



Processo Administrativo nº: 3449/2024

Inexigibilidade nº 007/2024

PARECER JURÍDICO

OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços de apresentação de Show musical com Banda em comemoração do 66º aniversário do Município de Araçuaçu-Go a apresentar no dia 16 de novembro de 2024. Com a “Banda Brizza”.

I - RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para a controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação por inexigibilidade de licitação com base no art. 74, inciso II, da Lei 14.133/2021.

II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada. Portanto, as observações constantes de parecer técnico, 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.

Pois incumbe a esta consultoria analisar a questão sob o prisma estritamente jurídico¹, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Município, em especial quanto à escolha e sugestão das bandas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica da área artística. **Em relação a estes, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas especificações, condições de execução dos serviços, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente/requisitante**, com base em parâmetros técnicos, visando o interesse público conforme orientação.



[1] Conforme enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”

III - ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, é importante esclarecer que a seleção dos profissionais do setor artístico está relacionada ao poder discricionário da Administração, portanto não cabe a mim dizer quem é o melhor para se apresentar nas festividades o Município.

Pois bem.

A licitação, conforme mandamento expressamente disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal, constitui-se no procedimento por excelência que precede a contratação de obras, compras, serviços e alienações no âmbito da Administração Pública, sendo norteadas por uma série de princípios constitucionais e infraconstitucionais, dentre os quais merecem um especial destaque os princípios da isonomia e da escolha da melhor proposta.

Muito embora a licitação seja a regra constitucional prevista, a própria constituição ressalva os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos na legislação infraconstitucional. Uma dessas situações de inexigibilidade de licitação está contida no art. 74, II da Lei n. 14.133/2021, que assim dispõe:

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;

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.

Como se pode notar, a contratação direta de profissionais de setores artísticos justifica-se pelo fato de não ser possível à Administração Pública fixar critérios objetivos para comparar e julgar propostas, inviabilizando a competição entre possíveis interessados, em razão da especificidade inerente à produção artística.

A distinção do instituto da inexigibilidade está, portanto, em dados particulares da realidade que tornem a competição inviável pela ausência de pluralidade de alternativas equivalentes.

Pelas razões apresentadas é que se afirma que para garantir a isonomia no processo, **é preciso também que o critério de julgamento seja objetivo**, sob pena de a igualdade ser violada por preferência de ordem pessoal (subjetiva).

Feitas essas considerações, passamos agora a responder a presente consulta.

Dois são os elementos essenciais de incidência da norma prevista no art. 74, inciso II:

O primeiro aspecto a ser observado diz respeito à circunstância de que somente se admite a contratação direta do artista, ou mediante empresário exclusivo.

Para os tribunais de Contas, em especial o de Minas Gerais, o termo empresário exclusivo não se confunde com empresas intermediárias.

Vejamos decisão do TCE/MG na vigência da Lei 8.666/93 (cuja racionalidade pode ser aplicada) na qual a Corte de Contas acabou por adotar o mesmo pensamento quando apreciou o Recurso Ordinário nº 769.085, da relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, em sessão do dia 30/06/2010, in verbis:

“Inicialmente, o relator do recurso, Cons. Antônio Carlos Andrada, asseverou que a contratação direta de profissional do setor artístico justifica-se pelo fato de não ser possível à Administração fixar critérios objetivos para comparar e julgar propostas, inviabilizando a competição entre possíveis interessados, em razão da especificidade inerente à produção artística. Afirmou que, no caso dos autos, os processos de inexigibilidade não estavam em consonância com o disposto no inc. III do art. 25 da Lei 8.666/93, tendo em vista que a contratação não ocorreu diretamente com os artistas, tampouco por meio de empresário exclusivo e, sim, através de empresa intermediadora, que somente possuía exclusividade eventual, ou seja, apenas para o evento previsto na data específica. Citou a diferenciação conceitual entre empresário exclusivo e intermediador de eventos feita pelo Cons. Eduardo Carone Costa nos autos do processo de origem – Denúncia nº 749.058 – da qual se extrai que o empresário é o profissional que gerencia os negócios do artista de forma permanente, duradoura, enquanto o intermediador agencia eventos em datas aprazadas, específicas, eventuais. O relator lembrou que a regra é a obrigatoriedade da licitação para os serviços contratados pela Administração com terceiros, ressalvados os casos previstos em lei. Aduziu ser a exceção constante do inc. III do art. 25 da Lei 8.666/93 restrita à contratação de profissional do setor artístico reconhecido pela crítica especializada ou pela opinião pública. Acrescentou que, nesta hipótese – reconhecimento do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública –, o gestor estará autorizado, por meio de um juízo discricionário, a optar pela escolha do profissional que melhor atenda ao interesse público. (Recurso Ordinário nº 769.085, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada, 30.06.10). Informativo de Jurisprudência nº 27.



Como se pode observar, de acordo com a Lei e a melhor jurisprudência a representação do empresário não pode ser limitada a um evento ou local específico, nem ao âmbito municipal. É exigido que a representação seja permanente e contínua, em âmbito nacional ou estadual. Para tanto é necessário a apresentação de documento idôneo que comprove a exclusividade permanente e contínua da representação, no País ou em Estado específico, sem limitação a evento ou local específico.

No caso em análise, consta no item 5.4 do ETP, de forma detalhada, que a contratação será por meio de empresário exclusivo, conforme documentação apresentada, nos termos do Art. 74, §2º da Lei 14.133/2021.

O segundo aspecto a ser observado diz respeito à consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Neste aspecto, é importante esclarecer que não é da responsabilidade desta consultoria avaliar a consagração e o nível de reconhecimento do profissional do setor artístico a ser contratado. No entanto, é minha obrigação alertar sobre a necessidade de justificar adequadamente esse importante requisito.

Indubitavelmente, “a consagração de artistas musicais é circunstância extremamente dinâmica no tempo e no espaço”. É imprescindível, contudo, seja reconhecida, ao menos no âmbito 3/8 886 - PARECER JURÍDICO - INEXIGIBILIDADE CONTRATAÇÃO DE ARTISTA NLLC - ATIVO - APROVADO __ regional, a consagração pela crítica especializada ou se faça notória a aceitação pública do artista em dado momento.

No mesmo sentido, preleciona ²JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, verbis:

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 236.



“Entendemos que consagração é fator de extrema relatividade e varia no tempo e no espaço. Pode um artista ser reconhecido, por exemplo, apenas em certos locais, ou por determinado público ou críticos especializados. Nem por isso deverá ele ser alijado de eventual contratação. A nosso sentir, quis o legislador prestigiar a figura do artista e de seu talento pessoal, e, sendo assim, a arte a que se dedica acaba por ter prevalência sobre a consagração.”

Face essas considerações, no que concerne à consagração, vale realçar, por vezes, o artista é condecorado pela opinião pública local ou regional, sendo o seu trabalho reconhecido e admirado, por exemplo, apenas no contexto de determinado município.

Acerca do tema, vale transcrever o voto do MINISTRO GILMAR MENDES - STF - (INQUÉRITO 2.482 MINAS GERAIS), in verbis:

“(…) Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(…) III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Quer dizer, qual será o termômetro, o elemento de aferição? Se não se tratar talvez de intérpretes consagrados, é claro que isso tem uma relativização, inclusive uma localização: uma banda que é conhecida em Taguatinga, em Ceilândia, em Planaltina ou em Nova Lima, ou num bairro determinado”.

Quer dizer, a rigor tem todos esses ajustes que pelos preços é preciso fazer. Eu vou me permitir, Procurador-Geral, dizer assim: “Este é um caso que, a rigor, não deveria vir ao Supremo, não deveria nos ocupar”. Eu acho até bom que nós



nos ocupemos dele para tentar dizer que não deveria oferecer-se denúncia em relação a isso”.

A Ministra Carmem Lúcia, no mesmo processo manifestou também quanto à segunda parte do inciso III do art. 25, dizendo que:

“(…) a doutrina e mesmo a jurisprudência é taxativa e vem dizendo isto:

o que é bom para uma cidade do interior, pode não ser para outra cidade, até porque há artistas que são consagrados naquela comunidade que não agradariam em nada em outra.”

Sobre o mesmo caso o Ministro Cezar Peluso pronunciou:

“E, para não invocar nem artistas brasileiros, mortos nem vivos, mas para demonstrar, por hipérbole, como realmente o caso não era de exigibilidade de licitação, comparo: é como se alguém resolvesse contratar uma cantora lírica e fizesse licitação para saber se escolheria Maria Callas ou Renata Tebaldi. Guardadas as devidas proporções, em uma pequena cidade do interior, as bandas que são comumente ouvidas pela coletividade dessa cidade é que foram contratadas”.

No mesmo sentido também é o entendimento da Rel. Conselheira Adriene Andrade do Tribunal de Contas deste Estado, na vigência da lei 8.666/93, cuja racionalidade pode ser aplicada - Sessão do dia 22/05/2007) do TCE-MG:

Recurso de Reconsideração. Consagração diante da crítica e do público. “(…) entendo que a inexigibilidade para a contratação de serviços artísticos tem fundamento na subjetividade que lhes é imanente e que reside no especialista. (..). Ressalto que não é necessária a consagração pela crítica e pelo público, concomitantemente: um ou outro já é o suficiente. A meu ver, a consagração pela crítica especializada corresponde à aceitação, por especialistas conhecidos, da capacidade e



do refinamento do trabalho avaliado. Quanto à consagração da opinião pública, entendo que este requisito baseia-se na sedimentação de uma reputação perante o público local. (...) (TCDF. Processo n.º 3211/95. Decisão n.º 14881/95)”.

Da mesma forma, é o entendimento do TCE-TO, por meio da resolução nº 15/2013:

EMENTA: I - CONSULTA. LEGITIMIDADE. RESPOSTA EM TESE. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTISTAS. 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. - CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS. JUSTIFICATIVA DO PREÇO. Na hipótese do artista não possuir notas fiscais ou recibos de apresentações anteriores a justificativa para contratação direta pode ser acompanhada de outros documentos, tais como contratos, declarações de contratantes anteriores, processos com a administração pública, enfim, qualquer documento que comprove o valor cobrado e sirva de parâmetro para atestar que o preço é compatível com o mercado”.

Observa-se dos enunciados acima que não é necessária a consagração pela crítica e pelo público, concomitantemente, e que a consagração pode ser relativa à região ou até mesmo local.

A fim de aclarar as expressões contidas no permissivo legal, a Unidade Técnica do TCE-MG no processo - Denúncia n. 1012287, recorreu ao entendimento doutrinário de Diógenes Gasparini, que, em sua obra *Direito Administrativo*, 4. ed., 1995, p. 323, anotou que a abrangência tanto da crítica especializada quanto da opinião pública deve ser estabelecida conforme o valor do contrato. Assim, “se o contrato estiver dentro do limite de convite, será local; se estiver dentro do limite da



tomada de preços, será regional; se estiver dentro do limite de concorrência, 5/8 886 - PARECER JURÍDICO - INEXIGIBILIDADE CONTRATAÇÃO DE ARTISTA NLLC - ATIVO - APROVADO __ - (Modelo enviado por Dener) será nacional”

Com efeito, a consagração do artista, deve ser devidamente comprovada nos autos do processo de inexigibilidade, seja mediante a juntada de noticiários de jornais; críticas positivas em veículos especializados; pela demonstração de contratações pretéritas para atrações relevantes junto a entes públicos ou à iniciativa privada; desempenho em vendas e plataformas de streaming, ou por outros meios idôneos.

De toda sorte, devo registrar que não cabe a consultoria jurídica manifestar quanto ao mérito da consagração ou não do artista, mas sim alertar para a necessidade de comprovar tal requisito. Se não houver tal comprovação, a contratação não pode acontecer por inexigibilidade fundamentada no art. 74, inciso II da Lei 14.133/2021.

Em relação a este requisito, presume-se que as justificativas feitas pelo setor requisitante (item 5.3 e seguintes do ETP), referente à consagração das bandas/artistas pela opinião pública tenham sido feitas com base em parâmetros técnicos visando exclusivamente o interesse público, não dispondo este parecerista de elementos para apresentar opinião no sentido de anuir ou discordar das razões apresentadas.

IV - CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS. JUSTIFICATIVA DO PREÇO.

Na hipótese do artista não possuir notas fiscais ou recibos de apresentações anteriores a justificativa para contratação direta pode ser acompanhada de outros documentos, tais como contratos, declarações de contratantes anteriores, processos com a administração pública, enfim, qualquer documento que comprove o valor cobrado e sirva de parâmetro para atestar que o preço é compatível com o mercado”.

Observa-se dos enunciados acima que não é necessária a consagração pela crítica e pelo público, concomitantemente, e que a consagração pode ser relativa à região ou até mesmo local. A fim de aclarar as expressões contidas no permissivo legal, a Unidade Técnica do TCE-MG no processo - Denúncia n. 1012287, recorreu ao entendimento doutrinário de Diógenes Gasparini, que, em sua



obra Direito Administrativo, 4. ed., 1995, p. 323, anotou que a abrangência tanto da crítica especializada quanto da opinião pública deve ser estabelecida conforme o valor do contrato.

Assim, “se o contrato estiver dentro do limite de convite, será local; se estiver dentro do limite da tomada de preços, será regional; se estiver dentro do limite de concorrência, será nacional” Com efeito, a consagração do artista, deve ser devidamente comprovada nos autos do processo de inexigibilidade, seja mediante a juntada de noticiários de jornais; críticas positivas em veículos especializados; pela demonstração de contratações pretéritas para atrações relevantes junto a entes públicos ou à iniciativa privada; desempenho em vendas e plataformas de streaming, ou por outros meios idôneos.

De toda sorte, devo registrar que não cabe a consultoria jurídica manifestar quanto ao mérito da consagração ou não do artista, mas sim alertar para a necessidade de comprovar tal requisito. Se não houver tal comprovação, a contratação não pode acontecer por inexigibilidade fundamentada no art. 74, inciso II da Lei 14.133/2021.

Em relação a este requisito, presume-se que as justificativas feitas pelo setor requisitante (item 5.3 e seguintes do ETP), referente à consagração das bandas/artistas pela opinião pública tenham sido feitas com base em parâmetros técnicos visando exclusivamente o interesse público, não dispondo este parecerista de elementos para apresentar opinião no sentido de anuir ou discordar das razões apresentadas.

V - DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO - EXIGÊNCIA DO ART. 72, II DA LEI 14.133/2021 A contratação direta de artista profissional impõe o cumprimento das disposições previstas no art. 72 da Lei 14.133/2021.

- 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.

In casu, o DFD, o Estudo Técnico Preliminar e TR apresentado pela Secretaria requisitante, atende, em tese, os requisitos formais estabelecidos pela Lei 14.133/2021. Quanto ao mérito desses documentos devo frisar que sua análise foge da esfera de atribuição da consultoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste de cunho eminentemente técnico, razão pela qual compete à área técnica certificar a legitimidade e veracidade dessas informações.

O processo de inexigibilidade deve ser instruído ainda com a razão da escolha do artista e com a justificativa do preço do cachê, de modo a atender ao princípio da transparência e para que se evitem distorções (artigo 72, incisos VI e VII).

Como mencionado anteriormente, não estou apto a opinar sobre a escolha dos artistas, uma vez que o gestor tem a autorização para, por meio de um juízo discricionário, selecionar o profissional que melhor atenda ao interesse público - sendo responsabilidade desta consultoria jurídica apenas orientar sobre a necessidade da justificativa da escolha, e nunca sobre a escolha em si. No caso específico, a justificativa quanto a razão da escolha e da consagração está descrita nos itens 5.2 e 5.3 do ETP, e parece, s.m.j, atender às diretrizes já mencionadas neste parecer.

Quanto à justificativa do preço deve a administração realizar pesquisa de preços no mercado, comparando o cachê cobrado por esses artistas com outras apresentações em condições semelhantes às aquelas em que se dará o evento.

Quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para



eventos do mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93 (Tribunal de Contas da União – Acórdão 819/2005 – Plenário).

Nesses casos, nos termos do §4º do art. 23 da Lei 14.133/2021, o futuro 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.

Importante reforçar, que a justificativa do preço é um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste. Nos casos de contratação direta, por não existir uma fase competitiva, é obrigatório que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos e responsabilização.

No caso específico, no documento "estimativa de despesa e justificativa de preço", há uma tabela com os valores praticados pelo futuro contratado, justificando a compatibilidade do preço proposto.

Da minuta do contrato

Nota-se ainda, que será utilizado o instrumento de contrato, encontrando-se a respectiva minuta em conformidade com os requisitos legais. Informo, outrossim, que, a luz do art. 19, IV da Lei nº 14.133/21, a minuta utilizada nessa contratação foi adaptada com base na minuta disponibilizada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria Geral da União.

OBS: DA CONTRATAÇÃO DA ESTRUTURA DOS SHOWS (PALCO, SOM, ILUMINAÇÃO ETC) Diferentemente da contratação de artistas, a contratação da estrutura dos shows (Palco, som, etc.) deve ser licitada, preferencialmente na modalidade Pregão eletrônico.



IV - CONCLUSÃO

Do exposto, restrita aos aspectos jurídico-formais, e com base na argumentação apresentada no ETP, sou pela possibilidade de dar seguimento à contratação pretendida por inexigibilidade de licitação, amparada no art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

De tudo que conta neste parecer, reforça-se, que sempre que houver dúvida jurídica a ser dirimida, a C.P.C não apenas poderá como deverá submeter a questão à análise desta consultoria jurídica, antes da ratificação.

Faz-se mister destacar a necessidade da numeração de todas as páginas do processo com as devidas assinaturas, por ser uma determinação legal e também para evitar confusão na ordem cronológica dos documentos, conforme tenho alertado em minhas manifestações.

S. M.J, este é o meu parecer que submeto a apreciação de V.Exa.

Araçuaçu, aos 06 de novembro de 2024.

RUBENS FERNANDO MENDES DE CAMPOS
Assessor Jurídico do Município de Araçuaçu
OAB-GO 8.198