PARECER JURÍDICO N° 749/2026-CCAC

Processo n.°: 76/2026-COMP.CON.DIRETA-SEPLAN
Órgão:SEPLAN

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO – EMERGENCIAL

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INCISO VIII, DA LEI N° 14.133/2021. DECRETO ESTADUAL N° 342/2023. ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. CARÁTER EXCEPCIONAL. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, proveniente da **Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação - SEPLAN,** acerca da possibilidade jurídica de procedimento administrativo de contratação direta, por meio de dispensa emergencial de licitação, com fulcro no art. 75, VIII, da Lei n° 14.133/2021, para fins de contratação dos serviços de Linhas Individuais; Tronco Digital E1; Bloco de 50 Ramais DDR; LDN e LDI, Serviços de NUN e 0800, necessários à manutenção das atividades administrativas da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN, bem como dos demais órgãos e entidades do Governo do Estado de Sergipe, solicitando análise e emissão de parecer jurídico.

Foram acostados aos autos, a princípio os documentos necessários para a análise do pleito.

É o relatório. Fundamento e opino.

2 – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado, incumbe apenas a análise dos

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte
Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

aspectos jurídicos dos questionamentos realizados.

3 – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme já exposto, a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação - SEPLAN requer análise sobre a possibilidade jurídica de procedimento administrativo, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, para fins de contratação dos serviços de Linhas Individuais; Tronco Digital E1; Bloco de 50 Ramais DDR; LDN e LDI, Serviços de NUN e 0800, necessários à manutenção das atividades administrativas da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN, bem como dos demais órgãos e entidades do Governo do Estado de Sergipe, por meio de dispensa emergencial.

Dito isso, sabe-se que a regra para a Administração Pública é a realização de licitação prévia às suas contratações, a não ser nos casos de dispensa ou inexigibilidade.

O dever de licitar, a que todas as entidades integrantes da Administração Pública, direta e indireta, devem obediência, decorre do próprio sistema constitucional e ganha contornos mais definidos à luz da legislação ordinária.

A contratação direta, como o próprio nome revela, consiste na contratação feita pela Administração Pública sem que haja o prévio processo licitatório. Constitui medida excepcional, diante da regra constitucional insculpida no art. 37, XXI, da Carta Magna:

> 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 (grifo nosso).

Como apontado, a contratação direta tem como espécies a dispensa e a inexigibilidade. A fim de cumprir fielmente os preceitos

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

legais, os órgãos da Administração têm buscado a modalidade e o tipo de licitação mais adequados ao objeto.

Nesse toar, pretende a consulente realizar a contratação emergencial com base no art. 75, inciso VIII, da Lei n° 14.133/2021, abaixo transcrito:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
> […]
> VIII – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, **e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;**
> **[…]**
> **§ 6° Para os fins do inciso VIII do *caput* deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo da apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa a situação emergencial (grifo nosso).**

Isto posto, nota-se que o referido inciso prevê a licitação dispensável para as situações de emergência ou calamidade pública, nas quais o decurso de tempo necessário ao atendimento do procedimento licitatório impediria a adoção de medidas indispensáveis por parte da Administração Pública para evitar danos irreparáveis.

Assim, a contratação imediata neste caso, configura como uma atividade acautelatória para proteger o interesse tutelado pelo Estado.

Ademais, com a devida cautela, convém, por ora, definir o conceito de emergência, dissociando-o da chamada "emergência fabricada".

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte
Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

Nessa seara, o renomado Professor Marçal Justen filho[1], ao definir o que é emergência, aduz que:

> 32.4) O Conceito de Emergência
>
> Todos os ramos de direito contém regras específicas a propósito de situações emergenciais. No direito público, é ainda maior a relevância de fenômeno. Trata-se de manifestação do instituto do **"estado de necessidade". Nele estão abrangidas todas essas situações de excepcionalidade, caracterizadas pelo risco de danos em virtude da demora na adoção de uma providência acauteladora destinada a impedir o sacrifício de bens, interesses e valores protegidos pelo Direito.**
>
> Observe-se que o conceito de emergência não é meramente "fático". **Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal.** A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores.
>
> Somente se pode entender o conceito de emergência quando compreendemos a natureza teleológica das regras jurídicas. O direito (público, especialmente) é posto para assegurar a realização de certos fins (valores). Quando se constrói a norma jurídica, considera-se uma situação fática e se elegem condutas como obrigatórias, proibidas ou facultadas.
>
> Presume-se que, através dessa disciplina, atingir-se-á a satisfação de determinados valores. Essa é a regra para a situação de anormalidade.
>
> **A emergência consiste na ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.**
>
> **32.5) Emergência e Contratação Direta**

1 Justen Filho Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho – São Paulo; Thomson Reuters Brasil, 2021.

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

> No caso específico de contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento a certos interesses. **A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico**. Como a licitação pressupõe certa delonga para seu trâmite submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Para eventual contratação direta com fundamento no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 (dispensa emergencial), devem estar presentes, cumulativamente, as seguintes condições: (i) **urgência** na adoção de providências capazes de evitar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; **e** (ii) **estrita limitação da contratação ao necessário** para o atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

A contratação direta prevista no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 guarda estreita relação com o princípio do planejamento, sendo imprescindível que o gestor demonstre que não seria possível, naquele momento, realizar o procedimento licitatório regular, ainda que com planejamento mínimo.

Ressalte-se, ainda, o disposto no art. 20 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB), que impõe à Administração a consideração das consequências práticas das decisões tomadas. Assim, a motivação deve evidenciar a necessidade e a adequação das medidas adotadas, bem como as alternativas possíveis no momento da decisão, demonstrando-se que a contratação emergencial representava a solução mais eficiente e segura diante do cenário enfrentado.

Isto posto, necessária a verificação por parte da Administração Pública que a contratação imediata ora analisada é, de fato, o instrumento adequado para a satisfação do dano.

Nessa trilha, observe-se que foi acostada justificativa formal (págs. 48/50), mas carece de autorização expressa dada pelo Secretário de Estado responsável pela pasta.

Lado outro, a desídia administrativa jamais poderá resultar na concretização de danos irreparáveis aos valores buscados pelo Estado, não configurando fator impeditivo para a contratação de forma emergencial, via Dispensa Licitatória.

Em tempo, convém destacar a primeira alteração da Lei nº

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

8.666/1993 em relação a atual Lei de Licitações, quanto aos prazos de duração dos Contratos Emergenciais.

Explica-se, o prazo anterior de até 180 (cento e oitenta) dias fora agora dilatado para **01 (um) ano**, contado da ocorrência da emergência ou calamidade pública.

Ademais, **a improrrogabilidade da Dispensa Emergencial ainda persiste**, além da **vedação quanto à recontratação da empresa**.

O dispositivo referendado diante do § 6° do Inciso VIII da Lei n° 14.133/2021, ainda remete à necessidade da contratação emergencial observar a atual situação de mercado.

Quanto ao procedimento, embora se trate de licitação dispensável, não significa que o gestor público pode contratar livremente, sem atender e demonstrar ter cumprido as exigências legais.

Nesse sentido, a Lei n° 14.133/2021 elenca que os processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

> Art. 72. […]
> 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.

No que concerne ao Documento de Formalização de Demanda (DFD), págs. 02/05, trata-se de documento em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação.

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP, págs. 06/11, é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, dando base ao anteprojeto, termo de referência ou projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O ETP, se for o caso, deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação e deverá conter os elementos mínimos descritos na Lei nº 14.133/2021 (art. 18, § 1º, incisos I, IV, VI, VIII e XIII). Em caso de não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, deverá a consulente apresentar as devidas justificativas.

Dessarte, a análise de riscos poderá elencar os riscos que possam comprometer a boa execução contratual (págs. 12/15), já o Termo de Referência (págs. 16/47) ou Projeto Básico deverá conter os parâmetros e elementos descritos no art. 6º, XXIII ou XXV, da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

Cumpre lembrar a estimativa da despesa deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, ***in verbis***:

> 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.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e **contratação de serviços em geral**, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - 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;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

> 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;
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. […]
> § 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.
> § 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.
> § 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Observe-se que foi acostada a pesquisa mercadológica (págs. 51/123), bem como o Mapa Comparativo de Preços – MCP (págs. 126/129).

Necessário, ainda, que a pretensa contratada preencha os requisitos de habilitação e qualificação mínima, elencados no art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, devem ser atendidos e demonstrados os seguintes requisitos legais:

I – Abertura, solicitação e planejamento da contratação direta;

II – Estimativa de despesa e disponibilidade orçamentária;

III – Justificativa do preço, do fornecedor;

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

IV – Habilitação e qualificação mínima;

V – Parecer Jurídico;

VI – Aprovação e publicação da contratação.

No que tange à qualificação econômico-financeira, em consonância com o art. 69 da Lei nº 14.133/2021, observa-se que o Termo de Referência admite, de forma expressa, a participação de empresas em recuperação judicial, desde que comprovada sua aptidão mediante apresentação de certidão emitida pelo juízo competente, atestando sua capacidade para participar do certame, ou, alternativamente, a demonstração de que o plano de recuperação judicial foi devidamente homologado.

No caso concreto, verifica-se que a empresa contratada, embora em regime de recuperação judicial, atendeu ao requisito estabelecido no Termo de Referência ao apresentar a decisão judicial que homologou o plano de recuperação aprovado em assembleia geral de credores, documento este que evidencia não apenas a regularidade do processamento da recuperação, mas também a viabilidade econômica da empresa e sua aptidão para contratar com a Administração Pública.

No mais, pondero que a minuta do contrato administrativo deverá reproduzir as cláusulas essenciais previstas no art. 92 do novo regulamento.

Verifico, ainda, que a dotação orçamentária não consta nos autos, como o Impacto Orçamentário, o Aumento de Despesa e o I-GESP. Dessa forma, para a validade do parecer, é imprescindível a apresentação de tais documentos.

Ademais, observe-se a necessidade da publicação do contrato firmado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por força do art. 174, § 2º, V, da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre salientar que é de inteira responsabilidade do ordenador de despesas a instrução do procedimento, em especial a especificação do objeto e a composição de preços, pela qual esta especializada em nada responde.

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

Neste passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de responsabilidade solidária do contratado e do agente público pelo dano causado ao erário, em caso de contratação direta indevida, nos casos de dolo, fraude ou erro grosseiro, podendo as responsabilidades recaírem nas esferas civil, administrativa ou penal, conforme art. 73 da Lei n° 14.133/2021.

Por fim, embora se reconheça a viabilidade jurídica da contratação direta, é pertinente consignar que o processo permanece suscetível à fiscalização e eventual apontamento pelos órgãos de controle, especialmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE.

4 – CONCLUSÃO

Em face do exposto e levando-se em conta as prescrições supra, **opino pela viabilidade jurídica da contratação**, **por dispensa de licitação**, com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei n° 14.133/2021, **desde que obedecidas as recomendações contidas neste Parecer, em especial a apresentação dos devidos documentos orçamentários**, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior.

Aracaju/SE, 23 de março de 2026.

Rodrigo Ferreira Forte

Procurador do Estado

Este documento foi assinado via DocFlow por Rodrigo Ferreira Forte

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: RFTX-WTAS-H8CL-BQFP

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 27/03/2026 é(são) :

Legenda: Aprovada Indeterminada Pendente

- Rodrigo Ferreira Forte ***74543*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 23/03/2026 14:31:43 (Docflow)