Parecer nº 112/2025
Processo Administrativo Eletrônico nº 1.383/2026
Referência: Inexigibilidade - Contratação Direta de Artista

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – ART. 74, II, DA LEI 14.133/2021 – CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DO SETOR ARTÍSTICO – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – AUSÊNCIA DA ANÁLISE DE RISCOS - VERIFICAÇÃO DE REQUISITOS FORMAIS (DFD, ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, ESTIMATIVA DE DESPESA, HABILITAÇÃO) – PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AOS AJUSTES QUANTOA IMPROPRIEDADES FORMAIS E MATERIAIS NOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO E MINUTA DO CONTRATO, SUBMETIDA À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE QUANTO AOS CRITÉRIO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo eletrônico que tem como objetivo a contratação direta do artista Werner Thaler, por meio da empresa Atelier Werner Thaler Ltda., confecção das esculturas “Índio Caçanjurê”, integrante do conjunto temático do Trecho 01 do Parque Linear, e “Família Subindo Escadaria Rumo à Catedral”, a ser instalada no eixo central da cidade, por Inexigibilidade, com fundamento no art. 74, II, da Lei nº 14.133/2021.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Requerimento de Contratação (REC);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência;
IV) Documentos de habilitação da contratada;
V) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
VI) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

I. A ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por sim mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

12. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação.

---

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

13. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta, compreendidos os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem a submissão ao processo licitatório, na medida em que somente será lícito contratar diretamente, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

14. Portanto, é essencial demonstrar que as condições para a dispensa ou inexigibilidade estão sendo atendidas para garantir a regularidade do processo administrativo de contratação direta.

15. No presente caso, a Unidade Demandante indicou como solução a contratação direta do artista Werner Thaler, por meio da empresa Atelier Werner Thaler Ltda., para a confecção de um conjunto de esculturas, a serem instaladas no Trecho 01 do Parque Linear de Caçador, e no Eixo Central da Cidade, por meio da inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inciso II da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

> *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;*
> *[...]*
> *§ 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 contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.*

16. O dispositivo abriga situação envolvendo inviabilidade de competição para as contratações de profissional do setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que sua reputação seja consolidada pela crítica especializada ou pela opinião pública. Trata-se de uma hipótese em que a escolha do contratado é determinada por critérios subjetivos, ligados à identidade e ao estilo do artista, que não podem ser objetivamente comparados em um certame licitatório.

17. Nesse sentido, citamos as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

> *A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração*

> *(art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.*[3]

18. Observa-se que a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso II, da Lei n. 14.133/2021 decorre justamente da ausência de parâmetros objetivos para a seleção do objeto, sendo requisitos exigidos:

a) inviabilidade (relativa) de competição;
b) contratação de profissional do setor artístico;
c) contratação direta ou por meio de empresário exclusivo; e
d) artista consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

19. A consagração pela crítica ou opinião pública é um conceito que, embora subjetivo, deve ser demonstrado no processo administrativo por meio de elementos concretos. O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência fazem menção aos Anexos I e II, que conteriam, respectivamente, o portfólio de obras do artista e publicações na imprensa, elementos que servem como evidência objetiva de sua reputação e reconhecimento no meio artístico, porém destacamos que referidos documentos não constam do processo administrativo, razão pela qual recomendamos sejam os mesmos anexados para dar legitimidade as informações.

20. A singularidade, no contexto artístico, diz respeito aos atributos subjetivos do executor, como estilo, técnica e visão, que são insuscetíveis de serem medidos pelos critérios objetivos de um processo licitatório. Tais elementos são considerados essenciais para a execução satisfatória do objeto contratual, afastando uma execução puramente mecânica ou protocolar.

21. Ainda de acordo com as lições de Marçal Justen Filho[4], a notória especialização, conceito análogo à consagração artística, diz respeito à comprovação de que o serviço prestado pelo particular é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do interesse público.

22. Com efeito, é primordial que seja traçado um parâmetro entre o atingimento do interesse público e a contratação ora pleiteada. No caso em tela, a justificativa apresentada no ETP) e no TR é clara ao vincular a escolha do artista à necessidade de manter a unidade da linguagem estética e do conceito artístico do conjunto escultórico do Parque Linear, onde o mesmo artista já possui obras instaladas. Essa coerência artística constitui o nexo causal que

[3] GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 63
[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

justifica a escolha específica e demonstra o alinhamento com o interesse público de qualificação do espaço urbano.

16. Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a escolha da melhor solução, o próximo passo é o planejamento da contratação, que deve incluir a análise de riscos. De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023, é necessário, sempre que possível, dedicar a cada processo a identificação e a avaliação de riscos. Essas orientações devem ser elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021:

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

17. No caso em análise, a Unidade Demandante não efetuou a avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

18. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal n. 10.792/2023, dispõe que este documento deverá conter os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei.

19. Verificou-se a devida correlação entre o TR e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), mantendo-se a coerência quanto às quantidades, especificações técnicas de materiais (resina de poliéster, fibra de vidro e aço) e justificativas de preço. A descrição do objeto como serviço artístico singular e autoral (item 1.3 do TR) fundamenta adequadamente a inviabilidade de competição, requisito essencial para a inexigibilidade pretendida.

20. No que tange ao modelo de gestão, o TR indica nominalmente os servidores responsáveis pela fiscalização e gestão (item 8.6), atendendo ao princípio da segregação de funções e ao Art. 117 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, aponta-se a necessidade de correção material no item 8.14, que erroneamente atribui obrigações de fiscalização à contratada, devendo tal redação ser saneada para refletir os deveres da empresa executora.

21. Quanto ao regime de pagamento, o cronograma parcelado em quatro etapas (item 9.1) mostra-se adequado à natureza da execução artística. Ressalta-se, todavia, que o prazo para o efetivo desembolso deve observar o limite de 30 (trinta) dias após a liquidação da despesa, conforme imperativo do Art. 6º, inciso III, do Decreto Municipal nº 11.947/2025, devendo a unidade técnica ajustar a redação para garantir a conformidade com a norma local.

22. Ainda, identificou-se uma antinomia entre os itens 7.3 (que atribui o transporte ao Município) e 8.28 (que atribui os riscos de fornecimento à Contratada). Recomenda-se que a Administração defina de forma unívoca a responsabilidade pelo frete e seguro das obras, a fim de evitar futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro ou dúvidas na fase de execução contratual.

23. Superadas as pontuais correções formais e de redação acima mencionadas, o Termo de Referência apresenta-se juridicamente hígido para instruir o processo de contratação direta.

24. Por fim a análise da minuta do contrato administrativo, o qual reflete as cláusulas essenciais exigidas pelo Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo com clareza o objeto, o regime de execução, o preço e as condições de pagamento, em harmonia com o Termo de Referência e a proposta de preços do artista Werner Thaler.

25. No que tange à Cláusula Segunda (Vigência), o prazo de 12 (doze) meses mostra-se compatível com o cronograma de execução de 8 (oito) meses previsto no planejamento, garantindo margem temporal para os atos de recebimento definitivo e liquidação financeira. Ressalta-se a proibição de subcontratação (Cláusula Quarta), medida acertada diante da natureza personalíssima e singular do serviço artístico contratado.

26. Quanto à Cláusula Nona (Pagamento), observa-se que a minuta deve ser ajustada para contemplar expressamente o prazo de 30 (trinta) dias para o adimplemento da obrigação após a liquidação, em estrita observância ao Art. 6º, inciso III, do Decreto Municipal nº 11.947/2025. A ausência de menção ao prazo regulamentar local pode gerar insegurança jurídica na fase de execução financeira.

27. Verificou-se, ainda, a necessidade de harmonização da Cláusula Oitava (Obrigações do Contratado) com o item 7.3 do Termo de Referência. Enquanto o TR atribui a responsabilidade pelo transporte das esculturas ao Município, a redação genérica da minuta pode induzir à interpretação de que tais custos e riscos seriam da contratada. Recomenda-se a inclusão de ressalva específica na Cláusula Oitava para ratificar que o transporte ocorrerá por conta e risco do Contratante, conforme definido no planejamento.

28. As cláusulas de sanções administrativas (Cláusula Décima Primeira) e de extinção contratual (Cláusula Décima Segunda) guardam conformidade com o regime jurídico da Nova Lei de Licitações, assegurando as prerrogativas da Administração e as garantias do contraditório ao particular.

29. Um ponto que merece atenção são os itens 12.7 a 12.9 da minuta que contém cláusulas extensas sobre verbas trabalhistas e FGTS. Como o objeto é a entrega de um bem artístico (esculturas) e não um serviço de mão de obra residente (terceirização), essas cláusulas são, em grande parte, desnecessárias e podem gerar confusão na fiscalização.

30. Portanto sugere-se **s**implificar as obrigações trabalhistas para focar apenas na regularidade fiscal e previdenciária da empresa, já que não há cessão de mão de obra nas dependências da Prefeitura.

31. Ante o exposto, a minuta contratual encontra-se apta a produzir seus efeitos jurídicos, desde que procedidos os ajustes pontuais de redação para garantir a plena simetria com o Termo de Referência e com os decretos municipais vigentes.

II. DA CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, recomenda-se o saneamento das inconsistências identificadas, em especial a juntada de todos os anexos citados nos documentos de planejamento para fins de cumprimento do dever de motivação.

33. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 06 de maio de 2026.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2026.05.07 16:41:12 -03'00'

Roselaine de Almeida Perico
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903