



Parecer Jurídico nº 182/2024

Processo Administrativo nº 104/2024.

Requerente: Departamento de Licitação.

Assunto: Processo Administrativo de Inexigibilidade.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER OBRIGATÓRIO E NÃO VINCULANTE. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE ARTISTA CONSAGRADO PELA OPINIÃO PÚBLICA E DE RENOME NACIONAL/REGIONAL SENDO LOUBET PARA APRESENTAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO E MUSICAL DURANTE A FESTIVIDADE DO ANIVERSÁRIO DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA. LEI FEDERAL N.º 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL N.º 77/2023. ANÁLISE PRÉVIA DE LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA DO CONTRATO.

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 nº 104/2024, objetivando a análise quanto à viabilidade jurídica da abertura do processo administrativo.

Os presentes autos, no que importa análise da demanda, encontram-se instruídos com os seguintes documentos: documento de formalização da demanda – comunicação interna nº 1582/2024 da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura de Sabáudia solicitando a abertura de processo administrativo; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; proposta de preço; contratações do cantor com outros municípios; mapa de preços; documentações que visam comprovar a consagração do cantor; autorização/determinação para contratar; comunicação interna nº 584/2024 do Departamento de Licitação, solicitando dotação orçamentária; comunicação interna nº 251/2024 do Setor Contábil, informando dotação orçamentária; comunicação interna nº 792/2024 do Gabinete do Prefeito, solicitando análise fiscal; comunicação interna nº 248/2024 do Setor Contábil, com nota explicativa; documentos de habilitação, incluindo instrumentos de exclusividade;





decretos nº 005/2024, 013/2024 e 226/2024, bem como as respectivas publicidades; relatório de julgamento; minuta do contrato administrativo .

Em síntese, é o relatório.

2. Preliminarmente

2.1 Delimitação da Análise Jurídica

Trata-se o presente, de parecer jurídico que busca analisar especificamente a viabilidade 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 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, proporcionando o atendimento ao 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.

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 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.

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



3. Apreciação Jurídica

O processo administrativo entregue para análise desse órgão de assessoramento, foi aberto após solicitação de abertura pela autoridade demandante, tendo sido designada numeração, sendo o processo administrativo n.º 104/2024 – inexigibilidade n.º 027/2024, contendo a documentação acima referenciada para fins de instrução processual.

Conforme exigência do artigo 7º da Lei Federal n.º 14.133/2021 e artigo 1º do Decreto Municipal n.º 083/2023 c/c Decreto Municipal n.º 078/2023, os agentes públicos para atuarem foram designados, estando formalizado o ato nos decretos n.º 005/2024, 013/2024 e 226/2024, presente nos autos, com os respectivos documentos de publicidade.

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 Federal 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

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

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





hipóteses. Conceituando a inviabilidade de competição, que dá ensejo a realização do procedimento de inexigibilidade, a doutrina assim dispõe:

“(…) 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.”.³

Portanto, aliando as disposições sobre a lei dispor de um rol exemplificativo para a inexigibilidade, a inviabilidade de competição para a caracterização da inexigibilidade não se trata de um conceito simples, cabendo interpretação conforme o caso concreto a ser analisado; verifica-se que a autoridade demandante, quando da definição do objeto, deve avaliar a situação posta, para fins de definir o modo de contratação, de maneira motivada e fundamentada, sempre com vistas a atender o interesse público. Nesse sentido “(…) acreditamos, conforme dito acima, que a inviabilidade tem como referência não apenas a competição, enquanto procedimento formal, mas enquanto instrumento de atendimento do interesse público, motivo pelo qual é inexigível uma licitação cuja obrigatoriedade o contrarie”.⁴

Dentre as hipóteses elencadas pela lei, para fins de inexigibilidade, está expressamente previsto no artigo 74, 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;”.

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.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

⁴ 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

No caso em apreço, a contratação foi requerida mediante inexigibilidade de licitação, tendo como objeto contratação de profissional do setor artístico, conforme fundamentação legal supra. Verifica-se, portanto, a possibilidade de que seja realizada a contratação nesses moldes.

Verifica-se, ainda, que a contratação ocorrerá por meio de empresário exclusivo, qual seja: a pessoa jurídica BRIDGE PRODUÇÕES ARTÍSTICAS LTDA; cumprindo, portanto, a exigência estabelecida no § 2º do artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021.

Sobre a relatividade da análise da consagração, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho explica que: *“Entendemos que consagração é fator de extrema relatividade e varia no tempo e no espaço. Pode um artista ser reconhecido, por exemplo, apenas em certos locais, ou por determinado público ou críticos especializados. Nem por isso deverá ele ser aliado de eventual contratação”*.

Pode-se perceber que não há definição estanque do que o legislador considera *“consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública”*, são termos jurídicos indeterminados, devendo ser analisados caso a caso.

Nesse sentido, em relação ao requisito de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, foram juntados ao processo administrativo projetos finalizados; projeto atual; participação do cantor em programas nacionais; quantidade de shows no mês; média de público; e plataformas de streaming e redes sociais que somam milhares de reproduções e seguidores. O cantor possui inegável renome nacional.

Dessa forma, compreende-se 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.

Passamos, portanto, as verificações relativas aos cumprimentos das exigências legais relativas ao procedimento de inexigibilidade. Em atenção a necessidade de procedimento formal, mesmo nos casos de contratação direta, o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021 e o artigo 2º do Decreto Municipal n.º 77/2023, listam os documentos necessários para a instrução do procedimento.

“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;



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

tendo como base contratos do cantor com outros municípios, quais sejam: Mira Estrela/SP, Nazareno/MG, Jangada/MT, Nova Marilândia/MT, e Itambé do Mato Dentro/MG.

O setor de contabilidade apresentou informações relativas à dotação orçamentária, em conformidade com a exigência do inciso IV, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 c/c artigo 2º, inciso III, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Foi juntado aos autos, pelo Setor Contábil, nota explicativa da contratação, uma vez que se trata de contratação que não está diretamente relacionada as áreas de atuação prioritária do poder público.

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 c/c, inciso VIII, do artigo 2º, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

A comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação estão demonstradas no processo pela juntada dos documentos de habilitação, devidamente analisados pela comissão conforme consta da ata da sessão, cumprindo as disposições do inciso V, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 c/c, inciso VII, do artigo 2º, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

A minuta do contrato foi elaborada e está presente nos autos do processo administrativo. 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.

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.

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



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

- 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.”

“Art. 2º O procedimento de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído na seguinte ordem:

- I- documento de formalização de demanda com a justificativa para a contratação, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo e, se for o caso, estudo técnico preliminar e análise de riscos;
- II- estimativa de despesa e justificativa de preço;
- III- demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- IV- minuta do contrato, se for o caso;
- V- pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- VI- razão de escolha do contratado;
- VII- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias;
- VIII- autorização da autoridade competente;
- IX - parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do Município, dispensado na hipótese de parecer referencial;
- XI- ato de autorização da contratação pela autoridade competente.”

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

A autoridade demandante, efetivamente solicitou a abertura do processo administrativo visando a inexigibilidade de licitação por meio da comunicação interna n.º 1582/2024, cumprindo a determinação de formalização da demanda prevista no inciso I, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021, e na oportunidade justificou a contratação, conforme exigência do artigo 2º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Em continuidade, o estudo técnico preliminar aponta a necessidade do objeto a ser contratado. No mesmo sentido, o termo de referência apresenta a justificativa da contratação.

Pontua-se, por oportuno, que o presente Advogado Municipal não realiza análise de mérito das justificativas, pautado no princípio da segregação das funções, a análise realizada por este faz referência a legalidade do procedimento, sem adentrar a pertinência ou veracidade das justificativas, atestes e pareceres elaborados por outros profissionais.

A estimativa de despesa e a justificativa de preço foram devidamente verificadas, conforme artigo 72, inciso II, da lei nº 14.133/2021 c/c artigo 2º, inciso II, do Decreto Municipal n.º 077/2023;





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

Ante o 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 especial, legalidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, motivação e economicidade, **esse órgão opina pela viabilidade da contratação pertinente.**

É o parecer. À consideração superior.

Sabáudia/PR, 06 de novembro de 2024.

Lucas Bertão Tolentino
Advogado Municipal
OAB/PR nº 104.271

LUCAS
BERTAO
TOLENTINO:10
340771984

Assinado de forma digital
por LUCAS BERTAO
TOLENTINO:10340771984
Dados: 2024.11.06
16:23:06 -03'00'