

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 0224/2024/SECULT/ASJUR

NUP: 27001.000586/2024-34

INTERESSADO: MARTA CORRÊA MACHADO

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE PARECERISTA PARA O EDITAL DE APOIO AO AUDIOVISUAL CEARENSE – PRODUÇÕES

1. RELATÓRIO

Aporta a esta Assessoria o processo administrativo acima epigrafado, o qual versa acerca da formalização da contratação de MARTA CORRÊA MACHADO, pessoa física, com inscrição no CPF sob o nº 575.707.870-72, para prestação de serviço de avaliação e elaboração de parecer técnico dos projetos submetidos ao Edital de Apoio ao Audiovisual Cearense – Produções.

O Edital de Apoio ao Audiovisual Cearense – Produções é fundamentado na Lei Complementar nº 195/2022, regulamentada pelo Decreto Federal nº 11.525/2023; considerando ainda o Decreto Federal nº 11.453/2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura; na Lei Estadual nº 16.602/2018, que institui a Política Estadual Cultura Viva; na Lei Estadual nº 17.857/2021, que institui o Programa Estadual de Desenvolvimento do Cinema e Audiovisual - Programa Ceará Filmes; na Lei Estadual nº 18.012/2022, que institui a Lei Orgânica da Cultura do Estado do Ceará; na Lei Estadual nº 18.246/2022, que institui a Política Estadual de Linguagem Simples; na Lei Federal nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência); na Lei Federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações); e no que couber, nas demais legislações aplicadas à matéria, bem como a Constituição Federal de 1988.

O Edital em questão tem como objetivo selecionar e apoiar 182 (cento e oitenta e dois) projetos de produções audiovisuais cearenses, contribuindo com o desenvolvimento do setor audiovisual do Ceará e fortalecendo a política estadual de audiovisual, por meio do apoio à criação e produção audiovisual cearense.

A parecerista foi selecionada de acordo com sua experiência e expertise para prestar serviços de análise e emissão de parecer(es) a respeito de projetos inscritos no Edital de Apoio ao Audiovisual Cearense – Produções.

Carreiam os autos a documentação necessária para a análise do mérito em questão.

É o Relatório.

ASSESSORIA JURÍDICA

2. PRELIMINARMENTE

Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos-formais, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que as autoridades técnicas competentes municiaram-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Cabendo registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

O entendimento jurídico aqui exposto é embasado no ordenamento jurídico como um todo, nos princípios constitucionais, em especial os culturais, e no interesse público que encerra a política pública de cultura, posto que esta visa o pleno acesso aos direitos culturais.

É dever salientar que o parecer jurídico é feito sem caráter vinculativo à Administração Pública, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais considerações.

Cabe a esta Assessoria Jurídica, dentro de suas competências institucionais, a emissão de parecer acerca do enquadramento jurídico em relação à solicitação, informando sobre a possibilidade legal quanto ao objeto pleiteado, ficando a cargo do Gestor desta Pasta de Governo a análise acerca da conveniência e oportunidade do ato administrativo¹.

3. FUNDAMENTAÇÃO

A realização do procedimento licitatório segundo as modalidades previstas no ordenamento jurídico consiste em regra obrigatória para a Administração pública direta e indireta antes da celebração dos contratos administrativos, nos termos estritos da Constituição Federal e da Lei Federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações).

Como se sabe, a regra geral para a Administração Pública contratar serviços, realizar compras, obras e alienações é a de que tais contratos sejam precedidos de procedimento licitatório, a teor do que dispõe o art. 37, XXI da Constituição Federal.

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

¹Entendimento extraído do Acórdão nº. 1.591/2011 do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, proferido com base em jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF nos autos do Mandado de Segurança nº. 24.584/DF.

ASSESSORIA JURÍDICA

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. (Grifos Nossos)

O caráter competitivo é condição essencial para a realização de qualquer procedimento licitatório, sendo vedado o estabelecimento de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem tal caráter, nos termos da alínea a do inciso I do art. 9º da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 9º **É vedado ao agente público** designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei::

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar**, nos atos que praticar, **situações que:**

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; (Grifos Nossos)

No entanto, há casos em que o certame se afigura impossível por ser a competição inviável, impossibilitando a disputa entre fornecedores diversos a fim de obter a melhor proposta. Nessa hipótese, o procedimento licitatório será inexigível, nos termos do art. 74 da Lei de Licitações:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

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

III - **contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:**

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) **pareceres, perícias e avaliações em geral;**
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

ASSESSORIA JURÍDICA

- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.
- (...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (Grifos Nossos)

Dessa forma, conforme a legislação supramencionada, nos casos de inexigibilidade a competição torna-se inviável, seja pelo caráter único do objeto licitado, seja pelas condições peculiares às quais o produto e/ou serviço está submetido.

No caso em deslinde, a parecerista foi devidamente credenciada por meio do Edital de Credenciamento de Pareceristas para a Secretaria da Cultura do Estado do Ceará 2023 para exercer atividade de análise e emissão de parecer técnico das propostas inscritas nos editais lançados pela SECULT, a fim de subsidiar os processos seletivos deste órgão.

Com base neste Edital, foram credenciados todos os profissionais interessados que preencheram os requisitos e comprovaram estar aptos a prestar o serviço de interesse da Administração Pública, não havendo concorrência entre os participantes. Assim, vê-se que está caracterizada a inviabilidade de competição, tendo em vista a utilização do instituto do credenciamento para contratação de todos aqueles aptos à prestação dos serviços especializados.

Deve-se destacar, nesse ponto, que a previsão de critérios de análise com pontuação correspondente, no Edital, não descaracteriza a inviabilidade de competição. De fato, tais critérios de análise se prestam a possibilitar a verificação da qualificação dos interessados, incluindo avaliação dos currículos, a formação e a capacidade técnica dos profissionais, o que é indispensável para que se verifique se estes efetivamente se enquadram no objeto do credenciamento visado pela Secretaria.

ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse contexto, o Decreto Federal nº 11.453, de 23 de março de 2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura, dialoga sobre a possibilidade de contratação de pareceristas por inexigibilidade e aqui colecionamos tal previsão:

Art. 18. A etapa de análise de propostas poderá contar com o apoio técnico de especialistas:

I - convidados pela administração pública para atuar como membros da Comissão de Seleção, em caráter voluntário;

II - contratados pela administração pública para atuar como membros da Comissão de Seleção, por inexigibilidade de licitação, mediante edital de credenciamento ou caracterização como serviço técnico especializado, conforme o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e

III - contratados pela administração pública para emitir pareceres técnicos que subsidiem as decisões da Comissão de Seleção, por inexigibilidade de licitação, mediante edital de credenciamento ou caracterização como serviço técnico especializado, conforme o disposto na Lei nº 14.133, de 2021.

§ 1º A análise de propostas poderá utilizar critérios quantitativos ou critérios qualitativos adequados à especificidade da produção artística e cultural, tais como originalidade, inventividade artística, singularidade, promoção de diversidade, coerência da metodologia em relação aos objetivos descritos, potencial de impacto ou outros parâmetros similares, conforme estabelecido no edital. (Grifos Nossos)

Ainda referente ao tocante à contratação de pareceristas, o Decreto Federal nº 11.525, de 11 de maio de 2023, que regulamenta a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, traz a possibilidade de utilização de recursos para operacionalização das ações de fomento, bem como a remuneração de pareceristas, vejamos:

Art. 17. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão utilizar até cinco por cento dos recursos recebidos para a operacionalização das ações de que trata este Decreto, observado o teto de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Art. 18 O percentual a que se refere o art. 17 será utilizado exclusivamente com o objetivo de garantir mais qualificação, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos recursos recebidos pelos entes federativos, por meio da celebração de parcerias com universidades e entidades sem fins lucrativos ou da contratação de serviços, como:

I - ferramentas digitais de mapeamento, monitoramento, cadastro e inscrição de propostas;

II - oficinas, minicursos, atividades para sensibilização de novos públicos e realização de busca ativa para inscrição de propostas;

ASSESSORIA JURÍDICA

III - análise de propostas, incluída a remuneração de pareceristas e os custos relativos ao processo seletivo realizado por comissões de seleção, inclusive bancas de heteroidentificação;

IV - suporte ao acompanhamento e ao monitoramento dos processos e das propostas apoiadas; e

V - consultorias, auditorias externas e estudos técnicos, incluídas as avaliações de impacto e de resultados.

§ 1º Na contratação de serviços de que trata este artigo é vedada a delegação de competências exclusivas do Poder Público. (Grifos Nossos)

No mesmo sentido, a Lei Orgânica da Cultura do Estado do Ceará (Lei Estadual nº 18.012/2022) preconiza:

Art. 57. Os processos seletivos a que se refere esta Seção deverão se pautar por procedimentos claros, objetivos e simplificados, com uso de linguagem simples, que orientem os interessados e facilitem o acesso direto dos agentes culturais ao fomento estatal, evitando assim regras que sejam pouco compreensíveis, observados sempre os princípios constitucionais.

[...]

III - contratados pela Administração Pública para emitir pareceres técnicos que subsidiem as decisões da Comissão de Seleção, **por inexigibilidade**, por meio de credenciamento ou configuração como serviço técnico especializado. (Grifos Nossos)

Observa-se que, após verificação da qualificação por meio da análise do preenchimento dos requisitos previstos, o parecerista torna-se habilitado à contratação com o Estado, devendo este apenas respeitar a ordem de classificação por uma questão técnico-administrativa, uma vez que é necessário estabelecer uma ordem para convocação dos credenciados, evitando a escolha aleatória, bem como a reiteração de nomes em detrimento de outros, conforme previsão do Edital.

Percebe-se, portanto, que, por meio do Edital de Credenciamento de Pareceristas buscou-se a contratação de todos os profissionais aptos e qualificados para prestar o serviço específico, ficando claras as razões da inviabilidade de competição. A previsão de pontuação, deu-se somente para apuração objetiva da qualificação dos profissionais, que é indispensável para credenciamento para prestação de serviços técnicos especializados, e também por questões logísticas, para organização da disposição dos serviços técnicos especializados para futuras contratações no âmbito dos diversos editais de fomento cultural realizados pela SECULT anualmente.

ASSESSORIA JURÍDICA

Dessa maneira, a solicitação da área técnica se adequa ao disposto na legislação, além de ser uma medida necessária à perfeita continuidade dos ajustes firmados, bem como ao exato cumprimento do objeto pactuado.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e com fulcro nos argumentos fáticos e jurídicos devidamente acostados aos autos, bem como pelas especificidades do caso em epígrafe, **opina a presente Assessoria Jurídica pela contratação de MARTA CORRÊA MACHADO, pessoa física, com inscrição no CPF sob o nº 575.707.870-72, para prestação dos serviços de análise e emissão de parecer técnico no Edital de Apoio ao Audiovisual Cearense – Produções**, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea b da Lei Federal nº 14.133/21, no Art. 18, inciso III do Decreto Federal nº 11.453/2023, nos Arts. 17 e 18, inciso III do Decreto Federal nº 11.525/2023 e no Art. 57, inciso III da Lei Estadual nº 18.012/2022.

Ressalta-se, todavia, a conveniência e oportunidade do mérito administrativo, os quais competem tão somente ao gestor público, tomando-se em contas as justificativas acostadas para tal acréscimo e destacando as observações propostas no presente parecer jurídico.

Desta feita, é importante salutar que a parecerista mantenha-se adimplente durante toda a execução do serviço, em conformidade com as obrigações por ela assumidas, devendo comprovar através de documentação atualizada e apensada aos autos, as seguintes documentações: Certidão Negativa de Débitos Municipais; Certidão Negativa de Débitos Estaduais, Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Fortaleza/CE, data da assinatura digital.

Vitor Melo Studart
Coordenador Jurídico – OAB/CE 24.825
Secretaria da Cultura do Estado do Ceará – SECULT/CE