PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5.106/2026

INEXIGIBILIDADE

Ementa: Consulta jurídica. Administrativo. Contratação direta por inexigibilidade. Nova lei de licitações e contratos. Minuta contratual.

1. Relatório

Em linhas gerais, o presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise da viabilidade jurídica e emissão de parecer acerca do processo de inexigibilidade de licitação de acordo com o art. 74, inciso II, da lei federal nº 14.133/2021, para CONTRATAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO DA BANDA "COLLO DE MENINA", PARA APRESENTAR-SE, DURANTE EVENTO, A SER REALIZADO NO DIA 31 DE DEZEMBRO DE 2026, NO MUNICIPIO DE JOSÉ DA PENHA-RN.

Ressalta-se que o exame da matéria posta em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

É o breve relatório.

2. Fundamentação

2.1. Da caracterização da hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso II, da Lei Federal n. 14.133/2021

Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, XXI da CF/88 estabelece:

> "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:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado:

> sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se está a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.

No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de Parecer que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, in verbis:

> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
>
> (...)
>
> "contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;"

Consoante as prescrições legais acima destacadas, entende-se por inexigível a licitação para a contratação de profissional do setor artístico o que seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Para tanto, fica evidenciado que a primeira peculiaridade a ser observada quando da contratação de profissional do setor artístico é o que caracteriza aquele indivíduo como um artista para fins de aferição da correspondência do serviço por ele prestado à hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação lavrada no art. 74, II, da Lei nº 14.133/2021.

Em termos objetivos, a Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978, em seus arts. 1º ao 4º, assim dispõe:

> Art. 1º - O exercício das profissões de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões é regulado pela presente Lei.
>
> Art. 2º - Para os efeitos desta lei, é considerado:

> I - Artista, o profissional que cria, interpreta ou executa obra de caráter cultural de qualquer natureza, para efeito de exibição ou divulgação pública, através de meios de comunicação de massa ou em locais onde se realizam espetáculos de diversão pública;
>
> II - Técnico em Espetáculos de Diversões, o profissional que, mesmo em caráter auxiliar, participa, individualmente ou em grupo, de atividade profissional ligada diretamente à elaboração, registro, apresentação ou conservação de programas, espetáculos e produções.
>
> Parágrafo único - As denominações e descrições das funções em que se desdobram as atividades de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões constarão do regulamento desta lei.

De acordo com o que se pode constatar da leitura dos dispositivos em tela, artista é "*o profissional que cria, interpreta ou executa obra de caráter cultural de qualquer natureza, para efeito de exibição ou divulgação pública, através de meios de comunicação de massa ou em locais onde se realizam espetáculos de diversão pública*".

Portanto, considerando a justificativa apresentada dentro do processo em analise, verifica-se que o objeto desta contratação se amolda perfeitamente as disposições legais do art. 74, II, da lei 14.133/21.

A Lei 14.133/2021 no seu art. 74, II, prevê a consagração do artista para fins de contratação em duas formas distintas ou que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Fazendo uso do conceito, a crítica especializada é a avaliação ou um juízo de valor feito por estudiosos e intelectuais que possuem saberes específicos para descrever, analisar, interpretar e julgar uma obra artística (teatro, filme, música, arte, dança, etc.

E para conceituar o que venha a ser consagrado pela opinião pública utlizamos as pontuações trazidas pelo professor Guilherme Carvalho, que em artigo doutrinário elucida que a *"... face à dimensão territorial do país, a diversidade cultural é espaçosa e dilatada, não sendo incomum um profissional do setor artístico ser, por exemplo, consagrado no Nordeste e, ao mesmo tempo, completamente desconhecido no Sul do Brasil. Tratam-se de culturas, gostos, peculiaridades e idiossincrasias próprios de cada região.(...)(....) Atualmente, a questão ainda é mais embaraçada,*

em decorrência, principalmente, dos avanços e dispersão artísticos proporcionados pelas redes sociais."

Para comprovar a consagração pela crítica especializada tem-se como evidência a manifestação de autores ou veículos renomados sobre o produto artístico que se pretende contratar via inexigibilidade de licitação.

Já em relação à opinião pública, recomenda-se a comprovação através de recortes de jornais e revistas, entrevistas e qualquer outro material que possua o condão de provar a popularidade do futuro contratado. Poderá, ainda, a administração para fins de comprovação da consagração da opinião pública se valer de conteúdo trazido pela tecnológica como o número de visualizações, downloads, seguidores nas redes sociais, fã-clubes ou qualquer outra forma identificável de consumo de músicas que autoriza dizer que o artista possui consagração da opinião pública.

O currículo do artista pode também contribuir para demonstrar o requisito, mediante a averiguação do histórico de trabalho e da regularidade de shows e apresentações por ele feitas ao longo da carreira, sobretudo nos últimos anos.

Outrossim, a contratação por inexigibilidade licitação de artista em questão exige que a contratação direta seja feita diretamente ou por meio de empresário exclusivo. Necessário para fim de entendimento, diferenciar o empresário exclusivo do mero intermediário.

O intermediário é aquele que agencia eventos em datas e/ou locais específicos; já o empresário exclusivo apresenta determinado artista com exclusividade sem limitações temporais ou espaciais. O TCU, no Acórdão nº 96/2008 do Plenário deste Tribunal, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (publicado em 1º de fevereiro de 2008) ressaltou que o contrato de exclusividade difere da autorização, que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e/ou que é restrita à localidade do evento.

A administração deve observar que se o artista é representado por um único empresário somente poderá contratar se as negociações forem feitas com aquele empresário, não havendo, em tese, participação do artista nesse momento. Ou seja, as negociações deverão ser realizadas junto ao representante exclusivo, com amparo legal no art. 74, II, da Lei nº. 14.133/2021.

O art. 74, § 2º da citada lei estatui que a exclusividade do empresário (pessoa física ou jurídica) deve ser comprovada por meio de "*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*".

Especificamente sobre a justificativa do preço (pesquisa de preços), para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contrações diretas por inexigibilidade de licitação:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> (...) § 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.

Nessa linha, no que tange aos valores da contratação, destaca-se que, em atenção à Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 17, de 1º de abril de 2009, também replicada em diversos julgados do TCU, "**é obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas**".

3. Do procedimento

Os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei nº 14.133/21:

> Art. 72. 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.
>
> Parágrafo único. 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.

Para tanto, é elaborado por este órgão de assessoramento jurídico checklist, que já detalha, com o respectivo fundamento legal, os documentos necessários à regularidade formal do procedimento a ser adotado.

4. Considerações finais

No que concerne à formalização do instrumento jurídico contratual, deve ser analisado se o valor da contratação não extrapola os limites da dispensa de licitação em razão do valor ou se o prazo de execução/duração é de até 30 dias, de maneira a se admitir a utilização de outros instrumentos hábeis para a formação do contrato. Veja-se:

> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
>
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
>
> II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.
>
> § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.
>
> § 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 10.000,00 (dez mil reais).

Embora o inciso II do dispositivo supracitado se refira apenas à compra de bens, a doutrina indica que o texto legal admite interpretação ampliativa, com a possibilidade de substituição do instrumento de contrato por outros instrumentos hábeis também nas hipóteses de contratação de serviços de execução imediata. Nesse sentido, colaciona-se o posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres:

> 94.1 HIPÓTESES DE FACULTATIVIDADE DE USO DO INSTRUMENTO E INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA Como já dito, segundo o texto legal, a regra é adotar-se o instrumento contratual tradicional, excetuadas, apenas, as hipóteses de dispensa de licitação em razão de valor e as compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras (independentemente de seu valor). Com a devida venia, o texto parece não compreender o que

> é um contrato. A facultatividade de uso do instrumento contratual precisa ser compreendida em uma perspectiva mais funcional do que formal. A função do instrumento contratual é regular obrigações, alocar riscos e criar incentivos para facilitar as trocas (contratações). Em trocas (contratações) simples, o instrumento contratual não se justifica, pois sua exigência, per se, já amplia custos transacionais que podem superar os benefícios da contratação. Por isso, não exigimos um instrumento contratual, confeccionado por especialista, repleto de cláusulas e compromissado pelas partes, para comprar um refrigerante em uma lanchonete, mas dificilmente aceitaríamos comprar um imóvel a um estranho, sem instrumento desta espécie. Atualmente, adquirimos diversos serviços, sem exigir instrumento contratual, pois diante da padronização e dos baixos riscos envolvidos, os custos transacionais de instrumentalização da contratação através de um instrumento tradicional (contrato assinado pelas partes) simplesmente foram expurgados da praxe dessas contratações. Assim também ocorre em diversas contratações pela internet, assim ocorre em pequenas prestações. **Nesta feita, as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem obrigações futuras, como também para serviços com características similares.** Outrossim, é possível que as execuções decorrentes do procedimento auxiliar credenciamento, quando compatíveis com essas hipóteses, sejam prestadas mesmo sem elaboração de um instrumento contratual para cada execução, conforme, inclusive, já foi suscitado pela Advocacia Geral da União, no Parecer 003/2017/CNU/CGU/ AGU, ainda sob a égide da Lei no 8.666/93, ao se ponderar que as contratações, neste auxiliar, poderiam, em tese, ocorrer autonomamente a cada demanda pela seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato.

Percebe-se que a interpretação ampliativa proposta pelo citado autor está fundamentada na ideia de que a exigência de instrumento tradicional de contrato deve ocorrer apenas nas situações em que a complexidade do objeto e os riscos envolvidos na contratação assim recomendarem. Isso porque nas contratações simples, assim entendidas aquelas de baixo risco e complexidade, os custos adicionais com a formalização de instrumento contratual, via de regra, superam os benefícios a serem alcançados.

Ademais, em relação aos riscos da contratação, estes podem ser mitigados com a inserção de medidas preventivas e corretivas no próprio termo de referência da contratação, que deverá ser encaminhado ao futuro contratado para ciência e concordância.

Assim sendo, acaso não se enquadre na hipótese acima delimitada, deverá ser a contratualização ser formalizada mediante instrumento jurídico contratual.

Para tanto, já se junta em anexo minuta contratual, a qual encontra-se analisada juridicamente quanto ao controle prévio de legalidade.

5. Conclusão

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, tratando-se de contratação de serviços por prestador exclusivo, opina-se pela viabilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de contratação, de acordo com o art. 74, inciso II, da lei federal nº 14.133/2021, para CONTRATAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO DA BANDA "COLLO DE MENINA", PARA APRESENTAR-SE, DURANTE EVENTO, A SER REALIZADO NO DIA 31 DE DEZEMBRO DE 2026, NO MUNICIPIO DE JOSÉ DA PENHA-RN.

De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos órgãos competentes da entidade contratante.

Cumpre anotar que o "parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa". (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

É o parecer.

Isto posto, submeto a presente manifestação à apreciação superior.

José da Penha – RN, 05 de novembro de 2026

JUCIER DE OLIVEIRA JUNIOR
ASSESSOR JURÍDICO
OAB – RN 21.846