

PARECER Nº 014-F/2025 - CGM

EMENTA: PARECER DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº032/2025, MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 025/2025. COM O INTUITO DA CONTRATAÇÃO ARTÍSTICA DO MARACATU CANEIRO DA SERRA, INSCRITA NO CNPJ Nº 11.093.703/0001-28, PARA APRESENTAÇÃO NOS DIAS 01, 02 E 04 DE MARÇO 2025, POR OCASIÃO DAS FESTIVIDADES CARNAVALESCAS DO ANO DE 2025, NO MUNÍCIPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE. VIABILIDADE PARA PROSSEGUIMENTO DO TRÂMITE.

I – RELATÓRIO

O presente parecer refere-se à análise prévia, do Processo Administrativo nº 032/2025, na modalidade: Inexigibilidade nº 025/2025, realizada pelo Setor de Licitação da Prefeitura Municipal de Glória do Goitá/PE – PE, que tem por objetivo a Inexigibilidade, visando a Contratação artística a ser realizada nos dias 01, 02 e 04 de março 2025, no polo cultural, com duração de 01:00 (uma) hora, durante as festividades Carnavalescas do ano de 2025; conforme Termo de Referência.

Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos:

- a) CAPA DE ABERTURA DO PROCESSO;**
- b) DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD DA PREFEITURA E SECRETARIA DE CULTURA, TURISMO E ESPORTE DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE;**

- c) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP;
- d) MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS;
- e) TERMO DE REFERÊNCIA;
- f) PROPOSTA DE APRESENTAÇÃO CULTURAL - MARACATU;
- g) CERTIDÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA;
- h) COMUNICAÇÃO INTERNA;
- i) NOTAS FISCAIS DE SERVIÇOS ELETRÔNICA – NFS-E (MUNICÍPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE);
- j) COMPROVAÇÕES DE APRESENTAÇÕES ARTÍSTICA;
- k) CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAIS E DEMAIS DOCUMENTOS DO MARACATU;
- l) CONTA BANCÁRIA;
- m) DECLARAÇÕES;
- n) DOCUMENTOS DE DILIGÊNCIA;
- o) PARECER JURÍDICO.

II – PRELIMINARMENTE

Antes de adentrarmos ao mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria é vinculada à atividade prevista na Constituição Federal em seu artigo 74, no qual prevê as atribuições do Controle Interno perante à administração pública, bem como sua responsabilidade.

Cabe aos responsáveis pelo Setor de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União e/ou respectivo tribunal de Contas que forem vinculados.

Assim, a Controladoria Interna tem sua legalidade, atribuições e responsabilidades entabuladas no art. 74 da Constituição Federal/1988, *in verbis*:

“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.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

Neste sentido, cabe a ressalva quanto a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. **Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de conhecimento da ilegalidade ou irregularidade e dela, não informar ao Tribunal de Contas ao qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo.**

Destaque-se o papel da Controladoria Interna, consistindo em gerar informações para a tomada de decisão da Autoridade, auxiliando na gestão de riscos, neste caso, como segunda linha de defesa. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por esse motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada adotar posicionamento contrário ou diverso daquele emanado por esta Controladoria Interna.

As rotinas de trabalho adotadas pelo Controle Interno cabe, primordialmente, exercer a fiscalização dos atos da administração, comprovando os princípios constitucionais tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e quando detectadas possíveis irregularidades insanáveis dos atos e fatos nos procedimentos licitatórios, na execução orçamentária e financeira efetivamente realizadas, esta Controladoria encaminhará denúncia ao Ministério Público e comunicará os Órgãos de Controle Externo sobre tais irregularidades.

II.I DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange ao aspecto jurídico e formal do procedimento, a Assessoria Jurídica deste órgão, atestando a sua legalidade, conforme Parecer Jurídico nº 062/2025.

Assim, passo agora a analisar a fase interna do referido processo de inexigibilidade de licitação, segue manifestação da Controladoria Interna.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, incumbe a essa Controladoria emitir parecer sob o prisma estritamente técnico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração.

Evidencia-se que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista técnico formal, a regularidade da modalidade de Inexigibilidade de Licitação.

Observa-se que a Administração Pública é regida pelos princípios constitucionais que visam regulamentar seus atos para que se atenda os anseios da coletividade. À vista disso, cada ato realizado tem como principal objetivo agir dentro dos parâmetros legais, pois mesmo o Estado sendo o detentor da criação das normas legais, não se exime de cumpri-las, de modo que se lastreia pelo princípio da legalidade, conforme o caput do artigo 37, da Constituição Federal, nestes termos:

“**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”.

Nessa seara, compreende-se que o Poder Público não age de maneira desordenada e sem fundamento, mas se vincula ao que a nossa Constituição impõe. Nesse contexto, é relevante destacar as palavras do renomado escritor Celso Antônio Bandeira de Melo, textualmente:

“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. A Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. (MELLO, 2014, p. 108).”

Adicionalmente, o doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Administrativo Brasileiro", na qual discute o princípio da legalidade aplicado pela administração pública, apresentando a visão de que toda a sua atividade funcional está sujeita a todas as disposições da lei e que, em caso de descumprimento, seus atos poderiam ser declarados nulos, “*ipsis litteris*”:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, Art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade

funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, **sob pena de praticar ato inválido** e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. - **destacou-se.**

Portanto, todo ato da Administração Pública deve estar em conformidade com o princípio da Legalidade, ou seja, deve sempre obedecer às leis aplicáveis ao caso, bem como às jurisprudências relevantes que possam orientar em situações em que haja lacunas específicas.

Ademais, o professor Henrique Savonitti Miranda compara as atividades de um gestor privado (Princípio da Autonomia da Vontade) às de um gestor público de forma esclarecedora:

“O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. Digase, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros [...] O gestor público não age como "dono", que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.”

Assim sendo, a presença de legislação que verse sobre o tema é essencial, já que o Poder Público só poderá realizar qualquer ato de acordo com o que estabelece a lei. Se a Administração Pública agir sem respeitar esse princípio, seus atos serão considerados ilegais e inválidos.

Embora o gestor público tenha autonomia na condução da Administração Pública, ele está inteiramente subordinado às normas de regência, principalmente aos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Além disso, é amplamente sabido que a Administração Pública é conduzida pelos preceitos legais e que, em regra, utiliza a licitação para atender às demandas estabelecidas. Nesse contexto, a gestão pública é complexa e requer tanto equilíbrio social quanto uma administração eficiente dos órgãos e servidores públicos. Assim, a legislação deve limitar a liberdade do gestor na escolha dos contratados, evitando seleções impróprias ou influenciadas por interesses particulares, garantindo o foco no interesse coletivo.

Logo, a lei que determina a obrigatoriedade de licitação pela Gestão Pública é a mesma que traz exceções ao dever de licitar. Com a vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), o assunto das contratações diretas foi elencado em seu Capítulo VIII. Por conseguinte, a inexigibilidade de licitação foi descrita na Seção II do referido Capítulo, dispondo no art. 74, inciso II o seguinte:

Art. 74. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

II contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

Portanto, a fundamentação para a utilização da **INEXIGIBILIDADE**, está diretamente relacionada aos princípios e dispositivos previstos na Lei 14.133/2021, que visam garantir a eficiência, a economicidade e a transparência nas contratações públicas.

Observa-se que a Lei exige a satisfação de três requisitos, quais sejam: (i) o objeto da contratação seja o serviço de um artista profissional; (ii) que seja feita diretamente ou através de empresário exclusivo; (iii) que o contratado seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Assim, ocorrendo a impossibilidade de identificar um único e determinado padrão para diferenciar performances artísticas caracteriza a inviabilidade de competição. Ainda, é essencial que haja um requisito adicional: o reconhecimento pela opinião pública ou pela crítica

especializada. Isso visa evitar contratações arbitrárias, impedindo que autoridades públicas imponham preferências pessoais na escolha de indivíduos sem méritos reconhecidos.

O reconhecimento por parte de críticos especializados é demonstrado através de opiniões emitidas por autores ou meios de comunicação de prestígio em relação à obra artística que se deseja contratar sem a necessidade de licitação. Essa opinião, evidentemente, vai além da simples referência a performances, pois o crítico é quem discute ou avalia arte, examinando seus diversos aspectos de qualidade.

No que diz respeito à opinião pública, sugere-se a comprovação mediante recortes de jornais e revistas, entrevistas, ou qualquer outro documento capaz de demonstrar a popularidade do futuro contratado, o que foi cumprido e incluído no processo atual.

Pelo que se depreende, os requisitos devem ser atendidos na íntegra, como condição para prosseguimento da pretensão, sob pena de mitigação do princípio constitucional da legalidade, contemplado no caput do artigo 37 da CRFB/88.

Desta feita, para a contratação direta, é preciso demonstrar no bojo dos autos o motivo de convencimento da consagração do artista, tais como: a discografia de um cantor, premiações recebidas, participações em eventos importantes, obras de arte relevantes, convites para apresentação em locais de destaque, dentre outros, salvo nos casos de notória fama, em que o próprio nome do artista dispense qualquer tipo de comprovação.

Desse modo, de acordo com os dispositivos legais mencionados anteriormente, devem ser observados os seguintes requisitos e condições, de forma cumulativa, para que a contratação direta seja válida: a contratação deve ser realizada diretamente com o artista ou por meio de um empresário exclusivo, além de ser necessário comprovar o reconhecimento do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública.

No presente Processo, a modalidade de Inexigibilidade de Licitação é aplicável haja vista que se tratar **CONTRATAÇÃO ARTÍSTICA DO MARACATU CANEIRO DA SERRA, INSCRITA NO CNPJ Nº 11.093.703/0001-28, PARA APRESENTAÇÃO NOS DIAS 01, 02 E 04 DE MARÇO 2025, POR OCASIÃO DAS FESTIVIDADES CARNAVALESCAS DO ANO DE 2025, NO MUNÍCIPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE.**

Por isso, na contratação com fundamento no inciso II, art. 74 da Lei nº 14.133/21, também deverão ser observadas as exigências do art. 72 da lei. 14.133/21. De acordo com o art. 72 da lei federal nº 14.133/2021, 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.

Sendo assim, no presente caso, é necessário constar no processo todos os documentos acima descritos para a contratação direta por inexigibilidade.

O **MARACATU CARNEIRO DA SERRA**, é bastante conhecido em todo o estado de Pernambuco por sua capacidade e animar multidões, possuindo larga experiência na condução de shows artísticos para grandes plateias, sobretudo em praças públicas, agradando multidões, além, de possuírem músicos de excelente qualidade técnica, o que contribui com o engrandecimento do evento.

Considerando o processo em anexo contém a descrição do objeto a ser contratado, a justificativa da contratação artística e do valor a ser pago, bem como a demonstração dos recursos que asseguram a despesa, a autorização da autoridade competente para a contratação, designação de gestor e fiscal de contrato, comprovantes de regularidade fiscal, social e trabalhista da Associação responsável pelo maracatu contratado, apresentados no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar devidamente anexados ao processo de Inexigibilidade, à luz da necessidade apresentada, tem-se que o presente Processo de Inexigibilidade se faz adequadamente necessário para atingir a prestação do serviço especificado.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e a conveniência da prática do ato administrativo, opina-se pelo prosseguimento do feito.

Segue os autos para o Setor de Licitação para demais procedimentos cabíveis.

Glória do Goitá, 26 de fevereiro de 2025.

Otávio Rodrigo Marinho

Controlador Geral do Município