

## PARECER JURÍDICO 51/2025

**EMENTA:** Contratação direta. Dispensa de licitação para aquisição de materiais de embalagem para medicamentos. Contratação da Companhia Editora de Pernambuco (CEPE). Enquadramento no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016. Possibilidade Condicionada.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise, aprovação e elaboração de parecer opinativo pelo órgão jurídico do Processo SEI nº 0060407882.000049/2025-36, encaminhada pelo Sr. Jamesson Rocha, integrante da Comissão Permanente de Licitações I do LAFEPE à Superintendência Jurídica do Laboratório, por intermédio da CI 183/2025 - que, por sua vez, encaminhou a essa assessoria jurídica especializada -, que tem como objeto a contratação direta, por dispensa de licitação, da **Companhia Editora de Pernambuco (CEPE)** para o fornecimento de materiais de embalagem para medicamentos (Documento de Id 72986140).

Nos termos da documentação carreada aos autos, a necessidade da aquisição se justifica pela demanda de produção de medicamentos de interesse social, como o Hemifumarato de Quetiapina, Clozapina e Benznidazol, destinados ao Ministério da Saúde para os anos de 2025 e 2026 (Documento de Id 70804976).

A área técnica demonstrou que a aquisição antecipada desses insumos é crucial para a continuidade da produção, evitando o desabastecimento no

Sistema Único de Saúde (SUS) e assegurando o cumprimento dos cronogramas pactuados.

Ademais, justificou-se a escolha do fornecedor por ser a CEPE empresa pública com objeto social compatível com a atividade contratada, atuando na produção e fornecimento de materiais gráficos, editoriais e de embalagem, voltados preferencialmente ao atendimento de órgãos públicos, possuindo estrutura técnica e operacional reconhecida, capaz de atender às especificações exigidas pelo LAFEPE com qualidade e eficiência, de modo que entende o LAFEPE que a contratação direta representa medida administrativa adequada, célere e alinhada aos princípios da economicidade, razoabilidade e continuidade do serviço público, enquadrando-se na exceção legal de dispensa de licitação por tratar-se de produto fornecido por empresa pública estadual, com atividade diretamente relacionada ao seu objeto social, conforme previsto na legislação vigente.

O valor estimado da contratação é de R\$ 2.382.572,84 (dois milhões, trezentos e oitenta e dois mil, quinhentos e setenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), conforme o Termo de Referência (Documento de Id 70805571).

Por intermédio da CI 144/2025, a Coordenadora de Planejamento do LAFEPE atestou que as cotações encaminhadas pela COMPANHIA EDITORA DE PERNAMBUCO - CEPE foram analisadas, conferidas e validadas pela Coordenadoria de Planejamento e Controle de Produção, bem como declarou que a contratação direta proposta revela-se mais vantajosa do ponto de vista econômico, promovendo racionalização dos gastos públicos e eficiência na atuação administrativa, em estrita observância aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público (Documento de Id 71782112, posteriormente substituído pelo Documento de Id 72246472, em

razão da Justificativa apresentada pela Coordenadoria de Planejamento e Controle de Produção - COPCP e pela Diretora Técnica do Laboratório - Id 72514350).

Ademais, aprovou-se, por intermédio da CI 145/2025, a DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA da empresa COMPANHIA EDITORA DE PERNAMBUCO - CEPE, que foi considerada APTA pelo LAFEPE (Documento de Id 71879143, posteriormente substituído pelo Documento de Id 72924133).

Após ter sido o feito devidamente revisado pela Superintendente Técnica - SUTEC (Documento de Id 71741404), foi incluída DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA - DDO (Documento de Id 71741456), no importe de R\$ R\$ 2.202.416,84 (dois milhões, duzentos e dois mil, quatrocentos e dezesseis reais e oitenta e quatro centavos) e Autorização da Autoridade Competente para formalização do processo de dispensa de licitação para a aquisição de Materiais de Embalagem, que será utilizada na produção dos medicamentos em atendimento as demandas do Ministério da Saúde, no valor estimado de R\$ 2.202.416,84 (dois milhões duzentos e dois mil quatrocentos e dezesseis reais e oitenta e quatro centavos) (Documento de Id 72519977).

Por fim, foi acostado Termo de Referência Final (Documento de Id 72061929) e Check List realizado pela Coordenadoria de Planejamento e Controle de Produção (Documento de Id 72246911).

É o que importa relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, insta salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Ademais, destaca-se, de logo, que a análise do presente caso se fundamenta precipuamente na Lei Federal nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), no Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios do LAFEPE (RILC) e demais dispositivos legais aplicáveis, notadamente a Lei Estadual nº 12.525/2003, que estabelece normas relativas aos procedimentos de licitação e contratação na Administração Pública Estadual.

Isso porque, o LAFEPE, como sociedade de economia mista com natureza jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco, mas dotada de autonomia administrativa e financeira, submete-se a um regime jurídico híbrido, devendo observar tanto normas de direito público quanto de direito privado em suas contratações, nos termos do art. 173, §1º, II da Constituição Federal e da Lei nº 13.303/2016.

Importante destacar que a CEPE, proponente da contratação, também é uma sociedade de economia mista integrante da administração indireta do Estado de Pernambuco, tendo o Governo do Estado como acionista majoritário, estando, desde 2023, vinculada à Secretaria de Comunicação, o que traz implicações relevantes para a análise da presente contratação.

Pois bem. Como é sabido, por regra, sempre que no intuito de contratar, a Administração Pública deve proceder com processo licitatório a fim de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Tal regramento licitatório é estabelecido pelo inciso XXI, do art. 37, da Constituição da República, que diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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.

A Lei das Estatais, em seu art. 28, reproduziu a determinação constitucional, assim estabelecendo:

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

Todavia, em que pese a licitação ser regra, como se denota, a própria legislação prevê hipóteses nas quais há a possibilidade de contratação direta, mediante dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, conforme o caso.

A dispensa de licitação, modalidade que ora se pretende utilizar, se trata de modalidade excepcional na qual há uma desburocratização do processo licitatório para casos especiais de contratação de bens e serviços.

Nessa senda, a Lei nº 13.303/2016, em seu art. 28, §3º, inciso I, prevê:

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

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;"

Como se denota, este dispositivo estabelece que **as empresas estatais estão dispensadas de realizar licitação quando comercializarem produtos ou prestarem serviços diretamente relacionados a seus objetos sociais.**

Essa discussão foi levada ao Tribunal de Contas da União, que acabou reconhecendo a ausência de obrigatoriedade de licitação para empresas estatais exploradoras de atividade econômica quando se tratasse de objeto envolvendo a atividade-fim da empresa. O precedente que instaurou esse entendimento foi o Acórdão 121/1998, proferido pelo plenário do TCU em um caso envolvendo a Petrobras. (TCU, Acórdão 121/1998, Plenário, Rel. Iram Saraiva, Julg. 26/08/1998).

A Lei 13.303/2016, portanto, trouxe uma regra específica bastante relevante para as empresas estatais exploradoras de atividade econômica,

consolidando no direito positivo o regime que vinha sido disseminado pela doutrina como de "*inaplicabilidade de licitação*". Justamente o dispositivo do art. 28, § 3º, que estabeleceu que, para determinadas contratações especificamente relacionadas com o seu objeto social, a empresa estatal estará "dispensada" de realizar licitação.

A hipótese mais evidente de inaplicabilidade de licitação, prevista no art. 28, § 3º, inc. I, da Lei 13.303/2016, coincide com as contratações relacionadas com o objeto social da empresa estatal (embora também se aplique às contratações para pactuação de parcerias empresariais). Mais especificamente: as contratações para comercialização, prestação ou execução (de forma direta) de produtos, serviços ou obras especificamente relacionadas com o objeto social da empresa.

Sobre o instituto da inaplicabilidade de licitação leciona MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>1</sup> (fl. 25)<sup>1</sup>:

“A inaplicabilidade da licitação foi introduzida pelo art. 28, § 3.º, da Lei 13.303/2016, sendo dotada de características próprias e diferenciadas. As contratações praticadas pelas empresas estatais não são dotadas de características homogêneas. Algumas delas envolvem atributos muito peculiares, de modo que não se subordinam à determinação da obrigatoriedade da licitação. Portanto e rigorosamente, a norma que dispõe sobre a inaplicabilidade de licitação apresenta também uma natureza declaratória. Até sob esse prisma, existe uma proximidade entre a inaplicabilidade e a inexigibilidade de licitação – razão pela qual,

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais in Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei nº 13.303/2016. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 25.

antes da vigência da Lei 13.303/2016, as hipóteses de inaplicabilidade acabavam enquadradas como de inexigibilidade. Mas as duas figuras não se confundem. No caso de inexigibilidade, não se impõe a licitação por ser inviável a competição. Na hipótese de inaplicabilidade, não se cogita de licitação porque não há exigência nesse sentido, em vista de que a situação contratual é dotada de peculiaridades que implicam a ausência de subsunção do caso à hipótese de incidência normativa. Então, **até pode existir viabilidade de competição, mas não existe obrigatoriedade de licitação.**"

No mesmo sentido, pontua Alexandre Santos de Aragão<sup>2</sup>:

(...) Antes mesmo de se adentrar a hermenêutica específica desse dispositivo, devemos ver como situá-lo no rol de espécies de contratação direta. (...) O citado rol é tradicionalmente compreendido por uma dicotomia: a contratação direta por dispensa e a contratação direta por inexigibilidade. Enquanto a primeira reflete uma política legislativa de desobrigar o administrador da prévia realização de licitação em situações em que isso seria plenamente possível, a segunda, ao revés, reflete a própria impossibilidade de licitar, porque inviável a competição, e, portanto, inexigível a realização de prévio certame. (...) Todavia, o art. 28, §3º, do Estatuto das Estatais, veio modificar essa classificação bipartite, prevendo uma **nova espécie de contratação direta que não se configura como dispensa e tampouco como inexigibilidade de licitação**. Nas situações do §3º as estatais são isentas da própria observância como um todo do capítulo de licitações da Lei nº 13.303/2016 – e não apenas dispensadas da realização de licitação, como dizem por exemplo o art. 29 do Estatuto e o art. 24 da Lei nº 8.666/93. Nas situações do §3º do art. 28, a contratação direta ocorrerá por uma verdadeira não incidência das

---

<sup>2</sup> ARAGÃO. Alexandre Santos de. A exclusão de licitação nas estatais. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024. p. 60 e 61.

regras licitatórias, algo semelhante com o que ocorre no direito tributário em relação às suas regras impositivas

Fato é, contudo, que independentemente da modalidade de contratação direta adotada - ainda que existam entendimentos doutrinários em sentido diverso -, é necessário observar requisitos formais mínimos previstos na Lei nº 13.303/2016:

- a) Justificativa da necessidade da contratação (art. 31);
- b) Caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso (art. 29, XV);
- c) Razão da escolha do fornecedor ou executante (art. 30, §3º);
- d) Justificativa do preço (art. 30, §3º);
- e) Documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (quando for o caso).

Nesse sentido, aliás, consignou o Colendo Tribunal de Contas do Paraná, que, ao responder a Consulta 525638/18, por intermédio do Acórdão 1961/19 - Tribunal Pleno, assim reconheceu:

ACÓRDÃO Nº 1961/19 - Tribunal Pleno Consulta. Art. 28, §3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016. Inaplicabilidade de licitação. Contratação, prestação ou execução, de forma direta de produtos, serviços ou obras, por empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que relacionadas com o objeto social da prestadora, com preços compatíveis com os de mercado. Conhecimento. Resposta positiva ao questionamento.

No presente caso, verifica-se a presença da justificativa da necessidade da contratação, qual seja, o atendimento da demanda de produção de

medicamentos de interesse social, como o Hemifumarato de Quetiapina, Clozapina e Benznidazol, destinados ao Ministério da Saúde para os anos de 2025 e 2026 (Documento de Id 70804976).

Quanto à razão da escolha do fornecedor, entendeu-se que a CEPE é empresa pública com objeto social compatível com a atividade contratada, atuando na produção e fornecimento de materiais gráficos, editoriais e de embalagem, voltados preferencialmente ao atendimento de órgãos públicos, possuindo estrutura técnica e operacional reconhecida, capaz de atender às especificações exigidas pelo LAFEPE com qualidade e eficiência, de modo que entende o LAFEPE que a contratação direta representa medida administrativa adequada, célere e alinhada aos princípios da economicidade, razoabilidade e continuidade do serviço público, enquadrando-se na exceção legal de dispensa de licitação por tratar-se de produto fornecido por empresa pública estadual, com atividade diretamente relacionada ao seu objeto social, conforme previsto na legislação vigente.

No tocante à justificativa do preço, o LAFEPE, em documento emitido pela Coordenadoria de Planejamento e Controle de Produção - COPCP e pela Diretoria Técnica, informou que:

Em razão da necessidade de instruir o processo de licitação por parte da autoridade competente quanto à pesquisa de preço apresentada pela Coordenadoria de suprimentos (COSUP), e visando o cumprimento do Art. 8º - § 5º do RILC, aprovado pelo Conselho de Administração, em 20/06/2018, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preço para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, vimos apresentar justificativa para pesquisa com menos de três preços/fornecedores.

Considerando que a Coordenadoria de Planejamento e Controle de Produção - COPCP iniciou em 28/07/2025 o processo SEI: 0060407882.000049/2025-36 para a **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EMBALAGEM COM A NOVA ARTE** para a produção de medicamentos.

Enviando em 21/08/25 para a coordenação de suprimentos (COSUP) que realizou o comparativo com o último preço praticado para elaboração do mapa, retornando em 26/08/2025 para avaliação dos itens. Após elaboração do mapa foi constatado que não foram apresentados TRÊS preços para os itens, pois os preço anteriormente praticados não se aplicariam por se tratarem de produtos diferentes.

Ressalta-se que o preço anteriormente praticado (70805752 Última compra), não refletem mais a nova realidade de mercado, já que a nova arte gráfica passou a incorporar um número maior de cores e elementos visuais, o que impactou diretamente nos custos de produção, configurando-se novos materiais de embalagem sem parâmetro de preço a ser pesquisado, visto que trata-se de um produto personalizado e exclusivo deste Laboratório Farmacêutico.

Ademais, um atraso maior para continuidade deste processo acarretará no comprometimento das análises de rotina que são realizadas, para atendimento do fornecimento de medicamentos através do Ministério da Saúde, e o não atendimento poderá resultar em atrasos na produção interna e consequentemente no desabastecimento destes medicamentos estratégicos na rede pública de saúde, trazendo sérios impactos na saúde dos pacientes consumidores deste medicamento, além de possíveis sanções empresa, além de impactos vultosos no resultado financeiro desta instituição.

Em que pese se entender pela necessidade de se empreender celeridade aos processos licitatórios, sobretudo em razão da matéria envolvida, fato é que na seara administrativa é preciso cautela e zelo com a coisa pública.

Justamente por isso, aliás, no entendimento desta signatária, a justificativa apresentada não se mostra suficiente para se aplicar, sem maiores análises, os preços ofertados pela CEPE. No entanto, tem-se que a matéria foge a alçada dessa assessoria jurídica, que, nesta ocasião, se limitar-se-á a analisar a regularidade da justificativa apresentada, documento dotado de fé pública, nos termos da legislação de regência.

Isso porque, o RILCC do LAFEPE estipula que:

Art. 129. Nas hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 29, incisos I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV e XV, da Lei Federal nº 13.303/2016, a Área Demandante deverá, sempre que possível, realizar uma pesquisa de preços para a formação de um orçamento estimado da contratação, com o objetivo de referenciar a análise de economicidade das propostas apresentadas.

Art. 130. Na hipótese de inviabilidade da obtenção de preços referenciais na forma do § 1º do art. 129 deste Regulamento, e a única maneira de compor o preço referencial for por meio de cotações de mercado, **a Área Demandante deverá justificar tal circunstância nos autos e tornar público o aviso de intenção de contratar e o pedido de cotações de preços e de apresentação de propostas**, na forma do art. 5º.

Art. 131. Cumpridos os procedimentos previstos art. 129 ou configurada a situação prevista no art. 130, será publicado, no portal eletrônico do LAFEPE, o aviso da intenção de celebrar contrato, com pedido de propostas de preço, com o objetivo de ampliar a competitividade entre os potenciais interessados, assegurar a isonomia e a maior vantajosidade da contratação a ser firmada.

Art. 135. **As contratações previstas no art. 129 deste Regulamento podem ser feitas, excepcionalmente, sem a prévia publicação do aviso da intenção de contratar, sempre que as circunstâncias de fato limitarem a autonomia de escolha e justificarem a opção por um determinado fornecedor ou executante, em condições diferenciadas e mais vantajosas para satisfazer a necessidade do LAFEPE.**

Parágrafo primeiro. As contratações previstas no art. 29, incisos I, II, da Lei Federal nº 13.303/2016, podem ser feitas, sem a prévia publicação do aviso da intenção de contratar, desde que os valores não ultrapassem:

I. para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra

ou serviço ou ainda a obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II. para outros serviços e compras de valor até R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez.

Parágrafo segundo. **Na hipótese descrita no caput, é indispensável que o parecer da área demandante esteja devidamente fundamentado quanto à maior vantajosidade da proposta e à compatibilidade do preço aos parâmetros de mercado.**

Sendo assim, para que seja possível o atendimento do requisito da justificativa de preço, mister se faz que o setor competente proceda como a adequação da justificativa apresentada, de modo a englobar a demonstração de vantajosidade da proposta e à compatibilidade do preço aos parâmetros de mercado.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto-me pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contratação direta da Companhia Editora de Pernambuco (CEPE), para o fornecimento de materiais de embalagem para medicamentos, no total de R\$ 2.202.416,84 (dois milhões, duzentos e dois mil, quatrocentos e dezesseis reais e oitenta e quatro centavos), com fundamento no art. 28, §3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016, considerando que ambas são sociedades de economia mista/empresas públicas do Estado de Pernambuco e a contratação envolve serviço diretamente relacionado ao objeto social da CEPE (prestação de serviços gráficos especializados, com ênfase na produção e fornecimento de materiais gráficos e editoriais para órgãos públicos e instituições vinculadas ao governo), desde que atendidas as exigências acima elencadas, notadamente a

demonstração de vantajosidade da proposta e à compatibilidade do preço aos parâmetros de mercado.

Atente-se, ademais, a necessidade de publicação do extrato da contratação no Diário Oficial do Estado, conforme determina o art. 51 da Lei nº 13.303/2016.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Recife, 10 de setembro de 2025.

**Leucio Lemos Advogados Associados**

Bruna Lemos T. F. de Lira

OAB/PE 33.660

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/4AAB-B72A-4B65-9B07> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

**Código para verificação: 4AAB-B72A-4B65-9B07**



### Hash do Documento

18ED7017A6127D85064293A8201B4F69C611BE8BB53B4C6E7407A5F525D5C48E

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 10/09/2025 é(são) :

**Nome no certificado:** Bruna Lemos Turza Ferreira em 10/09/2025 16:40 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

