



**Procedência:** Secretaria de Estado de Governo

**Interessada:** Secretaria de Estado de Governo

**Número:** 15.612

**Data:** 07 de março de 2016

**Ementa:**

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA, POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, SOB O FUNDAMENTO DA EMERGÊNCIA, DE EMPRESA PARA ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS. RISCOS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DA LEI 8.666/93, A SEREM CONSIDERADOS PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO, NO CASO CONCRETO. PROPOSIÇÃO DE SOLUÇÕES QUE PRESERVEM OS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO E DA COMPETITIVIDADE, COMO REGRA, RESTANDO A CONTRATAÇÃO DIRETA PARA SITUAÇÕES PONTUAIS E REALMENTE EXCEPCIONAIS, QUE POSSAM DE FATO ASSIM SER ENQUADRADAS COM MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA NOS PRESSUPOSTOS DA LEI 8.666/1993.

### ***Relatório***

A Secretaria de Estado de Governo encaminha a esta Consultoria Jurídica, por meio do Ofício GAB.ADJ.SEGOV nº 48/2016, para análise e manifestação, expediente relativo à intenção de contratação direta de Empresa para organização de eventos do Governador e das Secretarias de Estado.

Relata o documento que há contrato vigente com Empresa hoje responsável pela organização de todos os eventos do Estado. Entretanto, *em 19/01/2016*, a contratada notificou o contratante, informando-o *não ter interesse na renovação da avença*. Em razão da complexidade do processo de licitação deste tipo de serviço, seria necessário proceder à contratação excepcional e emergencial de outra empresa para este fim.



Justifica-se que existem vários eventos estipulados em lei, como a concessão de medalhas, que não podem ficar sem atendimento. Além disto, *a Secretaria já está trabalhando para publicar editais de licitação*, de forma que o contrato emergencial teria vigência pelo menor tempo possível.

Diante destes dados, pede-se a manifestação desta Consultoria Jurídica acerca da contratação direta pretendida (equivocadamente referindo-se o último parágrafo do mencionado Ofício a “Edital de Contratação do Serviço de Organização de Eventos Emergencial”).

O expediente foi instruído com o MEM.020-2016, de 3 de fevereiro de 2016, no qual são apresentados o histórico do caso e razões concretas mais pormenorizadas para a contratação direta pretendida.

Em síntese, o Memorando relata que a SUBSECOM realiza anualmente uma média de 250 eventos, entre cívicos, institucionais, de calendário anual de serviços públicos, mercadológicos e de promoção de programas e projetos de interesse da sociedade, para atender às Secretarias de Estado e demais órgãos da Administração Direta. A Empresa Polo BH Promoções Ltda. – ME, vencedora do processo de licitação nº 02/2013, na modalidade concorrência pública, por meio de documento *datado de 19/01/2016*, informou *não ter interesse em prorrogar a vigência do contrato nº 09025273, que finda em 29/02/2016*.

Prossegue o documento registrando que *em 03/12/2015* a Empresa manifestou interesse em fazer cisão parcial para remodelar sua composição empresarial, buscando fortalecer suas atividades e tornar-se mais competitiva.

A SEGOV, *por meio de documento de manifestação datado de 19/08/2015*, já teria acenado acerca da possibilidade de celebração de termo aditivo de alteração subjetiva contratual, com transferência da execução do objeto do contrato da Empresa Polo BH Promoções Ltda. – ME, Cindida, para a Empresa DR Promoções Ltda., Cindenda. Todavia, condicionou tal possibilidade ao atendimento a requisitos gerais, entre eles a estrita observância, pela nova Empresa, das exigências de habilitação da Lei nº 8.666/93, conforme previstos no instrumento convocatório. Entretanto, a nova Empresa *não restou capacitada para assumir a administração do contrato*.



Em 07/01/2016 a SEGOV encaminhou ofício à contratada, solicitando a prorrogação do prazo contratual, *o que foi rejeitado por ela*. Como o contrato vigente expira em 29/02/2016, e levando em consideração que a resposta somente foi apresentada faltando 22 dias para o vencimento, conclui o documento que não será possível realizar nova licitação neste período, não restando alternativa ao Estado senão a contratação direta, que se propõe pelo prazo de 180 (centos e oitenta) dias, com valor estimado de R\$6.250.000,00 (seis milhões duzentos e cinquenta mil reais).

O Memorando ainda informa que teriam sido obtidos 3 (três) orçamentos de Empresas capacitadas para a execução do objeto (*não constam do expediente em análise*), nos quais este foi minuciosamente detalhado e especificado. As empresas consultadas por meio de pesquisa mercadológica são idôneas e não apresentam quaisquer fatos ou condutas que as desabone. A Empresa Agência de Produção Cultural Ltda. apresentou o menor orçamento, atendendo assim aos requisitos do art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666, de 1993.

Reforça o Memorando que, com o término da vigência do contrato, a Secretaria não disponibilizará de Empresa para atender às demandas de eventos e promoções do Governador do Estado e das Secretarias, o que afetaria não apenas sua autoridade (sic), mas a toda a população do Estado (sic). Como exemplo de demandas, cita a entrega de ações prioritárias e políticas públicas (Fóruns Regionais de Governo), entrega de bens e serviços (ambulâncias, viaturas policiais), situações de emergências e de calamidades públicas (Força Tarefa – Barragem de Mariana).

O Memorando reforça que a Secretaria *já está providenciando a abertura de licitação para eventos*, nas modalidades Pregão e Concorrência Pública. Por fim, o documento busca justificar a aplicação dos arts. 24, IV, e 25, da Lei nº 8.666, de 1993.

Ao documento foi anexada a Nota Jurídica nº 3.329, de 03/09/2012, e a minuta de contrato emergencial que se pretende firmar.

Após a análise do caso, opino.



### *Parecer*

Inicialmente, registra-se que a consulta não foi instruída com parecer prévio, nos termos da Resolução nº 148, de 2005, desta AGE. Entretanto, diante do pedido de urgência na apreciação do caso, tecemos desde já as considerações que seguem, sem prejuízo da necessidade de reapreciação da matéria, em concreto, inclusive em face das alternativas adiante sugeridas, pelo órgão de Assessoramento Jurídico da Secretaria Consultante, e, se for o caso, devolução a esta Consultoria Jurídica.

Os artigos 24, IV, e 26, da Lei nº 8.666, de 1993, nos quais se busca fundamentar o pleito em análise, assim prescrevem:

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

...

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

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

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Da balizada doutrina de Jessé Torres Pereira Júnior destacamos os seguintes aspectos da contratação direta na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que exigem ser ponderados no presente caso:



“As hipóteses de dispensabilidade do art. 24 constituem um rol taxativo, isto é, a Administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na lei federal. Lei estadual, municipal ou distrital, bem assim regulamento interno de entidade vinculada, não poderá criar hipótese de dispensabilidade.

...

O não fracionamento continua sendo diretriz importante na legislação licitatória, tanto que a Lei nº 8.666/93 ressalva, na hipótese de dispensabilidade do certame em razão do pequeno valor do objeto (art. 24, inciso II), a inaplicabilidade do permissivo para parcelas de uma mesma compra. Vale dizer que a lei proíbe a contratação direta de compra de objeto *que haja sido parcelado no propósito de fracionar seu valor global e com isto evitar-se a realização do procedimento seletivo*, que seria obrigatório para a contratação da integralidade. A vedação estende-se a obras e serviços por força do disposto no art. 23, § 5º.

...

Nada obstante, é indispensável notar que o regime instituído pela Lei nº 8.666/93 temperou o sentido do não-parcelamento no âmbito do sistema de normas gerais licitatórias. O que, no regime revogado, era regra, transmutou-se em ressalva para situação específica. A regra, em termos de compras, passou a ser a do parcelamento, desde que satisfeito o requisito da economicidade, previsto no art. 15, IV (“As compras, sempre que possível deverão: ... IV – ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade”). Ademais, a regra apresenta-se como matiz de comando no art. 23, § 1º (“As obras, serviços e compras efetuados pela Administração *serão divididas* em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”).

...

A hipótese de dispensa de licitação em razão de emergência vem acrescida, na Lei nº 8.666/93, pelo estado de calamidade pública. Tanto aquela quanto esta *caracterizam-se pela urgência de atendimento a situação “que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços...”*. A par da definição que vincula a emergência e a calamidade à urgência, o novo estatuto cria duas outras vinculações a razões objetivas de fato e de direito (motivos), reduzindo o espaço discricionário do administrador e sujeitando o ato de dispensa a impugnações por vício de motivo ou desvio de finalidade.

(a) somente os bens ***necessários ao atendimento da emergência ou da calamidade*** poderão ser adquiridos sem licitação, o que afasta a dispensa do certame para a contratação de quaisquer outros objetos, ainda que vigente a situação de emergência ou de calamidade.

(b) tratando-se de obras ou serviços, somente serão passíveis de aquisição direta aqueles cuja execução possa estar concluída em até 180 dias, consecutivos ou ininterruptos, contados da emergência ou calamidade; de vez que estas podem prolongar-se, o termo *a quo* coincidirá com a data em que ocorreu o fato deflagrador da emergência ou da calamidade.



Soam excelentes as inovações, porque os abusos na dispensa de licitação por suposta emergência multiplicam-se, sendo possível afirmar-se que o volume das aquisições sem licitações suplanta o daquele decorrente da competição pública graças, em parte, à aplicação descriteriosa do permissivo da emergência. A prática de FERNANDO ANTÔNIO CORREA DE ARAÚJO, ex-Procurador-Chefe junto ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, bem ilustra o quadro em que imprevidência e incompetência confundem-se com emergência, *verbis*:

“Na prática, a situação de ‘emergência’ muitas vezes decorre da falta de planejamento administrativo ou de previsão para necessidades perfeitamente previsíveis. Isto tem sido constantemente detectado por nós nestes anos de trato com o assunto.

‘Por exemplo, determinado órgão governamental tem a seu cargo organizar uma festividade pública e, dentro do seu planejamento, deixa de prever a aquisição de grades ou cavaletes para manter o público afastado do desfile, de modo a garantir a segurança dos assistentes.

‘Às vésperas do evento, constatada a falha de previsão, corre o responsável a adquirir os bens necessários ao resguardo da integridade de pessoas, invocando o permissivo legal para fugir ao procedimento licitatório, certo de que tempo já não há para licitar.

‘Ora, se a festividade já estava programada, o planejamento feito, apesar de falho, sem qualquer fato novo a induzir um estado de emergência, não há como ser invocada aquela norma legal.

...

‘Assim, não é de emergência real a situação que deve ser resolvida de imediato (compra de distintivos, hoje, para serem dados amanhã aos funcionários que completarem 20 anos de serviço público), quando já se tinha conhecimento muito tempo antes. Nesta hipótese diz-se que a emergência é ficta ou fabricada. Em tais casos, há negligência, não urgência. Apesar disso, contrata-se e, pela negligência, responderá a autoridade omissiva.’

...

Já na vigência da Lei nº 8.666/93, o Tribunal de Contas da União definiu que: “além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art.24, inciso IV, da mesma lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, *visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida das pessoas;*

a.3) que o risco, além *de concreto e efetivamente provável,* se mostre iminente e especialmente gravoso;



a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

b) *que, tratando-se de caso efetivamente enquadrável no art. 24 da Lei nº 8.666/93:*

b.1) nada obsta, em princípio, sejam englobados, numa mesma aquisição, os quantitativos de material entendidos adequados para melhor atender à situação calamitosa ou emergencial de que se cuida;

b.2) tal procedimento, contudo, não deve ser adotado, se verificado não ser o que melhor aproveita as peculiaridades do mercado, tendo em vista o princípio da economicidade (arts.15, IV, e 25, § 2º, da Lei nº 8.666/93);

...”.

(Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, pp. 290/299)

Dos elementos apresentados na consulta destacam-se – sem juízo de valor, mas no intuito de zelar pela juridicidade e ao mesmo tempo prevenir eventual questionamento de responsabilidade para as autoridades envolvidas – as questões que seguem, em perspectiva de ponderação de riscos e proposição de soluções.

O primeiro aspecto a ser ponderado está nos fatores tempo e previsibilidade. Pelo que narra o Memorando anexado à consulta, *em agosto de 2015* a SEGOV chegou a avaliar a legalidade e legitimidade da transferência da execução do contrato, por força de processo de cisão da Empresa contratada. Entretanto, a Empresa que assumiria o contrato não comprovou preencher os requisitos do instrumento convocatório e do contrato, especialmente quanto à habilitação.

Em tese, este fato por si somente poderia ensejar questionamentos, pelos órgãos de controle externo, acerca da previsibilidade de não renovação do contrato vigente, tendo a Secretaria competência pela sua gestão assumido o ônus de notificar a interessada acerca da intenção de prorrogação em tempo exíguo, além de aguardar resposta por prazo além do que seria razoável.

Assim, mesmo sabendo ser regra o empenho dos agentes públicos envolvidos nas licitações e contratações, recomenda-se que nas hipóteses em que for juridicamente possível e de interesse da Administração a prorrogação de contrato, a contratada seja instada a se manifestar com razoável margem de antecedência, observadas, ainda, peculiaridades na dinâmica de execução do contrato que se pretende prorrogar.



Como visto pelos apontamentos acima, embora tenha o legislador se valido de conceitos jurídicos indeterminados, como *calamidade pública, emergência e urgência*, a doutrina e a jurisprudência cuidam de delimitar a aplicabilidade dos mesmos, em concreto, necessariamente à luz dos princípios da Administração Pública e, especialmente, das licitações.

Além disto, a emergência (ou calamidade pública) já foi vinculada pelo próprio legislador à situação especial de *implicar prejuízo ou comprometimento à segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares*.

A emergência que legitima a contratação direta pressupõe situação excepcionalíssima, na qual não haja outro meio apto a atender o interesse público e o próprio certame seja o fator impeditivo para tanto.

Salvo melhor juízo, a justificativa apresentada, além de externar informações genéricas, não guarda relação com o conteúdo jurídico (mínimo) de configuração da emergência como fator que legitima a dispensa da licitação, qual seja, o fator *prejuízo ou comprometimento à segurança*. Entre as diversas situações citadas para justificar a contratação pretendida estão a *entrega de bens*, como ambulâncias e viaturas policiais, o que presumivelmente pode ocorrer sem o pressuposto de exigir a realização de evento. O evento, neste caso, tem finalidade diversa da finalidade imediata da política pública. Consiste em *meio de prestação de contas* à comunidade das providências adotadas em seu favor; demonstração de como estão sendo utilizados os recursos do erário.

Por este prisma, a emergência que poderia legitimar contratação direta de evento é excepcionalíssima porque também pressupõe ser este, necessariamente, suporte à atividade fim, o que somente em cada caso concreto e devidamente motivado se poderá aferir com maior segurança jurídica.

Embora a minuta do contrato apresentada ressalve, mediante condicionante, que ele será executado até a realização de processo licitatório e contratação da nova empresa, não constam do instrumento sequer quais seriam os eventos previsíveis, programados no calendário do Estado. Sem estes elementos o próprio prazo e valor estimado tornam-se fatores de risco.





Entende-se e propõe-se como solução plausível e mais segura para o caso que sejam, primeiramente, relacionados pela Consulente quais são os eventos *previstos e inadiáveis* no calendário oficial; quais foram nos últimos os eventos imprevistos registrados (ainda que para servirem de referência); e, **em caráter excepcional, considerando-os isoladamente**, observado o princípio da economicidade, **privilegie o processo concorrencial**. Mesmo porque, com isto, parte considerável dos eventos poderá ser contratada na modalidade pregão, com maior brevidade se considerados individualmente. Outra alternativa considerada em tese seria a tentativa de adesão a registro de preços, se existente e naquilo que for possível.

Em tese, nestes casos, pode-se cogitar até mesmo a aplicação do inciso V do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, se presentes os pressupostos da norma, sendo dispensável a licitação:

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

Com isto restariam para ser avaliados, em concreto, quanto à contratação direta, e com menor risco, tão somente aqueles eventos que, de fato, além de imprevisíveis e emergenciais, puderem ser considerados *o substrato para a política pública a ser atendida*. E, em caráter excepcionalíssimo, eventos previsíveis, mas inadiáveis, por exigência legal (caso de entrega de medalhas), que comprovadamente (mediante certificação técnica), não puderem ser executados em conformidade com as proposições acima ou alguma outra solução apta a privilegiar a concorrência. Neste último caso, em especial, ressaltando-se a apuração de responsabilidade e exigindo-se maior cautela na comprovação das exigências do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Sobre a dispensa de licitação, citamos alguns precedente que, *mutatis mutandis*, devem ser observados no presente caso:

“O interesse em realizar a inauguração da nova sede ainda no curso da gestão do acusado não constitui emergência capaz de viabilizar a dispensa de licitação.” (Apelação Criminal 199930000005454, 3ª Turma do TRF 1. Região, DJU de 02.05.06)

Orientação Normativa AGU Nº 11, de 01 abril de 2009: “A CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NO INC. IV DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE QUE, CONCOMITANTEMENTE, SEJA APURADO SE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL FOI GERADA POR FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO, HIPÓTESE QUE, QUEM LHE DEU CAUSA SERÁ RESPONSABILIZADO NA FORMA DA LEI.”



Jogos Pan e Parapan-Americanos – Contratação das cerimônias de abertura e de encerramento – Emergência – Não ocorrência de licitação – Circunstâncias atenuantes - TC 017.127/2007-2, Boletim de Direito Administrativo, a. XXV, nº 10, outubro de 2009, p. 1195-1208: A emergência não pode ser creditada a nenhum fato imprevisto. A necessidade das cerimônias e mesmo sua data já eram conhecidas da Administração Pública em 2002, quase cinco anos antes do evento, quando foi assinado o Acordo de Obrigações e Responsabilidades com a Organização Desportiva Pan-Americana (Odepa). “Se não há, a princípio, razões que justifiquem a urgência, por outro lado não se discute a gravidade da situação envolvida, vez que a hipótese de não-realização da cerimônia de abertura ou de sua realização de forma inadequada representaria ‘a destruição da imagem do País diante da comunidade internacional (...) e exclusão do Brasil do circuito de megaeventos internacionais, esportivos ou não, tais como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo’, conforme reconhecido pelos técnicos da Sepan/ME.” (p. 1204)

Outra solução aventada, em tese, pela falta de elementos no expediente, seria a certificação da existência de contratos vigentes com o mesmo objeto em entidades da Administração Indireta do Estado que pudessem promover a execução mediante convênio e/ou execução descentralizada, desde que admitido por lei e se mostre alternativa viável à luz da legalidade e economicidade.

A própria Consulente ressalva que já está adotando as medidas necessárias à realização de duas licitações: uma mediante pregão e outra mediante concorrência (esta fundamentada na Nota Jurídica nº 3.329, de 2012, desta AGE). Assim, outra solução desde já aventada é a realização da licitação na modalidade pregão e, em caráter excepcional, a tentativa de execução mesmo dos eventos de maior complexidade no escopo deste contrato, até a finalização da concorrência.

Com isto seriam substancialmente reduzidos os casos de contratação direta, para eventos específicos, e os riscos de questionamento, *ainda assim exigindo demonstração objetiva, por meio de nota técnica, dos pressupostos em cada caso concreto.*

As ponderações acima expostas tornariam prejudicada a apreciação da minuta de contrato apresentada. Todavia, dada a urgência pedida pelo Consulente, também fazemos desde já as anotações que seguem, *em tese*, ressaltando que ***esta Nota Jurídica não implica aprovação com ressalvas da referida minuta.*** Caso venha a ser utilizada, em situação excepcional e/ou específica, devidamente motivada, o instrumento e o processo ao qual integrar ***deverão ser submetidos à Assessoria Jurídica da SEGOV e, se necessário, novamente a esta AGE.***



O primeiro e talvez mais relevante ponto a ser destacado, à luz dos princípios da economicidade das contratações e da probidade administrativa, está na necessidade de **demonstração objetiva, mediante nota técnica**, de que os preços a serem adotados como referência em excepcional e/ou específica contratação direta *não implicam prejuízo ao erário, são aceitáveis segundo as regras de mercado, como exige o art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.*

Faz-se esta ressalva por duas razões.

Primeiramente, é fato notório que contratações como a ora analisada tendem a ter maior repercussão até mesmo na mídia, ainda mais em momentos de crise econômica, como atualmente se observa. Prova disto está em recente fato envolvendo edital de Pregão do TJMG, para aquisição de alimentos, que acabou sendo revogado para reapreciação da matéria. Sabe-se que eventos envolvendo a Governadoria do Estado têm aspectos singulares – como a recepção de outros Governantes, Chefes de Estado, etc. – que justificam a inclusão de determinados itens nas contratações. Mas exatamente em face da excepcionalidade do caso entende-se que haverá maior segurança, para a preservação da imagem do próprio Governador e das autoridades envolvidas na contratação, o suporte em nota técnica mais pormenorizada.

Em segundo lugar, embora como regra não caiba aos órgãos de assessoramento jurídico analisar aspectos técnicos e preços das contratações, daí a necessidade de suporte em nota técnica, fundadas em dados objetivos, verifica-se do anexo da minuta apresentada situação concreta de potencial risco, exigindo esta ressalva.

Entre as opções de alimentação a serem possivelmente demandadas consta “Almoço ou jantar tipo 05 – alimentos – Churrascaria. Em churrascaria de padrão internacional (Tipo Fogo de Chão, Porcão, ou similar), incluindo buffet com opções de saladas, comida japonesa, massas, frutos do mar, rodízio completo e sobremesa. Preço por pessoa R\$278,00.” No item não é especificado o Estado da possível demanda deste serviço, mas sabe-se, até mesmo por força de publicidade das empresas citadas, que em Belo Horizonte o preço médio por pessoa é de aproximadamente R\$115,00. Se aspectos como este, para evitar dubiedades ou juízos de valor acerca da presença de interesse público, exigem nota técnica de justificativa pormenorizada em casos de contratação decorrente de licitação, *com maior razão se exigirá na hipótese de dispensa, como impõe o art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.*



No que se refere ao aspecto dos preços nas contratações públicas, citamos os seguintes excertos das lições de Angélica Moreira Dresh Silveira (*in* A função consultiva da advocacia geral da união na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas. Revista da AGU. Brasília, ano VIII, n. 20, abr/jun 2009, pp. 79-117):

“O superfaturamento consiste em aumentar artificialmente o valor dos preços referentes ao fornecimento bens ou contratação de serviços, de forma a propiciar lucros adicionais à empresa fornecedora em troca de benefícios escusos/propina. Preços superfaturados significam preços manifestamente superiores àqueles praticados no mercado.” (p. 90)

“A prática de superfaturamento está diretamente associada à ausência ou insuficiência de uma ampla e prévia pesquisa de preços, seja para as contratações que exigem licitação, seja para os casos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitações – arts. 24 e 25 da Lei 8666/93, respectivamente).” (p. 91)

“A pesquisa de preços constitui pressuposto inarredável à regularidade do processo licitatório.” (p. 93) Se a assessoria jurídica não dispõe de competência para análise contábil dos valores postos no orçamento estimativo elaborado pelo licitante, nem para o levantamento dos preços cotados, providências a cargo dos órgãos/setores técnicos competentes (princípio da segregação das funções), deve verificar se constam dos autos do processo os respectivos comprovantes/orçamentos que serviram de parâmetro à fixação do preço. (p. 95)

A minuta refere-se ora ao Estado de Minas Gerais, ora ao Governo do Estado. Sugere-se a sistematização, constando o Estado de Minas Gerais.

Com todas as ressalvas acima, a eventual contratação direta exige definição *de objeto específico*, redimensionamento de valor e prazo, sendo recomendável manutenção do parágrafo único da cláusula terceira, *ad cautelam*, e no interesse do Estado (ser o valor por estimativa, não implicando obrigação em realiza-lo em percentual ou totalidade e não cabendo à contratada direito de pleitear reparação).

Quanto ao pagamento, recomenda-se seja explicitada a forma legal de emissão de notas fiscais em contrato desta natureza e a vinculação das mesmas ao contrato, mantida a previsão de pagamento somente após a devida conferência e aceitação.

A cláusula sexta da minuta, que trata das garantias, está com redação aparentemente incompleta.



Na cláusula décima terceira recomenda-se expressa inclusão da hipótese de revogação do contrato se finalizada licitação que abranja o seu objeto.

A cláusula décima quarta veda a subcontratação total ou parcial da prestação dos serviços, o que deve ser explicitado quanto à atividade fim da prestadora e ressalvada, se for o caso, a contratação de fornecedores (como é da essência de contratos de eventos).

Recomenda-se ainda, se for o caso de contratação de fornecedores, da previsão de que sempre que possível serão apresentado pelo menos três orçamentos comparativos de preço ou justificada a impossibilidade.

Frisa-se que, em caso de utilização da minuta, caberá à Assessoria Jurídica do Órgão Consulente certificar, em concreto, a presença de todas as cláusulas obrigatórias do art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993.

### ***Conclusão***

Com estas considerações, sugere-se a devolução do expediente à SEGOV, para que avalie a aplicabilidade das ponderações e soluções propostas no corpo deste parecer, não sendo, *em face dos elementos e justificativas apresentados com a consulta*, recomendável a assinatura de um único contrato global, por dispensa de licitação, para a realização de todos os eventos do Estado até a finalização dos processos licitatórios e contratações a serem efetuadas com base nos mesmos.

Como visto, a emergência que poderia, *em tese*, legitimar contratação direta de evento é excepcionalíssima, pressupondo ser este, necessariamente, suporte à atividade fim (*o substrato para a política pública a ser atendida*), também de natureza emergencial, ou o caráter inadiável, por exigência legal, o que somente em cada caso concreto e devidamente motivado mediante nota técnica, com comprovações, se pode aferir com maior segurança jurídica.

Recomenda-se maior rigor na justificativa de preços e a observância, por analogia, à orientação contida na Orientação Normativa nº 11, de 2009, da AGU.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
Advocacia-Geral do Estado

Frisa-se que este parecer não implica aprovação prévia e/ou condicional de procedimentos de dispensa ou da minuta apresentada.

É o nosso parecer, em 14 (quatorze) laudas, todas rubricadas.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 11 de fevereiro de 2016

*Alessandro Branco*

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO  
PROCURADOR DO ESTADO  
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

Alessandro Henrique S. C. Branco  
Procurador do Estado  
MASP 1.050973-5 - OAB/MG 76.715

APROVADO EM 11/02/2016

*Daniilo Antonio de Souza Castro*  
DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 99.840

*de acordo*  
*Onofre*  
Onofre Batista Júnior  
Advogado-Geral do Estado  
3/3/2016