PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico em minuta de Edital de Concurso

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: *"[...] concurso para seleção de 14 (quatorze) projetos culturais nas categorias Formação e Produção, que contribuam para a produção, difusão, fomento, consumo, reflexão e profissionalização artística e cultural no município. A iniciativa tem como finalidade reconhecer e premiar agentes culturais do município de Xanxerê."*

I. RELATÓRIO

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Licitatório, cujo objeto refere-se à "*"[...] concurso para seleção de 14 (quatorze) projetos culturais nas categorias Formação e Produção, que contribuam para a produção, difusão, fomento, consumo, reflexão e profissionalização artística e cultural no município. A iniciativa tem como finalidade reconhecer e premiar agentes culturais do município de Xanxerê."*

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, suscintamente destacadas abaixo.

I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);

II. Termo de Referência (**TR**) e Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);

III. Minuta do Contrato, Minuta do Edital e outros anexos.

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

> *(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação**. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.[1] (...)* (Grifei)

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

> ***O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões**, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto*. (Grifei)

[1] Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de análise de Processo Licitatório, na modalidade **CONCURSO**. Fundamenta-se aludida modalidade conforme redação do artigo 6º, inciso XXXIX, da Lei nº 14.133/21, *in litteris*:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XXXIX - concurso:* ***modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor****;*

O art. 18 do mesmo diploma elenca as providências e os documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> *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; 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.*

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com **(i) Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; **(ii) Termo de Referência (TR)**, em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, **dotação orçamentária**, obrigações das partes, entre outras informações**; (iii) Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; **(iv) Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e Minuta do Contrato,** em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, inscrições, credenciamento/habilitação documental, análise dos projetos e portfólios, recursos, forma de execução dos projetos, obrigações das partes, entre outras disposições gerais.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.III DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:* ***a)*** *definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e,*

> *se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;* ***b)*** *fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;* (Grifei)

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação"*, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do* ***caput*** *deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência*

> *técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - 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; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.* (Grifei)

Analisando o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram **parcialmente observados**.

Primeiramente de destacar que está ausente no **Estudo Preliminar a justificativa para o parcelamento ou não da contratação**. Desta forma, a justificativa deve ser incluída no ETP.

Imperioso ressaltar, ademais, que no presente caso não haverá como elaborar pesquisa de preços para fins da determinação do preço estimado do processo, na forma do Decreto Municipal nº 07, visto que a modalidade concurso não comporta sua realização.

A Lei Federal nº 14.133/21, no seu art. 30, define quais os elementos obrigatórios do Edital. Veja-se:

> *Art. 30. O concurso observará as regras e condições previstas em edital, que indicará: I - **a qualificação exigida dos participantes**; II - as diretrizes e **formas de apresentação do trabalho**; III - **as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao vencedor**. Parágrafo único. Nos concursos destinados à **elaboração de projeto**, o vencedor deverá ceder à Administração Pública, nos termos do art. 93 desta Lei, todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes.*

A **qualificação exigida dos participantes** (inciso I) está prevista no item "8" do Edital, que dispõe acerca dos **requisitos de habilitação aos proponentes**, pessoa física e pessoa jurídica.

A **forma de apresentação dos trabalhos** (inciso II) está prevista nos itens "9" e "10" do Edital. Os proponentes interessados irão submeter seus projetos a uma comissão de seleção, previamente designada, que irá definir os 14 (quatorze) melhores projetos de intervenções culturais, nas categorias **FORMAÇÃO** (08 projetos) e **PRODUÇÃO** (6 projetos). Vejamos as categorias:

> ***1.1 DAS CATEGORIAS**: Cada categoria apresenta estrutura e documentação de forma particular, sendo imprescindível a responsabilidade e atenção do proponente diante das condições específicas, para elaboração e inscrição do projeto, sendo:*
>
> *1.1.1 **FORMAÇÃO**: Fomento à circulação de espetáculos, apresentações, intervenções, nas variadas linguagens artísticas, com as seguintes condições: Fomento ao aperfeiçoamento, especialização, estímulo ao ensino e aprendizagem, a promoção e qualificação profissional ou difusão de conhecimento sobre práticas artísticas e/ou culturais, através de workshops, oficinas, cursos e capacitações, difundindo e ampliando o atendimento das variadas linguagens artísticas e culturais, com as seguintes condições:*
>
> *Projeto detalhado conforme **Anexo II** do edital.*
>
> *a) A proposta deve abranger **carga horária mínima de 30 (trinta) horas** que podem ser articuladas à critério do proponente.*
>
> *b) A proposta **deve atender no mínimo 15 (quinze) pessoas** em cada oficina.*
>
> *c) Deve conter Carta de Cessão de Uso de Espaço cedida pelo responsável do local de execução, se for o caso. **Anexo VII;***
>
> *d) Em caso de contratação de profissional, deve-se anexar currículo ou portfólio artístico do mesmo.*
>
> *1.1.2 **PRODUÇÃO:** Compreende ao processo de produção com início, desenvolvimento e apresentação do resultado final, se tratando de obra audiovisual independente, produção de exposição e instalação, produção de espetáculos, produção literária autoral, produção musical autoral e pesquisa na área artística e cultural, com as seguintes condições:*

a) *No caso de Produção Audiovisual independente deve conter projeto conforme* ***Anexo III*** *do edital.*

b) Referente a Gravação/Produção Musical autoral deve conter projeto detalhado.

c) No caso de Produção de Espetáculo deve conter projeto detalhado.

d) No caso de Produção Literária autoral deve conter projeto detalhado. Em situações de parceria editorial, relacionar detalhadamente a proposta de contrapartida dos parceiros em relação ao produto, inclusive com o valor máximo a ser cobrado por exemplar, no caso de haver comercialização.

e) No caso de Produção de Pesquisa deve conter projeto detalhado.

f) No caso de Produção em fotografias deve conter projeto detalhado.

g) Todos os projetos ***deverão apresentar o Resultado Final da Produção*** *em formato de evento público com no* ***mínimo 1 (uma) hora e 30 (trinta) minutos de atividade****.*

Após a divulgação do Edital, o prazo para recebimento das propostas deverá ser de, no mínimo, 35 (trinta e cinco) dias úteis, conforme estabelece o art. 55, inciso IV da Lei Federal nº 14.133/21. Após referido prazo, são avaliados os requisitos de habilitação dos proponentes, julgadas as propostas pela comissão de seleção, e, por fim, divulgados os trabalhos ganhadores.

Com relação ao prêmio/remuneração a ser concedida aos vencedores, veja-se o que define o item 4 do Termo de Referência:

4. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS:

5.1 O edital selecionará .14 (quatorze) projetos culturais nas categorias FORMAÇÃO E PRODUÇÃO, conforme segue na tabela.

CATEGORIA	NÚMERO DE PROJETOS	VALOR INDIVIDUAL POR PROJETO	VALOR TOTAL POR CATEGORIA
FORMAÇÃO	08	R$ 7.500,00	R$60.000,00
PRODUÇÃO	06	R$ 15.000,00	R$ 90.000,00
TOTAL			**R$ 150.000,00**

As condições de pagamento estão definidas no item “13” do Edital.

No mais, antes da publicação do Edital, **imperioso que seja incluído o cronograma de execução do Edital, que não está constando no documento.**

Cabe destacar, por fim, que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363[2],** de 18 de outubro de 2023.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/.21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização do presente **Concurso** pretendido pela Administração Pública, **desde que sejam realizadas todas as alterações recomendadas no presente parecer (que serão posteriormente analisadas), e desde que haja parecer favorável expedido pelo órgão de controle do Município.**

É o parecer.

Xanxerê/SC, 21 de maio de 2025.

ANA PAULA MALISE
Consultora Jurídica do Município de Xanxerê
OAB/SC 37.492

[2] Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.