



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA
MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

PROCESSO: SEI-147.00001970/2025-14

INTERESSADO: Núcleo de Contratação de Serviços

PARECER: CJ/IAMSPE n.º 125/2025

EMENTA: **LICITAÇÃO – INEXIGIBILIDADE.** Contratação de licenciamento com serviço de manutenção evolutiva e corretiva do Software Ágiles e do suporte mensal aos processos do IAMSPE. Empresa Image Technology Ltda., que detém exclusividade, sendo a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional o programa para computador AGILES BPMS (Gerenciamento de Processos de Negócios, Gestão Eletrônica de Documentos e Workflow). Fundamento legal no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021. Observações quanto à instrução dos autos. Viabilidade da contratação direta, condicionada ao atendimento das recomendações.

1. Cuidam os autos de proposta de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Image Technology Ltda., objetivando o licenciamento com serviço de manutenção evolutiva e corretiva do Software Ágiles e do suporte mensal aos processos do IAMSPE. A pretensão tem como fundamento o artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

2. Os autos foram instruídos, destacando-se os seguintes elementos:

- Justificativa do Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação – DTI (0054068504);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

- Documento de Formalização de Demanda 61/2025 (0060054271);
- Estudo Técnico Preliminar 135/2025 (0060068910);
- Matriz de Gerenciamento de Riscos (0060069626);
- Termo de Referência 152/2025 (0061834484);
- Orçamento **atualizado** da empresa Image Technology Ltda., válido por 30 dias a partir de **21/05/2025** (0070432905);
- Nota fiscal emitida em 06/01/2025, no valor de R\$ 7.013,00 (0058574834); Nota Fiscal emitida em 06/01/2025, no valor de R\$ 1.102,01 (0058575016); Nota Fiscal emitida em 06/01/2025, no valor de R\$ 909,71 (0058575272); Nota Fiscal emitida em 02/05/2024, no valor de R\$ 4.596,83 (0058575970); Nota Fiscal emitida em 24/01/2025, no valor de R\$ 12.512,93 (0058576936);
- Certidão emitida pela Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES, no sentido de que a empresa Image Technology Ltda. *“é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional o programa para computador AGILES BPMS (Gerenciamento de Processos de Negócios, Gestão Eletrônica de Documentos e Workflow)”*, válida por 180 dias a partir da emissão em 04/06/2025 (0070432587);
- Ficha de Integração SIAFEM (0062022421);
- E-mail enviado a potenciais fornecedores (0061204744);
- Relatório de Pesquisa de Preços – Compras.gov.br e Nota técnica (0061206258);
- Manifestação do Núcleo de Pesquisa e Compatibilidade de Preços com estimativa de custos (0061206450);
- Manifestação do Núcleo de Contratação de Serviços e encaminhamento dos autos à Superintendência pelo Departamento de Administração (0061843677);
- Despacho da Sra. Superintendente (0061846701);
- Reserva orçamentária (0062060282 e 0062242843);
- Solicitação de autorização e aprovação da contratação pelo COETIC (0062450648 e 0067357531);
- **Documentos de habilitação da empresa Image Technology Ltda. - CNPJ nº 01.409.987/0001-65 (docs. 0070439207, 0070439543 e 0070439775):** Documentos pertinentes ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

Certificado de Registro Cadastral – CRC, Declaração, contendo: dados do fornecedor, inexistência de ocorrências e impedimentos de licitar e níveis cadastrados (credenciamento, habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, Regularidade Fiscal Estadual/Distrital e Municipal, qualificação técnica e qualificação econômica –financeira), Relatório Nível V – Qualificação Técnica, **com validade até 23/01/2025**, Relatório de Sócio/Administrador, Relatório de Ocorrências Ativas (Nenhum registro de Ocorrência Ativa encontrado para o fornecedor), Relatório de Ocorrências Ativas Impeditivas de Licitar (Nenhum registro de Ocorrência Ativa encontrado para o fornecedor), Relatório de Prováveis Ocorrências Impeditivas Indiretas do Fornecedor (Nenhum registro de Ocorrência Impeditiva Indireta encontrado para o fornecedor); Quinta Alteração Contratual; Contrato Social Consolidado; Comprovante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CPNJ, emitido em 09/06/2025; Consulta Pública ao Cadastro ICMS - Cadastro de Contribuintes de ICMS – Cadesp; FDC – Ficha de dados cadastrais – Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM, válida até 20/08/2025; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, com validade até 06/07/2025; Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários, em situação regular, válida até 24/06/2025; Certidão de Débitos tributários não inscritos na dívida ativa do Estado de São Paulo, válida por 6 (seis) meses, contados de sua expedição em 20/05/2025; Certidão de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica no Cadastro de Contribuintes do Estado de São Paulo – Cadesp; Certidão Positiva com efeitos de Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, válida até 13/11/2025; Certidão Cível de Falência e Concordata Negativa, emitida em 20/05/2025 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Documento pessoal dos representantes da empresa; Declarações da empresa de: *“elaboração independente de proposta e atuação conforme ao marco legal anticorrupção”*; *“a) Inexiste impedimento legal da empresa para licitar ou contratar com a Administração Pública, inclusive em virtude das disposições do artigo 1º da Lei Estadual nº 10.218, de 12/02/1999; b. Encontra-se em situação regular perante o Ministério do Trabalho, no que se refere à observância do disposto no Inciso XXXIII do artigo 7.º da Constituição Federal; c. Atende às normas relativas à saúde e segurança do trabalho (parágrafo único,*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

artigo 117, Constituição do Estado de São Paulo; e d. Que a proposta foi elaborada de maneira independente e que conduz os negócios de forma a coibir fraudes, corrupção e prática de quaisquer outros atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, em atendimento à Lei Federal nº 12.846/2013 e ao Decreto Estadual nº 60.106/2014”; Consulta ao e-Sanções em 09/06/2025, sem registros; Certidão Negativa (CEIS/CNEP), emitida em 09/06/2025; Consulta ao Cadastro de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNIA - CNPJ nº 01.409.987/0001-65, em 09/06/2025; Consulta ao Cadastro de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNIA - CPF nº 141.304.085-34, em 09/06/2025; Consulta junto ao CEEP, sem anotações; Certidão negativa de apenados emitida pelo Tribunal de Contas de São Paulo em 09/06/2025; Consulta ao CADIN, sem registros em 09/06/2025;

- **Documentos não visualizados:** Certidão Negativa de Débitos Tributários Inscritos da Dívida Ativa do Estado de São Paulo; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- Minuta de Contrato 18/2025 (0070439980);
- Declaração de utilização de minutas padronizadas (0070440701).

3. O Núcleo de Contratação de Serviços e o Departamento de Administração despacharam encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para análise (doc. 0070443125).

É o relatório. Opino.

4. Cuidam os autos de proposta de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Image Technology Ltda., objetivando o licenciamento com serviço de manutenção evolutiva e corretiva do Software Ágiles e do suporte mensal aos processos do IAMSPE, consoante especificado no Termo de Referência e demais documentos que instruem o processo. A pretensão tem como fundamento o artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

5. É certo que a regra constitucional da exigência de licitação prévia às contratações almejadas pela Administração (artigo 37, XXI) sofre exceções delineadas no próprio texto constitucional e explicitadas na Lei Federal nº 14.133/2021. Entre as hipóteses em que se admite a contratação direta constata-se os casos em que é inviável a competição, sendo inexigível, portanto, a licitação. Assim, dispõe o artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;”

5.1. Nesse sentido, oportuno transcrever lições doutrinárias a respeito do tema:

“A licitação pública é processo seletivo o qual a Administração Pública oferece igualdade de oportunidades a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de comparar propostas para escolher uma ou algumas delas que lhe sejam as mais vantajosas. Na qualidade de processo seletivo em que se procede à seleção de propostas, a licitação pública pressupõe a viabilidade da competição, da disputa. Se não houver viabilidade de competição, por consequência, não haverá licitação pública, revelando os casos denominados de inexigibilidade. Essa, aliás, é a expressão do caput do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, cujo teor indica que ‘É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de [...]’. Então, sempre que inviável a competição, sucede inexigibilidade de licitação pública, cabendo à comunidade jurídica sistematizar os casos mais frequentes, sem pretender exauri-los, pois o enunciado está em aberto. (...)”¹

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

(...)

Essa fórmula não foi explicitada nem esclarecida pela Lei 14.133/2021, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões

¹NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 155.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias

(...)

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

(...) É difícil sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição. A dificuldade é causada pela complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser delimitada através de regras legais.

(...)

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

(...)

A redação do art. 74 da Lei 14.133/2021 determina, de modo inquestionável, que as hipóteses referidas nos incisos são meramente exemplificativas. Portanto, pode haver inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das situações referidas nos referidos incisos.

(...)

Configurando-se inviabilidade de competição numa situação que não se enquadra nos incisos do art. 74, a contratação será alicerçada diretamente no caput do dispositivo.

(...)

A modalidade mais evidente de inviabilidade de competição é aquela derivada da ausência de alternativas para a Administração Pública. Se existe apenas um único produto em condições de atender à necessidade estatal, não há sentido em realizar licitação. Isso seria um desperdício de tempo realizar a licitação.

(...)

Ao desenvolver essas atividades, as avaliações da Administração têm que ser rigorosamente objetivas. Não podem ser influenciadas por preferências subjetivas fundadas em critérios opinativos. O art. 41 consagrou disciplina geral sobre o tema. A Lei volta a reprovar escolhas fundadas na pura e simples preferências por marcas.²

6. Consta da Justificativa do Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação – DTI (doc. 0054068504):

“1. Contextualização

O Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE, por meio do Processo nº 1.104/12, adquiriu uma solução web-based para automação e integração dos processos de digitalização, em conformidade com as especificações do BPMI (Instituto de Gestão de Processos de Negócio).

²Justen Filho, Marçal in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, ed. Revista dos Tribunais, 2021, págs.958/964



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

O software Ágiles foi implementado como plataforma principal para a digitalização dos prontuários médicos do Serviço de Arquivo Médico e Estatística (SAME), sendo essencial para a gestão de informações médicas e administrativas. Desde o início de sua operação, já foram digitalizadas aproximadamente 41.250.000 de imagens, atualmente disponíveis para consulta. Considerando que o hospital atualmente atinge uma média diária de 25.000 imagens digitalizadas – sendo 12.000 relacionadas a atendimentos em Ambulatório e Pronto-Socorro e 13.000 correspondentes a notas em prontuários de internações hospitalares, esse volume cresce continuamente, reforçando a importância de manter o sistema plenamente operacional e atualizado.

2. Necessidade da Contratação

A continuidade da digitalização dos prontuários médicos, provenientes do Ambulatório, Enfermarias e Pronto-Socorro, é imprescindível para garantir:

Acessibilidade rápida e segura às informações médicas por parte dos profissionais de saúde.

Modernização e eficiência dos processos administrativos.

Alinhamento com iniciativas de sustentabilidade, eliminando gradativamente o uso de papel.

Desta forma, torna-se necessária a contratação de serviços de manutenção evolutiva e corretiva do software Ágiles, bem como suporte técnico mensal. [...]

4. Justificativa Técnica e Econômica

O software Ágiles não é uma solução de prateleira ou de código aberto. Suas manutenções e atualizações são exclusivas do fabricante, que possui o conhecimento técnico necessário para compilar e implementar alterações no núcleo do programa. Alternativas disponíveis no mercado apresentam modalidades de licenciamento e precificação incompatíveis com a solução atual, tornando inviável sua substituição. A troca do sistema implicaria:

Custo significativo com a migração de dados e revalidação do acervo já digitalizado.

Necessidade de reestruturação dos processos existentes e treinamentos extensos.

Adicionalmente, foi solicitado à empresa fornecedora a apresentação de Notas Fiscais e um documento técnico denominado “Racional de Preço”, detalhando as condições contratuais e justificando os valores praticados. O IAMSPE não contratou a modalidade mais básica do software, mas uma versão adaptada às suas necessidades específicas, o que foi estudado em um custo proporcional às funcionalidades desenvolvidas.

5. Considerações Finais

A continuidade dos serviços de manutenção evolutiva e corretiva, aliada ao suporte técnico mensal, é fundamental para garantir o pleno funcionamento, a modernização contínua e a segurança dos processos operacionais e assistenciais do IAMSPE. Dessa forma, solicitamos a contratação de Licenciamento, manutenção evolutiva e corretiva e suporte mensal do Software Ágiles.” (g.n)

7. Anote-se não caber a esta Consultoria Jurídica a análise da demanda sob o aspecto técnico, que é de responsabilidade da autoridade administrativa. Todavia, ao que nos parece, está justificada a necessidade da continuidade da prestação de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

serviços de licenciamento, manutenção evolutiva e corretiva e suporte mensal do Software Ágiles pela empresa IMAGE TECHNOLOGY LTDA.

8. A contratação direta da empresa IMAGE TECHNOLOGY LTDA. para prestação de serviços de licenciamento, manutenção evolutiva e corretiva e suporte mensal do Software Ágiles, por inexigibilidade de licitação, tem por fundamento legal o disposto no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.1. Há que se atentar ao disposto no artigo 72 da NLLC, que estabelece os elementos de instrução que o processo deve conter, *in verbis*:

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;

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.

8.2. No Estado de São Paulo, os procedimentos de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, na forma eletrônica, são disciplinados pelo Decreto Estadual nº 68.304/2024, cujo artigo 6º reproduziu, em linhas gerais, os elementos acima transcritos.

8.3. Ademais, deve a Administração observar atentamente o disposto nos decretos que o Estado de São Paulo editou para regulamentar a Lei Federal nº 14.133/2021, notadamente os seguintes: Decreto nº 67.888/20234 (pesquisade preços), Decreto nº 68.017/20235 (estudo técnico preliminar), Decreto nº 68.185/2023(termo de referência), Decreto nº 68.220/20237 (agente de contratação), dentre outros.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

8.4. Para o fim de atender às exigências legais acima indicadas, a Administração deve se certificar de que todos os documentos e informações acima constam dos autos. A instrução incompleta pode caracterizar as hipóteses do artigo 73 da NLLC, acarretando responsabilidade solidária do contratado e do agente público, por eventuais danos causados ao erário, além de outras sanções legais³.

9. O inciso I do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/21, determina que do processo de contratação direta conste documento de formalização de demanda – DFD.

O 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 Estadual nº 67.689/2023). Para a elaboração do documento, recomenda-se que as unidades observem, no que couber, os requisitos previstos no artigo 7º do mesmo decreto⁴.

9.1. O documento de formalização de demanda – DFD foi encartado aos autos (doc. 0060054271), contendo: (i) informações básicas; (ii) informações preliminares; (iii) descrição sucinta do objeto; (iv) Justificativa da necessidade; (v) Estimativa de quantidade e valores; (vi) Vinculação ou dependência com outro DFD e (vii) responsáveis.

³Art. 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.

⁴ “**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”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

10. 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 os subsídios ao termo de referência. O documento em questão foi disciplinado pelo Decreto Estadual nº 68.017/2023, contemplando todos os critérios e elementos que devem ser levados em conta pelo setor técnico na confecção do ETP.

De acordo com o artigo 18, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c artigo 5º do Decreto Estadual nº 68.017/2023, o ETP deverá conter os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração, observadas as disposições do artigo 16 do Decreto nº 67.689, de 3 de maio de 2023;

III - requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou outros instrumentos jurídicos para utilização de bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual, adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII acima citados e, quando não contemplar os demais elementos previstos, apresentar as devidas justificativas.

No âmbito estadual, o ETP é regulamentado pelo Decreto nº 68.017/2023, detalhando os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade licitante, especialmente a utilização do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, e os estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado, e o conteúdo do ETP.

10.1. A Administração providenciou o **Estudo Técnico Preliminar 135/2025** (doc. 0060068910), contendo: (1) informações básicas; (2) descrição da necessidade; (3) área requisitante; (4) descrição dos requisitos da contratação; (5) levantamento de mercado; (6) descrição da solução com um todo; (7) estimativa das quantidades a serem contratadas - Ficha de Programação Físico Orçamentária; (8) estimativa do valor da contratação; (9) justificativa para o parcelamento ou não da solução; (10) contratações correlatas e/ou interdependentes; (11) alinhamento entre a contratação e o planejamento; (12) benefícios a serem alcançados com a contratação; (13) providências a serem adotadas; (14) possíveis impactos ambientais; (15) declaração de viabilidade; (15.1) justificativa da viabilidade; (16) responsáveis.

As exigências legais foram adequadamente cumpridas no preenchimento do documento.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

11. Por sua vez, a **análise de riscos** consiste na identificação dos riscos que a contratação pretendida pode gerar ao interesse público, definindo-se seus métodos de gerenciamento, ações preventivas e de contingência.

Essa exigência foi atendida pelo Documento - Matriz de Gerenciamento de Riscos (doc. 0060069626).

12. No intuito de comprovar a inviabilidade de competição, juntou-se certidão, válida por 180 dias a partir da emissão em 04/06/2025, emitida pela Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES, certificando que a empresa Image Technology Ltda. *“é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional o programa para computador AGILES BPMS (Gerenciamento de Processos de Negócios, Gestão Eletrônica de Documentos e Workflow)”* (doc. 0070432587);

12.1. A Administração consultou outras empresas que atuam no ramo para confirmar a inexistência de outros prestadores do serviço. Todavia, não foram anexadas aos autos eventuais respostas negativas, o que **recomendo** seja providenciado (doc. 0061204744).

12.2. Nos termos da Súmula nº 255 do Tribunal de Contas da União, cabe à autoridade certificar-se da condição de fornecedor exclusivo do serviço a ser prestado.

13. O Termo de Referência – TR é o documento voltado à caracterização do objeto contratual, devendo observar, no Estado de São Paulo, as disposições do Decreto nº 68.185/2023, especialmente os parâmetros e elementos descritivos constantes de seu artigo 6º.

De acordo com os artigos 6º, XXIII, e 40, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Estadual nº 68.185/2023, o Termo de Referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

a) definição do objeto, incluídos:

(i) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(ii) a especificação do bem ou do serviço, contemplando quesitos de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, e preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, nos termos de regulamento estadual, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

(iii) a indicação, caso justificada, de autorização de subcontratação parcial do serviço ou do fornecimento, acompanhada da descrição acerca da capacidade técnica a ser exigida para cada parcela, observado o disposto no artigo 6º, § 6º, do Decreto nº 68.185/2023;

(iv) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

(v) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto e, quando for o caso, o custo total de posse de que trata o § 4º do artigo 5º do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

d) requisitos da contratação;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do artigo 36 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;
- i) estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto nº 67.888, de 17 de agosto de 2023, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária, dispensando-se a respectiva reserva quando se tratar de sistema de registro de preços.

O Decreto nº 68.185/2023 determina a utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, com a observância do Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado.

13.1. O Termo de Referência 152/2025 apresentado pela Administração foi elaborado com base no Sistema TR Digital (doc. 0061834484) e atende aos requisitos legais.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

Recomendo, no entanto, que o setor técnico competente se certifique de que a disciplina das manutenções (evolutiva e corretiva) é suficiente para atendimento dos interesses da autarquia quanto a prazos e periodicidade.

Ressalvo que não cabe à Consultoria Jurídica analisar aspectos relativos à técnica, pertinência ou adequação do objeto à Administração.

13.2. Cabe reforçar que o Termo de Referência tem por escopo o detalhamento do objeto, de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo contratante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realização. Isso permitirá a fiscalização e avaliação das atividades realizadas pela instituição contratada, para que se garanta o controle da eficiência.

13.3. A contratação ocorrerá pelo prazo inicial de 12 meses, como se verifica no item 1.2 do Termo de Referência.

13.4. Deverá ser atestado nos autos que os responsáveis pela elaboração do TR preenchem os requisitos previstos no artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021, e atendem a definição do artigo 2º e a competência para elaboração do artigo 5º, ambos do Decreto nº 68.185/2023.

14. O artigo 23da Lei Federal nº 14.133/2021, ao tratar da contratação de serviços dispõe que *“o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”*

14.1. No caso em análise, foram apresentadas notas fiscais: emitida em 06/01/2025, no valor de R\$ 7.013,00 (0058574834); Nota Fiscal emitida em 06/01/2025, no valor de R\$ 1.102,01 (0058575016); Nota Fiscal emitida em 06/01/2025, no valor de R\$ 909,71 (0058575272); Nota Fiscal emitida em 02/05/2024, no valor de R\$ 4.596,83 (0058575970); Nota Fiscal emitida em 24/01/2025, no valor de R\$ 12.512,93 (0058576936).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

14.2 É certo que, por se tratar de prestação de serviço por empresa que detém exclusividade no território brasileiro, a aferição do preço com o praticado no mercado torna-se mais complexa.

Recomendo, no entanto, seja complementada a instrução processual com a juntada de declaração da empresa a ser contratada certificando que os preços ofertados estão em harmonia com os praticados no mercado para contratos com objeto análogo.

15. Consta solicitação do Núcleo de Contratação de Serviços e do Departamento de Administração para a reserva de recursos orçamentários (doc. 0062060282), que foi providenciada (0062242843).

Observo ter havido informação de previsão de recursos para os exercícios vindouros na elaboração do PPA 2024/2027.

Anota-se que as normas de execução orçamentária devem ser rigorosamente seguidas, especialmente quanto ao prévio empenho da despesa. O desrespeito à legislação orçamentária pode conduzir à nulidade do contrato e apuração de responsabilidade do servidor.

Noto que consta dos autos proposta atualizada da empresa (doc. 0070432905), datada de 21/05/2025. Ela, *s.m.j.*, conta com valores inferiores aos inicialmente fornecidos para a contratação em comento, devendo servir de base para o ajuste da reserva orçamentária e da minuta de contrato. Ademais, a data-base a ser considerada para a incidência de futuros reajustes é a da proposta atualizada.

15.1. Ainda com respeito aos recursos orçamentários, recomendamos verificar as respostas do E. TCESP, através do Plenário, no Processo TC 19415/026/04, em que figura o IAMSPE como consulente, no sentido de que: o IAMSPE pode receber auxílio ou subvenção do Governo do Estado de São Paulo, desde que atendidos os pressupostos da LC 101/00; e que esses recursos poderão ser considerados para efeito de aplicação do Governo do Estado de São Paulo na área da saúde, desde que empregados em ações e serviços de acesso universal e igualitário, na forma do artigo 196, da Carta Magna.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

16. No tocante à instrução, saliento que todos os documentos devem ser apresentados na forma original ou cópia autenticada, todas as certidões/documentos deverão estar válidos no momento da celebração da contratação, com necessidade de serem providenciados novos, se os prazos de validade respectivos já estiverem expirados, todas as certidões expedidas via Internet devem ser confirmadas por servidor público responsável, que deve atestar a sua autenticidade, condição expressa de aceitação desses documentos. **Nesse sentido, recomendo atentar para o que foi negrito no item 2 supra, devendo ser providenciada a regularização da instrução processual.**

16.1. Cumpre anotar a exigência atual de que os contratados pela Administração estejam cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, o que foi devidamente providenciado pela empresa IMAGE TECHNOLOGY LTDA. (doc. 0070439207).

16.2. Previamente à contratação deverão ser consultados os seguintes cadastros:

- a)** Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas – e-Sanções (<http://www.esancoes.sp.gov.br>);
- b)** Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (<http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis>);
- c)** Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNIA, do Conselho Nacional de Justiça (http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php), devendo ser consultados o nome da pessoa jurídica licitante e também de seu sócio majoritário (artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992);
- d)** Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais - CADIN estadual (Lei Estadual nº 12.799/2008);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

- e) Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP (artigo 22 da Lei Federal nº 12.846/2013);
- f) Cadastro Estadual de Empresas Punidas – CEEP (artigo 5º do Decreto Estadual nº 60.106/2014);
- g) Certidão negativa de apenados junto ao TCESP.

17. Com relação à minuta de contrato (doc. 0070439980), a Administração encartou declaração de utilização da minuta padrão – “*Minuta de contrato para contratações de tecnologia da informação e de comunicação/Serviços de TIC, versão atualizada em 05/09/2024*” (doc. 0070440701).

Recomendo certifique-se a Administração de que a disciplina dos reajustes anuais está em consonância com o objeto da presente contratação (tecnologia da informação) e com o fato de se tratar de inexigibilidade de licitação.

Necessária, ainda, a utilização da Portaria Iamspe nº 10/2025 (e não da nº 25/2024, como constou).

17.1. Conforme deliberação da Senhora Superintendente, não será exigida a prestação de garantia para esta contratação (doc. 0061846701).

18. Nos termos da NLCC, não é mais exigida a ratificação da autorização da dispensa de licitação pela autoridade superior, tal qual era anteriormente determinado no artigo 26 da Lei nº 8666/1993.

Cumprе notar, todavia, caber à Senhora Superintendente do IAMSPE manifestar-se expressamente sobre o cumprimento das exigências previstas no artigo 72 da Lei federal nº 14.133/2021 e assinar o contrato firmado conforme o artigo 25, inciso XII, do Decreto Estadual nº 52.474/1970.

19. Ainda, de acordo com o Decreto estadual nº 68.304/2024, para o processamento da inexigibilidade de licitação, é necessário o atendimento aos artigos 7º e 23, que assim dispõem:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

“Artigo 7º - O órgão ou a entidade promotora do procedimento deverá inserir no Sistema de Compras do Governo Federal, no que couber, as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação:

I - a especificação do objeto a ser contratado;

II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do inciso II do artigo 6º deste decreto, observada a respectiva unidade de fornecimento;

III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;

IV - declaração de observância às disposições previstas na Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas hipóteses dos incisos I e II do artigo 4º deste decreto;

V - as condições da contratação e as sanções aplicáveis pela inexecução total ou parcial do ajuste.

CAPÍTULO IV

Da Inexigibilidade e da Dispensa de licitação sem disputa eletrônica

Artigo 23 - Nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação sem disputa eletrônica, após as inserções no Sistema de Compras do Governo Federal dos documentos e informações de que tratam o “caput” do artigo 6º e o “caput” do artigo 7º deste decreto, o resultado será publicado automaticamente no PNCP.”

20. Tratando-se de contratação com dispensa de licitação referente à área de Tecnologia da Informação, é imprescindível a prévia manifestação do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação – COETIC, avaliando se a prestação dos serviços indicados no Projeto Básico estão em *“conformidade com as políticas, as diretrizes gerais e estratégicas, os modelos, as normas e os padrões técnicos e operacionais de tecnologia da informação e comunicação”*, estabelecidos pelo órgão (artigo 11, inciso VI, “a”, do Decreto estadual nº 64.601/2019).

Ademais, cabe ao COETIC *“realizar o controle centralizado dos gastos e investimentos em tecnologia da informação e comunicação”* (inciso VII, do artigo 11 do mesmo Decreto estadual).

20.1. Consta dos autos solicitação de aprovação do COETIC em relação à proposta de contratação (doc. 0062450648) e a aprovação (doc. 0067357531).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA
MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

21. Importante frisar a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias contados de sua assinatura, tratando-se de contratação direta, nos termos do artigo 94, inciso II, da Lei nº 14.133/21.

22. Por fim, ressalvo que foge à competência desta Consultoria Jurídica o exame acerca do mérito da contratação, seja quanto ao aspecto técnico, seja quanto ao financeiro, residindo este na esfera do poder discricionário do administrador, dentro da legalidade, sendo, portanto, de exclusiva responsabilidade da área interessada.

23 Cumpre à Administração atentar-se para a necessária comunicação da aquisição ao E. Tribunal de Contas do Estado, que deve se dar por via eletrônica, por meio do sistema AUDESP.

24. Feitas essas considerações e observações, opino pela viabilidade do prosseguimento do presente procedimento, sob o aspecto técnico jurídico, condicionada ao integral atendimento das recomendações acima indicadas e demais formalidades legais e regulamentares.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos para a origem, para a adoção das providências que se façam necessárias.

São Paulo, 13 de junho de 2025.

Paula Lutfalla Machado Lellis

Procuradora do Estado