



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

PARECER JURÍDICO N.º 164/2023

Processo Administrativo n.º: 093/2023

Requerente: Departamento de Licitação

Assunto: abertura de processo administrativo para contratação direta por inexigibilidade

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER OBRIGATÓRIO E NÃO VINCULANTE. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO II, DA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE DUPLA CONSAGRADA PELA OPINIÃO PÚBLICA E DE RENOME NACIONAL/REGIONAL SENDO MARCOS PAULO E MARCELO PARA APRESENTAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO MUSICAL DURANTE OS FESTEJOS EM COMEMORAÇÃO AO 69º ANIVERSÁRIO DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA. LEI FEDERAL N.º 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL N.º 77/2023.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento encaminhado pelo departamento de licitação a esse órgão de consultoria jurídica, conforme previsão estabelecida pelo artigo 53, §4º, da Lei n.º 14.133/2021, referente ao procedimento de contratação direta mediante a realização de inexigibilidade n.º 020/2023, objetivando a análise quanto à viabilidade jurídica da abertura de processo administrativo.

Os presentes autos, no que importa análise da demanda, encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- I. Documento de Formalização da Demanda - comunicação interna n.º 1691/2023 – da Secretaria Municipal de Educação;
- II. estudo técnico preliminar;
- III. termo de referência;
- IV. proposta de preços;
- V. documentações comprobatórias de consagração da dupla;
- VI. contratos de dupla com outros entes públicos;
- VII. documentos de habilitação;
- VIII. autorização/determinação para contratar;
- IX. comunicação interna n.º 489/2023 do Departamento de Licitação solicitando dotação orçamentária;



- X. comunicação interna n.º 241/2023 do Departamento de Contabilidade informando dotação orçamentária;
- XI. decreto n.º 376/2022 e sua publicidade;
- XII. ata da sessão;
- XIII. minuta do contrato administrativo.

Os presentes autos, no que importa análise da fase interna da demanda, encontram-se instruídos com os documentos acima citados.

É a síntese do necessário.

2. PRELIMINARMENTE

2.1. Delimitação da análise jurídica

Trata-se o presente, de parecer jurídico que busca analisar especificamente a viabilidade da abertura de processo administrativo visando a realização de inexigibilidade de licitação. Restringe-se, portanto, o objeto, única e exclusivamente, ao exame dessa possibilidade, mediante a análise da documentação apresentada.

Ressalta-se que o exame aqui empreendido está adstrito aos aspectos jurídicos do procedimento que permeiam a discussão, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, bem como as justificativas, os requisitos, as condições de execução e a avaliação do preço máximo estabelecido. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente efetivamente utilizou-se de todos os conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, bem como para o atendimento do interesse público.

Conforme ensinamentos da doutrina especializada: *"nesta análise jurídica da legalidade da contratação, não deve o órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se em matéria técnica ou opção discricionária do gestor, exceto quando descambarem para a evidente ilegalidade."*¹.

O exame desse parecer se dá nos termos estritamente jurídicos que permeiam a discussão, subtraindo-se também outras análises que importem ponderações financeiras, orçamentárias, e, inclusive, conferências e atestes de todos aqueles que participaram do procedimento licitatório e da

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



equipe técnica no que diz respeito aos documentos apresentados ao longo do presente processo, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação das funções.

Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

3. APRECIÇÃO JURÍDICA

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, aduz que: *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação 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"*.

A Administração Pública, como regra geral, fixou a necessidade de contratação mediante processo de licitação, em respeito ao princípio da obrigatoriedade. No entanto, a própria constituição admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração, são os casos de dispensa e inexigibilidade. O doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres faz pontuações sobre a possibilidade de contratação direta.

"Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica."²

Nesse sentido, a regulação da inexigibilidade é feita pelo artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021, que dispõe ser inexigível a licitação quando é inviável a competição, prevendo a lei um rol exemplificativo de hipóteses. Dentre as hipóteses elencadas, está expressamente previsto no inciso II: *"contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;"*.

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 - 1122

O parágrafo 2º, do artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021, complementa a hipótese, dispondo que: *"Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico."*

Portanto, no caminho da interpretação doutrinária, a análise da possibilidade da referida contratação mediante inexigibilidade requer a pontuação de fatores como a inviabilidade de que seja feita uma escolha minimamente objetiva do objeto a ser contratado, bem como a pouca probabilidade que um artista consagrado venha a se submeter ao certame para sua contratação.

No caso em apreço, a contratação foi requerida mediante inexigibilidade de licitação, por meio de empresários exclusivo, com o objeto sendo a contratação de dupla consagrada pela opinião pública e de renome nacional/regional sendo Marcos Paulo e Marcelo para apresentação de show artístico musical durante os festejos em comemoração ao 69º aniversário do Município de Sabáudia, conforme fundamentação legal supra, bem como justificativa da autoridade no documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar e no termo de referência. Verifica-se, portanto, a possibilidade de que seja realizada a contratação nesses moldes.

Inicialmente, podemos verificar que os requisitos previstos em lei foram cumpridos. O objeto é a contratação de profissionais do setor artístico.

No caso em apreço, a contratação ocorrera por meio de empresário exclusivo, qual seja, a pessoa jurídica Portal dos Eventos – Produções Artísticas LTDA, tendo sido juntado aos autos contrato de cessão de direitos e obrigações, prevendo a exclusividade de representação artística da dupla pela empresa.

Em relação ao requisito de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, há justificativa apresentada pela autoridade solicitante no documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar e no termo de referência, e ainda, foram juntados ao processo administrativo comprovações de diversas participações da dupla em programas nacionais, bem como as redes sociais da dupla, que somam seguidores e notícias jornalísticas.

Dessa forma, entendemos que há viabilidade jurídica para que a referida contratação seja efetuada através de inexigibilidade da licitação, mediante procedimento administrativo que observe os demais princípios regentes das licitações e contratações públicas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA

Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR

CNPJ/MF 76.958.974/0001-44

FONE (43) 3151 - 1122

Em atenção a necessidade de procedimento formal, mesmo nos casos de contratação direta, o artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 apresenta um rol de documentos que são necessários para a instrução do procedimento, sendo eles:

"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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."

Em atenção a determinação legislativa, no caso concreto podemos observar o que segue.

A autoridade competente efetivamente solicitou a abertura do processo administrativo visando a contratação por inexigibilidade de licitação por meio da comunicação interna n.º 1148/2023 – Secretaria Municipal de Educação, cumprindo a determinação de formalização da demanda prevista no inciso I, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021.

Em continuidade, o estudo técnico preliminar e o termo de referência foram elaborados. Os documentos acima citados, apontam a necessidade, o tipo do objeto, a justificativa da autoridade, as razões de escolha do contratado, bem como a estimativa do valor da contratação, a forma de execução do objeto e as obrigações das partes, assim como prevê as condições de pagamento, outras disposições complementares também foram previstas.

A estimativa de despesa e a justificativa de preço foram verificadas, tendo como base contratos da dupla com o Município de Sabáudia, assim como contratos com outros municípios, sendo eles, Arapuã/PR; Município de Aporé/GO; Município de Adolfo/SP; Município de Alto Taquari/MT e a Prefeitura de Araporã/MG. Portanto, foi realizada a estimativa de despesa pela autoridade assim como apresentada a justificativa de preços.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 - 1122

O setor de contabilidade apresentou informações relativas à dotação orçamentária, em conformidade, portanto com a exigência do inciso IV, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021.

Em que pese tenha sido juntado aos autos do processo administrativo dotação orçamentária, importa consignar como **recomendação** desse órgão consultivo, que seja juntado aos autos parecer técnico que realize análise fiscal criteriosa da referida contratação, apontado a viabilidade ou não do dispêndio dos valores, uma vez que trata-se de contratação que não está diretamente relacionada as áreas de atuação prioritária do poder público, conforme recomendação exarada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no acórdão n.º 761/20 do Tribunal Pleno.

"Previamente à análise dos demais requisitos indicados pelo douto Ministério Público de Contas, importante acrescentar que *todas as contratações dessa natureza, por não se relacionarem, via de regra, às áreas de atuação prioritária do Poder Público, como saúde, educação e assistência social, devem ser sempre precedidas de uma criteriosa análise fiscal quanto à viabilidade da realização das respectivas despesas, sob o crivo da razoabilidade e da ponderação de valores, evitando-se, a todo custo, o dispêndio de recursos públicos quando insuficientes para os gastos de natureza obrigatória e em programas e ações nas referidas áreas prioritárias.*"

Por sua vez os documentos de habilitação foram juntados aos autos, estando em conformidade com a legislação, atestado pela comissão de licitação, em ata de sessão pública. Ressalta-se a apresentação de contrato de cessão de direitos e obrigações, declaração unificada, e atestados de capacidade técnica.

Por fim, o Prefeito Municipal, autoridade competente, autorizou e determinou a contratação, cumprindo a determinação prevista no inciso VIII, do artigo 72, da Lei 14.133/2021.

As demais exigências deverão ser observadas conforme o andamento do procedimento administrativo, em especial, a atenção ao encaminhamento de dados ao Tribunal de Contas nos prazos legais, assim como a atenção a validade dos prazos das certidões apresentadas pela empresa.

No que tange à análise da minuta do contrato e sua adequação ao previsto pelo artigo 92 da Lei 14.133/2021, as cláusulas necessárias estão presentes, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância as especificidades esperadas na presente contratação.

Foi previsto no contrato possibilidade do pagamento antecipado. Nos termos da proposta enviada pela empresa, haverá desconto no valor a ser pago pelo objeto, caso o pagamento seja realizado antes da execução do contrato. Pontua-se que a antecipação de pagamento pela Administração Pública, tem caráter excepcional, conforme disposições dos artigos 62 e 63, §2º, inciso III, da Lei n.º 4.320/64 c/c artigo 145, e parágrafos da Lei n.º 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 - 1122

"Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido."

Dessa forma, **recomenda-se** que a autoridade competente justifique nos autos do procedimento administrativo, a sensível economia de recursos ou justifique eventual condição indispensável para a obtenção da prestação do serviço, bem como verifique a oportunidade de inserir no contrato a exigência de garantia adicional, nos termos do §2º, artigo 145, da Lei n.º 14.133/2021.

Por fim, observa-se que o procedimento para a realização da contratação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com a legislação.

4. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA JURÍDICO

Por fim, cumpre destacar que compete a esse órgão, única e exclusivamente, prestar consultoria no presente caso, sendo este **parecer de caráter obrigatório, porém não vinculante e meramente opinativo**, sob o aspecto estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

Ressalta-se que, sendo este parecer um **ato meramente opinativo**, não pode ser confundido com um ato administrativo, vez que poderá vir a ser utilizado como fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado, e nunca como seu substitutivo, sua eventual aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte integrante de ato administrativo.

5. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de conveniência e oportunidade, com base nos princípios aplicáveis ao procedimento licitatório, em



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

especial, legalidade, publicidade, transparência, eficiência, interesse público, motivação, celeridade e economicidade, esse órgão opina pela viabilidade da contratação pertinente, observando para tanto as recomendações.

Portanto, recomenda-se que seja juntado aos autos parecer técnico que realize análise fiscal criteriosa da referida contratação, apontado a viabilidade ou não do dispêndio dos valores, conforme fundamentação supra.

Recomenda-se que a autoridade competente justifique nos autos do procedimento administrativo, a sensível economia de recursos ou justifique eventual condição indispensável para a obtenção da prestação do serviço, bem como verifique a oportunidade de inserir no contrato a exigência de garantia adicional, nos termos do §2º, artigo 145, da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submeto à consideração superior.

Sabáudia-PR, 30 de outubro de 2023.

MARIA HELOISA
XAVIER
PEREIRA DA
SILVA

Assinado digitalmente por MARIA
HELOISA XAVIER PEREIRA DA SILVA
ID: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=OAB,
OU=01554285000175, OU=Presencial,
OU=Assinatura Tipo AD, OU=
ADVOGADO, CN=MARIA HELOISA
XAVIER PEREIRA DA SILVA
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: Sabáudia/PR
Data: 2023.10.30 11:34:27-0300
Foxit PDF Reader Versão: 2023.2.0

MARIA HELOISA XAVIER PEREIRA DA SILVA

Advogada do Município

OAB/PR nº 119.621