



Governo do Estado de Roraima
Procuradoria-Geral do Estado de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

PARECER 708/2025 PGE/GAB/ADJ/CA

Processo nº 34101.001798/2025.57

Interessado/Solicitante (a): Everson dos Santos Cerdeira - CEL QOC BM - Secretário de Estado de Licitação e Contratação

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade/Profissional do Setor Artístico.

EMENTA: 1. CONTRATO ADMINISTRATIVO: ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE. PROFISSIONAL DO SETOR ARTÍSTICO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. REQUISITOS PREENCHIDOS PARCIALMENTE. INVIALIDADE DE COMPETIÇÃO DEMONSTRADA. 2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. DECRETO ESTADUAL Nº 39.050-E, DE 2025; 3. CONCLUSÃO: PELA REGULARIDADE JURÍDICA DO PROCESSO COM RESSALVAS

RELATÓRIO

Expediente de Encaminhamento à PGE: Ofício de Encaminhamento para PGE 61/2025/SELC/SEC/COELIC/CODI (Ep.19555290)

Objeto da Consulta: Emissão de parecer

Dados do Processo

Objeto a ser contratado: Contratação de artista de renome nacional "MANU BAHTIDÃO" para apresentação de 1 (um) show artístico musical, a fim de complementar a programação da "EXPOFERR SHOW 2025", que será realizado no dia 06/11/2025 do ano corrente deste termo, conforme especificação

descritas no Termo de Referência (TR) (Ep. 19495533)

Valor estimado da contratação: R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais).

Referências Legislativas:

Constituição Federal

Lei 14.133, de 1º de abril de 2021

Lei nº 1.825, de 04 de maio de 2023

Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025

Decreto Estadual nº 36.203-E, de 2024

Competência da PGE/RR

Realizar controle prévio de legalidade considerando a regularidade da instrução processual em consonância com os pressupostos de fato e de direito, com base no art. 53, da Lei 14.133, de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Deveras a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 enumerou dentre outras atribuições da assessoria jurídica as seguintes: (1) Auxiliar na elaboração de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos; (Art. 19, IV); (2) Realizar controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação ao final da fase preparatória do processo licitatório; (Art. 53, caput); (3) **Realizar controle prévio de legalidade das contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.** (Art. 53, § 4º e 72, III); (4) Auxiliar o(s) fiscal(is) do contrato, dirimindo dúvidas jurídicas e subsidiando com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. (Art. 117, § 3º); (5) Realizar análise jurídica prévia ⇒ da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (art. 156, § 6º); (6) Analisar juridicamente, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos na Lei 14.133/2021, a reabilitação do licitante ou contratado em razão de sanção administrativa aplicada (Art. 163, V); (7) Auxiliar a autoridade competente na elaboração de suas decisões, dirimindo dúvidas jurídicas e subsidiando com informações necessárias. (Art.168, par. único).

Em resumo, com advento da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, a PGE/RR passou do ⇒ prévio exame e aprovação das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes (Art. 38, § único da Lei 8.666, de 1993) para a ⇒ realização do controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação ao final da fase preparatória do certame (art. 53, caput, da Lei 14.133, de 2021), contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos (Art. 53, § 4º e 72, III, da Lei 14.133, de 2021), bem como outras assessorias inerentes a execução processual, conforme acima mencionado.

Finalidade da manifestação

Orientar o dirigente do órgão ou entidade quanto ao cumprimento das exigências legais do procedimento, em consonância com a legislação vigente, a doutrina e a jurisprudência, sem adentrar, contudo,

em outros aspectos técnicos e em questões de mérito administrativo.

Assim, o parecer procederá a análise do processo seu aspecto jurídico, nos termos solicitados, considerando os pressupostos de fato (instrução processual) e os pressupostos de direito (legislação).



Presume-se que os documentos, manifestações e decisões que instruem o processo sejam autênticos, legítimos e verdadeiros.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Considerações preliminares

Princípios constitucionais da Administração.

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 trata de forma explicitados princípios que regem a Administração Pública:

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:

Para além dos princípios elencados no dispositivo constitucional é válido mencionar o rol enumerado no art. 5º, da Lei 14.133, de 2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparéncia, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

Releva destacar também o princípio da finalidade, segundo Gasparine:

Doutrina

Por esse princípio impõe-se a Administração Pública a prática, e tão só esta, de atos voltados para o interesse público. O afastamento da Administração Pública da finalidade do interesse público denomina-se desvio de finalidade.

(Gasparine, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 68).

Dentro desse formato, o princípio da legalidade, antes tido como diretriz básica da conduta dos agentes da Administração galgou-se a um novo patamar, passando o controle jurídico administrativo a primar mais pela juridicidade da atividade administrativa em sintonia com as normas constitucionais e legais (regras e princípios) do que pela análise, pura e simples, da lei de forma isolada e divorciada do interesse coletivo, conforme lição de Figueiredo:

Doutrina

O princípio da juridicidade assim integrado pela legalidade, pela legitimidade e pela licitude, se dirige a atender a mais importante finalidade do Direito Administrativo, que por si só o justificaria: a proteção das liberdades e do direito dos administrados, seguindo-se em importância, a ordenação das atividades juridicamente relevantes da Administração.

(Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 246).

Para o cumprimento das diretrizes acima, o legislador cuidou de arrolar quais os objetivos a serem alcançados pelo processo licitatório, a teor do art. 11, da Lei 14.133, de 2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Objeto da contratação

O art. 150, da Lei n. 14.133, de 2021, manifesta-se com relação ao tema, da seguinte forma:

Art. 150. 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.

Sobre este tema, a Súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Para Pires e Parziale:

Doutrina

Sendo assim, estabelece a Lei que nenhuma contratação será feita sem caracterização adequada do seu objeto, ou seja, deverá a autoridade competente ainda na fase interna da licitação, definir de forma clara e precisa, com descrição concisa, aquilo que é demandado pela Administração Pública, não podendo constar do edital características imprecisas ou demasiadamente amplas.

(Pires, Antonio Cecílio Moreira. **Comentários à nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021/Antonio Cecílio Moreira Pires, Aniello Reis Parziale. São Paulo: Almedina, 2022, p. 414).**

☒ Com base nos fundamentos acima é possível afirmar que o objeto da contratação pode ser realizado mediante licitação ou contratação direta, conforme os ditames da Lei 14.133, de 2021.

Contratação direta por inexigibilidade de licitação (profissional do setor artístico.)

A Constituição Federal de 1988, no art. 37, XXI traz o fundamento constitucional do princípio da licitação como procedimento para a realização das compras e contratação de serviços e obras pretendidas pelo Poder Público a partir da seleção do fornecedor apto a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto contratual.

Dentro desse contexto e com a mesma finalidade, facultou as compras e contratações diretas nos casos previstos na lei:

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.

Comentando sobre esse ponto, José Afonso da Silva, traça as observações a seguir:

Doutrina

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, “ressalvados os casos especificados na legislação”. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceção, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o

princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e também de inexigibilidade de licitação, embora, essa não seja exceção à regra, visto que é algo fora do processo licitatório. A dispensa, sim, se insere no processo, por isso é que sua existência depende de previsão expressa no mesmo nível da previsão do princípio. Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional.

(Silva, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 345).

Os arts. 72, da Lei 14.133. de 2021, arrola os documentos exigidos para a regular instrução do processo:

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.

Parágrafo único. 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.

Deveras, a administração Pública pode se valer das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, desde que com cautela e observância aos requisitos legais.

No caso específico da contratação direta do **profissional do setor artístico**, o legislador manifestou-se conforme consta do art. 74, II, da Lei nº 14.133 de 2021:

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

(...)

II - contratação de **profissional do setor artístico**, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que **consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública**;

O primeiro requisito é a **profissionalização do artista** a ser contratado, o segundo, **contratação deve se dar por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o artista profissional** e o terceiro requisito é a **consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública**.

Consoante explica Guimarães et al:

Doutrina

Ao contrário do que se verifica nas hipóteses de licitação dispensável, nas quais existe autorização legal para se realizar a licitação ainda que possível fosse, a inexigibilidade de licitação funda-se na inviabilidade de competição. Com efeito, a possibilidade de competição - assim entendida a comparação de propostas com vistas a que melhor atenda ao interesse público definido - é pressuposto necessário para a realização da licitação. **Percebe-se que a constatação da inviolabilidade ocorre durante o planejamento da futura contratação, no momento que são definidos e verificadas as características do futuro objeto contratual.**

(Guimarães, Edgar et al; coord. Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. **Manual de licitações e contratos administrativos.** Rio de Janeiro:Forense, 2023, p. 278).

 Com fundamento no disposto acima, é possível afirmar que o processo de contratação direta, por inexigibilidade, na espécie, encontra respaldo no ordenamento jurídico.

InSTRUÇÃO DO PROCESSO

Passa-se a conferir os documentos e informações que instruem os autos do processo.

Ato de designação da equipe de planejamento (Ep. 19476137, 19476147);
Documento de formalização da demanda/DFD (Ep. 19376242);
Análise de riscos (Ep. 19541252);
Estudo técnico preliminar/ETP (Ep. 19476098);
Pesquisa de preço (estimativa de despesa) (Ep. 19490301, 19491041);
Termo de referência/TR (Ep. 19495533);
Justificativa da ausência da Previsão de recursos orçamentários (Ep. 19541272);
Requisitos de habilitação e qualificação (Ep. 19501120, 19476574, 19476323, 19476333);
Razão da escolha do contratado (Ep. 19496227);
Comprovação da contratação por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o artista profissional (Ep. 19476343)
Comprovação da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública (ausente).

Equipe de planejamento da contratação e sua designação.

A equipe de planejamento da contratação encontra respaldo jurídico no art. 3º, § 1º, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025, que regulamentou fase preparatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para contratação de obras no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações do Poder Executivo Estadual, nos termos:

Art. 3º (...) § 1º A designação da equipe de planejamento será formalizada mediante portaria publicada no Diário Oficial do Estado, podendo abranger todos os integrantes da equipe dos respectivos órgãos e

entidades. Para cada contratação específica, deverá ser registrada nos autos a identificação dos integrantes efetivamente designados para a execução das etapas da fase preparatória. Havendo necessidade de substituição da equipe, nova portaria deverá ser publicada.

Consoante destacado por Guimarães et al:

Doutrina

No ambiente público o planejamento apresenta-se como ferramenta indispensável a concretização das atividades da máquina estatal que visam ao atingimento do interesse público. Em sede de licitações não poderia ser diferente. O planejamento material, concreto e eficaz de uma licitação tem tamanha importância a ponto de ser possível sustentar que se trata de fator determinante para o sucesso ou fracasso da competição e da própria contratação almejada.

(Pietro, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Coord). Manual de licitações e contratos administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 84)

Atente-se também para a jurisprudência do TCU:

Jurisprudência

(...) 9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios. (...)

(Acórdão Nº 2622/2015 – TCU – Plenário - Relator: Ministro Augusto Nardes)

A designação da equipe de planejamento da contratação será formalizada mediante portaria expedida pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar e deve ser juntada aos autos.

Cabe à equipe de planejamento da contratação:

1) zelar por todas as etapas da fase de preparação da contratação, com observância ao princípio da celeridade e da efetividades para que o calendário estabelecido no Plano Anual de Contratações/PCA, seja cumprido, de acordo com o grau de prioridade da contratação e elaborar os artefatos a seguir: Estudo técnico preliminar, Pesquisa de preços, análise de riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme o caso, considerando também as normas orçamentárias (PPA, a LDO, a LOA) e ainda o Plano de desenvolvimento sustentável do Estado de Roraima instituído pela Lei nº 1.825, de 04 de maio de 2023.

No caso, a equipe de planejamento seguiu os termos do regulamento estadual, uma vez que seus membros foram designados na forma da Portaria nº 174/SECULT/GAB/UGAM, de 27 de maio de 2025

(Ep. 19476137).

Planejamento da contratação

O planejamento foi elevado a princípio das licitações e dos contratos, em conformidade com o *caput* do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A lei estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, e deve se compatibilizar com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12, da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18, o qual elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

O referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do estudo técnico preliminar.

De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar as soluções disponíveis no mercado para atender à referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim, inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos, inclusive quanto a melhor qualidade.

Vale frisar que os documentos fundamentais para a elaboração do plano de contratações residem no PPA ou Planejamento Estratégico (ESTRATÉGICO); Plano de Gestão ou Governo e LDO (TÁTICO); e LOA e PAC com as demandas dos servidores e cidadão (OPERACIONAIS).

Nesse sentido, vale destacar os termos da descrição da necessidade extraídos do Estudo Técnico Preliminar (Ep. 19476098):

2.1 - Evento público ao ar livre, com barracas e show ao vivo, com a finalidade de atrair o turismo e reunir familiares e amigos para se distraírem num ambiente alegre e festivo.

 Observa-se consistências nas razões da necessidade de contratar, estando pois cumprido esse requisitos do ETP.

Documento de formalização de demanda

De acordo com o art. 2º, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025:

Art. 5º O procedimento inicial consiste na abertura de processo administrativo por meio da elaboração do “Documento de Formalização de Demanda - DFD” pela área requisitante, conforme modelo constante do Anexo I deste Decreto.

§ 1º O documento de que trata o *caput* deste artigo deverá contemplar:

I - justificativa da necessidade de contratação;

II - descrição sucinta da demanda;

III - quantidade estimada da contratação, quando aplicável, podendo ser revisada durante a elaboração

do Estudo Técnico Preliminar;

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

V - a 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 - o grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo Órgão ou Entidade contratante, sendo que, nos casos em que for classificado como alto, deverá haver justificativa expressa, devidamente aprovada pela autoridade competente do respectivo Órgão ou Entidade;

VII - a correlação ou interdependência com outro DFD, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas;

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

§ 2º 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.

§ 3º O prosseguimento do procedimento de contratação fica condicionado à autorização da autoridade máxima do órgão ou da entidade demandante.

Seguindo modelo do Enunciado 16, do I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal (2022), o Documento de Formalização de Demanda/DFD trata-se de documento obrigatório em qualquer processo de licitação ou contratação direta, ⇒ cuja finalidade é subsidiar a elaboração do **Plano de Contratações Anual/PCA** e/ou a abertura do processo contendo a necessidade a ser atendida pela contratação com base na composição do PCA.

O PCA, portanto, ⇒ trata-se de documento essencial para o planejamento das compras, contratações de serviços e obras, o qual deve ser elaborado anualmente, contendo todas as contratações que se pretende realizar (ou prorrogar no exercício subsequente), que se coadunem com o planejamento estratégico do ente federativo (governança) e tem como finalidade subsidiar a elaboração das leis de natureza orçamentária (PPA, LDO e LOA).

O PCA tem seu fundamento legal no ⇒ DECRETO Nº 36.203-E, DE 21 DE JUNHO DE 2024 (Ep. 13634133).

 O DFD não contempla os itens previsto no dispositivo do Decreto Estadual. Contudo tendo em vista que aquele regulamento altera procedimento, este órgão, para esse caso, o considerará regular.

 Doravante, contudo, recomenda-se que se cumpra os termos da regulamentação estadual.

Análise de riscos (gestão de riscos)

A gestão de riscos se apresenta no processo por meio da elaboração do Mapa de Riscos

Conforme o teor do art. 11, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025:

Art. 11. A análise de riscos é documento constituído a partir da identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento, seleção do fornecedor, gestão e execução contratuais.

§ 1º A responsabilidade pela elaboração da análise de riscos compete à equipe de planejamento da contratação, devendo abranger as etapas previstas neste artigo.

§ 2º Para tratamento dos riscos, previsto no inciso V do art. 4º deste Decreto, nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderão ser adotadas as medidas previstas no art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 3º Para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade, pode ser elaborada análise de riscos em único documento, desde que fique demonstrada a correlação entre os objetos abrangidos.

Art. 12. A análise de riscos deverá ser atualizada e juntada aos autos do processo de contratação pela equipe de planejamento da contratação antes da assinatura do contrato ou instrumento equivalente.

Parágrafo único. Os riscos indicados na análise de riscos serão os comuns e/ou específicos do objeto a ser contratado.

Consoante explica Cox:

Doutrina

O objetivo da gestão de riscos é mitigar os efeitos da incerteza sobre a capacidade de a organização atingir os objetivos das contratações públicas elencadas no art. 11, da Lei 14.133/21. Ao fazer gestão de riscos, aumenta-se a probabilidade de atingimento desse e de outros objetivos que tenham sido definidos pela alta organização.

(Cox, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Pública, conforme a Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 317).

O art. 169, caput, da Lei 14.133, de 2021 exige a implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de risco, ou seja, a gestão de risco deve acompanhar além das fases do certame licitatório, também a fase de execução do contrato, para conhecimento do fiscal ou gestor do contrato para eventuais medidas preventivas.

Daí a regulamentação estadual determinar que a análise de riscos seja atualizada permanentemente e juntada aos autos do processo de contratação.

Dispensa da análise de riscos

Segundo os termos do art. 13, do Decreto Estadual:

Art. 13. A análise de riscos poderá ser dispensada quando se tratar de:

I - contratações cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e respectivas atualizações; e

II - contratações previstas nos incisos III, VII e VIII do art. 75 e no § 7º do art. 90 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

Portanto, nos casos de dispensa em razão do valor, de licitação deserta ou fracassada realizada há menos de 1 (um) ano, de casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem, dispensa emergencial e contratação de remanescente em consequência de rescisão contratual, a lei faculta a dispensa da análise de riscos.

Nos casos acima, deve a Administração indicar no ETP, que a análise de riscos foi dispensada.

O [Decreto Estadual nº 36.203-E, de 2024](#), apresenta um ➔ modelo de Mapa de riscos de contratação, que

consta do seu Anexo III, o qual deve ser adotado como padrão.

- O Mapa de Gerenciamento de Riscos (Ep. 19541252) encontra-se encartado nos autos.**

Estudo técnico preliminar - ETP

O ETP está previsto no art. 18, I, da Lei 14.133, de 2021 e sua elaboração foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025.

O art. 7º, do Decreto Estadual define o Estudo Técnico Preliminar:

Art. 7º O Estudo Técnico Preliminar - ETP é o documento que evidencia o problema a ser resolvido para satisfação do interesse público, bem como a melhor solução dentre as possíveis, servindo de base à elaboração do Termo de Referência - TR, e dos demais documentos técnicos pertinentes, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Como se deveria saber, o ETP trata-se da consolidação da primeira etapa de planejamento e da sua elaboração extrai-se os elementos para o Termo de Referência.

No dizer de Cox:

Doutrina

No ETP, levantar-se-á alternativas viáveis e se justificará decisões, opções por determinada estratégica de solução. Também se analisará cenários, se realizará justificativa e se tomarão decisões sobre a estratégia de seleção do fornecedor e da gestão do contrato. Esse conjunto de informações, dados, argumentos, bem como de documentos e outros substratos empíricos, darão lastro para o que, no TR ou PB, simplesmente se descreva a solução, a estratégia de seleção e o modelo de gestão contratual.

(Cox, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Pública, conforme a Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 717).

Das regras para elaboração do ETP, destaca-se o art. 8º, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025:

Art. 8º É obrigatória a elaboração de ETP para a aquisição de bens e contratação de serviços, na fase de planejamento dos seguintes processos licitatórios e contratações diretas:

(...)

VI - de aquisição de bens e prestação de serviços cujo valor estimado da licitação ou contratação direta supere R\$ 500.000,00 (quinquinhentos mil reais), exceto processos de credenciamento;

Dispensa do ETP

Segundo os termos do art. 8º, § 2º, a elaboração do ETP será dispensada nas contratações diretas enquadradas nas hipóteses dos incisos I e II (dispensa em razão do valor), III (dispensa em razão de licitação deserta ou fracassada realizada há menos de 1 (um) ano), VII (dispensa nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem); e VIII (dispensa emergencial) do art. 75 e do § 7º do art. 90 (a contratação de remanescente em consequência de rescisão contratual) da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como nas hipóteses de prorrogação contratual previstas em lei.

O ETP poderá ser substituído ainda pelo plano de trabalho ou outro documento que o substitua, sendo

sua juntada obrigatória ao processo.

Os ETPs anteriores do mesmo órgão ou entidade poderão ser ratificados nos processos licitatórios e contratações diretas posteriores para o mesmo objeto, mediante documento formal nos autos que apresente justificativa para essa opção e declaração devidamente fundamentada com relação à viabilidade técnica e atualidade econômica do estudo.

Nos contratos de aquisição é prestação de serviços com valor estimado da licitação ou contratação direta inferior a R\$ 500.000,00 (quinquinhentos mil reais)

Nas situações em que o ETP for dispensável faculta-se a sua elaboração nos termos do art. 8º, § 6º do Decreto Estadual.

No caso específico deste processo, verifica-se que o ETP (Ep. 19476098) atende, de forma razoável, aos requisitos estabelecidos na legislação aplicável.

Pesquisa de preços (estimativa de despesa)

Extrai-se dos ensinamentos de Torres, que:

Doutrina

A estimativa de preços é fundamental para a atividade contratual da Administração, como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames públicos e àqueles executados nas respectivas contratações.

Sua principal função é garantir que o Poder Público identifique um parâmetro para o valor médio de mercado, em relação um bem ou serviço. Importante destacar que este valor médio de mercado é, na verdade, um parâmetro, que deve ser percebido de forma relativa.

O efetivo valor da contratação, na maioria das vezes, apenas será identificado com o resultado do certamente licitatório, no qual as nuances específicas da pretensão contratual, as condições contemporâneas do mercado e o respectivo procedimento contribuirão para a apresentação de suas propostas.

(Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 186).

O valor estimado da contratação possui sua fonte legislativa no art. 23, de Lei 14.133, de 2021.

Art. 23. 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.

No âmbito estadual, a matéria foi regulamentada a teor dos arts 14 a 24, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025:

Com relação aos seus objetivos, o art. 14, do Decreto Estadual dispõe:

Art. 14. A pesquisa de preços objetiva, conforme o caso:

I - estipular o valor estimado e/ou máximo da licitação;

II - aferir a vantagem em aderir à Ata de Registro de Preço – ARP de outro órgão ou entidade

municipal, estadual ou federal;

III - avaliar, no caso de inexigibilidade de licitação, se o valor proposto para a contratação está de acordo com o praticado no mercado;

IV - buscar, no caso de dispensa de licitação, a proposta que melhor atenda à administração, com exceção daquelas processadas por meio de cotação eletrônica em que a pesquisa objetiva estipular valor estimativo.

A pesquisa de preços, portanto, **consiste em procedimento prévio para a verificação de existência de recursos orçamentários suficientes para abrigar uma proposta de compra ou contratação pública, a partir de um preço de referência (valor estimado) compatível com aquele praticado no mercado** e deve ser elaborada em documento que conste, pelos menos: I - a identificação do processo administrativo; II – a especificação do objeto a ser contratado; III - a identificação do(s) agente(s) responsável(is) ou, se for o caso, da equipe de planejamento; IV - a caracterização das fontes consultadas; V - a série de preços coletados; VI - o método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; VII - as justificativas para a metodologia utilizada com a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; VIII - a memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e IX - a justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta conforme disposto de que dispõe o inciso IV do art. 17, IV do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025.

Torres (2023) considera a pesquisa de preço:

Doutrina

Como informação necessária ao planejamento do certame ou mesmo à decisão sobre determinada contratação, evitando-se sobrepreços ou propostas inexequíveis, a estimativa de custos (pesquisa de preços) precisa ser idônea, identificando, com a maior precisão possível, o preço médio que o mercado oferece para o atendimento da pretensão contratual administrativa.

(Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 187).

Os critérios e parâmetros para obtenção do preço estimado encontram-se delineados nos termos dos arts. 16 e 17 do Decreto Estadual e podem, quando possível, ser usados de forma combinada ou não.

Parâmetros prioritários

Na elaboração da pesquisa de preços deverão ser priorizados os parâmetros de:

✓ Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços no banco de preços de saúde, no Portal Nacional de Contratações Pùblicas (PNCP) ou no Painel de Preços, no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços e

✓ 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, observado o índice de atualização de preços correspondente.

Em caso de impossibilidade de realizar a pesquisa pelos parâmetros de prioridade, o responsável pela sua elaboração deverá justificar nos autos, devendo fazê-la pelo de utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal ou estadual e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses antes da divulgação do edital, observado o

disposto no art. 17, § 2º, do Regulamento Estadual.

Diante da impossibilidade da pesquisa ser realizada pelos parâmetros acima, deve-se, então, se valer da pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores, observados os requisitos do regulamento estadual, **desde que esgotada também a possibilidade da aplicação do inciso III, do art. 17.**

Pesquisa direta com fornecedores

O disposto no art. 17, IV, do Decreto Estadual disciplina que:

Art. 17. (...) 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.

O parágrafo 3º, do sobredito artigo, indica os elementos que devem compor a pesquisa com base no parâmetro:

Art. 17. (...) § 3º Quando a pesquisa de preços for realizada diretamente com fornecedores, nos termos do inciso IV do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - a compatibilidade entre o prazo de resposta conferido ao fornecedor e a complexidade do objeto a ser licitado;

II - a obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto;

b) valor unitário e total;

c) número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do proponente;

d) endereços físico e eletrônico e telefone de contato da empresa ou do responsável legal;

e) nome completo e identificação do responsável;

f) data de emissão;

g) assinatura do responsável ou do representante legal da empresa.

Sobre essa questão, Torres adverte:

Doutrina

Cumpre lembrar que o preenchimento de pesquisa de preços, pelos empresários, envolve o dispêndio de tempo e recursos humanos, o que pode ser traduzido em custos. Sem qualquer benefício dado pelo órgão ou ente público que solicita ao fornecedor pesquisa de preços, é comum que muitos fornecedores sequer respondam aos pedidos feitos para envio de propostas, com o intuito de montar a necessária pesquisa de preços, para a realização do certame. Tal situação é ainda mais flagrante, nas contratações que exigem o preenchimento de extensas planilhas de custos, como ocorre nas licitações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

(Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 190).

Tratando da pesquisa de preços, o Tribunal de Contas da União manifestou-se da seguinte forma:

Jurisprudência

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.

(Acórdão N° 2622/2015 – TCU – Plenário - Relator: Ministro Augusto Nardes)

Por essa razão, a adoção desse parâmetro requer maior rigor na elaboração da pesquisa de preços.

Mapa comparativo e Nota Técnica de análise crítica

O resultado da pesquisa de preços deve consolidar-se na forma de um mapa comparativo, documento formal representado em planilha onde se registre os preços praticados no mercado, até que se chegue ao chamado valor estimado, calculado a partir dos valores obtidos na cotação realizada, na forma do Regulamento Estadual e ser concluída com a elaboração da Nota Técnica de crítica de pesquisa de preços (art. 22, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025)

 A cotação de preços, como regra, deve ser elaborado com base em pesquisa e demonstrada em Mapa Comparativo e elaboração de Nota Técnica, conforme disposto no Regulamento Estadual, contudo, por se tratar de contratação de profissional do setor artístico, o Demonstrativo de Preços (Ep. 19490301) pode ser acatado, como base no que dispõe o art. 19, § 1º do Decreto nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025.

Termo de referência/TR

Sobre o Termo de Referência, Cox ensina que:

Doutrina

Nesse artefato de planejamento, a especificação do objeto é consolidada de forma definitiva, melhorando ou até mesmo alterando a solução apontada pelo ETP.

Em seguida, o artefato deve definir a forma como se dará a gestão e execução do contrato, do início (ordem de fornecimento ou serviço e condições de fornecimento) até o final (recebimento, pagamento e relatório final), além da dinâmica de eventuais alterações contratuais e aplicação de sanções.

Por fim, o TR deve se debruçar sobre a estratégia de seleção do fornecedor, definindo os parâmetros legais, como modalidade licitatória, forma de disputa, tipo de licitação, requisitos de qualificação técnica etc. Com esses parâmetros definidos no artefato estará montado o plano de licitação.

(Cox, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Pública, conforme a Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 43/44).

Deveras, a teor do art. 40, § 1º, o termo de referência integra o planejamento das compras governamentais.

No âmbito do Estado de Roraima, a elaboração do termo de referência foi regulamentado pelos arts. 25 a 29 do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025.

Por força do art. 25, do Regulamento Estadual, o TR é documento obrigatório para os processos

licitatórios e as contratações diretas de bens serviços e deve conter decisão da autoridade máxima do órgão ou entidade acerca da modalidade de licitação e o critério de julgamento, salvo tratando-se de contratação direta (art. 29).

O art. 25, também ainda enumera os parâmetros e elementos descritivos que ele deve conter no TR.

Os parâmetros e elementos descritivos do TR, quando corresponderem às minutas de edital e contratos padronizados, poderão consistir no referenciamento a esses instrumentos padronizados.

Nos procedimentos licitatórios que adotarem a contratação sob o Sistema de Registro de Preços deverá conter ainda: ✓justificativa para escolha do sistema de registro de preços, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra e o ✓prazo de vigência da ata e sua possibilidade de prorrogação.

Formalização do TR nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação

Dispõe o art. 26 do Decreto Estadual que:

Art. 26. Para a formalização dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, os órgãos e entidades deverão incluir no termo de referência, além dos elementos listados no art. 25, no que couber, os que se seguem:

I - justificativa fundamentada para a contratação por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra;

II - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

III - razão da escolha do fornecedor ou prestador dos serviços;

IV - justificativa do preço a ser contratado;

V - requisitos de habilitação necessários para a formalização do contrato.

Dispensa do TR.

Diz o art. 28, do Decreto Estadual que:

Art. 28. A elaboração do Termo de Referência será dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

§ 1º Nas participações em licitações mediante sistema de registro de preços e nas adesões a atas de registro de preços, o Termo de Referência poderá ser elaborado com base no Termo de Referência da contratação original, com os ajustes necessários às particularidades da Administração Pública Estadual, tais como quantitativos, locais de entrega, locais de execução e valores.

§ 2º Nas adesões à ata de registro de preços, o Estudo Técnico Preliminar deverá conter as informações que bem caracterizem a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço.

Com efeito o Termo de Referência será dispensado na hipótese de contratações dispensável em razão de licitação deserta e fracassada e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Por outro lado, nas participações em licitações sob o sistema de registro de preços e nas adesões a atas, é recomendável que o TR seja elaborado com base no Termo de Referência do processo que o originou, com os ajustes necessários às particularidades locais, inclusive, informações que bem caracterizem a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço.

O Termo de Referência (Ep. 19495533) juntado aos autos reúne as cláusulas e as condições essenciais exigidas legalmente.

Comprovação da contratação diretamente ou por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o artista profissional e da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública

Comprovando os requisitos acima, transcreve-se abaixo trecho da **Justificativa** (Ep. 19496227):

JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO ARTISTA

Em decorrência da realização do "**EXPOFERR SHOW 2025**", no **período de 04 a 08 de novembro de 2025**, evento de grande magnitude tradicional da comunidade roraimense, a Secretaria de Estado da Cultura e Turismo - SECULT, como forma de propagar e incentivar a cultura no Estado, busca a contratação de show de artista ou banda nacional para programação do evento(...)

Assim sendo, justifica-se a presente contratação com a empresa:

- **M A PRODUCAO DE EVENTOS LIMITADA**, CNPJ: 35.397.039/0001-79, a qual é detentora da exclusividade dos shows da cantora "**MANU BAHTIDÃO**" (19476343), para apresentação no dia 06/11/2025 com duração de 1h30min de show, conforme previsto na **Proposta Comercial (19476544)**; (...)

 No que se refere à comprovação da consagração da artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, observa-se que os autos carecem de documentação que confirme tal condição. Desse modo, para o cumprimento do dispositivo da lei, recomendável juntar essa comprovação aos autos, ainda que mediante indicação de links, o que pode ser feito na própria justificativa da escolha do artista.

Previsão de recursos orçamentários

Cabe ao ordenador de despesas declarar nos autos a existência de recursos orçamentários para a cobertura das despesas decorrentes de aditamentos contratuais no exercício financeiro corrente.

Vale dizer que a lei não exige a disponibilidade financeira (reserva de recursos), mas que haja previsão dessa despesa na lei orçamentária anual, conforme o entendimento do STJ

Jurisprudência

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. OBRA PÚBLICA. ART. 7º, §2º, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/93. EXIGÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.

1. Trata-se de discussão acerca da interpretação do disposto no art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93: se há a exigência efetiva da disponibilidade dos recursos nos cofres públicos ou apenas a necessidade da previsão dos recursos orçamentários.
2. Nas razões recursais o recorrente sustenta que o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 exige para a legalidade da licitação apenas a previsão de recursos orçamentários, exigência esta que foi plenamente cumprida.
3. O acórdão recorrido, ao se manifestar acerca do ponto ora discutido, decidiu que "inexistindo no erário os recursos para a contratação, violada se acha a regra prevista no art. 7º, §2º, III, da Lei 8.666/93".
4. A Lei nº 8.666/93 exige para a realização da licitação a existência de "previsão de recursos

orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro

em curso, de acordo com o respectivo cronograma", ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da administração ter o recurso disponível ou liberado), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária.

5. Recurso especial provido.

(STJ. Recurso Especial N° 1.141.021 - SP - Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Data do julgamento: 1 de agosto de 2012)

Destaca-se, abaixo, o disposto no art. 60, da Lei 4.320, de 1964:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Nesse sentido, o entendimento do TCU:

Jurisprudência

(...) 9.5.4 - abstinha-se de realizar despesa sem prévio empenho e de efetuar contratações verbais, consoante as disposições do parágrafo único do art. 60 da Lei n. 8.666/1993 e do art. 60 da Lei nº. 4.320/1964 (...)

(TCU. Acórdão nº 1705/2003 - Plenário - Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Data do julgamento: 12/02/2008.)

Caso a despesa empenhada implique criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte em aumento da dotação orçamentária, a lei exige que sejam anexados aos autos: a planilha de estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração acerca da adequação orçamentária e financeira para cobertura das despesas.

Com efeito, o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

Ainda convém mencionar o art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992, bem como o art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

Portanto, há vedação de realização de despesa sem prévio empenho, ressalvado o empenho concomitante à despesa nos casos de urgência, o que não é o caso, devendo constar de cláusula contratual, a sua classificação programática e econômica, com a declaração de haver sido empenhada à conta do mesmo crédito.

Dessa forma, antes da contratação ou **aditamento contratual** (hipótese que se amolda ao caso concreto), deve-se fazer constar a indicação dos recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações desta decorrente, **no exercício financeiro em curso**.

A demonstração da indicação dos créditos orçamentários pode ser comprovada tanto pela apresentação da **Declaração do Ordenador de Despesa** quanto pelo **Pedido de Empenho**.

No presente caso, consta Justificativa (Ep. 19541272) informando que a Secult está aguardando a suplementação orçamentária para a emissão do Pedido de Empenho – PED.

Diante do exposto, recomenda-se que Administração junte aos autos Declaração do Ordenador de Despesas e/ou do Pedido de Empenho como forma de cumprir o requisito da lei.

Habilitação jurídica, técnica, fiscal, trabalhista e do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

A habilitação constitui uma das fases do processo de licitação ou contratação, nos termos do art. 17, V, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A seguir, transcreve-se as palavras de Bittencourt sobre o tema:

Doutrina

A habilitação, como preceitua o art. 62, é a fase em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do interessado de realizar o objeto pretendido pelo Poder Público, com demonstração jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Nas contratações diretas a situação não pode ser diferente, devendo os futuros contratados comprovar o preenchimento de requisitos mínimos de habilitação e qualificação.

(Bittencourt, Sidney. Contratação se licitação:contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. São Paulo: Almedina, 2021, p. 108)

Nos termos do art. 62, da Lei nº 14.133, de 2021, as condições de habilitação exigidas no procedimento de contratação direta, são:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

Atendendo os termos do art. 26, V, dispondo que os requisitos de habilitação necessários para a formalização da contratação direta deve ser incluído no TR, anota-se o item 8 do Termo de Referência (Ep. 19495533), no que importa ao caso:

8.2 HABILITAÇÃO - Para fins de **QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA**, deverá o licitante comprovar os seguintes requisitos:

8.2.1 Certidão negativa de feitos sobre falência, expedida pelo distribuidor da sede do licitante, a menos de 60 (sessenta) dias da data prevista para a abertura do certame, exceto quando dela constar prazo de validade. (Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, inciso II).

8.2.1 No caso de empresa em recuperação judicial ou extrajudicial, o licitante deverá apresentar a comprovação de que o respectivo plano de recuperação foi acolhido judicialmente, na forma do art. 58, da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, sob pena de inabilitação, devendo, ainda, comprovar todos os demais requisitos de habilitação.

8.2.1.1 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;

Destaque-se que a Administração deve zelar pela observância da ausência de penalidade que vede a contratação com o órgão/entidade, o que pode ser verificado mediante \Rightarrow simples consulta dentre outros, no \Rightarrow SICAF, no \Rightarrow Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no \Rightarrow Cadastro Nacional de Empresas Punidas – (CNEP) - (art. 91, § 4º, da Lei n. 14133/21).

Conferindo o autos, a habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira

restam comprovadas no TR (Ep. 19476574, 19476333).

Destaca-se, contudo, que o item 8.2.1 do Termo de Referência mencionado acima exige a apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Verifica-se que a certidão constante no Ep. 19476574, pág. 7, foi emitida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Entretanto, conforme o Comprovante de Inscrição no CNPJ da futura contratada (Ep. 19476333), sua sede encontra-se localizada no Estado do Pará.

 Dessa forma, recomenda-se que seja juntada aos autos a certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor competente da sede da licitante, em conformidade com a exigência legal e editalícia.

Dispensa da apresentação da habilitação

Conforme os termos do art. 70, inciso III, a contratada fica dispensada, total ou parcialmente, de apresentar habilitação nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), considerando-se como entrega imediata aquela cujo prazo para cumprimento integral seja de até 30 (trinta) dias a contar da ordem de fornecimento.

 No presente processo, por não se enquadrar nas hipóteses de dispensa previstas no art. 70, inciso III, mostra-se imprescindível a apresentação e comprovação das habilitações pertinentes.

Razão da escolha do contratado e justificativa de preço

A razão da escolha do fornecedor é exigência prevista no art. 72, VI, da Lei 14.133, de 2021.

Nas palavras de Bittencourt:

Doutrina

Toda contratação realizada com dinheiro público deve ser motivada e justificada. Essa é uma regra inafastável.

(Bittencourt, Sidney. Contratação se licitação:contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. São Paulo: Almedina, 2021, p. 108).

Cumpre observar que o art. 72, inciso VI, VII, da Lei 14.133, de 2021, realça dois pontos relevantes sobre os processos de contratação direta: a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

O art. 50, IV, da Lei Estadual nº 418 de 15 de janeiro de 2004, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual aduz que:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

Cabe ao gestor público demonstrar a razão da escolha do fornecedor, amparada em pressupostos fáticos, conciliada com a justificativa do preço apresentado, evitando-se eventual responsabilização à vista do art. 73, caput, da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

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.

A justificativa do preço é outro requisito de validade necessário à instrução do processo de contratação direta, cuja norma encontra respaldo no art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, deve o administrador público voltar os olhos também para o disposto no art. 72, II, do mesmo artigo, que a estimativa de despesa deve ser calculada conforme estabelecido no [art. 23 desta Lei](#):

Nesse tom, a cláusula abaixo destaca que:

9. ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

CLÁUSULA TERCEIRA – DO VALOR DO ALUGUEL E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

9.1. O valor estimado da contratação é de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), conforme Proposta de Preço (19476544) e Demonstrativo SECULT/GAB/UGAM/NPC (19490301) que comprova que os valores ora pactuados são compatíveis com o praticado pelo mercado

Ressalte-se que a realização de licitação é a regra e, para viabilizar a contratação direta, o gestor deverá apresentar prova documental de que os preços são vantajosos por meio de pesquisa de mercado.

A autoridade administrativa apresentou Demonstrativo SECULT/GAB/UGAM/NPC (Ep.19490301) e justificativa quanto ao preço (Ep. 19543972). Vista/RR.

Pagamento antecipado

Pagamento antecipado.

O art. 145, da Lei 14.133, de 2021, definiu que:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

Segundo ensina Torres:

Doutrina

O pagamento antecipado, com a sua consequente alocação de riscos de inadimplemento, pode ser necessário para garantir a contratação ou torná-la economicamente mais vantajosa, o que pode se identificar em determinado período, em um mercado específico ou pela característica do objeto contratado

(Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 804).

Como forma de dar cumprimento ao disposto acima, consta do Termo de Referência:

7. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO, PAGAMENTO E REAJUSTE

7.1 LIQUIDAÇÃO:

7.1.1 Considerando a necessidade de garantia de exclusividade da data, considerando a prática de mercado do meio artístico, as informações contidas nas propostas e a alta temporada das contratações de atrações musicais para todo o território nacional, em face ainda do interesse da Administração nesta contratação e sendo condição indispensável para a prestação do serviço, deverá ser, excepcionalmente, realizado o pagamento antecipado à CONTRATADA no valor parcial correspondente à **50% (cinquenta por cento) do valor do contrato, que deverá ser pago após a assinatura do referido instrumento, e o restante deverá ser quitado em até 48h (quarenta e oito horas) antes da execução dos serviços e emissão da nota fiscal/fatura.**

Fazendo uma breve análise das razões apresentadas pelo órgão da Secult, é possível afirmar que a ordem de antecipação do pagamento resta motivada.

Autorização da autoridade competente

Deveras a autorização para a contratação direta deve ser expressa pois tem como finalidade legitimar a realização do processo administrativo, na espécie.

Vale lembrar os termos do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, o qual determina que um dos documento de instrução processual é a autorização da autoridade competente.

Sobre a definição de autoridade competente, Bittencourt ensina:

Doutrina

Autoridade competente, em linhas gerais, é o agente público que, dentro da organização interna da entidade administrativa, possui, regimental ou estatutariamente, competências específicas.

Como a matéria tem conexão direta com uma despesa futura, não resta dúvida de que o responsável pelas contratações diretas, assim como pelas licitações, é o ordenador de despesa, uma vez que, sobre ele, como preconiza a Lei nº 4.320/1964, recai as responsabilidades sobre os gastos do dinheiro público.

(Bittencourt, Sidney. Contratação se licitação:contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. São Paulo: Almedina, 2021, p. 111).

Autorizada a contratação direta, 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 (art. 72, parágrafo único).

A autorização para a contratação direta por inexigibilidade de profissional do setor artístico encontra-se encartada nos autos (Ep. 19496682)

Minuta de contrato

Da elaboração da Minuta

Ao contrário dos contratos firmados no âmbito do direito privado, os contratos administrativos objetivam atender ao interesse público.

Vale destacar que os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, na forma do art. 95 § 2º, bem como releva dizer que exigem divulgação em sítio eletrônico oficial, salvo quando imprensíndivel à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação que regula o acesso à informação.

De acordo com o art. 89, da Lei 14.133, de 2021:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Deveras, é necessário que o instrumento contratual estabeleça, de forma clara e precisa, as cláusulas e condições para a execução do seu objeto em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora, ou em caso de contratação direta, os termos do ato que a autorizou e os da proposta apresentada pelo particular contratado.

Segunda ensina Justen Filho:

Doutrina

O instrumento contratual deverá ser claro e preciso, para evitar dificuldades hermenêuticas.

(Justen Filho, Marçal. Comentário à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2005, p. 491).

Cláusula de vigência

O art. 105 estabelece que a duração dos contratos será a prevista no edital.

Assim, desvincula-se a duração dos contratos do exercício financeiro. No entanto, deve ser observada a disponibilidade de créditos orçamentários, no momento da contratação e a cada exercício financeiro.

Quando a contratação ultrapassar um exercício financeiro, deve estar prevista no plano plurianual (PPA).

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos

orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Parágrafo único. Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

No caso de contratações de serviços e fornecimentos contínuos, além de atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação, a Administração deve demonstrar a vantagem em manter o contrato.

Nesse ponto, vale transcrever os termos do art. 106 e 107, da Lei 14.133, de 2021:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Cabe esclarecer que os serviços e fornecimentos contínuos são serviços contratados e compras realizadas pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

A Lei permite que esses contratos tenham vigência inicial de até cinco anos, desde que demonstrado que a contratação plurianual seja mais vantajosa economicamente para a Administração.

No tocante ao prazo de vigência previsto na minuta de contrato (Ep. 19497051), vale anotar o seguinte:

CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO

2.1 O prazo de vigência da contratação se encerra logo após a execução do objeto.

A propósito, no âmbito do Estado de Roraima, vale mencionar a **Portaria nº 261/SELC/SEC/GABEXEC** (EP. 14253075), de 29 de agosto de 2024, que instituiu os modelos padronizados aprovados pelo **Parecer 202/2024 PGE/GAB/ADJ/CA** (EP. 12238637), depois complementada pelo **Despacho nº**

408/2024/PGE/GAB/ADJ/CA (EP. 12542002) e atualizada na forma do **Parecer nº 576/2024 PGE/GAB/ADJ/CA** (EP. 13863254), os quais devem ser utilizados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

A padronização do modelo contratual constitui medida de eficiência e celeridade administrativa, bem como evitar alterações desnecessárias e/ou sem qualquer justificativa, além de agilizar os exames de legalidade dos procedimentos licitatórios.

Neste sentido, observa-se que a cláusula de vigência não adota o modelo padronizado constante na Portaria nº 261/SELC/SEC/GABEXEC (EP. 14253075), a qual estabelece que o prazo de vigência do contrato observará o exercício financeiro e a disponibilidade de créditos orçamentários, ao passo que dispõe que será extinto logo após a execução do objeto. Todavia, considerando a discricionariedade da Administração para adequar o prazo a execução e a continuidade da prestação dos serviços, entende-se regular a estipulação adotada.

Cláusula sobre reajuste

No que toca ao reajuste contratual, a Lei 14.133, de 2021, determina que:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

...)

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

(...)

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No que respeita a cláusula de reajuste destaque-se a cláusula sexta da Minuta do Contrato:

CLÁUSULA SEXTA - DO REAJUSTE

6.1 Os preços inicialmente contratados são fixos e irreajustáveis.

Cláusula de garantia

A finalidade da garantia é assegurar a boa execução do contrato, de tal sorte a compensar a Administração Pública por eventuais danos advindos da inexecução ou do adimplemento inadequado das prestações contratuais.

De tal forma que a garantia contratual pode ser efetivada por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária, recaindo sobre o valor total do contrato, inclusive sobre eventuais acréscimos, devendo assim ser renovada a cada alteração contratual e readequada ao seu novo valor.

Pela análise formal da minuta do contrato em tela, verifica-se que esta cumpre o que determina a legislação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da instrução processual e suas fundamentações jurídicas, apresenta-se as recomendações e, ao final, a conclusão deste órgão da PGE/RR:

Recomendações

Demonstrar a comprovação da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública;

Verificar o prazo de validade das certidões que comprovam a regularidade fiscal do contratante por ocasião da assinatura do Termo Contratual;

Juntar aos autos a certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor competente da sede da licitante (Belém do Pará);

Emitir e juntar aos autos o Pedido de Empenho ou Declaração do Ordenador de Despesa;

Observar, doravante, nos processos de licitação e contratação direta, as regras do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025, que regulamentou fase preparatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações do Poder Executivo Estadual.

Conclusão

Ante o exposto opina-se pela regularidade do processo de contratação direta, por inexigibilidade, na espécie, com as ressalvas do cumprimento das Recomendações.

Cumpridas as recomendações considera-se o procedimento regular, não havendo necessidade de retorno dos autos à Procuradoria Geral do Estado de Roraima, para nova análise.

É o ⁴parecer.



Documento assinado eletronicamente por **José Ruyderlan Ferreira Lessa, Procurador do Estado**, em 09/10/2025, às 17:53, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço <https://sei.rr.gov.br/autenticar> informando o código verificador **19588900** e o código CRC **03E93870**.