



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

**PARECER JURÍDICO 2025-01-23-001**

<b>PROCESSO</b>	<b>Nº 20252101-01/GAB/PMP/PA</b>
<b>INEXIGIBILIDADE</b>	<b>Nº 6/2025-220101</b>
<b>INTERESSADO</b>	<b>Prefeitura Municipal de Primavera</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>Contratação de atração nacional Marcynho Sensação para apresentação de show artístico em comemoração ao aniversário da cidade de Primavera/PA.</b>

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.  
CONTRATAÇÃO DE ATRAÇÃO NACIONAL  
MARCYNHO SENSÇÃO PARA  
APRESENTAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO EM  
COMEMORAÇÃO AO ANIVERSÁRIO DA  
CIDADE DE PRIMAVERA/PA. PARECER  
COM RECOMENDAÇÃO.**

## **RELATÓRIO**

1. Trata-se de contratação por inexigibilidade de licitação para contratação de atração nacional Marcynho Sensação para apresentação de show artístico em comemoração ao aniversário da cidade de Primavera/PA.
2. Conforme previsão legal do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, a assessoria jurídica realizará controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo licitatório.
3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.
4. Logo, não é de responsabilidade desta assessoria averiguação dos documentos referentes aos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação, estando somente vinculado a parte preparatória do processo licitatório, como mencionado anteriormente.
5. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**

### **Assessoria Jurídica**

---

atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

6. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, caso seja necessário.

7. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

### **ANÁLISE JURÍDICA**

8. Para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

9. O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração de que seja o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

10. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/90.

11. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - 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



## PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

### Assessoria Jurídica

---

8. Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exceção a regra geral de contratação mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contratação direta em “...*casos especificados na legislação...*”.

9. A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados e as hipóteses de contratação direta, como inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação.

10. Porém, antes de adentrar na análise da forma de processo administrativo para a contratação, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da lei nº 14.133/21.

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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

11. Constata-se nos autos a existência de documento de formalização de demanda.
12. O estudo técnico preliminar presente no processo licitatório contém os elementos exigidos na norma, com a exceção das 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. É necessária a justificativa de tal elemento não estar presente no ETP, nos termos do artigo 18, §1º da Lei 14.133/21.
13. **Dessa forma, recomenda-se que seja incluído o tópico que trata das 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 no ETP ou que seja apresentada a devida justificativa para a sua ausência no estudo técnico preliminar.**
14. No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações, com exceção da definição do modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.
15. **Dessa forma, recomenda-se que seja incluído o tópico que trata da definição do modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

16. Após análise dos primeiros documentos essenciais para iniciar o processo licitatório, direciona-se a atenção para o valor estimado definido pela busca de preços praticados pelo mercado para aquisição do bem ou do serviço.

17. Por força do artigo 23 da Lei nº 14.133/21, a pesquisa de preço deve seguir os parâmetros previstos na referida norma, que podem ser adotados de forma combinada ou não, o que será definido de acordo com a peculiaridade de cada caso.

18. No presente processo, houve pesquisa de preço através de dados de pesquisa publicada em mídia especializada e de sítio eletrônico especializado (Mural de Licitação TCM/PA).

19. Com relação a esse ato, contata-se que não consta nas imagens a data e hora de acesso, conforme exige o artigo 23, §1º, III, da Lei nº 14.133/21.

20. **Dessa forma, recomenda-se que a pesquisa de preço seja juntada nos autos do processo constando nas imagens data e hora.**

21. **Quanto a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, recomenda-se a sua elaboração na fase preparatória.**

22. Além do mais, como pode ser constatado no Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, há a permissão de pagamento antecipado da prestação do serviço.

23. Nos termos do artigo 145, §1º da Lei nº 14.133/21, somente será permitido o pagamento antecipado quando 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.

24. Porém, não há essa justificativa no processo licitatório.

25. **Dessa forma, recomenda-se a retirada da permissão do pagamento antecipado ou a inclusão da justificativa, nas hipóteses previstas na lei de licitações e contratos administrativos, para a permissão da antecipação do pagamento da prestação de serviço.**

26. Caso queira, a Administração ainda pode exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado, nos termos artigo 145, §2º da Lei nº 14.133/21.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

27. No tocante a escolha do processo de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a hipóteses de contratação direta, nos termos do artigo 74 e 75 da referida lei. Para o presente caso, cabe analisarmos o artigo 74 da mencionada lei, que trata sobre a inexigibilidade de licitação e assim dispõem:

**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;**

18. Conforme prevê o §2º, do artigo 74 da Lei nº 14.133/21, 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.

19. Sendo assim, todos os contratos de exclusividade deverão ser devidamente registrados em cartório, para melhor instruir o procedimento e visando cumprir as exigências dos órgãos de controle.

20. Quanto à comprovação de que o artista a ser contratado é consagrado pela crítica especializada e/ou pela opinião pública, cabe à Autoridade Competente, devidamente assessorada pela área técnica, que conta com profissionais conhecedores do mercado artístico, reconhecer o preenchimento desse requisito, através dos documentos apresentados pelo artista.

21. Portanto, a legislação autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional ou empresa especializada para a prestação de serviços especializados de natureza predominantemente intelectual para assessoria ou consultorias técnicas.

22. Por fim, quanto à exigência de contrato, imperioso comentar alguns pontos sobre o contrato administrativo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

23. Sobre os contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup> afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

24. Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

25. É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**<sup>2</sup>

26. Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

27. Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv)

---

<sup>1</sup>Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.

<sup>2</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

28. Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

29. Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao presente processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a lei nº 14.133/2021.

30. A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao presente processo administrativo contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

28. Consta-se na minuta do contrato que não há as seguintes cláusulas: a) o regime de execução ou a forma de fornecimento; b) a obrigação do contratado de manter, durante



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; c) a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz.

**29. Dessa forma, recomenda-se a inclusão de cláusula sobre: a) o regime de execução ou a forma de fornecimento; b) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; c) a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz.**

**CONCLUSÃO**

**30. RECOMENDA-SE:**

**a) que seja incluído o tópico que trata das 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 no ETP ou que seja apresentada a devida justificativa para a sua ausência no estudo técnico preliminar**

**b) que a pesquisa de preço seja juntada nos autos do processo constando nas imagens data e hora;**

**c) a elaboração da análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;**

**d) a retirada da permissão do pagamento antecipado ou a inclusão da justificativa, nas hipóteses previstas na lei de licitações e contratos administrativos, para a permissão da antecipação do pagamento da prestação de serviço;**

**e) que seja incluído no Termo de Referência tópico que trata da definição do modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

**f) a inclusão na minuta do contrato das seguintes cláusulas: i) o regime de execução ou a forma de fornecimento; ii) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; iii) a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz.**

31. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados no parágrafo acima (30) que contem as recomendações.**

32. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

33. Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Primavera/PA, 23 de janeiro de 2025.

**CARLOS DELBEN COELHO FILHO**  
**OAB/PA nº 20.489**