



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 020/2026

Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.917/2025

Referência: Serviços artísticos e culturais

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA. INEXIGIBILIDADE. CREDENCIAMENTO DE SERVIÇOS ARTÍSTICOS E CULTURAIS. LEI Nº 14.133/2021. INSTRUÇÃO PROCESSUAL COM RESSALVAS FORMAIS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO ACATAMENTO DE RECOMENDAÇÕES. Parecer jurídico, emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que analisa a legalidade da fase preparatória do processo de credenciamento em epígrafe. A sistemática de credenciamento, incluindo a pesquisa de preços (Salic/MinC) e o modelo de seleção (pontuação mínima e sorteio), mostra-se em conformidade com a legislação. Aponta-se, contudo, a existência de impropriedades formais sanáveis: *a)* ausência de concentração da justificativa da escolha da solução no campo apropriado do ETP; *b)* não elaboração da análise de riscos, etapa recomendável pela norma local; e *c)* previsão de termo contratual em situações onde a nota de empenho seria mais célere e eficiente, conforme faculta o art. 95 da Lei nº 14.133/2021. Conclui-se pela viabilidade do prosseguimento do feito, com recomendações para o saneamento das falhas formais e para a otimização do processo de contratação.

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, via Credenciamento, que visa habilitar profissionais e prestadores de serviços artísticos e culturais para futuras contratações, a fim de atender às demandas de eventos e ações promovidas pelo Município.

Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o respectivo Termo de Referência (TR), além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.

O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹

I - DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer". (*Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*)

A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

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 - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;

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

Ao avaliar os documentos, verifica-se que o objeto trata-se de processo administrativo para Credenciamento de profissionais e prestadores de serviços artísticos e culturais, visando a futuras contratações para atender às demandas de eventos e ações promovidas pelo Município de Caçador/SC. A contratação se dará por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021, por meio do procedimento auxiliar de credenciamento aberto a todos os interessados que preencham os requisitos.

O ponto crucial na análise de um processo de credenciamento é a definição dos valores a serem pagos pelos serviços e a forma de contratação dos credenciados. Os valores



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

devem ser justos, compatíveis com os praticados no mercado e, preferencialmente, baseados em tabelas de referência oficiais, a fim de garantir a economicidade e evitar o superfaturamento e as distribuições de demandas de modo isonômico e imparcial.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) evidencia que a pesquisa de preços para os diversos serviços artísticos e culturais foi realizada utilizando como principal fonte o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), mantido pelo Ministério da Cultura. O Salic agrega informações de projetos culturais de todo o país, servindo como um robusto banco de dados de valores de mercado para o setor.

Conforme verificado, a estimativa de valores para a remuneração dos credenciados está devidamente subsidiada em uma referência do Governo Federal (Salic/Ministério da Cultura), como dito. O ETP inclui capturas de tela e links que comprovam a origem dos dados, demonstrando que os valores propostos na tabela de remuneração do Termo de Referência (TR) são compatíveis com a média nacional para serviços da mesma natureza. A abordagem não apenas cumpre os requisitos da Lei nº 14.133/2021, mas também confere um alto grau de segurança jurídica e legitimidade aos preços que serão pagos pela Administração, mitigando riscos de questionamentos por parte dos órgãos de controle.

Contudo, o ETP apresenta falha formal no que tange à estrutura exigida pelo art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, pois não concentra a "análise das alternativas possíveis" e a "justificativa da escolha" no tópico específico do "Levantamento de Mercado" (Inciso V).

A Lei nº 14.133/2021 estruturou o ETP como um documento lógico e sequencial, onde um requisito complementa o outro. A equipe técnica não concentrou a justificativa no Inciso V, pulverizando implicitamente esses elementos essenciais em outros requisitos do próprio ETP. Por exemplo, na descrição da necessidade (inciso I do §1º do art. 18), ao descrever o problema, a equipe pode usar djetivos que já direcionam para a solução: *"a necessidade de contratar artistas de forma ágil, contínua, isonômica e padronizada para atender a um calendário de eventos dinâmico e imprevisível"*.

A simples descrição da necessidade com essas características já exclui, implicitamente, soluções mais rígidas ou lentas, como um concurso ou uma licitação tradicional, justificando um modelo mais flexível como o credenciamento.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Já na descrição da "solução como um todo" (inciso VII do §1º do art. 18), ao descrever em detalhes como o "credenciamento vai funcionar (inscrição permanente, critérios objetivos de habilitação, tabela de preços fixa, sorteio para seleção)", o documento está, na prática, justificando tecnicamente a sua escolha. Já no "demonstrativos dos resultados pretendidos" (inciso IX do §1º do art. 18), é argumentado que os resultados pretendidos são a otimização do trabalho administrativo, a redução de custos com múltiplas publicações e a alocação mais eficiente da força de trabalho, que não precisará conduzir dezenas de processos de contratação ao longo do ano.

Portanto, a análise do documento como um todo permite inferir que a fundamentação para a escolha da solução de credenciamento se encontra presente de forma implícita e distribuída em outros requisitos do estudo, notadamente na descrição da necessidade (Inciso I), na descrição da solução (Inciso VII) e no demonstrativo de resultados (Inciso IX).

Considerando que o espírito da lei foi atendido, que a escolha pelo credenciamento é, de fato, a mais adequada para o caso concreto, e que a ausência de uma seção específica para a justificativa não acarreta prejuízo ao interesse público nem compromete a lisura do processo, o vício pode ser considerado uma impropriedade formal sanável. Assim, em vez de determinar a devolução do processo para correção, o que violaria o princípio da eficiência, a manifestação é para o prosseguimento do feito com recomendação.

A recomendação será para que, nos futuros processos, a unidade técnica se atente à estrutura formal do ETP, consolidando a análise e a justificativa da escolha da solução no campo apropriado (Inciso V), a fim de conferir maior clareza, transparência e aderência à norma.

Superada essas avaliações, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

No caso em apreço, verifica-se que a análise de riscos não foi formalmente elaborada pela unidade requisitante. Embora a elaboração de tal documento seja uma boa prática de governança e planejamento, a sua ausência, no presente caso, não constitui vício insanável que macule o andamento do processo licitatório.

Contudo, recomenda-se que a unidade demandante seja orientada a incorporar a análise de riscos em seus futuros planejamentos, como forma de aprimorar a gestão, antecipar potenciais problemas e fortalecer a segurança das contratações, em plena consonância com o princípio do planejamento que rege a Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao Termo de Referência (TR), o documento está em conformidade com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, pois contém os elementos essenciais para a perfeita execução do objeto. Importante tecer comentários sobre a sistemática de seleção e contratação definida no TR. O procedimento foi dividido em duas fases distintas, que devem ser analisadas separadamente: a fase de habilitação (entrada no rol de credenciados) e a fase de contratação (seleção para um evento específico).

A primeira fase consiste em avaliar os interessados e credenciar apenas aqueles que atingem uma pontuação mínima como requisito técnico. A Administração Pública tem o dever de garantir que os serviços contratados tenham um padrão de qualidade.

O sistema de pontuação, baseado em critérios objetivos como experiência, formação e portfólio, é uma forma eficiente e mensurável de aferir a capacidade técnica dos artistas, traduzindo em números a aptidão do profissional.

A pontuação não estabelece ranking ou ordem de preferência entre os artistas, servindo exclusivamente como nota de corte. Todos os que atingirem a pontuação mínima são considerados igualmente aptos ao credenciamento, independentemente da pontuação obtida, sem qualquer distinção hierárquica, o que preserva a natureza do credenciamento, que não admite competição ou classificação entre os habilitados.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

A definição prévia dos critérios e das respectivas pontuações assegura uma avaliação objetiva e isonômica, reduzindo a subjetividade do avaliador e garantindo tratamento igualitário a todos os interessados.

Uma vez formada a lista de credenciados, a segunda fase define como o serviço será demandado. Para os casos em que a demanda é pontual e não é possível contratar todos os credenciados simultaneamente, o sorteio é a solução mais adequada.

Isso porque, o sorteio é o instrumento máximo para assegurar os princípios da impessoalidade e da isonomia na distribuição das oportunidades de contratação, eliminando por completo a discricionariedade do gestor público na escolha de qual artista credenciado será chamado para determinado evento, afastando qualquer risco de favoritismo, direcionamento ou perseguição.

Por fim, a análise do edital (item 6.4) indica a previsão de convocação do credenciado para a assinatura de um "Termo Contratual de Credenciamento". Contudo, é imperativo avaliar se esta é a via mais célere e eficiente para a formalização das contratações pontuais que decorrerão deste certame, à luz do art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

O referido artigo estabelece que o instrumento de contrato é, em regra, obrigatório, mas faculta à Administração a sua substituição por outros instrumentos hábeis, como a nota de empenho de despesa, nas seguintes hipóteses:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

No caso em tela, a contratação de um artista para uma apresentação específica (um show, uma palestra, uma oficina) caracteriza-se como um serviço de execução imediata e integral. O serviço se inicia e se exaure em um período curto e bem definido, não gerando, em regra, obrigações futuras complexas para a Administração, como garantia ou assistência técnica.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Dessa forma, a exigência de um termo de contrato para cada apresentação pode se revelar um formalismo excessivo, que vai de encontro aos princípios da eficiência e da celeridade que devem nortear a Administração Pública. A utilização da nota de empenho como instrumento substituto é não apenas legal, mas também mais adequada à dinâmica da contratação de serviços artísticos.

Para que a substituição seja válida e segura, a nota de empenho deve, obrigatoriamente, fazer remissão expressa aos termos do edital de credenciamento e de seu anexo (Termo de Referência), vinculando o contratado a todas as cláusulas, direitos e obrigações ali previstos, conforme orientações de Tribunais de Contas de Estados e da União.

Assim, recomenda-se a revisão do item 6.4 do edital, para que se estabeleça a nota de empenho de despesa como o instrumento padrão para a formalização das contratações individuais dos artistas credenciados, por se enquadrarem na hipótese do art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021. A nota de empenho deverá conter, em seu corpo, menção explícita de que a contratação se subordina integralmente às regras do Edital de Credenciamento nº 001/2025 e seus anexos.

II - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.917/2025, ficando a implementação das recomendações aqui consignadas submetida à avaliação da autoridade competente, no exercício do juízo de conveniência e oportunidade.

Caçador, SC, 21 de janeiro de 2025.

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400