

## PARECER JURÍDICO

**Parecer Jurídico nº 45/2026**

Processo Digital nº 688/2026

|                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/21. DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR. EXCEÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. EXCLUSIVIDADE. POSSIBILIDADES E VEDAÇÕES. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### I – RELATÓRIO

Trata-se de requisição encaminhada pela Secretaria de Educação e Cultura de Carambeí, como forma de gestão administrativa, pretendendo, por meio de inexigibilidade de licitação, a *contratação de empresa para proporcionar entretenimento a população nos dias 14 e 15 de fevereiro de 2026, com o intuito de proporcionar comemorar o evento de Carnaval para toda a comunidade com atividades lúdicas, recreativas e diversão*, no valor estimado de R\$ 70.000,00.

Constam do processo e seus anexos os seguintes documentos pertinentes à análise:

- a) Pedido de autorização de abertura do procedimento;
- b) Solicitação de alteração do PCA/2026;
- c) Documento de Formalização de Demanda - DFD;
- d) Termo de Referência - TR;
- e) Razões da escolha do contratado;
- f) Justificativa do Preço;
- g) Proposta comercial;
- h) Carta de Exclusividade;
- i) Planilha de preços;
- j) Certidões Negativas;
- k) Contrato Social;
- l) Documentos pessoais;
- m) Nota de reserva orçamentária;
- n) Autorização da autoridade competente.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), em que pese a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 estabeleça facultativamente sobre a desnecessidade do ETP nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75, da Lei nº 14.133/21, deve prevalecer o Decreto Municipal nº 55/2023 que dispõe no art. 15, § 1º, pela não obrigatoriedade da elaboração de estudo técnico preliminar, nas contratações com valores inferiores a 5 (cinco) vezes os limites de dispensa de licitação, previstos nos incisos I ou II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021. **Portanto, dispensável é o ETP no presente caso.**

Assim vieram os autos conclusos para parecer jurídico, nos termos do artigo 53, § 1º e art. 72, III, da Lei nº. 14.133/2021

Eis o breve relatório. Passo a opinar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, deve-se ressaltar que as orientações jurídicas da Procuradoria do Município, no exercício de sua competência consultiva, possuem caráter meramente opinativo, restrita aos aspectos jurídicos da contratação, recaindo exclusivamente sobre os agentes públicos competentes a responsabilidade pela regularidade dos atos do procedimento, veracidade das informações e justificativas constantes dos autos, bem como providências orçamentárias. A análise se é conveniente ou não é de responsabilidade da Autoridade competente.

Neste ponto, importante lembrar a lição trazida no julgamento do Mandado de Segurança nº 24073, rel. Min. Carlos Velloso, j. 06.11.2002, pelo Supremo Tribunal Federal:

*“[...] não têm os advogados o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrarem investigação para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade de tal decisão”.*

Como segunda linha de defesa (art. 169, II, da lei 14.133/21), esta Procuradoria Jurídica pauta-se no controle prévio de legalidade e observância da gestão de riscos das contratações públicas, em especial tendo como base o Princípio da Legalidade, como norteador de sua conta, entre eles a Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 14.133/2021, o Decreto Municipal nº 55/2023 e demais atos normativos aplicáveis.

### a) DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Convém observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, traz algumas exceções em que a

licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação inexigível, as hipóteses estão previstas no art. 74 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, a licitação é inviável, tendo em vista a impossibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Desta maneira, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação é afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

A esse respeito, como bem esclarece Marçal Justen Filho “a presença dos requisitos indispensáveis à dispensa ou à inexigibilidade apenas poderá ser identificada depois de exauridas as etapas iniciais de identificação do objeto e das soluções cabíveis.”

Deste modo, a contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, e no caso específico da contratação de profissional do setor artístico, seu fundamento está no art. 215 da Constituição Federal c/c art. 74, II, da Lei nº 14.133, de 2021, vejamos:

**Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.**

**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.**

A justificativa é que a escolha de um artista envolve um alto grau de subjetividade, tornando um processo competitivo tradicional impraticável, especialmente

para artistas de grande renome, que não se submeteriam a um concurso. Para que a contratação direta seja legal, alguns requisitos fundamentais devem ser observados:

## ***1) Da Inviabilidade de competição***

Inicialmente, vale ressaltar que a análise quanto ao mérito das avaliações da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.

Deste modo, é de bom grado que a Secretaria responsável avalie se há ou não possibilidades de competição e a particularidade do artista.

Por fim, é sabido que as contratações de artistas consagrados invariavelmente tornam-se insustentáveis pela dificuldade ou impossibilidade de estabelecimento de comparação objetiva entre os profissionais passíveis de serem contratados, justamente em razão da sua característica pessoal (pessoalidade). Saliente-se que a inexigibilidade só é aplicável para contratar artistas singulares, consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública.

**No presente caso, foi juntada comprovação documental acerca da inviabilidade da competição por meio da carta de exclusividade e do Certificado de registro da marca no INPI.**

Ainda, vejo que a Secretaria responsável juntou no processo digital supra a justificativa da necessidade da aquisição do presente objeto, vejamos, em síntese:

*“Justifica-se pela necessidade de oferecer programação cultural inclusiva e voltada ao público infantil e familiar, ampliando o acesso ao lazer e fortalecendo o caráter comunitário do evento. O espetáculo proposto, com temática carnavalesca lúdica, personagens, figurinos, coreografias e repertório de marchinhas e músicas infantis, promove interação direta com o público, contribuindo para um ambiente seguro, educativo e culturalmente enriquecedor. A iniciativa valoriza a cultura popular, incentiva a participação das famílias, diversifica a programação do carnaval e reforça o compromisso do município com ações culturais acessíveis, qualificadas e adequadas a todas as faixas etárias”.*

Ademais, justificou que é inviável a competição, tendo em vista o caráter exclusivo da empresa, isto é, a escolha da empresa ocorreu após análise de contratações similares, seu portfólio, sua capacidade técnica já conhecida e de boa aceitação pelo público de Carambeí.

Vale ressaltar que a análise quanto ao mérito das avaliações da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.

## **2) Profissionalismo**

A lei autoriza a contratação de um "profissional do setor artístico", excluindo explicitamente artistas amadores.

No entanto, a pergunta a ser feita é: quem pode ser considerado profissional e quem pode ser considerado amador? A resposta é a seguinte: o profissional é o indivíduo que exerce a atividade artística como profissão, ainda que não de forma exclusiva. Ter outra fonte de renda ou emprego não descaracteriza o profissionalismo, todavia, é imprescindível que sua renda principal seja como artista. Já o amador é o indivíduo que pratica a arte de forma esporádica ou como hobby.

Para que seja demonstrada a evidência de profissionalismo, o processo administrativo de contratação deve demonstrar: **o tempo de carreira, a frequência de apresentações e a existência de uma estrutura profissional** (equipe, empresa). Isso são indicadores que afastam o amadorismo. A legislação de Pernambuco, por exemplo, sugere como boa prática a comprovação de exercício da atividade por no mínimo seis meses.

**No presente caso, é de reconhecimento notório o profissionalismo da empresa a ser contratada, documentalmente comprovado nos autos do processo digital supra.**

## **3) Profissional de setor artístico diretamente ou empresário exclusivo:**

A contratação deve ser feita diretamente com o artista (pessoa física ou jurídica) ou por meio de seu empresário exclusivo.

A lei define empresário exclusivo como a pessoa física ou jurídica que representa o artista de **forma permanente e contínua**, comprovada por contrato, declaração ou carta de exclusividade.

A lei **proíbe** expressamente a contratação por meio de empresários com representação **restrita a um evento ou local específico**. Essa medida visa coibir fraudes e conluíus, nos quais intermediários eram criados apenas para uma contratação específica. Em que pese no Paraná não haja legislação constando o prazo de atuação permanente da exclusividade do empresário, como boa prática reconhecida, a legislação de Pernambuco exige que o contrato de exclusividade tenha no mínimo seis meses, reforçando o caráter permanente da representação.

Em relação ao empresário exclusivo, a lei é cristalina ao falar sobre a necessidade de declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação.

**No caso dos autos, verifico que foi juntada a Carta de exclusividade, devidamente autenticada, por meio de empresário exclusivo que representa a contratada de forma permanente e contínua.**

Ademais, registra-se que qualquer prova, desde que idônea e satisfatória, poderá servir de base para referida declaração. Nesse sentido é a lição do administrativista Marçal Justen Filho, (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª Edição, Editora Dialética, p. 284), sobre a matéria, a seguir:

*A comprovação da inexistência de alternativas para a Administração faz-se segundo o princípio da liberdade de prova. Pode dar-se por qualquer via, desde que idônea e satisfatória. Lembre-se que a inviabilidade de competição é uma questão não apenas jurídica, mas também fática.*

Cumprе destacar, ainda, **que compete à Administração verificar a autenticidade da documentação comprobatória da exclusividade**, nos termos da Súmula nº 255/2010 do Tribunal de Contas da União:

*Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.*

Já no âmbito do TCE/PR os relatores dos processos (Processos nº: 581527/15, 581624/15, 581730/15) conselheiros Artagão de Mattos Leão e Durval Amaral, orientaram os municípios a “realizar a contratação direta, ou por meio de empresário exclusivo, de artistas consagrados, evitando a contratação por intermédio de terceiros”.

Destarte, outra orientação é de que seja justificada a escolha dos profissionais e o dispêndio.

#### **4) Consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública:**

Este é o requisito central para justificar a escolha direta e garantir a impessoalidade. A consagração demonstra que a contratação atende a um interesse público e não a uma preferência pessoal do gestor, em atenção ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

**A consagração pode ser de âmbito nacional, regional ou local.** Não é necessário que o artista seja conhecido em todo o Brasil. Contudo, **quanto menor o âmbito geográfico da consagração, maior deve ser o esforço da administração para comprovar sua relevância e notoriedade naquela localidade.**

Assim, o fato de o artista não ser conhecido nacionalmente não impede sua contratação por inexigibilidade de licitação, desde que presentes concretamente todos os requisitos exigidos pela legislação.

Nesse sentido, aponta a administrativista e Ministra do STF, Cármen Lúcia: [...] *há artistas que são consagrados naquela comunidade que não agradariam em nada em outra.* (STF: Inq. 2482, intervenção da Ministra Cármen Lúcia, inteiro Teor do Acórdão, página 33).

Evidentemente a contratação do artista envolve fatores culturais, regionais e econômicos. Nada obstante, o Gestor deve atuar de modo impessoal na contratação de tais profissionais, sem privilegiar amigos e sem discriminar outros artistas que não são de seu grau.

A comprovação da consagração é de inteira responsabilidade do gestor público. O processo administrativo deve ser robusto e conter evidências concretas.

Algumas fontes de demonstração da consagração:

- **Mídia Tradicional** (Televisão; Rádio; Jornais; revistas impressas; Anúncios em outdoors e placas (OOH - Out-of-Home); panfletos e flyers.
- **Número de visualizações e seguidores em plataformas** (Youtube, Spotify; Facebook, Instagram, LinkedIn, Twitter X, etc.).
- **Reconhecimento do Setor** (Tempo de carreira; Número de público em shows, eventos, pubs, etc. Participação em eventos importantes; Carta de gestores atestando a relevância do artista; gravação de CD/DVD e prêmios.
- **Outras evidências.**

A consagração do profissional do setor artístico pela crítica especializada ou pela opinião pública deve ser comprovada por intermédio de documento que justifique a inviabilidade da competição, “*podendo ser, a notoriedade exigida, portanto, oriunda tanto da **qualidade artística** quanto do **reconhecimento popular***” conforme transcrição do ACÓRDÃO Nº 1698/23 - Tribunal Pleno do TCE/PR.

No presente caso, verifico que foi juntado aos autos vários documentos no portfólio que demonstram a consagração pela opinião pública e pela crítica especializada.

## ***5) Empresa exclusiva com atuação contínua no Brasil ou Estado da Federação***

É importante ressaltar que a atuação da empresa contratada não pode se limitar somente ao evento local, isto é, sua atuação deve ser nacional ou em outro Estado da Federação.

No caso em tela, é de conhecimento público a atuação da referida empresa artística em território nacional. Igualmente, verifico nos autos documentos que atestam a atuação de forma contínua da empresa.

## **b) DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

O art. 72, da Lei 14.133/21 aduz sobre o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação. Nestes casos, o processo deverá conter 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.

No presente caso, estão presentes na integralidade os requisitos constantes no artigo supracitado da Lei nº 14.133/21.

### ***b.1) Da formação da cesta aceitável de preços e da justificativa de preço***

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI e art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

**A contratação por inexigibilidade de licitação não dispensa a justificativa do preço** (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

*A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.*

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º Nas contratações diretas por **inexigibilidade** ou por dispensa, **quando não for possível estimar o valor** do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o 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.

A justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (art. 7º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, § 2º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021). Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, proibida está a inexigibilidade (art. 7º, § 3º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Adicionalmente, é recomendável que **a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça** em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Além do mais, destaco o Acórdão 1526/16 – Primeira Câmara do TCE/PR, proferido na Tomada de Contas Extraordinária 518706/19 e relatado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares que **reforçou a necessidade de justificação do preço pago ao artista**.

O objetivo da medida é o de garantir a demonstração de que o valor do contrato é condizente com o padrão do mercado, mediante a colação de documentos que demonstrem a pesquisa prévia realizada, evitando-se, com isso, a ocorrência de superfaturamento.

## ***b.2) Das razões da escolha do contratado***

Como regra, a escolha do contratado – e consequentemente do preço a ser contratado e a comprovação de sua habilitação – dar-se-á em momento seguinte ao Termo de Referência, o qual, tratando-se de contratação direta, busca sintetizar as principais informações acerca do objeto a ser contratado e das condições que regerão a

futura contratação. Ao contrário do que ocorre em um processo licitatório, não seria cabível expor no Termo de Referência um método objetivo para seleção de fornecedor, eis que se estaria a esboçar um processo licitatório, não uma contratação direta por inexigibilidade.

Nesse sentido, dispõe Joel de Menezes Niebuhr:

*[...] depois de definir o objeto e as condições de execução do futuro contrato (inciso I do artigo 72), depois de definir o preço de referência (inciso II do artigo 72) e de realizar as previsões orçamentárias (inciso IV do artigo 72), a Administração Pública deve escolher com quem contratar e justificar a sua opção (inciso VI do artigo 72), o que passa pela apuração da proposta para si mais vantajosa (inciso VII do artigo 72) e pela investigação das qualificações do futuro contratado (inciso V do artigo 72).*

*Nessa fase, ela não precisa tratar todos os possíveis interessados com igualdade, o que seria necessário se ela devesse proceder à licitação pública. Repita-se, nos casos de dispensa e de inexigibilidade são aceitos agravos à isonomia, que cede parcialmente em face da impossibilidade de realizar a licitação pública ou da proteção de outros valores relacionados ao interesse público. Contudo, no mesmo passo, não se quer afirmar que a isonomia é derogada por completo, porque a Administração Pública não pode fazer valer discriminações desproporcionais e desnecessárias. Portanto, para escolher o contratante, a Administração Pública não é obrigada a tratar todos os possíveis interessados com igualdade, todavia, deve fazê-lo na maior medida possível.*

**No presente caso consta dos autos documentação que explica a razão da escolha do contratado, conforme determina o art. 72, VI, da Lei nº 14.133/21.**

***c) Do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP***

Nos casos de 72, da Lei nº 14.133/202, em seu parágrafo único diz que:

“O ato que autoriza a contratação direta **OU** o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

Ressalta-se que a contratação direta deverá ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Município no prazo de **10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do contrato** ou de seus aditamentos, como condição indispensável para a eficácia do ato, nos termos do art. 94, da Lei 14.133/2021.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pela regularidade da contratação direta por INEXIGIBILIDADE, nos termos do art. 74, II, da Lei nº. 14.133/2021.

Ainda, faço a ressalva de que haverá a necessidade de divulgação dos gastos com a contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) de forma clara e detalhada, identificando os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas, nos termos do art. 94, § 2º, da Lei nº. 14.133/2021.

Por fim, salienta-se que a contratação direta deverá ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do contrato ou de seus aditamentos, como condição indispensável para a eficácia do ato, nos termos do art. 94, da Lei 14.133/2021.

É o parecer.

Carambeí-PR, datado e assinado digitalmente.

**EDUARDO  
DE MORAIS  
MORI**

Assinado digitalmente por EDUARDO  
DE MORAIS MORI  
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC OAB,  
OU=40312993000151, OU=Presencial,  
OU=Assinatura Tipo A3, OU=  
ADVOGADO, CN=EDUARDO DE  
MORAIS MORI  
Razão: Eu sou o autor deste documento  
Localização:  
Data: 2026.02.12 14:44:03-03'00'  
Foxit PDF Reader Versão: 2025.2.0

Eduardo de Moraes Mori  
OAB/PR 79.064 – Port. nº 229/2024  
**Procurador do Município**