



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

PARECER 899/2025 PGE/GAB/ADJ/CA

Processo nº 34101.002229/2025.29

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

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade de licitação de 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 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. DECRETO ESTADUAL Nº 39.050-E, DE 18 DE AGOSTO DE 2025; 3. CONCLUSÃO: PELA REGULARIDADE JURÍDICA DO PROCESSO, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Expediente de Encaminhamento à PGE: Ofício de Encaminhamento para PGE 75/2025/SELC/SEC/COELIC/CODI (Ep. 20370842)

Objeto da consulta: Emissão de parecer

Dados do processo

Objeto a ser contratado: Contratação de artista de renome nacional, **MARI FERNANDEZ**, para a realização de 1 (um) show artístico-musical, destinado a compor a programação do evento **“CONFRATERNIZAÇÃO DOS SERVIDORES DO GOVERNO”**, a ser realizado no dia 20

de dezembro do ano corrente, conforme condições e exigências estabelecidas neste Termo.

Valor estimado da contratação: R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)

Referências legislativas

Constituição Federal

Lei 14.133, de 1º de abril de 2021

Lei Estadual nº 1.825, de 4 de maio de 2023

Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025

Decreto Estadual nº 36.203-E, de 21 de junho de 2024

Competência da PGE/RR

Realizar o controle prévio de legalidade, examinando a regularidade da instrução processual em consonância com os pressupostos de fato e de direito, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril 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 nº 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, termos de referência, contratos padronizados e demais documentos (art. 19, IV); 2) realizar o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação ao final da fase preparatória do processo licitatório (art. 53, *caput*); 3) realizar o controle prévio de legalidade das contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e respectivos termos aditivos (art. 53, § 4º, e art. 72, III); 4) auxiliar o(s) fiscal(is) do contrato, dirimindo dúvidas jurídicas e fornecendo informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (art. 117, § 3º); 5) proceder à análise jurídica prévia da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (art. 156, § 6º); 6) analisar, de forma conclusiva, o atendimento dos requisitos legais para a reabilitação do licitante ou contratado em razão de sanção administrativa aplicada (art. 163, V); e, por fim, 7) auxiliar a autoridade competente na elaboração de suas decisões, prestando esclarecimentos jurídicos e subsídios necessários (art. 168, parágrafo único).

Em resumo, com o advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a PGE/RR deixou de se restringir ao →prévio exame e aprovação das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993), passando a →realizar o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação ao final da fase preparatória do certame (art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021), bem como das contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e seus respectivos termos aditivos (art. 53, § 4º, e art. 72, III, da Lei nº 14.133/2021), além de prestar outras formas de assessoramento jurídico inerente à execução processual, conforme anteriormente mencionado.

Finalidade da manifestação

Orientar o dirigente do órgão ou entidade quanto ao estrito cumprimento das exigências legais inerentes

ao procedimento em exame, em consonância com a legislação vigente, a doutrina e a jurisprudência, sem, contudo, adentrar em aspectos técnicos específicos ou em questões relacionadas ao mérito administrativo.

Assim, o parecer procederá à análise do processo sob seu aspecto jurídico, nos termos do solicitado, 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

Das considerações preliminares

Princípios constitucionais da Administração

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, trata de forma explícita dos 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 expressamente previstos no dispositivo acima, cumpre destacar também o rol constante do art. 5º da Lei nº 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 transparência, 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, elevou-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 preocupou-se em elencar os objetivos a serem alcançados pelo processo licitatório, conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/2021:

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 nº 14.133, de 2021, ao tratar do objeto da contratação, estabelece o seguinte:

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 o tema, a Súmula nº 177 do TCU assim se pronuncia:

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 Parzialle:

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; Parziale, Aniello. **Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** São Paulo: Almedina, 2022, p. 414)

- Com base nos fundamentos acima, é possível afirmar que o objeto da contratação pode ser adquirido mediante licitação ou contratação direta, conforme os ditames da Lei nº 14.133, de 2021.

Contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional do setor artístico

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece o fundamento constitucional do princípio da licitação como procedimento para a realização de compras e contratações de serviços e obras pelo Poder Público, visando à seleção do fornecedor apto a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive considerando o ciclo de vida do objeto contratual.

Nesse contexto, e com a mesma finalidade, a norma constitucional também permite a realização de compras e contratações diretas nos casos expressamente previstos em lei:

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

(...)

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

Comentando sobre esse ponto, José Afonso da Silva faz as seguintes observações:

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)

O art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca 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 observados com cautela os requisitos legais.

No caso específico da contratação direta de profissional do setor artístico, o art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, preceitua:

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;

Dito isso, verificam-se três requisitos: o primeiro, **⇒ a profissionalização do artista a ser contratado**; o segundo, **⇒ que a contratação se realize por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o artista profissional**; e o terceiro, **⇒ a consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública**.

Consoante 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.

(Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (coord); Guimarães, Edgar (et al.). 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

Com base nos dispositivos acima, os autos devem ser instruídos com os seguintes documentos e informações:

Ato de designação da equipe de planejamento (Ep. 20331078);

Documento de Formalização da Demanda (DFD) (Ep. 20231248);

Análise de riscos (ausente);

Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Ep. 20234965);

Pesquisa de preço (estimativa de despesa) (Ep. 20285747);

Justificativa de preço (Ep. 20285747);

Termo de Referência (TR) (Ep. 20350992);

Previsão de recursos orçamentários (Ep. 20350984);

Comprovação de habilitação e qualificação (Ep. 20304228, Ep. 20277846, Ep. 20277835, Ep. 20285518, Ep. 20285523, Ep. 20285721);

Razões da escolha do contratado (Ep. 20321916);

Demonstração de que a contratação se dará por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o próprio artista (Ep. 20285698);

Evidência da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública (ausente);

Ato de autorização da autoridade competente (Ep. 20329681);

Minuta do contrato (Ep. 20318384).

Equipe de planejamento da contratação e sua designação

A equipe de planejamento da contratação encontra respaldo jurídico no art. 4º, § 1º, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025, que regulamentou a fase preparatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para a contratação de obras no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações do Poder Executivo Estadual, nos seguintes termos:

Art. 4º A fase preparatória de cada aquisição de bens ou contratação de serviços observará as seguintes etapas:

(...)

§ 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.

(Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (coord); Guimarães, Edgar (et al.). Manual de licitações e contratos administrativos. 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.

(...)

(TCU. Acórdão nº 2622/2015 - Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data do julgamento: 21/10/2015

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

Cabe à equipe de planejamento da contratação:

1) Zelar por todas as etapas da fase de preparação da contratação, observando os princípios da celeridade e da efetividade, de modo que o calendário estabelecido no Plano Anual de Contratações (PCA) seja cumprido de acordo com o grau de prioridade da contratação, bem como elaborar os seguintes artefatos: Estudo Técnico Preliminar, Pesquisa de Preços, Análise de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme o caso, considerando ainda as normas orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Roraima, instituído pela Lei nº 1.825, de 4 de maio de 2023.

No caso, consta dos autos o ato de designação da equipe de planejamento (Ep. 20331078).

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 referida lei estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo ser compatível com o Plano de Contratações Anual (PCA), de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12, bem como com as leis orçamentárias, e ainda contemplar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18, o qual elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

O dispositivo mencionado é complementado pelo §1º do mesmo artigo, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar.

De forma abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de compreender o fundamento da requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido, pode-se buscar as soluções disponíveis no mercado para atendê-la, as quais podem inclusive diferir do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso haja mais de uma disponível, inicia-se a etapa de estudo detalhado, para definir o objeto licitatório e todos os seus contornos, inclusive quanto à melhor qualidade.

Vale frisar que os documentos fundamentais para a elaboração do Plano de Contratações residem em diferentes níveis do planejamento:

- ⇒ Estratégico: PPA ou Planejamento Estratégico;
- ⇒ Tático: Plano de Gestão ou Governo e LDO;
- ⇒ Operacional: LOA e PAC, contemplando demandas de servidores e cidadãos.

Nesse sentido, destacam-se os termos da descrição da necessidade da contratação extraídos do Estudo Técnico Preliminar (Ep. 20234965):

(...)

2 Descrição da necessidade

2.1 O evento tem como finalidade promover integração, interação social e valorização dos servidores públicos, proporcionando um momento de lazer, reconhecimento institucional e fortalecimento do vínculo entre Governo e servidores, por meio de apresentação artística ao vivo em ambiente festivo e organizado.

(...)

 Observa-se a consistência das razões que fundamentam a necessidade de contratar, estando, portanto, cumprido esse requisito do ETP.

Documento de Formalização de Demanda (DFD)

De acordo com o art. 5º 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 o modelo do Enunciado 16 do I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal (2022), o Documento de Formalização de Demanda (DFD) constitui 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, é documento essencial para o planejamento das compras, contratações de serviços e obras, devendo ser elaborado anualmente e conter todas as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente, de modo a se coadunar com o planejamento estratégico do ente federativo (governança), tendo como finalidade subsidiar a elaboração das leis de natureza orçamentária (PPA, LDO e LOA).

O PCA encontra seu fundamento legal no Decreto nº 36.203-E, de 21 de junho de 2024 (Ep. 13634133).

O DFD não contempla os itens previstos no dispositivo do Decreto Estadual. Contudo, tendo em vista que o referido decreto altera o procedimento, este órgão, neste caso, o considerará.

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

Análise de riscos (gestão de riscos)

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

Conforme o disposto no 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 nº 14.133, de 2021, exige a implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos. Em outras palavras, a gestão de riscos deve acompanhar não apenas as fases do certame licitatório, mas também a fase de execução do contrato, permitindo ao fiscal ou gestor do contrato o conhecimento necessário para a adoção de eventuais medidas preventivas.

Dessa forma, a regulamentação estadual determina que a análise de riscos, desde que relacionada a riscos específicos do objeto contratado, deve ser atualizada e juntada aos autos do processo de contratação antes da assinatura do contrato ou de instrumento equivalente.

Entende-se por análise de riscos específicos aquelas que não integram o mapa de riscos gerais (padrão).

Dispensa da análise de riscos

Segundo os termos do art. 13, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025:

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, bem como nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal, grave perturbação da ordem, dispensa emergencial e contratação de remanescente em decorrência de rescisão contratual, a lei faculta a dispensa da análise de riscos. Nessas hipóteses, deve a Administração indicar, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), que a análise de riscos foi dispensada.

O Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025, apresenta um modelo de Mapa de Riscos de Contratação em seu Anexo III, o qual deve ser adotado como padrão.

☒ No presente caso, por não se tratar de hipótese de dispensa, torna-se imprescindível a apresentação

do Mapa de Riscos para a adequada instrução do processo, cuja elaboração foi atribuída à equipe de planejamento da contratação, nos termos do art. 3º, inciso III, da Portaria nº 453/SEADI/UGAM/LICITAÇÕES, de 24 de setembro de 2025 (Ep. 19788924), inclusive para justificar possível adiantamento de cachê.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

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

O art. 7º do referido Decreto Estadual define o Estudo Técnico Preliminar nos seguintes termos:

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 constitui a consolidação da primeira etapa do planejamento, da qual se extraem os elementos necessários à elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico, conforme o caso.

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 a 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 (quinhentos mil reais), exceto processos de credenciamento;

Dispensa do ETP

Segundo os termos do art. 8º, § 2º, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025, a elaboração do ETP será dispensada nas contratações diretas enquadradas nas hipóteses previstas nos 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 grave perturbação da ordem) e VIII (dispensa emergencial) do art. 75, bem como no § 7º do art. 90 (contratação de remanescente em consequência de rescisão contratual) da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nas hipóteses de prorrogação contratual previstas em lei.

O ETP poderá ser substituído por plano de trabalho ou outro documento equivalente, sendo sua juntada obrigatória aos autos do 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 fundamentada quanto à viabilidade técnica e à atualidade econômica do estudo.

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

No presente caso, por não se tratar de hipótese de dispensa do ETP, este encontra-se encartado nos autos, cumprindo integralmente a regra de regência (Ep. 20234965).

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 encontra respaldo legal no art. 23 da Lei nº 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 pelos 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 referido Decreto 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 consiste, portanto, **em procedimento prévio destinado à verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para suportar uma proposta de compra ou contratação pública, a partir de um preço de referência (valor estimado) compatível com aquele praticado no mercado.** Deve ser elaborada em documento que contenha, pelo 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, incluindo a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; VIII - a memória de cálculo do valor estimado e os documentos que lhe dão suporte; e IX - a justificativa da escolha dos fornecedores, no caso de pesquisa direta, conforme disposto no inciso IV do art. 17 do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025. Torres (2023) considera que a pesquisa de preços:

De acordo com Torres, a pesquisa de preços consiste em:

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 a obtenção do preço estimado encontram-se delineados nos arts. 16 e 17 do Decreto Estadual, podendo, quando aplicável, ser utilizados de forma combinada ou isolada.

Parâmetros prioritários

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

- ✓ 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 Públicas (PNCP) ou no Painel de Preços, considerando o período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços; e
- ✓ Contratações similares realizadas 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, observando-se 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, então, fazê-la por meio de dados publicados em mídia especializada, tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal ou estadual, ou sítios eletrônicos especializados ou de amplo acesso, desde que contenham a data e hora de consulta e estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses antes da divulgação do edital, nos termos do art. 17, § 2º, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025

Persistindo a impossibilidade de realização da pesquisa pelos parâmetros acima, poderá ser adotada pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, observados os requisitos do Regulamento

Estadual, desde que esgotada também a possibilidade de aplicação do inciso III do art. 17.

Pesquisa direta com fornecedores

O disposto no art. 17, inciso IV, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025, disciplina que:

Art. 17. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

(...)

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. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

(...)

§ 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).

No que se refere à 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.

(TCU. Acórdão nº 1108/2007 - Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data do julgamento: 06/06/2007)

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 geralmente apresentado em planilha, no qual se registram os preços praticados no mercado, até que se obtenha o valor estimado, calculado a partir dos valores apurados na cotação realizada, conforme estabelecido pelo regulamento estadual.

O levantamento deve ser concluído com a elaboração da Nota Técnica de Análise Crítica da pesquisa de preços, nos termos do art. 22 do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025.

Como regra, a cotação de preços deve ser elaborada com base em pesquisa e demonstrada por meio de Mapa Comparativo e Nota Técnica, conforme previsto no Decreto nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025. Contudo, tratando-se de contratação de profissional do setor artístico, o Demonstrativo de Preços (Ep. 20285747) pode ser considerado como base para a fixação do valor, nos termos do art. 19, § 1º do referido Decreto, servindo como referência para a adequada fundamentação do preço e instrução do processo de contratação.

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, pp. 43-44)

Deveras, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, o Termo de Referência (TR) integra o planejamento das compras governamentais.

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

Por força do art. 25 do referido Decreto, o TR constitui documento obrigatório para os processos licitatórios e para as contratações diretas de bens e serviços (regra geral), devendo conter a decisão da autoridade máxima do órgão ou entidade acerca da modalidade de licitação e do critério de julgamento, salvo nos casos de contratação direta, nos termos do art. 29.

O art. 25 também enumera os parâmetros e elementos descritivos que devem constar no TR.

Quando os parâmetros e elementos descritivos do TR corresponderem às minutas de editais e contratos padronizados, poderá ser adotado o referenciamento a esses instrumentos padronizados.

Nos procedimentos licitatórios que adotarem a contratação pelo Sistema de Registro de Preços, o TR deverá conter ainda: ✓ Justificativa para a escolha do Sistema de Registro de Preços, indicando o dispositivo legal aplicável ao caso específico; e ✓ Prazo de vigência da ata e possibilidade de sua prorrogação.

Formalização do TR nos procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação

O art. 26 do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 2025, dispõe 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 calamitoso 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 juntado aos autos reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas legalmente (Ep. 20350992).

Demonstração de que a contratação se dará por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o próprio artista, bem como evidência da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública

Para fins de análise do requisito relativo à contratação por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o próprio artista, transcreve-se, a seguir, trecho da justificativa constante dos autos (Ep. 20234965):

(...)

5.3.1 Após levantamento informamos que nos termos do art. 74, inciso II, da Lei 14.133/2021, a contratação do show artístico objeto deste estudo técnico preliminar será por meio de empresário exclusivo, conforme documentação anexa, da cantora **MARI FERNANDEZ**:

5.3.1.1 A Empresa **MARI FERNANDEZ EVENTOS E PRODUCÕES LTDA**, CNPJ nº 41.858.720/0001-70 Endereço: Av. Oliveira Paiva, nº 1600, Cidade Dos Funcionários, sala 111, Fortaleza/CE, CEP 60.822-130, E-mail: bruna.araujo@vybbe.com.br , representada pela Sra. **MARIANA FERNANDES DE SOUSA**, CPF nº **615.035.883-60**.

(...)

No que se refere ao requisito de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, o ETP apontam que Administração realizou levantamento de mercado e verificou que a futura contratada possui forte apelo popular, conforme se verifica no trecho transcrito abaixo:

(...)

5.1 Razão da escolha do profissional do setor artístico:

5.1.1 A equipe da Secretaria de Estado da Cultura e Turismo, juntamente com o Secretário de Estado, realizou levantamento de mercado, analisando apresentações recentes, materiais audiovisuais, presença regional/nacional e aceitação do público. Constatou-se que **MARI FERNANDEZ** possui forte apelo popular, grande alcance musical e compatibilidade com o perfil do evento.

5.2 Justificativa da consagração do profissional do setor artístico:

5.2.1 Por esse motivo, a escolha e a sugestão, recaíram sobre o artista **MARI FERNANDES**, pois constatamos que o cantor, se destaca pela excelência técnica, originalidade, criatividade e inovação em sua produção musical, apresentando composições e performances de alto nível. A artista possui também características que se alinham com o perfil do público-alvo, em termos de gênero musical e estilo.

Diante do exposto, recomenda-se que a Administração esclareça nos autos quais procedimentos foram adotados para fundamentar a conclusão acerca da notoriedade da contratada, podendo juntar documentos ou indicar links onde realizou sua pesquisa, como forma de se cumprir o

requisito legal.

- No que tange à contratação, verifica-se que ela se dará por meio de empresário exclusivo, cumprindo-se, assim, os requisitos legais aplicáveis.

Previsão de recursos orçamentários

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

Ressalte-se que a legislação não exige a efetiva disponibilidade financeira (reserva de recursos), mas apenas que haja previsão dessa despesa na Lei Orçamentária Anual, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (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 nº 1.141.021/SP - Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Data do julgamento: 21/08/2012, DJe de 30/8/2012)

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.

A esse respeito, registra-se o entendimento do TCU:

Jurisprudência

(...)

9.5.4 - abstenha-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 n. 4.320/1964

(...)

(TCU. Acórdão nº 1705/2003 - Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Data do julgamento: 12/11/2003)

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

Nesse contexto, dispõe 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;

Convém, ainda, mencionar o art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa:

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 à realização de despesa sem prévio empenho, ressalvado o empenho concomitante à despesa nos casos de urgência, o que não se aplica ao presente caso, devendo constar de cláusula contratual a sua classificação programática e econômica, bem como a declaração de que foi empenhada à conta do mesmo crédito.

Dessa forma, antes da contratação ou do aditamento contratual, deve ser feita a indicação dos recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, 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, a comprovação orçamentária ocorreu por meio da Declaração do Ordenador de Despesa (Ep. 20350984), restando satisfeito o requisito de previsão orçamentária.

Habilitação jurídica, técnica, fiscal e trabalhista

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 sem 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 aos termos do art. 26, inciso V, do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025, dispondo que os requisitos de habilitação necessários à formalização da contratação direta devem ser incluídos no Termo de Referência, observa-se, no item 9.2. do documento, o que importa ao presente 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).

8.2.1.1. 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.

8.2.1.2. 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 verificação da inexistência de penalidades que impeçam a contratação com o órgão ou entidade, o que pode ser constatado por \Rightarrow simples consulta, entre outros, no \Rightarrow SICAF, no \Rightarrow Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no \Rightarrow Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), nos termos do art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Conferindo o Termo de Referência, verifica-se que há previsão acerca das condições de habilitação, e que foram juntados aos autos os documentos comprobatórios da regularidade da habilitação e qualificação

([Ep. 20304228](#), [Ep. 20277846](#), [Ep. 20277835](#), [Ep. 20285518](#), [Ep. 20285523](#), [Ep. 20285721](#)).

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 constitui exigência prevista no art. 72, inciso VI, da Lei nº 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. Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. São Paulo: Almedina, 2021, p. 108)

Cumpre observar que o art. 72, incisos VI e VII, da Lei nº 14.133, de 2021, realça dois pontos relevantes nos processos de contratação direta: a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

Por sua vez, o art. 50, inciso IV, da Lei nº 418, de 15 de janeiro de 2004, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, dispõe 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, devidamente amparada em pressupostos fáticos e conciliada com a justificativa do preço apresentado, de modo a evitar eventual responsabilização, nos termos do art. 73, *caput*, da Lei nº 14.133, de 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 constitui outro requisito de validade essencial à instrução do processo de contratação direta, cuja previsão encontra respaldo no art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133, de 2021. Desse modo, deve o administrador público atentar também para o disposto no inciso II do mesmo artigo, segundo o qual a estimativa da despesa deve ser calculada conforme os parâmetros estabelecidos no art. 23 da referida Lei.

Nesse contexto, o item a seguir evidencia que:

9.1. O valor estimado da contratação é de **R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)** conforme Proposta de Preço (20285698) e Demonstrativo SECULT/GAB/UGAM/NPC (20285747) que comprova que os valores ora pactuados, são compatíveis com o praticado pelo mercado.

9.2 - Está incluso no valor, todos os custos relacionados à realização do show, que estarão a cargo do(a) contratado(a), tais como:

- a) Custos da artista **MARI FERNANDEZ** Cachê : R\$ 520.000,00 (quinhentos e vinte mil reais)
- b) Logística R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)
- c) Produção Artística R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais)
- d) Hospedagem R\$ 10.000,00 (dez mil reais)
- e) Alimentação R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

f) TOTAL: R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)

Ressalte-se que a realização de licitação constitui a regra no âmbito da Administração Pública. Assim, para viabilizar a contratação direta, deve o gestor apresentar prova documental de que os preços praticados são compatíveis e vantajosos, mediante pesquisa de mercado idônea.

No caso em apreço, a autoridade administrativa apresentou a seguinte justificativa (Ep. 20321916):

(...)

Em decorrência da realização da “**CONFRATERNIZAÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO DE RORAIMA**”, evento destinado à valorização e ao reconhecimento dos profissionais que compõem o quadro funcional do Governo, faz-se necessária a contratação de atração artística compatível com a relevância e o porte da celebração.

A Empresa **MARI FERNANDEZ EVENTOS E PRODUÇÕES LTDA**, inscrita no CNPJ nº 41.858.720/0001-70 , a qual é detentora da exclusividade dos shows da cantora **Mari Fernandez**, artista de renome nacional, destaca-se pela expressiva popularidade da contratada no cenário musical brasileiro.

A escolha de artista amplamente reconhecida pelo público atende ao objetivo de oferecer uma programação que promova integração, valorização e incentivo aos servidores, fortalecendo o ambiente organizacional e contribuindo para o êxito da confraternização. Dessa forma, a contratação de Mari Fernandez mostra-se adequada, pertinente e alinhada à proposta do evento.

Acerca do preço ofertado, verifica-se que este se encontra compatível com os valores praticados no mercado nacional, conforme consta no Demonstrativo SECULT/GAB/UGAM/NPC (20285747), e de acordo com o Valor da Proposta (20285698).

- Do contexto dos autos, verifica-se devidamente justificada tanto a razão da escolha do fornecedor quanto a justificativa do preço apresentado.

Pagamento antecipado

O art. 145 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe o seguinte:

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:

7.1 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 proposto, após a assinatura do contrato.**

(...)

7.2 PAGAMENTO:

7.2.1 O pagamento será, excepcionalmente, realizado antecipado à CONTRATADA no valor parcial correspondente à 50% na assinatura do contrato. Os outros 50% serão pagos após a realização do evento, em até 5 dias úteis.

A partir da análise dos elementos acima destacados, verifica-se que a antecipação do pagamento encontra respaldo e justificação suficientes.

Autorização da autoridade competente

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

Vale ressaltar o disposto no art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, segundo o qual um dos documentos essenciais à instrução do processo é a autorização da autoridade competente.

Quanto à 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, recaí 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 a autoriza ou o extrato do contrato decorrente deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único).

No presente caso, a autorização para a contratação direta por inexigibilidade de profissional do setor artístico encontra-se devidamente encartada nos autos (Ep. 20329681).

Minuta de contrato

Da elaboração da minuta

Ao contrário dos contratos firmados no âmbito do direito privado, **os contratos administrativos têm por finalidade atender ao interesse público.**

Vale destacar que os contratos e seus aditamentos devem ser celebrados por escrito, sendo nulo e sem efeito qualquer contrato verbal com a Administração, salvo nos casos de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, nos termos do art. 95, §2º.

De acordo com o art. 89 da Lei nº 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 da proposta vencedora, ou, no caso de contratação direta, com os termos do ato que a autorizou e 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 atestarem, no início da contratação e a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação, a Administração deve demonstrar a vantagem de manter o contrato.

Nesse contexto, vale transcrever os termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 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 aqueles contratados e adquiridos pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

A Lei nº 14.133/2021 permite que esses contratos tenham vigência inicial de até 5 (cinco) anos, desde que seja demonstrado que a contratação plurianual é mais vantajosa economicamente para a Administração.

No que se refere ao prazo de vigência previsto na minuta de contrato (Ep. 20318384), 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, permitindo evitar alterações desnecessárias ou injustificadas e agilizar os exames de legalidade dos

procedimentos licitatórios.

Nesse contexto, observa-se que a cláusula de vigência difere do modelo padronizado previsto na Portaria nº 261/SELC/SEC/GABEXEC (Ep. 14253075), a qual estabelece que o prazo de vigência do contrato deve observar o exercício financeiro e a disponibilidade de créditos orçamentários, porquanto, de forma diversa, prevê a extinção do contrato imediatamente após a execução do objeto. Todavia, considerando a discricionariedade da Administração para adequar o prazo à execução e à continuidade da prestação dos serviços, a estipulação adotada é considerada regular.

Cláusula sobre reajuste

Quanto ao reajuste contratual, a Lei nº 14.133, de 2021, dispõe 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 se refere à cláusula de reajuste, destaque-se da minuta do contrato a Cláusula Sexta – Do Reajuste:

CLÁUSULA SEXTA - DO REAJUSTE

6.1 Os preços inicialmente contratados são fixos e irreajustáveis.

No âmbito da Lei nº 14.133, de 2021, o marco inicial para [o reajuste conta-se a partir da data do orçamento a que a proposta se referir](#), conforme previsto no edital e no contrato, ou, alternativamente, a partir do último reajuste, aplicando-se índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados.

Tais índices devem estar previamente estabelecidos no edital e/ou no contrato, ou observar o disposto no art. 5º, §1º, da Instrução Normativa nº 1/2024/COGER/GAB (Ep. 12935937).

[No presente caso, trata-se da contratação de um show pontual de confraternização dos servidores estaduais, serviço por escopo, com execução imediata e preço fechado. Assim, embora o art. 92, §3º, da Lei 14.133/21 exija cláusula de reajuste, essa previsão só faz sentido quando há risco de variação de preço/custo ao longo do contrato, o que não ocorre neste caso.](#)

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.

- No caso em análise, verifica-se que a minuta do contrato e termo de referência não exigiram garantia contratual.

Dispensa da minuta

O instrumento de contrato é, em regra, obrigatório, podendo, entretanto, ser substituído por outro instrumento hábil, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133/2021:

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

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

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

Equivale dizer que, ainda que o contrato seja substituído por outro instrumento hábil, este não deve afastar-se das disposições do art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, recomenda-se que as cláusulas essenciais previstas no referido dispositivo constem do Termo de Referência, naquilo que for aplicável à contratação em questão, devendo a nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço fazer menção expressa ao Termo de Referência.

A ⇒carta-contrato, prevista no *caput* do art. 95 da mesma Lei, constitui instrumento hábil que formaliza as obrigações contratuais de maneira simplificada, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 92. Ressalte-se que a carta-contrato possui a mesma eficácia jurídica de um contrato administrativo formal.

No caso em análise, a Administração optou pela adoção do Termo Contratual, medida compatível com a natureza do certame e adequada à formalização da avença.

☒ Recomenda-se a inclusão de cláusula específica tratando das hipóteses de extinção contratual e, bem como a retificação da letra b.1) do inciso IV, número 10.2 da Cláusula Décima – Das Infrações e Sanções Administrativas, pois ele estabelece que a extinção contratual por descumprimento ou cumprimento irregular somente poderia ocorrer após 5 (cinco) dias úteis de atraso, o que não se harmoniza com o objeto contratual, a realização de show em data previamente definida. Considerando que a apresentação é evento único e foi estabelecido data certa, a não execução no dia definido inviabiliza o objeto contratual, assim a extinção deve ocorrer de forma imediata.

- No mais, verifica-se que a minuta contratual em análise está em conformidade com a legislação vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do processo e de suas fundamentações, apresentam-se as recomendações e, ao final, a conclusão deste órgão da PGE/RR:

Recomendações

- 1) Apresentar o Mapa de Riscos para a adequada instrução do processo;
- 2) Verificar o prazo de validade das certidões que comprovam a regularidade da habilitação do contratado por ocasião da assinatura do contrato;
- 3) Consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), antes da formalização do contrato, emitindo as respectivas certidões negativas de inidoneidade e de impedimento;
- 4) Observar, nos processos de licitação e de contratação direta, os ditames do Decreto Estadual nº 39.050-E, de 18 de agosto de 2025, que regulamenta a 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;
- 5) Esclarecer nos autos quais procedimentos foram adotados para fundamentar a conclusão acerca da notoriedade da contratada, incluindo documentos ou links onde estes podem ser encontrados;
- 6) Observar e fazer cumprir o disposto na recomendação contida no tópico: Minuta do contrato, abaixo do item, "Dispensa da minuta".

Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade, na espécie, desde que sejam cumpridas as recomendações acima. Cumpridas essas recomendações, considera-se o procedimento regular, dispensando-se o retorno dos autos à Procuradoria-Geral do Estado de Roraima.

É o ⁴parecer.



Documento assinado eletronicamente por **José Ruyderlan Ferreira Lessa, Procurador do Estado**, em 05/12/2025, às 07:36, 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 **20392465** e o código CRC **F310E830**.