido decreto, lembro que, dentre os parâmetros indicadas por ele no artigo 3º estão:

(...)

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas **no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços**, inclusive mediante sistema de registro de preços, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro;

(...)

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (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 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital**;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas e/ou em bases do Estado de São Paulo, **desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital**, na forma estabelecida em ato do Secretário de Gestão e Governo Digital.

72. Destacam-se, do mesmo decreto, os §§1º e 2º do artigo 10:

§ 1º - Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no artigo 3º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura

³⁰ Artigo 10 - As contratações diretas decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação estão sujeitas ao disposto neste decreto e às disposições complementares presentes nos parágrafos deste artigo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º - Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

(inciso VIII) autorização da autoridade competente

73. Ver itens 9 a 13 deste parecer em relação à autoridade competente.

outros documentos

74. Além de todos os documentos já mencionados, a instrução deve ser complementada:

(a) No caso de **dispensa para atendimento de ordem judicial:**

(i) Com cópia da sentença ou decisão que se pretende cumprir, na qual deverá constar o medicamento/insumo prescrito;

(ii) Com documento que comprove analiticamente a emergência;

(iii) Com prescrição médica apresentada na petição inicial.

(b) No caso de **dispensa em razão de licitação deserta ou fracassada é necessário comprovar, mediante juntada de documentos aos autos:**

(i) a realização da licitação anterior, regularmente processada a qual não tenham ocorrido interessados ou na qual não tenham sido apresentadas propostas válidas;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

(ii) que o insucesso do certame não decorreu da fixação de alguma condição injustificadamente restritiva ou, mesmo, da adoção de algum procedimento incompatível com a lei;³¹

(iii) que a licitação deserta/fracassada ocorreu há menos de um ano;

(iv) que a contratação mantém todas as condições do procedimento deserto ou fracassado.

(c) No caso de **dispensa em razão de situação de emergência em saúde declarada por ato do Chefe do Executivo é necessário comprovar, mediante juntada de documentos aos autos:**

(i) O ato do Chefe do Executivo que declarou a situação de emergência;³² e,

(ii) que as aquisições se destinam ao atendimento daquela situação de emergência declarada.

sanções aplicáveis aos contratados

75. No que se refere às **sanções administrativas** para o caso de inadimplemento contratual, **deverão estar previstas no contrato** a ser celebrado (ou instrumento que o substitua, se cabível), de acordo com o artigo 24 do Decreto nº 68.304/2024, nos artigos 155 e 156 da NLLC, e na **Resolução SS nº 65/2024** (que deverá necessariamente constar como anexo do instrumento).

³¹ A propósito, cabe transcrever trecho do PARECER AGU/PGF/PF-IFES/ESPS nº 16/2023:

“12. O primeiro deles, não expresso, tem como objetivo afastar a hipótese de o insucesso da licitação ter decorrido da fixação de alguma condição injustificadamente restritiva ou, mesmo, da adoção de algum procedimento incompatível com a Lei, a exemplo da desclassificação/inabilitação de licitante no caso em que o vício era passível de saneamento.” Disponível em

<https://sipac.ifes.edu.br/public/verArquivoDocumento?idArquivo=3148519&key=6c379301ac771d3dba263da98f23ef95&idDocumento=1503004&downloadArquivo=true&publicPath=true>. Acesso em 27/3/2025.

³² Que deverá estar ancorado na Portaria MDR (Ministério do Desenvolvimento Regional) nº 260, de 2 de fevereiro de 2022, que estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, ou normativo que o substitua – v. por exemplo o Parecer CJ/SS nº 141/2024 e o Parecer CJ/SS nº 99/2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

76. A respeito, há que se observar, ainda, os artigos 7º e 24 do Decreto nº 68.304/ 2024.

divulgação do ato autorizador e do contrato

77. Consoante determina o parágrafo único do artigo 72 da NLLC, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

78. Na mesma linha o §3º do artigo 6º do Decreto nº 68.304/2024.

79. Além disso, o contrato deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura de seu instrumento, sob pena de ineficácia, nos termos do disposto no inciso II, do artigo 94 da NLCC³³.

instrumento de contrato³⁴

80. O instrumento de contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, caso configurada a hipótese do inciso II do artigo 95 da NLLC³⁵:

³³ Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade. (destaquei)

³⁴ Modelos padronizados disponíveis no portal.

³⁵ Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
(...)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

81. Se não houver instrumento de contrato, o documento que o substituir (e, também, o termo de referência) deve contemplar os elementos do artigo 92, naquilo que for cabível, nos termos do §1º do artigo 95 da NLLC³⁶.

82. O documento cabível deverá ter absoluta coerência com o definido no termo de referência e na deliberação da autoridade competente e conter as disposições dos artigos 89 e 92 da NLLC.

outros

83. Além dos elementos constantes do artigo 72 da NLLC, há requisitos e providências que se encontram previstos em outros dispositivos da NLLC ou mesmo na regulamentação estadual, que devem ser observados pela Administração.

84. A NLLC incorporou diversos mecanismos voltados para a governança e obtenção de resultados na fase execução dos contratos administrativos, detalhando mecanismos de acompanhamento e fiscalização contratual. É o que se verifica, por exemplo, do inciso III do artigo 104 e do artigo 117 da nova legislação.

85. Nessa linha, o Decreto nº 68.220, de 15/12/2023 disciplina, por meio de seus artigos 15 a 19, como deve ocorrer a designação e a própria atuação do gestor e eventuais fiscais em todas as etapas da execução contratual. Assim, é recomendável que Administração se certifique de que o gestor do contrato tenha sido formalmente designado nos autos, observando as disposições do referido decreto.

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

³⁶ § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

responsabilidades

86. A NLLC prevê, relativamente à matéria aqui tratada:

Art. 73. □ Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Art. 178. O Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo II-B:

“CAPÍTULO II-B

DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Contratação direta ilegal

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

IV - CONCLUSÕES

87. O prazo de validade deste Parecer Referencial é de 1 (um) ano, ou seja, até 24/3/2026 (artigo 2º, Resolução PGE nº 29/2015).

88. Nos termos do parágrafo único do artigo 2º, da referida Resolução PGE, em caso de alteração da legislação que norteia o presente Parecer Referencial, caberá à Administração suscitar à Consultoria Jurídica eventual necessidade de substituição da orientação precedente, competindo a este órgão jurídico dirimir as dúvidas da Administração, de qualquer natureza, sobre a aplicação do Parecer Referencial.

Com estas considerações, submeto o presente ao crivo superior e, uma vez aprovado, proponho seja encaminhado à Administração para amplo conhecimento e aplicação.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

São Paulo, 3 de abril de 2025.

Patricia de Oliveira Garcia Alves

Procuradora do Estado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

ANEXO ÚNICO

DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO

(Resolução PGE nº 29/2015)

PROCESSO:

OBJETO:

Parecer Referencial n.º _____/_____

DECLARO para os devidos fins que o caso concreto tratado neste expediente se enquadra, **integralmente**, nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial citado, e que serão seguidas as orientações nele contidas, nos termos da Resolução PGE 29/2015.

São Paulo _____, de _____ de 202__

Assinatura da autoridade competente



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA SAÚDE

PROCESSO: 024.00036886/2024-28

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL - DISPENSA LICITAÇÃO - NLLC - HIPÓTESES DE AQUISIÇÃO DIRETA, POR DISPENSA DE LICITAÇÃO NA FORMA ELETRÔNICA, DE MEDICAMENTOS E INSUMOS DE SAÚDE.

Aprovo o Parecer Referencial CJ/SS nº 12/2025, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhem-se os autos à Chefia de Gabinete da Pasta, para conhecimento do aludido pronunciamento e divulgação entre as Coordenadorias de Saúde.

Consultoria Jurídica da Secretária da Saúde, 1 de abril de 2025.

Marcelo Grandi Girollo
Procurador do Estado Chefe.