



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO nº 92/2024

EMENTA: Inexigibilidade de Licitação nº 6.2024-18 SECULT.

Objeto: Contratação da empresa 34.997.912 Vamberto Oliveira Pereira para realização de show musical do cantor Vamberto no 20º Festival Junino Jeca Tatu, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração.

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, que visa à contratação direta da empresa 34.997.912 Vamberto Oliveira Pereira por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, para realização de show musical do cantor Vamberto Oliveira Pereira, em alusão às festividades do 20º Festival Junino Jeca Tatu, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos, dentre outros: Memorando nº 598/2024 SECULT, solicitando à Central de Licitações e Contratos-CLC as providências quanto a contratação direta da empresa 34.997.912 Vamberto Oliveira Pereira; Documento de Formalização de Demanda nº 026/2024-SECULT; Estudo Técnico Preliminar; Agenda Cultural do Município de Parauapebas; Análise de Risco; Ofício nº 149/2024 SECULT, no qual é solicitado a proposta comercial da empresa 34.997.912 Vamberto Oliveira Pereira, seguido da proposta da empresa a ser contratada; Reelese do cantor Vamberto Oliveira Pereira; certificado da condição de microempreendedor individual; documentos pessoais do artista; comprovante de inscrição e de situação cadastral junto ao CNPJ; certidões de regularidade fiscal e trabalhista; certidão judicial cível; declaração de que não emprega menor de idade e três notas fiscais eletrônicas.

Foram juntados, ainda, o Termo de Referência; a Indicação de Dotação Orçamentária; a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; a Autorização da Autoridade Competente; a Portaria nº 411/2024, que designa agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133/21 (Agentes de Contratação); a Autuação do procedimento, seguido da manifestação dos Agentes de Contratação e Equipe de Apoio e a Minuta de Contrato.

E assim, vieram os presentes autos para a devida análise deste assessoramento jurídico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação nº 6.2024-18 SECULT.

É o relatório.

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 21/06/24
ÀS _____ : _____ H.
DEBORA OLIVEIRA
ASSINATURA



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



2 ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame deste assessoramento jurídico, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Quanto aos documentos que instruem o procedimento, verifica-se que, alguns deles retirados de *sítio* ou redes sociais apresentam-se em cópias simples. Cumpre observar que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Cultura) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Como justificativa para a pretendida contratação, a Secretaria Municipal de Cultura informa através do Documento de Formalização de Demanda anexo ao memorando nº 598/2024, que:

A decisão de contratar serviços de apresentações artísticas de renome local/regional consagrados pela crítica especializada e pela opinião pública, para a Programação do 20º Festival Junino Jeca Tatu 2024 do Município de Parauapebas, é estratégica e fundamentada em diversos aspectos que visam o desenvolvimento cultural e econômico da comunidade, e acontecerá no período de 26 a 30 de junho de 2024. Primeiramente, ao garantir a qualidade e diversidade das apresentações, estamos não apenas proporcionando entretenimento, mas também promovendo o acesso à cultura e oferecendo uma experiência enriquecedora para todos os públicos, sejam eles moradores locais ou visitantes. Esse acesso à cultura não só fortalece os laços sociais e identitários da comunidade, mas também contribui para o desenvolvimento pessoal e educacional dos indivíduos. Além disso, a escolha de contratar apresentações artísticas fomenta o crescimento do mercado cultural regional. Estamos estimulando a economia local, criando oportunidades de emprego e fortalecendo a cadeia produtiva do setor cultural em Parauapebas. Isso não apenas contribui para o desenvolvimento econômico sustentável da cidade, mas também valoriza e reconhece os talentos e artistas, incentivando sua participação e contribuição para o evento. Essa valorização dos talentos não apenas enriquece a Programação do 20º Festival Junino Jeca Tatu 2024 do Município de Parauapebas, mas também fortalece a identidade cultural de Parauapebas, destacando sua diversidade e riqueza artística. Ao celebrar e promover os artistas tradicionais, estamos reforçando os laços de pertencimento e orgulho comunitário, além de estabelecer Parauapebas como um polo cultural de destaque na região".

Para justificar a escolha do cantor, a SECULT discorreu por meio do Termo de Referência que:

i. "O cantor Vamberto Oliveira Pereira está em grande ascensão no cenário local, nos últimos anos vem ganhando destaque no cenário regional por atrair grande volume de público em seus shows, possuindo larga experiência na condução de eventos artísticos para um grande número de pessoas, com excelente qualidade técnica e canções que agradam a maior parte da população.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



- ii. Para a escolha da contratação do referido artista, após uma análise criteriosa, Vamberto se destacou principalmente por cantar frevo, marchinhas de carnaval entre outros ritmos. Em 2003 o artista iniciou a carreira, seu show se destaca por apresentar repertório diversificado, interpretando músicas populares e contagiantes. Uma marca registrada de Vamberto é estar sempre atualizado com o cenário musical brasileiro cantando músicas que fazem sucesso com a qual o artista calorosamente anima o público, o cantor também se destaca por suas músicas autorais como: "Nordestino Feliz" e "Homenagem ao Aniversário de Parauapebas" conforme é evidenciado em seu release, anexado neste ETP.
- iii. Assim, e considerando que, dentre outras atrações, Vamberto é bastante prestigiado em toda região, sempre figurando entre os artistas que mais se apresentam em eventos locais e regionais, e sendo considerado uma atração de renome, como se verifica mediante acesso às mídias sociais do cantor, que também possui grande público virtual.
- iv. Destaca-se o canal do instagram: [instagram.com/vamberto_cantor](https://www.instagram.com/vamberto_cantor) do artista, que pode ser acessado mediante o link acima indicado, possui atualmente 23 mil seguidores e 155 publicações, de suas apresentações, o que só corrobora a consagração e aceitação do cantor Vamberto perante o público e a crítica consagrada.

Quanto à justificativa, esclarece-se que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Pois bem. Dentre as hipóteses de contratação direta previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, destaca-se, para o propósito deste parecer, **a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública**, com espeque no 74, inciso II, da Lei nº 14.133/21, *in verbs*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...) II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

Joel de Menezes Niebuhr esclarece que, na hipótese prevista no art. 74, II, é inviável comparar artistas, pois o critério é inerentemente subjetivo: "(...) a inexigibilidade para a contratação de serviços artísticos não depende da inexistência de outros artistas que também possam prestar o serviço. Aliás, pode e costuma haver vários artistas capazes e habilitados, mas, mesmo assim, inexigível é a licitação pública, em tributo à singularidade da expressão artística." (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2022. p. 177)

A inviabilidade de competição baseia-se nas características essenciais do profissional a ser contratado, ou seja, em sua singularidade, para atender ao interesse público em uma situação específica. Apesar das diversas alternativas disponíveis para atender ao interesse público, a natureza personalíssima da atuação desejada impede um julgamento objetivo, ao contrário do que ocorre em licitações na modalidade concurso, por exemplo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Ronny Charles¹, compulsando a nova Lei de Licitações, explica que a inexigibilidade não decorre da espécie de profissional, ou seja, o artista, mas sim da inviabilidade de determinar critérios objetivos:

“A inexigibilidade deve ser concebida através de um sentido, o da inviabilidade do procedimento de competição, sob pena de se quebrar o parâmetro interpretativo capaz de permitir, ao aplicador do direito, a correta compreensão do que intentou o legislador. Essa conclusão o levará a constatar, diante do caso concreto, a viabilidade de caracterizar, como inexigível ou não, situações não previstas no elenco do artigo 74, que sabemos não é exaustivo. Nesta feita, o pressuposto para que profissional do setor artístico seja contratado, através da inexigibilidade licitatória, é a inviabilidade de se realizar uma escolha minimamente objetiva do serviço almejado, bem como o fato de ser pouco provável que um artista, consagrado pela opinião pública, submeta-se a um certame para sua contratação. Pensando desta forma, passaremos a ter uma adequada leitura deste inciso, não restando dúvida de que tal inviabilidade não deve ser reflexo da espécie de profissional envolvido (artista), mas de uma impossibilidade de que se possa realizar uma aferição objetiva, para seleção dentro dessa espécie de contratação, dada a subjetividade natural ao gosto pelas artes. Some-se a isso a necessidade de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública e, então, poderemos ter uma ideia correta acerca da aplicação dessa hipótese de contratação direta. O que não se pode é admitir que sejam feitas contratações de artistas sem consagração relevante, sob o falso pálio de permissão dada pelo inciso II, do caput, do artigo 74, pelo simples fato de serem profissionais do setor artístico. Com base nesse raciocínio equivocados, favorecido pela omissão de alguns órgãos de controle, são diariamente contratados artistas e bandas musicais de todos os tipos e gostos, por valores que variam de acordo com o interesse do gestor ou de espúrios “acordos empresariais”. São comuns as denúncias de contratações de um mesmo cantor, com valores totalmente destoantes, fato aberrante sobre o qual se omitem algumas autoridades. Sobre o valor da contratação, basta lembrar que, mesmo quando inexigível a contratação, é necessária a apresentação de justificativa do preço.”

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passa-se, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

É relevante observarmos que a contratação de um artista constitui obrigação de fazer, *intuitu personae*, ou seja, somente pode ser executada pelo próprio contratado. A lei também faculta a contratação do artista através de empresário que detenha contrato de exclusividade para todo e qualquer evento por ele produzido em território nacional ou no estado específico onde será realizado o espetáculo.

Outrossim, nota-se, ainda, que a nova lei de contratações públicas incorporou jurisprudência reiterada do Tribunal de Contas da União, acerca do significado da expressão “empresário exclusivo”. Veja-se o § 2º do referido art. 74:

§ 2º 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

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas. 12ª ed. revisada, ampliada e atualizada – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. Pág. 393.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

Quanto a necessidade de que os contratos de exclusividade sejam registrados em cartório, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado neste sentido, veja:

Conforme preconizado pela legislação, para aplicar o instituto da inexigibilidade de licitação para a contratação de profissional do setor artístico, esta deverá ser feita diretamente com o artista ou então com um empresário exclusivo, que deverá possuir contrato de exclusividade registrado em cartório. Cabe destacar que o contrato de exclusividade difere daquela declaração que é fornecida para uma pessoa ou empresa exclusivamente para um determinado dia ou período e localidade. ACÓRDÃO 1028/2024 - PRIMEIRA CÂMARA.

Licitação. Inexigibilidade de licitação. Artista consagrado. Contratação direta. Exclusividade. Contrato. Cartório. Na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de profissional do setor artístico por meio de empresário exclusivo, a apresentação de autorização, atesto ou carta de exclusividade restrita aos dias e à localidade do evento não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993. Para tanto, é necessária a apresentação do contrato de representação exclusiva do artista consagrado com o empresário contratado, registrado em cartório. Acórdão 3991/2024 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo).

(...) 15. Com efeito, das irregularidades que motivaram o chamamento dos responsáveis, remanesceram as seguintes, alusivas à execução financeira do convênio e que fundamentaram a condenação em débito nesta tomada de contas especial: (...)

d) não apresentação de notas fiscais e recibos emitidos em nome das bandas e assinadas por seus representantes legais ou por seus empresários exclusivos, sendo que essa representação ou exclusividade deveria ser registrada em cartório, fato que impossibilita a comprovação de que os valores pagos à empresa correspondem àqueles efetivamente pagos às bandas que se apresentaram no evento, consubstanciando o rompimento do nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos realizados. ACÓRDÃO 3211/2024 - SEGUNDA CÂMARA

A título exemplificativo, o seguinte julgado: "O contrato de exclusividade, registrado em cartório, entre o empresário e o artista é documento essencial para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, não sendo admitida como forma de demonstrar o vínculo direto e privativo com o artista a contratação de intermediário, mediante simples autorização ou carta de exclusividade." (TCU - Acórdão 3530/2016-Primeira Câmara I Relator: WEDER DE OLIVEIRA j, em 31/05/2016)

Quanto a este requisito, verifica-se nos autos que a contratação se dará diretamente com a empresa 34.997.912 Vamberto Oliveira Pereira, pessoa jurídica do artista.

No que diz respeito à segunda parte do inciso II do artigo 74, pode-se interpretar que há necessidade de comprovação de um dos dois requisitos, ou seja, consagração do artista perante a crítica especializada ou opinião pública, com o objetivo de resguardar a impessoalidade no processo decisório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Por relevante ao caso, destaca-se a sempre pertinente doutrina de Marçal Justen Filho²:

“(...) deverá haver um requisito outro, consistente na consagração em face da opinião pública ou da crítica especializada. Tal se destina a evitar contratações arbitrárias, em que uma autoridade pública pretenda impor preferências totalmente pessoais na contratação de pessoa destituída de qualquer virtude. Exige-se que ou a crítica especializada ou a opinião pública reconheçam que o sujeito apresenta virtudes no desempenho de sua arte.”

A consagração pela crítica especializada é evidenciada por meio da manifestação de autores ou veículos renomados sobre o produto artístico que se pretende contratar via inexigibilidade de licitação. Essa manifestação, por óbvio, não consiste apenas na menção a apresentações, pois crítico é aquele que escreve ou comenta arte, analisando seus vários parâmetros de qualidade.

Já em relação à opinião pública, a comprovação é feita através de recortes de jornais e revistas, entrevistas e qualquer outro material que possua o condão de provar a popularidade do futuro contratado.

Outrossim, frisa-se que deverão ser adunados aos autos do processo administrativo da contratação elementos que comprovem a consagração do artista. Nesse tocante, a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas costumam indicar como meios capazes de auxiliar a demonstração da aclamação perante a opinião pública: notícias de jornais e revistas sobre apresentações realizadas (com data e fonte de veiculação), comprovação do número de seguidores do artista em redes sociais, demonstração número de views de suas performances em aplicativos de streaming, etc. E no tocante à aceitação pela crítica especializada, pode-se cogitar de certificados relativos a prêmios, publicações especializadas do setor artístico etc. Veja-se, a respeito, trechos de decisões dos Tribunais de Contas dos Estados do Tocantins e do Paraná, respectivamente, e que se amoldam ao dispositivo em tela:

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 150 do Regimento Interno deste Tribunal em: (...) 9.2. Responder ao primeiro questionamento da consulta formulada, no sentido de que a contratação de artistas regionais ou locais, pode ser efetuada por inexigibilidade de licitação com base no artigo 25, III da Lei Federal 8.666/93, desde que seja consagrado pela crítica regional ou local ou ainda pela opinião pública, devendo ser utilizado como comprovação, desempenhos anteriores, matérias jornalistas, fotos de shows, vídeos, informativos, etc., não sendo suficiente para inexigibilidade de licitação admitir a substituição destes por realese e justificativa fundamentada. A justificativa para contratação direta já é necessária e consta do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, portanto, exigível nas hipóteses ali previstas. (TCE-TO, Processo n.º 4009/2012, Consulta, Rel. Cons. José Wagner Praxedes, Tribunal Pleno, pub. em ago. 2013 – grifo nosso)

Assim, embora de fato exista certa margem de discricionariedade, a contratação deverá ser justificada, com a demonstração de que os artistas contratados possuem alguma forma de respaldo, seja perante a crítica especializada ou perante a opinião popular.

² Marçal Justen Filho, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 18ª edição, Revista dos Tribunais, página 635.
Rua 132, quadra 67, lote 03, Bairro Beira Rio II, Parauapebas - PA, CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141
E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Para tanto, poderão ser adotados os critérios ventilados pela CGM, como número de shows já realizados, existência de perfil profissional em redes sociais e quantidade de seguidores etc. (TCE-PR, Processo n.c' 548710/10, Consulta, Acórdão n.' 761/2020, Rel. Cons. Ivens Zchoerper Linhares, Tribunal Pleno, pub. em 22.05.2020- grifo nosso)

No mesmo diapasão estão aos ensinamentos de Lucas Rafael da Silva Delvechio, José Carlos Pacheco de Almeida, Rafael Antonio Shimada e Vânia Regina Macias³:

Deve, o gestor, engajar-se em instruir o respectivo processo da contratação com os elementos concretos que efetivamente demonstrem a consagração do artista, do cantor, do cantor, do cantor. Dessa sorte, em tempos de celebridades instantâneas, a consagração pela opinião pública pode ser facilmente traduzida a partir do jargão popular 'caiu nas graças do povo'. Assim, informações a respeito da quantidade de seguidores em redes sociais (Facebook e Instragram), a quantidade de views no YouTube, aplicativos de streaming, como Spotify e Deezer, são elementos que auxiliam na demonstração do quão reconhecido aquele artista é pelo grande público. Já sob a ótica da crítica especializada, destacam-se os prêmios, nacionais e/ou internacionais, recebidos e outorgados, por exemplo, pelo Grammy Latino, pela MTV, pela Multishow, entre outros. (nosso grifo)

Quanto à comprovação de que o artista a ser contratado é consagrado pela crítica especializada e/ou pela opinião pública, coube à Autoridade Competente, devidamente assessorada pela área técnica da SECULT, que conta com profissionais conhecedores do mercado artístico, tendo sido carreados aos autos os documentos de fls. 35-42 para a referida comprovação. Além disso, na justificativa para a escolha do artista, foi ressaltado que:

"O cantor Vamberto está em grande ascensão no cenário local, nos últimos anos vem ganhando destaque no cenário regional por atrair grande volume de público em seus shows, possuindo larga experiência na condução de eventos artísticos para um grande número de pessoas, com excelente qualidade técnica e canções que agradam a maior parte da população."

Entretanto, quanto ao referido requisito, recomenda-se que a Autoridade Competente, após a apreciação dos termos deste Parecer Jurídico, cerque-se dos cuidados necessários a fim de cumprir a lei, devendo efetuar a contratação apenas se, de fato, o cantor Vamberto Oliviera Pereira for consagrado pela crítica especializada e/ou pela opinião pública.

Quanto ao valor da contratação, a jurisprudência do TCU, ainda sob a égide da antiga Lei nº 8.666/93, já sinalizava no sentido de que em contratações diretas deve ser realizada, preferencialmente, mediante comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas, conforme Acórdão 1565/2015-Plenário. Nessas situações, a justificativa do preço requer a demonstração de sua adequação levando em conta os valores praticados pelo contratado em outros contratos por ele mantidos. Desse modo, permite-se demonstrar que a condição de exclusividade não servirá para distorcer o preço

³ DELVECHIO, Lucas Rafael da Silva; ALMEIDA, José Carlos Pacheco de; SHIMADA, Rafael Antonio; MACIAS, Vânia Regina. Contratação direta de profissionais artísticos: uma análise dos artigos 25, inciso III e 26 da Lei nº 8.666/93 à luz do repertório jurisprudencial dos Tribunais de Contas do Estado de São Paulo e da União. Revista Brasileira de Direito Municipal RBD IVI, Belo Horizonte, ano 21, n. 75, p. 49-72, jan./mar. 2020, p. 61



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



praticado. Significa dizer: o valor cobrado da Administração contratante é equivalente ao praticado pelo contratado em ajustes firmados com outros contratantes.

Especificamente sobre a justificativa do preço (pesquisa de preços), para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contratações diretas por inexigibilidade de licitação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (...)

§ 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.

Destaca-se que o parâmetro de preço a ser utilizado deve ser o praticado pelo próprio prestador do serviço a ser contratado, haja vista que são as características individuais do artista que justificam sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação, sendo inadequado o comparativo de preços com outros profissionais, ainda que do mesmo ramo artístico.

Esta posição é amparada pela doutrina, conforme se extrai das lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

É comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessa justificativa declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação prévia e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato. Um possível parâmetro é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado.

Nessa linha, no que tange aos valores da contratação, destaca-se que, em atenção à Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 17, de 1º de abril de 2009, também replicada em diversos julgados do TCU, “é obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”.

No caso sob análise, verifica-se que a SECULT juntou aos autos três notas fiscais de serviços anteriores referente a empresa a ser contratada.

Todavia, é importante destacar que a responsabilidade quanto ao valor a ser pago é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Cultura, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura dos meios usados para



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



justificar o preço, cabendo alertar que, conforme inteligência do art. 73 da Lei nº 14.133/2021, *“na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”*.

Com efeito, assim como concluiu a AGU em sua Orientação Normativa nº 17, entende-se que a justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requer a demonstração de equivalência do valor a ser cobrado da Administração com os valores praticados pela contratada em outros ajustes que contemplem o mesmo objeto ou objeto similar.

Tendo em vista que as notas fiscais juntadas às fls. 57-59 não possuem informações suficientes a comprovar a realização dos eventos e o efetivo pagamento dos valores declarados; recomenda-se que sejam apresentadas comprovações de realização das referidas apresentações, bem como informações suficientes a atestar a idoneidade dos meios utilizados para a comprovação do preço praticado pelo cantor.

Quanto à justificativa de preços em processos de inexigibilidade de licitação, convém esclarecer, que é de competência desta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva justificativa, conforme acima realizado.

3 DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de **controle interno do próprio órgão ou entidade**;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.**"

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...)."

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos **Órgãos Centrais** de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a indicação orçamentária, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Fazenda, **caberá** à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

4 DAS RECOMENDAÇÕES

I Recomenda-se que a Autoridade Competente, após a apreciação dos termos deste Parecer Jurídico, averigue o cumprimento do requisito de consagração do cantor Vamberto Oliveira Pereira pela crítica especializada e/ou pela opinião pública.

II Em relação as notas fiscais juntadas às fls. 57-59, recomenda-se que sejam apresentadas comprovações de realização das referidas apresentações e o efetivo pagamento dos valores declarados, bem como informações suficientes a atestar a idoneidade dos meios utilizados para a comprovação do preço praticado pelo cantor.

III Para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja atualizado o certificado de regularidade do FGTS de fls. 53; que seja verificada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos; que seja verificada a autenticidade das notas fiscais de fls. 57-59; que seja conferido com o original os documentos que estiverem em cópia simples e, por fim, que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



5 DA CONCLUSÃO

Ex positis, abstendo-se, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **não vislumbramos óbice legal quanto ao processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de inexigibilidade de licitação contido no inciso II, do art. 74, da Lei nº 14.133/21**, nos termos aqui solicitados, que visa a contratação da empresa **34.997.912 Vamberto Oliveira Pereira**, para a realização de show musical do cantor Vamberto Oliveira Pereira, em alusão às festividades do 20º Festival Junino Jeca Tatu do Município de Parauapebas, Estado do Pará, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral*, devendo observar que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, deverão ser ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Parauapebas/PA, 21 de junho de 2024.

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 503/2024

HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula nº 2577

EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024