



PARECER JURÍDICO

Nº de Ordem: 043/2025/PGM
Processo Licitatório nº 073/2025
Inexigibilidade nº 030/2025

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS. ART. 74, IV, LEI 14.133/21. REGULARIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO DIRETA COM RESSALVAS.

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, com base no **art. 74, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021**, mediante processo de credenciamento viabilizado por *Chamamento Público de grupos seresteiros para apresentações musicais no estilo cortejo pelas ruas do centro histórico do Município de Diamantina, a serem realizadas no período de 11 de abril de 2025 a 10 de outubro de 2025*.

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- autorização da autoridade administrativa (ff. 83);
- documento de formalização da demanda (ff. 2/3)
- estudo técnico preliminar - ETP (ff. 4/9);
- indicações da previsão da contratação em instrumentos de planejamento (f. 4);
- termo de referência (62/73);
- Certidão sobre a utilização da minuta padronizada do Termo de Referência disponibilizada pela IN 002/2024 (f. 74)
- Edital e documentos referentes ao processo de Chamamento Público para credenciamento (ff. 10/52);
- propostas comerciais, documentos de habilitação, comprovantes da prática de preços (ff. 30/37)*;
- pedido de compra (f. 77/78);
- cotação de preços (f. 79/80);
- estimativa de impacto orçamentário – art. 16, I, da LRF (f. 84);
- declaração do ordenador de despesa – art. 16, II, LRF (f. 85);
- Certidão de atendimento aos requisitos de habilitação (f. ??);
- justificativa do preço (f. 68/69);
- justificativa da contratação direta (f. 64);

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.
É o relatório.



2 ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Dos limites da análise jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Outrossim, a análise ora apresentada **baseia-se na presunção relativa de veracidade e boa-fé de todas as manifestações e documentos constantes dos autos** administrativos, eis que se trata de princípio norteador de toda a Administração Pública.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

Dito isso, passa-se à análise do caso concreto.

2.2 Dos documentos e providências exigidos pela Lei de Licitações e Contratos para as contratações diretas

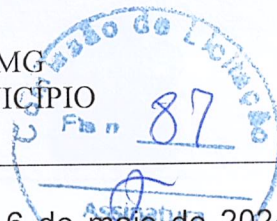
O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Assim, passamos a analisar, objetivamente, a presença dos requisitos legais no presente processo.

2.2.1 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do modelo aprovado pela Controladoria Geral do



Município, por intermédio da Instrução Normativa n.º 002, de 6 de maio de 2024, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, **obrigatoriamente**, deverão conter:

I - Descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

(...)

V - Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - Justificativas para o parcelamento ou não da solução;

(...)

XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar nas ff. 4/9. Inclusive, a escolha da solução, no documento, originou a abertura do respectivo Edital de Chamamento Público para credenciamento de artistas locais de nº 01/2024.

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, §1º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023.

Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pelo Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023.

2.2.2 Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Cumpra lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Controladoria Geral do Município, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).



Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (ff. 62/73).

Além disso, foi juntada declaração da área técnica/administrativa informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela Instrução Normativa nº 002, de 6 de maio de 2024, da Controladoria Interna, em seu Anexo V. (ff. 74).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Cumpre destacar que, observados os requisitos formais indicados pelos órgãos de controle, é de responsabilidade da unidade técnica/administrativa que elabora o documento a correspondência das informações colocadas com a realidade fática e jurídica. Em homenagem ao *princípio da presunção de veracidade e legalidade* dos atos administrativos, tem-se que o conteúdo alocado pela respectiva unidade nos documentos que integram a fase preparatória da contratação é presumido regular, sendo a responsabilidade técnica pelos documentos produzidos é daquele que realizou sua elaboração, sendo alheia à presente análise o teor da escolha técnica da solução e das peculiaridades da contratação realizadas pelo setor requisitante.

2.3 Do orçamento da contratação (estimativa da despesa), da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Instrução Normativa n.º 001, de 28 de novembro de 2023, do Controle Interno, a seguir:

Art. 9º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 7º desta Instrução Normativa.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 7º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo



MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput deste artigo poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 4º O procedimento previsto no § 3º deste artigo será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 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.

Portanto, nos termos do art. 9º, caput, da Instrução Normativa n.º 001, de 28 de novembro de 2023, do Controle Interno, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 7º, da mesma IN.

Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 7º da IN 001/2023 do Controle Interno, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (art. 9º, §1º, da IN 001/2023 do Controle Interno).

No que diz respeito à justificativa do preço, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende a suas necessidades.

Com isso, a Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos, a fim de atender ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021 com a consequente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).

A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Ademais, deve-se dar entre cursos/eventos que guardem identidade ou, não havendo apresentações idênticas, clara similaridade, levando-se em conta o conteúdo musical das apresentações, a época, a localidade, a dimensão do público-alvo, a o período de apresentação, estrutura etc., entre outras semelhanças que garantam precisão possível na comparação.

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o



atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.

No caso dos autos, verifica-se que foram apresentadas justificativas de preço no item 9 (f. 68/68v), do Termo de Referência. Informa-se que, após as pesquisas de preços realizadas, foram publicados os Decretos n. 168/2024 e 172/2024, que estabelecem o preço médio tabelado para os referidos serviços, que serão, portanto, utilizados para o pagamento das contratações que ora se busca.

2.4 Da compatibilidade orçamentária

Em cumprimento ao requisito do art. 72, IV, da lei 14.133/21, consta nas ff. 2/3 e 81, dos autos, o Documento de Formalização de Demanda e a declaração do setor competente da disponibilidade orçamentária para as contratações.

2.5 Dos documentos da habilitação

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

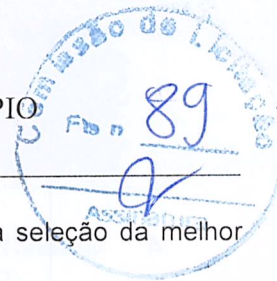
Não consta dos autos, certidão da respectiva unidade técnica/administrativa que atesta sobre o cumprimento dos requisitos de habilitação de todos os futuros contratados. Por tal motivo, **recomendamos** que o agente de contratação certifique nos autos que os futuros contratados preenchem, ou mantêm, as condições de habilitação.

2.6 Da inexigibilidade de licitação para contratações decorrentes de procedimento de credenciamento

Conforme disposição legal do artigo 74, *caput*, da lei 14.133/21, a licitação é inexigível quando verificada a *inviabilidade de competição*. Sobre esse elemento, destaca-se que:

A doutrina ensina que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação.

No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser



do formalismo licitatório, é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta¹.

Desse modo, para a contratação de artista, por exemplo, presume-se a impossibilidade jurídica (relativa) de competição. Contudo, diante da subjetividade dessa espécie de contratação, ainda que exemplificativamente (art. 74, II, da lei 14.133/21), a previsão do uso da inexigibilidade para a contratação de artistas está balizada em limites estabelecidos pelo próprio inciso.

Por outro lado, subsiste ainda a possibilidade de contratação de tais profissionais, assim como quaisquer outros, por inexigibilidade, desde que precedida de prévio processo de Chamamento Público para Credenciamento (art. 74, IV, da lei 14.133/21). Neste caso, deve-se ficar demonstrado que serão contratados todos os profissionais credenciados, mediante critério objetivo de ordem, eliminando-se a margem de possível concorrência.

Pelo que consta dos autos, o processo de Chamamento Público foi publicizado, com publicação em jornal local e de grande circulação (ff. 47/52), oportunizando o credenciamento daqueles que se interessarem.

Assim, uma vez atualizado o cadastro dos músicos e/ou grupos musicais do Município de Diamantina, entendo por superado tal requisito.

Nesse passo, a análise, por parte da Procuradoria Jurídica, reconhece a presunção de veracidade e legitimidade das declarações emitidas pelos agentes públicos no exercício de suas funções, sob pena de responsabilidade pessoal.

Desse modo, *a priori*, considerando a presunção de veracidade das declarações emitidas pelos servidores públicos no exercício de suas funções, entende-se como preenchido o requisito material para a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso IV, da lei 14.133/21.

2.7 Autorização da autoridade competente

Consta nos autos, na ff. 85, a autorização do ordenador de despesa para a contratação, de modo que entendemos como superado o requisito do art. 72, inciso VIII, da lei 14.133/21.

3 DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Município de Diamantina - PGM, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela PGM, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

¹ TORRES, Rony Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14 ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 434.



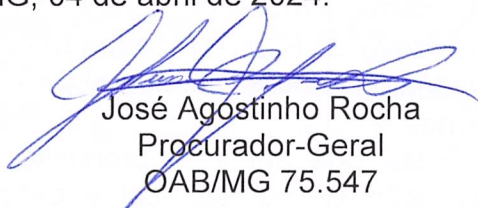
MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

4 CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **item 2.5** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

É o parecer opinativo.

Diamantina/MG, 04 de abril de 2024.


José Agostinho Rocha
Procurador-Geral
OAB/MG 75.547