



## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL

NOTA TÉCNICA – Decreto

Municipal nº 24.006/2023, art. 3º, VII

Nos termos do Decreto Municipal nº 24.006/2023, o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** constitui a primeira etapa do planejamento da contratação, tendo por finalidade **caracterizar o interesse público envolvido, apontar a melhor solução para o atendimento da necessidade administrativa e subsidiar a elaboração do Termo de Referência ou projeto básico**, quando concluída sua viabilidade.

O presente ETP observa o modelo e as diretrizes adotadas pela Administração Municipal para contratações planejadas, adaptando-as à hipótese específica de **contratação emergencial por dispensa de licitação**, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

### OBJETIVO

Analisar, de forma técnica e fundamentada, a **viabilidade da contratação emergencial de benefícios eventuais** e levantar os elementos essenciais para subsidiar o processo de **dispensa de licitação por situação de emergência**, bem como a futura elaboração do Termo de Referência/Instrumento de Contrato, visando a **aquisição imediata de Cestas Básicas, Kits Auxílio Natalidade (Enxoval), Kits Acolhimento, Kits Limpeza e Kits Higiene Pessoal**, em quantitativos capazes de assegurar a continuidade da política de benefícios eventuais da SEMCASPI.

### REFERÊNCIA LEGAL

A contratação emergencial em análise fundamenta-se, principalmente, nos seguintes diplomas normativos:

- **Constituição Federal de 1988** – arts. 6º, 23 e 203 (direito à assistência social e competência municipal).
- **Lei Federal nº 8.742/1993 – LOAS:**
  1. arts. 2º e 4º – natureza da assistência social como política de seguridade não contributiva;
  2. art. 22 – definição de **benefícios eventuais** como provisões suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.
- **Resolução CNAS nº 212/2006** e **Decreto nº 6.307/2007** – regulamentam os benefícios eventuais no âmbito do SUAS.
- **Lei Municipal nº 4.916/2016** e alterações – dispõe sobre os Benefícios Eventuais no Município de Teresina, incluindo **auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio vulnerabilidade temporária e auxílio calamidade pública**, bem como critérios de concessão.
- **Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos:**
  1. art. 18 – exige que a fase preparatória seja lastreada em Estudo Técnico Preliminar para descrição da necessidade;
  2. art. 72 – elenca os documentos obrigatórios da contratação direta (DFD, ETP, análise de riscos, estimativa de preços, parecer jurídico, etc.);
  3. art. 75, VIII – autoriza a **dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública**, quando caracterizada a urgência de atendimento para evitar prejuízo ou

comprometimento da continuidade dos serviços públicos ou da segurança de pessoas, limitada à aquisição dos bens estritamente necessários, com prazo máximo de 1 (um) ano, vedadas prorrogação e recontração com base no mesmo inciso.

## CATÁLOGO DE PADRONIZAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Teresina não possui, até o momento, **catálogo de bens e serviços padronizados específico para benefícios eventuais** na forma de kits (cestas básicas, enxoval, acolhimento, limpeza, higiene), nem há registro desses itens no módulo “Itens Padronizados” do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Dessa forma, **justifica-se a não utilização de catálogo de padronização**, sem prejuízo de a SEMCASPI adotar, no Termo de Referência, **descrições padronizadas internas** para os kits, com vistas à racionalização das futuras contratações regulares.

## PLANO DIRETOR DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

A Administração Municipal ainda não dispõe de **Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS)** vigente. Ainda assim, a contratação observará, tanto quanto possível, **boas práticas de sustentabilidade**, especialmente no que se refere a:

- adequada destinação de resíduos sólidos (embalagens, sobras de alimentos impróprios para consumo);
- preferência, quando viável, por fornecedores que observem normas sanitárias e ambientais;
- planejamento para reduzir desperdícios de alimentos e otimizar rotas de entrega.

## CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO

- **Natureza do objeto:** bens de consumo (gêneros alimentícios e materiais de higiene/limpeza) organizados em **kits de benefícios eventuais**.
- **Tipo:** bens comuns, com especificações usuais de mercado (alimentos básicos, produtos de higiene pessoal, itens de limpeza doméstica, enxoval básico de bebê).
- **Finalidade:** atendimento direto à população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da concessão de benefícios eventuais previstos na legislação federal e municipal.

## 1. IDENTIFICAÇÃO E CONTEXTO DA DEMANDA

### 1.1 Solicitante / Unidade Beneficiária

- **Órgão gestor:** Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI;
- **Unidade requisitante:** Gerência de Proteção Social Básica – GPSB/SEMCASPI;
- **Unidades beneficiárias:**
  1. CRAS e demais equipamentos da Proteção Social Básica;
  2. serviços de acolhimento institucional;
  3. demais unidades da Rede Socioassistencial que operacionalizam a entrega de benefícios eventuais no âmbito do Município.

## 1.2 Responsáveis pela elaboração

A elaboração deste ETP é de responsabilidade da **Gerência de Proteção Social Básica (GPSB/SEMCASPI)**, em conjunto com a Gerência Executiva da Secretaria, enquanto área técnica responsável pela consolidação da demanda, pelos dados de consumo histórico (SIGBE) e pela Justificativa técnica anexada ao processo.

## 1.3 Fundamentação da solicitação

A solicitação decorre da **necessidade de garantir a continuidade da concessão de benefícios eventuais** previstos na LOAS e na Lei Municipal nº 4.916/2016, notadamente nas modalidades:

- **Auxílio natalidade**, por meio de kit enxoval;
- **Auxílio vulnerabilidade temporária**, por meio de cesta básica e kits de higiene/limpeza;
- **Auxílio calamidade pública**, com fornecimento de cestas e kits de acolhimento às famílias atingidas por situações de desastres (especialmente no período chuvoso).

Tais benefícios integram a **responsabilidade institucional da SEMCASPI** como órgão gestor da Política de Assistência Social no Município de Teresina, compondo o rol de respostas do SUAS às situações de risco e vulnerabilidade social.

## 1.4 Situação atual (diagnóstico da emergência)

Conforme o DFD nº 127/2025 e a Justificativa técnica:

- **Findou-se a vigência** dos contratos nº 035/2024, 57/2024, 58/2024, 59/2024 e 60/2024, responsáveis pelo fornecimento dos benefícios eventuais (cesta básica, enxoval, acolhimento, limpeza, higiene), sem que houvesse nova contratação concluída;
- Os processos licitatórios regulares destinados à contratação de benefícios eventuais **ainda estão em curso** ((Processos SEI nº 00049.002432/2025-17 e 00049.006029/225-92), em fase interna, sem conclusão do certame);
- O Município encontra-se na iminência do **período chuvoso**, historicamente marcado por enchentes, desabamentos e outros eventos que geram desabrigo e agravam a vulnerabilidade de famílias de baixa renda;
- **Não há estoque suficiente** de kits formados sob responsabilidade da SEMCASPI capaz de garantir a manutenção da política de benefícios eventuais no intervalo entre o término dos contratos e a conclusão da licitação regular.

Esse conjunto de fatores caracteriza **risco concreto de descontinuidade dos serviços socioassistenciais**, com potencial violação do direito à assistência social e à alimentação adequada, o que, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, autoriza a adoção de **contratação emergencial**.

## 1.5 Objetivos específicos

A contratação emergencial pretendida tem por objetivos:

- a) **Assegurar a continuidade imediata** da concessão de benefícios eventuais (cesta básica, enxoval, acolhimento, limpeza e higiene) às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social;
- b) **Prevenir desabastecimento** de cestas e kits nas unidades da Rede Socioassistencial durante o período de transição entre o término dos contratos anteriores e a conclusão da licitação ordinária;
- c) **Garantir resposta rápida** às situações de emergência e calamidade pública decorrentes de eventos climáticos (enchentes, desabamentos, desabrigamento), em conformidade com a LOAS e a legislação municipal;
- d) Permitir que a SEMCASPI **mantenha a execução regular da Política de Assistência Social**, evitando interrupções na entrega dos benefícios e eventuais responsabilizações por omissão;

e) **Preservar a dignidade das famílias atendidas**, garantindo o acesso a alimentos, itens básicos de higiene, limpeza e enxoval para recém-nascidos em contextos de vulnerabilidade.

## 2. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE E RESULTADOS ESPERADOS

### 2.1 Necessidade

A necessidade decorre da **combinação de três elementos**:

1. **Exaurimento dos contratos vigentes e inexistência de estoque suficiente**;
2. **Processos licitatórios regulares ainda não concluídos**, sem previsão imediata de contratação;
3. **Risco iminente de aumento da demanda** em razão do período chuvoso e da manutenção das vulnerabilidades socioeconômicas.

Diante dessa conjuntura, **não contratar** ou **aguardar apenas a licitação ordinária** significaria deixar de garantir proteção mínima às famílias em situação de risco, contrariando a LOAS, a legislação municipal e os princípios da continuidade do serviço público, da dignidade da pessoa humana e da proteção social.

### 2.2 Resultados esperados

Com a contratação emergencial, esperam-se, entre outros, os seguintes resultados concretos:

- **Manutenção ininterrupta** da entrega de benefícios eventuais nas modalidades previstas em lei;
- **Redução de filas, esperas e negativas** de atendimento por falta de kits em estoque;
- **Resposta célere** a eventos extremos associados ao período chuvoso (enchentes, deslizamentos, desabrigamento);
- **Melhora da capacidade de resposta do SUAS** municipal às situações de vulnerabilidade temporária e calamidade;
- **Preservação da dignidade e da segurança alimentar** das famílias e indivíduos atendidos, com impacto positivo na garantia de direitos socioassistenciais.

### 2.3 Execução com meios próprios (inviabilidade)

A execução com meios próprios/alternativas não contratuais é inviável porque:

- **Não há estoque interno** de cestas e kits em quantidade suficiente para cobrir o período em análise;
- A **redistribuição entre unidades** (remanejamento de estoques residuais) já foi utilizada em caráter paliativo e se mostra insuficiente para atender à demanda projetada;
- Doações, convênios e parcerias, embora importantes, **não garantem regularidade nem volume necessário**, sendo medidas complementares, e não substitutivas da contratação pública;
- A realização de compras pontuais de pequeno valor por cada unidade, além de **risco de fracionamento de despesa**, não assegura planejamento, padronização, nem atendimento tempestivo às situações emergenciais.

Assim, a necessidade somente pode ser atendida de forma adequada por **contratação emergencial estruturada**, sob o regime de dispensa de licitação previsto em lei.

## 3. DESCRIÇÃO DO OBJETO E CLASSIFICAÇÃO

### 3.1 Descrição do objeto

O objeto consiste na **aquisição emergencial, em caráter imediato, de benefícios eventuais na forma de kits formados**, nas seguintes modalidades:

- **Cesta Básica;**
- **Kit Auxílio Natalidade (Kit Enxoval);**
- **Kit Acolhimento;**
- **Kit Limpeza;**
- **Kit Higiene Pessoal.**

Todos os kits serão compostos por **itens padronizados** (alimentos, produtos de higiene, limpeza, enxoval de bebê, itens de acolhimento), cuja descrição detalhada, unidades de medida, quantidade por kit, qualidade mínima, prazo de validade e requisitos sanitários constam da **Justificativa técnica** anexada aos autos (SIGBE/benefícios eventuais).

### 3.2 Classificação do objeto

- **Natureza:** bens de consumo, enquadrados como **benefícios eventuais** da política de assistência social;
- **Tipo:** bens comuns, com especificações usuais de mercado, permitindo descrição objetiva no Termo de Referência (gêneros alimentícios básicos, produtos de higiene, material de limpeza, enxoval padrão);
- **Uso:** prestação de benefícios socioassistenciais a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade temporária, risco social e calamidade pública.

## 4. DIMENSIONAMENTO DA DEMANDA (QUANTITATIVOS)

Com base nos **dados históricos de consumo dos anos de 2022, 2023 e 2024, registrados no SIGBE**, na média de utilização, na expectativa de aumento da demanda e na inexistência de estoque atual, a Justificativa técnica ela pelo setor demandante, bem como conversas realizadas com os setores financeiros acerca dos valores disponíveis para contratação, estimou-se os seguintes quantitativos para a contratação emergencial:

Item	Modalidade de benefício eventual	Quantidade estimada da contratação
1	Cesta Básica	9.500 unidades
2	Kit Auxílio Natalidade (Enxoval)	520 unidades
3	Kit Acolhimento	300 unidades
4	Kit Limpeza	300 unidades
5	Kit Higiene Pessoal	300 unidades

Os quantitativos representam o **consumo provável para o período de vigência do contrato emergencial**, com margem de segurança para atendimento de picos decorrentes de emergências e calamidades, em consonância com a Lei Municipal nº 4.916/2016.

## 5. LEVANTAMENTO DE MERCADO, PESQUISA DE PREÇOS E ESTIMATIVA DE CUSTOS

### 5.1. Levantamento de mercado

O mercado para fornecimento dos insumos que compõem **cesta básica e kits de benefícios eventuais** (kit limpeza, kit higiene pessoal, kit acolhimento e kit auxílio natalidade/enxoval) é amplo e composto, em regra, por **distribuidoras de gêneros alimentícios, atacadistas, supermercados, distribuidoras de material de higiene/limpeza**, bem como fornecedores de **enxoval/itens têxteis e colchões**.

Trata-se de itens padronizáveis e com oferta recorrente, o que permite a contratação com especificações objetivas e com exigência de logística e prazos compatíveis com a urgência do atendimento socioassistencial.

## 5.2. Pesquisa de preços e metodologia adotada (por item)

A estimativa de custos foi construída a partir de **pesquisas de preços individualizadas de cada item** que compõe a **cesta básica** e cada um dos **kits**, realizadas em sistema especializado (**Banco de Preços**). Os respectivos **relatórios, mapas comparativos, fontes consultadas e memórias de cálculo** encontram-se **integralmente anexados ao processo**. Assim, a metodologia consistiu em:

- a) identificar, para cada item (ex.: arroz, feijão, óleo, sabonete, fralda, colchão etc.), os preços de referência constantes nos relatórios anexos;
- b) aplicar o **método de média** indicado nas pesquisas para obtenção do **preço estimado unitário** de cada item;
- c) multiplicar o preço estimado unitário pela **quantidade prevista por kit/cesta** (composição); e
- d) consolidar o custo final por **cesta/kit**, com posterior consolidação do **valor global estimado** da contratação, conforme planilhas e memórias anexas.

Registra-se que esse procedimento assegura **rastreabilidade, transparência e controle**, pois o valor estimado é obtido a partir de preços unitários comprovados em documentos externos e verificáveis, anexados aos autos.

## 5.3. Estimativa global da contratação

Com base na composição dos itens (por cesta e por kit) e nos resultados das pesquisas unitárias realizadas no Banco de Preços (documentos anexos), apurou-se que o **valor total estimado** para a contratação emergencial é, **pela metodologia de média, de R\$ 1.910.000,00 (um milhão, novecentos e dez mil reais)**.

## 5.4. Observações finais

Ressalta-se que a execução contratual deverá se limitar ao atendimento da demanda emergencial, com caráter **temporário**, suficiente para evitar descontinuidade da concessão dos benefícios eventuais no período crítico, sem prejuízo do prosseguimento do procedimento ordinário de contratação definitiva em curso.

## 6. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS

### 6.1 Não contratar / aguardar apenas a licitação ordinária

- **Risco elevado** de interrupção da concessão de benefícios eventuais, em razão do fim dos contratos anteriores e da ausência de estoque;
- **Incompatibilidade** com os princípios da continuidade dos serviços públicos, da dignidade da pessoa humana e da proteção social integral;
- Possibilidade de **responsabilização dos gestores** por omissão.

Alternativa **descartada**.

### 6.2 Aquisições pontuais e fracionadas pelas unidades

- Compras isoladas por CRAS, abrigos e outros equipamentos:
  1. configuram **risco de fracionamento indevido de despesa**;
  2. impedem o aproveitamento de economia de escala;

3. dificultam o controle, fiscalização e padronização dos kits;
4. não garantem resposta tempestiva a situações emergenciais.

Alternativa **não recomendada**, devendo ser evitada.

### 6.3 Convênios, parcerias e doações

- Possuem caráter **complementar**, não garantindo regularidade de fornecimento, volume suficiente, nem variedade adequada de gêneros para compor os kits;
- Dependem de disponibilidade de terceiros e apresentam alta incerteza.

Alternativa **insuficiente** para substituir a contratação pública, embora possa ser mantida como apoio eventual.

### 6.4 Remanejamento interno de estoque

- Eventuais remanejamentos de kits entre unidades já foram utilizados de forma pontual;
- O estoque global é **insuficiente** para atender as necessidades projetadas;
- O remanejamento apenas desloca o problema entre unidades, sem resolver o **déficit estrutural** de insumos.

Alternativa **meramente paliativa**, que não atende à dimensão da demanda.

### 6.5 Contratação emergencial por dispensa de licitação (alternativa recomendada)

Considerando:

- o término dos contratos anteriores;
- a inexistência de estoque suficiente;
- a urgência decorrente do período chuvoso e do risco de calamidade;
- o risco concreto de descontinuidade de serviço essencial da Assistência Social;

conclui-se que a **contratação emergencial por dispensa de licitação**, com fundamento no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, é a alternativa **tecnicamente adequada e juridicamente amparada**, desde que:

- limitada aos bens estritamente necessários;
- restrita ao período máximo de **1 (um) ano**, vedadas prorrogação contratual e recontração com base no mesmo fundamento legal;
- acompanhada da **instauração e conclusão do procedimento licitatório ordinário** para contratação regular, evitando a perpetuação da situação emergencial.

## 7. MODELO DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL

A contratação será realizada sob a forma de **dispensa de licitação por emergência**, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, instruída em conformidade com o art. 72 da mesma lei, devendo constar, ao menos:

- Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- Este Estudo Técnico Preliminar;
- Análise de riscos da contratação;
- Estimativa de preços (planilha de pesquisa);

- Parecer jurídico;
- Ratificação da dispensa pela autoridade competente;
- Instrumento contratual com prazo máximo de 1 (um) ano.

O contrato emergencial deverá:

- prever **cronograma de entregas** compatível com a urgência do atendimento;
- estabelecer **cláusulas de qualidade, prazos de validade, condições sanitárias, locais de entrega, conferência e aceite**;
- prever **sanções específicas** em caso de descumprimento, atraso injustificado ou entrega de produtos fora das especificações.

Paralelamente, deverá ser assegurada a **continuidade da licitação ordinária** para contratação definitiva, evitando a repetição de contratações emergenciais para o mesmo objeto.

## 8. RISCOS E MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

A contratação emergencial envolve riscos específicos, que foram identificados e tratados à luz da metodologia utilizada no ETP modelo:

Risco identificado	Prob./Impacto	Medidas de mitigação
Sobrepço / valor acima de mercado	Média / Alta	Realizar pesquisa em múltiplas fontes; registrar metodologia e exclusão de outliers; observar art. 75, § 6º.
Quantidade contratada acima do necessário	Baixa / Média	Vincular quantitativos à média histórica SIGBE; justificar aumento ou redução; limitar ao período emergencial.
Descontinuidade no fornecimento durante a vigência	Média / Alta	Exigir cronograma de entregas; designar gestor e fiscais; registrar ocorrências e aplicar sanções se preciso.
Entrega de produtos fora da especificação ou vencidos	Média / Alta	Especificar critérios técnicos; exigir documentação sanitária; prever rejeição e substituição imediata.
Perpetuação indevida da situação emergencial	Média / Alta	Mantê-la limitada a 1 ano; avançar na licitação regular; vedar prorrogação/recontratação pelo mesmo inciso.
Falhas de planejamento orçamentário (insuficiência de dotação)	Baixa / Alta	Obter manifestação prévia da área financeira; compatibilizar com PPA, LDO e LOA; controlar saldos.

## 9. SUSTENTABILIDADE E ACESSIBILIDADE

Ainda que se trate de contratação emergencial, é possível observar diretrizes de **sustentabilidade e acessibilidade**, tais como:

- **Sustentabilidade**

1. planejar a distribuição de cestas/kits de forma a reduzir desperdícios (especialmente em itens perecíveis);
2. estimular a adequada destinação de embalagens e resíduos sólidos provenientes dos kits;
3. exigir dos fornecedores cumprimento das normas de vigilância sanitária e, quando aplicável, de

boas práticas ambientais na cadeia de produção e distribuição.

- **Acessibilidade social**

1. assegurar que os pontos de entrega sejam **acessíveis a usuários com mobilidade reduzida**;
2. organizar a logística de distribuição de forma a alcançar também populações residentes em áreas periféricas ou de difícil acesso;
3. observar, conforme a realidade local, **especificidades culturais e alimentares** dos grupos atendidos, evitando a entrega de itens incompatíveis com a realidade das famílias.

Essas diretrizes deverão constar, em linguagem objetiva, no Termo de Referência e no contrato emergencial, em especial no que se refere à **logística de entrega e à qualidade dos produtos**.

## 10. CONCLUSÃO

À vista do diagnóstico realizado, da análise das alternativas e do arcabouço normativo aplicável, conclui-se que:

- há **necessidade real, urgente e incontornável** de aquisição de Cestas Básicas, Kits Auxílio Natalidade (Enxoval), Kits Acolhimento, Kits Limpeza e Kits Higiene Pessoal;
- a inexistência de contratos vigentes e de estoque suficiente compromete a **continuidade da política de benefícios eventuais** e a proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade e das pessoas atingidas por emergências e calamidades;
- os quantitativos estimados foram dimensionados com base em **dados históricos de consumo (SIGBE) e critérios técnicos**, não se revelando superiores ao consumo provável para o período de vigência contratual;
- caracteriza-se a hipótese de **dispensa de licitação por emergência**, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sendo inviáveis as alternativas de não contratar, remanejamento isolado, doações ou compras fracionadas pelas unidades.

Diante do exposto, **opina-se pela viabilidade e necessidade da contratação emergencial**, por dispensa de licitação, para aquisição dos benefícios eventuais nas quantidades e modalidades indicadas, com vigência contratual limitada ao prazo máximo legal (até 1 ano), sem prorrogação, e com observância de todas as exigências de instrução do processo de contratação direta.



Documento assinado eletronicamente por **João Cícero do Nascimento Filho**, Gerente Executivo, em 06/02/2026, às 09:55, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **14425092** e o código CRC **CC7B43AE**.

Referência: Processo nº 00049.013667/2025-88

SEI nº 14425092

Rua Álvaro Mendes, 861 - Bairro Centro - - CEP 64000-060 - Teresina - PI  
- <http://semcaspi.teresina.pi.gov.br/>