

Secretaria de
Estado de
Desenvolvimento
Social



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROCURADORIA SETORIAL

Referência: Processo nº 202310319007100

Interessado: @nome_interessado@

Assunto: Contratação Emergencial.

PARECER SEDS/ADSET-10728 Nº 216/2023

EMENTA: EMENTA: DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133/2021 E LEI ESTADUAL 17.928/12. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação, prevista no art. 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a Contratação da **REDE NACIONAL DE APRENDIZAGEM, PROMOÇÃO SOCIAL E INTEGRAÇÃO - RENAPSI**, a fim de Executar o Programa de Formação "Aprendiz do Futuro" destinado a 6.250 adolescentes, na condição de aprendizes, no valor global de R\$ 124.500.000,00 (cento e vinte e quatro milhões quinhentos mil reais).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise: Autorização governamental (54630290), Requisição de Despesa (54630290), Justificativa acerca da contratação (54630290), Programa de Desembolso Financeiro (54703953), Declaração de Adequação Orçamentária Financeira (54704007), Estimativa de Custo (54637863), Minuta contratual (54646102) e despachos encaminhamentos

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

II – DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva (vide c.4 da [Nota Técnica nº: 1/2021 - GAPGE](#)). Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei 13.800 de 18 de janeiro de 2001.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Importante, também, apontar-se que a questão da contratação emergencial para o presente caso foi apontada no Despacho nº 1831/2023 – GAB (53201654).

6. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

7. Em continuidade, não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e demais normas pertinentes, fundamentada na antiga L.G.L /93, como se observa a seguir:

Artigo 191 da Lei n.º 14.133, de 2021

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso**.

e

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

8. Neste sentido, observa-se que a Requisição de Despesa de evento 54630290 foi outorgada em 08/12/2023, ou seja, posteriormente ao limite exposto no item 3 do anexo único do Decreto 10.240/2023, o que torna por forçosa a utilização da Lei n.º 14.133, de 2021 como parâmetro para o caso em análise.

9. Ato contínuo, no caso em comento **deve ser juntada a autorização expressa para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.**

10. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

11. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória. **No caso, tal manifestação deverá ser providenciada.**

12. Ademais, **forçosa se torna a adoção dos procedimentos pertinentes à etapa preparatória das contratações na administração pública direta regulamentada pelo Decreto 10.207/2023 ao caso em tela, por força do artigo 5º, Parágrafo Único, inciso II da referida normativa.**

13. Neste mesmo sentido, **imperiosa se torna a juntada da documentação tratada no artigo 7º do Decreto 10.207/2023.**

14. Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que não foi juntado aos autos. Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021). A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação, **devendo ser munido um ou o outro documento.**

15. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021). **No caso em comento o referido documento foi munido em evento 54604676, porém, em dissonância com a referida norma, a que se orienta por sua retificação.**

16. Destaca-se que não foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 5º, I, da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2ª Câmara), **o que deve ser providenciado ou justificado, no caso de impossibilidade.**

17. No pertinente à justificativa da contratação munida em evento 54604676 **tem-se que o citado documento merece ser aperfeiçoado, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem contratados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.**

18. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição, direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

19. Quanto ao orçamento, **é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação** (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

20. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Porém, compete-nos uma análise objetiva da situação, que no caso em comento evidencia-se por atendida com a juntada da Requisição de Despesa (54630290), Programa de Desembolso Financeiro (54703953), Declaração de Adequação Orçamentária Financeira (54704007).

21. Ressalta-se que a contratação por dispensa de licitação não afasta a necessidade de juntada da justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

22. A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros

contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

23. No caso em comento, a suposta vantajosidade restou comprovada com a juntada da Estimativa de Custo (54637863) que atende satisfatoriamente o previsto no artigo. 6º, inciso VI, Decreto nº 9.900/2021.

24. No pertinente à modalidade de dispensa eleita ressalta-se que, em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

25. Entretanto, como exceção à regra prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal através do inciso VIII do art. 75, a Lei n.º 14.133, de 2021, previu a hipótese de dispensa nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento da situação, da seguinte forma:

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;**

(...) § 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 prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.**

26. Assim, é cabível a contratação direta, mediante dispensa de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

situação emergencial ou calamitosa;

urgência de atendimento a situação de risco a **prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**

contratação direta como meio adequado para afastar o risco

contratação somente das parcelas necessárias à eliminação do risco

contratação com prazo máximo de um ano a contar da data da emergência.

27. Assim, deve ser evidenciada situação que necessita de atendimento urgente em razão do risco de **prejuízo ou comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**. Por outro lado, é imprescindível que se evidencie o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano

com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

28. Sobre a justificativa da contratação, importante reforçar que, no caso de contratação direta baseada na situação emergencial, os serviços devem ser restritos àqueles estritamente necessários para debelar os riscos de danos e o perigo para a continuidade dos serviços públicos. Isto significa que na formulação dos serviços demandados, a Administração deve zelar para incluir apenas aqueles que possam ser contratados minimamente antes de futura e efetiva licitação (**parcela mínima necessária**), se houver, o que induz à percepção de que, mesmo não sendo ideal, a contratação emergencial é apenas uma opção para que em um eventual processo licitatório haja estudo mais aprofundado para atendimento total da necessidade administrativa. É possível, por isso, que na licitação haja maior incremento dos serviços, se for o caso.

29. Para ilustrar esse entendimento, registra o Acórdão TCU nº 943/2011 – Plenário, plenamente aplicável à nova legislação, no sentido de que a dispensa emergencial deve restringir-se *“somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal”*.

30. Por oportuno, é importante destacar o artigo 73 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que, 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.

31. Desta forma, observa-se que, embora a Administração tenha apresentado as razões da contratação no Termo de Referência de evento 54604676 os requisitos do artigo 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, não se encontram bem esclarecidos. Neste ponto, recomenda-se que a Administração melhor fundamente i) a situação emergencial ou de calamidade pública, ii) o risco de prejuízo a **serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**; iii) **que a contratação direta é o meio adequado e abrange apenas os serviços suficientes para afastar o risco** apontado

32. Ao mais, alerta-se que o contrato emergencial é provisório e improrrogável por força da disposição do artigo 75, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, devendo ter o prazo máximo de até 1 (um) ano a contar data da emergência, ou seja, deve ser restrito ao prazo mínimo necessário para atendimento da situação de emergência, ou até que se conclua eventual licitação para o mesmo objeto. Dessa forma, inobstante se possa arguir seja possível contratar em prazo menor e prorrogar até o limite de um ano, recomenda-se, por cautela, face a redação literal, que o contrato seja firmado pelo prazo certo e estimado, considerando a inviabilidade de prorrogação.

33. Quanto à razão da escolha do contratado, volto-me à disposição do artigo 33, V da Lei estadual 17.928/12 **que impõe a necessidade de apresentação de justificativa própria acerca das razões da escolha do contratado, evidenciando que, para a presente contratação pretendida, é dispensável a realização da licitação, com clara caracterização da circunstância de fato que sustenta tal entendimento**.

34. Alerta que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

35. Por se tratar de matéria que foge da alçada jurídica, tem-se por prejudicada tal análise por parte deste setor.

36. Todavia, verifica-se que não foram juntados os documentos que comprovem a regularidade fiscal federal, estadual e municipal, a regularidade trabalhista e previdenciária da contratada, nem a comprovação de ausência de impedimento para contratar com o Poder Público, CADIN, prova de regularidade com o FGTS, declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do artigo 68, VI da Lei nº 14.133, de 2021, documentação pessoal do responsável pela empresa e documentos constitutivos da citada entidade. **Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.**

37. A minuta de contrato está presente em evento 54646102 encontra-se formalmente em ordem, carecendo todavia, da retificação do item 13.3., uma vez que o diploma legal ali referido não se aplica ao caso em comento.

38. Quanto à declaração de dispensa e sua ratificação, recomendo a observância do Decreto nº 10.211, de 06 de fevereiro de 2023.

39. Necessária também a designação de servidores fiscais/gestores do contrato, bem como seus substitutos no caso de impossibilidade temporária ou permanente, por meio de portaria ratificada pelo titular da pasta ou autoridade delegada, desde que comprovada a delegação.

III - CONCLUSÃO

40. Em face do exposto, manifesta-se pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM AS PRESENTES RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas neste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

41. Neste sentido, cumpre reforçar que o presente opinativo não tem como escopo analisar ou validar quaisquer informações técnicas, econômicas ou financeiras que justificam a presente contratação, que por não envolverem questões de natureza jurídica, são de responsabilidade dos órgãos técnicos competentes

42. Frente ao considerável valor da contratação, encaminho os autos à Procuradoria-Geral do Estado para conhecimento e realização da análise superior tratada no artigo

GOIANIA, 12 de dezembro de 2023.

CARLOS AUGUSTO SARDINHA TAVARES JUNIOR
[Cargo/função do usuário]



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO SARDINHA TAVARES JUNIOR, Procurador (a) do Estado**, em 12/12/2023, às 20:37, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **54757433** e o código CRC **F9037CDE**.

PROCURADORIA SETORIAL
PRACA DOUTOR PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 332, S/C - Bairro SETOR CENTRAL -
GOIANIA - GO - CEP 74003-010 - (62)3201-9315.



Referência: Processo nº 202310319007100



SEI 54757433