

Parecer 554/2025

De: Maria S. - PGM-ASS-JUR-JUCILENE

Para:

Data: 27/06/2025 às 11:24:14

Setores envolvidos:

PGM-ASS-JUR-JUCILENE

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico em anexo

—

Maria Jucilene dos Santos Souza

Assessora de Assuntos Jurídicos

Anexos:

PARECER_JURIDICO.pdf

Ref.: Memorando/CI 41.967/2025

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade de licitação

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DO SETOR ARTÍSTICO POR CONTRATAÇÃO DIRETA. ARTIGO 74, II, DA LEI Nº 14.133/2021. DECRETOS MUNICIPAIS 130/2023 E 131/2023. EXAME JURÍDICO-FORMAL. PARECER. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Assessoria Jurídica, formulada pela Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, em face do contido no **artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021**, visando a análise e manifestação acerca da possibilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de licitação, com o escopo de formalizar a **contratação da empresa RN DOS SANTOS PRODUÇÕES MUSICAIS (CNPJ 96.852.264/0001-42)**, visando a **prestação dos serviços artístico/musical da atração “RAIMUNDINHO DO ACORDEON” durante as comemorações da “MISSA DO VAQUEIRO – ORLA DE PETROLINA” da cidade de Petrolina**, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação - SEDETUR, com base nas disposições do **artigo 74, Inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021**, conforme Termo de Autuação do Processo Administrativo juntada aos autos (**despacho 14 do Memorando/CI 41.967/2025**).

Os autos foram distribuídos para análise e emissão de parecer, em conformidade com a respectiva solicitação, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos acostados ao **despacho 15 do Memorando/CI 41.967/2025**, no que interessa à presente análise:

- 1- Documento de Formalização da Demanda;
- 2- Termo de Referência;
- 3- Bloqueio orçamentário;
- 4- Autuação do Processo Administrativo; e
- 5- Solicitação de Parecer Jurídico.

O Órgão demandante apresentou justificativa no Documento de Formalização da Demanda e no Termo de Referência, acostados, respectivamente, ao **despacho inicial** e ao **despacho 1 do Memorando/CI 41.967/2025**, inclusive no que tange à razão da escolha do contratado e quanto ao preço da contratação pretendida.

É possível inferir do caso *sub examine*, consoante as referidas justificativas, que o referido profissional do setor artístico é consagrado pela crítica especializada e pela opinião pública, cuja contratação dar-se-á por meio de empresário exclusivo.

Em que pese a juntada de contrato de exclusividade, observa-se que a contratação será diretamente com o profissional artista, estando este se utilizando da sua pessoa jurídica para fins de celebrar a avença com o Poder Público.

Infere-se ainda, que o profissional do setor artístico **RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS (CPF 144.318.825-53)** se utiliza de “nome artístico”, pseudônimo de conotação profissional, qual seja, **“RAIMUNDINHO DO ACORDEON”**.

É o que cumpre relatar.

II – DA APRECIACÃO JURÍDICA

Em razão da solicitação de parecer jurídico foram os autos encaminhados a esta Assessoria Jurídica, na forma do **art. 53, da Lei 14.133/2021**. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno e prévio da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento, especificamente na demonstração formal do atendimento dos requisitos exigidos, em consonância com **art. 72, III, da Lei 14.133/2021** e o **art. 6, III, do Decreto Municipal 131/2023**.

Assim, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, sobretudo por já constar nos autos a determinação para contratação por via de inexigibilidade, pela autoridade administrativa, antes mesmo da presente manifestação jurídica, pelas razões expostas nos artefatos acostados aos autos, quais sejam, Documento de Formalização da Demanda e Termo de Referência.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantitativos, escolha do artista, requisitos para a contratação, *e.g.*, a sua consagração, bem como, a avaliação do valor da contratação, tenham sido regularmente analisados e, por conseguinte, determinadas pelo setor competente do Órgão demandante, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, haja vista tratar-se da discricionariedade do Órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

Por conseguinte, e por zelo, no desempenho da função de assessoramento, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta, a responsabilidade.

Os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público. (Acórdão TCU nº 1234/2008-Plenário)

Outrossim, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos,

nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a 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.

Nas lições de Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira e Paulo Rocha, na obra “Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada”, 2º ed. rev., atual. e ampl., Editora JusPodivm:

No sistema da Lei 14.133/2021, não há indicativo dos pareceres jurídicos serem vinculativos, apesar de obrigatórios. Isso mostra que o parecer deve ser apresentado, no entanto, a autoridade não é obrigada a segui-lo, desde que o faça de forma fundamentada. (Carvalho, Matheus, *et al*, 2022, pág. 304)

Passamos a análise jurídica.

II.I. Da hipótese de inexigibilidade de licitação

Sabe-se que a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração Pública. 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 Constituição Federal de 1988**.

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 Pública. Senão vejamos:

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.

Por sua vez, a **Lei Federal nº 14.133/2021** estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (**art. 1º**), elencando em seu **artigo 74**, de forma exemplificativa, hipóteses de inexigibilidade de licitação, ou seja, casos em que a licitação é inviável, afastando a licitação para atender o interesse público.

Nesse passo, nos termos do aludido diploma legal, torna-se possível a contratação direta em razão da inexigível licitação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Vejamos:

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. (g.n.)

II.II. Das Razões da escolha do contratado (Art. 72, VI, Lei 14.133/2021 e Art. 6º, VI, Decreto Municipal 131/2023) e inviabilidade de competição (Art. 74, caput, Lei 14.133/2021)

Consoante redação do **art. 74, II, da Lei Federal nº 14.133/2021**, se faz possível a contratação direta (sem licitação) de profissional do setor artístico, desde que atendidos os seus requisitos, repise-se:

- a) ser o artista consagrado, seja pela crítica especializada, seja pela opinião pública; e
- b) a contratação do artista ser formalizada diretamente com este ou mediante representação de terceiro a título de representante exclusivo (“empresário exclusivo”).

Assim, restando impossibilitada a contratação do artista diretamente com este, a **Lei 14.133/2021** autoriza que a referida contratação, seja formalizada mediante representação, desde que observado o §2º do seu **art. 74**, ou seja, o referido representante, a título de “empresário”, deverá possuir, comprovadamente, por meio de contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico.

O **Decreto Municipal nº 131/2023** regulamenta os processos de contratação direta por Inexigibilidade de que trata a **Lei Federal nº 14.133/2021**, no âmbito da Administração Pública Municipal de Petrolina-PE, estabelecendo que, para fins de habilitação serão exigidas, exclusivamente, as condições de que dispõe a lei, *in verbis*:

Art. 8º. Para habilitação do fornecedor serão exigidas, exclusivamente, as condições de que dispõe a Lei nº 14.133, de 2021.

(...)

§2º. **Comprovação, por documentação idônea, da exclusividade permanente e contínua da representação, no País ou em Estado específico, sem limitação a evento ou local específico, na hipótese de contratação de profissional do setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, diretamente ou por meio de empresário exclusivo.** (g.n.)

Desse modo, podemos concluir que nos casos de intermediação da contratação por meio do “empresário”, deverá, com fulcro no §2º, **art. 74, Lei 14.133/2021 c/c §2º, art. 8º, Decreto Municipal 131/2023**, ser observado três requisitos:

- a) a representação ser comprovada por meio de documento idôneo (“contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade”);
- b) a exclusividade comprovada deverá ser “permanente e contínua”, podendo se limitar ao território nacional – um único empresário exclusivo no Brasil, com quem a Administração Pública contratará – ou a um território estadual específico – o empresário específico do Estado em que se localiza o ente público contratante; e
- c) o documento que demonstre a exclusividade permanente e contínua não se restrinja “a evento ou a local específico”.

Pela análise do tanto disposto acima, identificam-se requisitos essenciais para que seja **caracterizada a inviabilidade de competição**, os quais devem ser destacados no presente procedimento de contratação fundada na inexigibilidade de licitação do **art. 74, II, da Lei 14.133/2021**. **Assim como em qualquer caso de licitação inexigível, a inviabilidade de competição deve estar presente no caso concreto para que se viabilize a contratação direta.**

Nesse viés, é importante destacar que, para a análise em questão a excepcionalidade da regra pela inviabilidade de competição se respalda pela individualidade do artista, o que impossibilita a adoção de critérios objetivos para uma seleção licitatória capazes de atender as necessidades da Administração diante da subjetividade dos atributos intrínsecos presentes nas diversas performances dos profissionais da arte e da cultura.

É o que leciona os nobres doutrinadores Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira e Paulo Rocha, na obra “Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada”, 2º ed. rev., atual. e ampl., Editora JusPodivm:

A hipótese de inexigibilidade diz respeito à lógica trazida da ausência de objetividade na seleção do objeto. Se o artista é consagrado pela crítica especializada ou pelo público, é inviável competição, pois não haverá critério objetivo para tanto. Nesse sentido, a lição de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2010, P. 358):

Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.

Dessa maneira, para a realização de shows, o Poder Público pode contratar os artistas consagrados, sendo inviável a licitação. (Carvalho, Matheus, *et al*, 2022, págs. 308 e 309)

Diante da compreensão de que a discricionariedade na escolha pelo gestor não representa mera liberalidade, é oportuno reiterar que os atos da Administração Pública devem ser devidamente motivados, apontados os fundamentos que justificam a opção daquele profissional, em específico, inclusive em detrimento de alternativas disponíveis e à luz da compatibilidade entre a espécie de trabalho artístico a ser contratado e a finalidade cultural específica do evento.

Sobre a comprovação da consagração, transcreve-se o seguinte trecho de obra de Jacoby Fernandes, *et al* (Contratação Direta Sem Licitação. 11ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021):

É óbvio que não se pretende que o agente faça juntar centenas de recortes de jornal, por exemplo, sobre o artista, mas que indique sucintamente por que se convenceu do atendimento desse requisito para promover a contratação direta, como citar o número de discos gravados, de obras de arte importantes, referência a dois ou três famosos eventos. No mundo com predominância da divulgação por meios de comunicação à distância e virtual, a comprovação ficou bastante simplificada. (FERNANDES, Jacoby, et al, 2021, p. 130)

Cabe, ainda, destacar que a contratação de artista por inexigibilidade de licitação pode ocorrer em relação jurídica direta com o próprio profissional ou por meio de empresário exclusivo. Caso o contrato seja firmado diretamente com o artista, os documentos hábeis a instruir o procedimento serão relativos ao artista. Entretanto, na hipótese de o artista se fazer representar por empresário exclusivo, a formalização da contratação deverá se ater aos regramentos estabelecidos pela lei.

Em assim sendo, não poderá o gestor realizar contratações arbitrárias impondo suas preferências. Assim, assevera-se que para a legalidade da contratação fundada nesta hipótese de contratação direta por inexigibilidade devem ser devidamente observados e preenchidos todos os requisitos e formalidades legais, inclusive, para fins de formalização do contrato, o legislador esclarece o significado da expressão “empresário exclusivo”, consoante dicção do **§2º do art. 74 da Lei 14.133/2021**.

Observa-se a juntada de documento que indica a exclusividade da representação por empresário do profissional do setor artístico, acompanhado do respectivo contrato, que comporta, as seguintes informações: cláusulas de duração contratual, de abrangência territorial da representação e do seu percentual (**despacho 12 do Memorando/CI 41.967/2025**), bem como, a juntada de documentação destinada a comprovar a consagração do artista pela crítica especializada e/ou pela opinião pública (**despacho 2 do Memorando/CI 41.967/2025**).

Em que pese a juntada do referido contrato de exclusividade, observa-se que a contratação dar-se-á diretamente com o profissional artista, considerando que este está se utilizando da sua pessoa jurídica, constituída como “Empresário (Individual)”, conforme documentos da constituição da empresa e o comprovante de inscrição no CNPJ juntados aos autos (**despacho 2**), para fins de celebração da avença com o Poder Público.

O empresário individual é a pessoa física que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços, conforme definido no **artigo 966 do Código Civil**. Nada obstante quem exerce profissão artística não ser considerado empresário, este assim poderá ser considerado quando, o exercício da profissão constituir elemento de empresa (**art. 966, parágrafo único**), devendo para tanto realizar a sua inscrição junto ao Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, em conformidade com as disposições do **art. 967 do Código Civil**.

Trata-se de uma das formas mais simples de formalização de um negócio, onde o empreendedor atua sozinho, sem sócios. Nesta modalidade, não há separação patrimonial entre a pessoa física e a atividade empresarial, o que significa que o empresário responde ilimitadamente pelas dívidas contraídas no exercício da empresa com todo seu patrimônio pessoal.

Sobre a matéria esclarece o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMPRESÁRIO INDIVIDUAL. REDIRECIONAMENTO. 1. A controvérsia cinge-se à responsabilidade patrimonial do empresário individual e as formalidades legais para sua inclusão no polo passivo de execução de débito da firma da qual era titular. 2. O acórdão recorrido entendeu que o empresário individual atua em nome próprio, respondendo com seu patrimônio pessoal pelas obrigações assumidas no exercício de suas atividades profissionais, sem as limitações de responsabilidade aplicáveis às sociedades empresárias e demais pessoas jurídicas. 3. **A jurisprudência do STJ já fixou o entendimento de que "a empresa individual é mera ficção jurídica que permite à pessoa natural atuar no mercado com vantagens próprias da pessoa jurídica, sem que a titularidade implique distinção patrimonial entre o empresário individual e a pessoa natural titular da firma individual"** (REsp 1.355.000/SP, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 20/10/2016, DJe 10/11/2016) e de que **"o empresário individual responde pelas obrigações adquiridas pela pessoa jurídica, de modo que não há distinção entre pessoa física e jurídica, para os fins de direito, inclusive no tange ao patrimônio de ambos"** (AREsp 508.190, Rel. Min. Marco Buzzi, Publicação em 4/5/2017). 4. Sendo assim, o empresário individual responde pela dívida da firma, sem necessidade de instauração do procedimento de desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do CC/2002 e arts. 133 e 137 do CPC/2015), por ausência de separação patrimonial que justifique esse rito. 5. O entendimento adotado pelo Tribunal de origem guarda consonância com a jurisprudência do STJ, o que já seria suficiente para se rejeitar a pretensão recursal com base na Súmula 83/STJ.[...] 8. In casu, o recorrente não se desincumbiu do ônus de demonstrar que os casos comparados tratam da mesma situação fática: empresário individual. Ao

**COM TRABALHO,
A GENTE VIVE MELHOR**

revés, limitou-se a transcrever ementas e trechos que versam sobre sociedade empresarial cuja diferença em relação ao caso dos autos foi suficientemente explanada neste julgado. 9. Recurso Especial não conhecido. (STJ - REsp: 1682989 RS 2017/0144466-0, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/09/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/10/2017)

Aduz o Órgão demandante, em seu Termo de Referência (**despacho 1 do Memorando/CI 41.967/2025**):

1.1 - O objeto é a contratação por Inexigibilidade da empresa **RN DOS SANTOS PRODUÇÕES MUSICAIS**, inscrita no CNPJ no **96.852.264/0001-42**, representante exclusivo da atração **RAIMUNDINHO DO ACORDEON**, haja vista que a Lei 14.133/21 estabelece em seu art. 74º, que é inexigível Licitação sempre que houver inviabilidade de competição. Chega-se a esta conclusão, levando-se em conta que a arte não segue métodos e não é objetiva, não podendo comparar uma prática/atuação neste seguimento com outra.

1.2 - A contratação do artista, destaque no cenário musical atuante, conhecido e consagrado pelos munícipes de Petrolina e seus visitantes, faz-se necessária para composição das apresentações do evento **MISSA DO VAQUEIRO**, realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação - SEDETUR.

(...)

1.3.1 - A contratação compreende as respectivas especificações descritas na tabela acima, a escolha da banda decorre da sua consagração perante a crítica especializada e, principalmente, opinião pública, visando atrair diversos participantes para o evento, contribuindo para divulgação e valorização do município, assim com enaltecendo os artistas regionais.

(...)

4.0 - JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

4.1 - A contratação se justifica pela necessidade de compor o evento **MISSA DO VAQUEIRO**, do município de Petrolina-PE, com apresentações de acordo com o gosto popular e local. Fora selecionado a atração **RAIMUNDINHO DO ACORDEON** para contratação, perante sua consagração no cenário do segmento musical ao qual atua, tanto referente à crítica especializada quanto a opinião pública. (SIC)

Assim, observa-se que o Órgão demandante justifica a necessidade da contratação, aduzindo que a razão da escolha do artista a ser contratado decorre da sua consagração perante a crítica especializada e pela opinião pública, consoante expresso no **Documento de Formalização de Demanda** e no **Termo de Referência** acostado aos autos, respectivamente, no despacho inicial e despacho 1.

II.III. Da justificativa de preço (Art. 72, VII, Lei 14.133/2021 e Art. 8º, VII, Decreto Municipal 131/2023) e estimativa da despesa (Art. 14, V, Decreto Municipal 130/2023, Art.

72, II, Lei 14.133/2021 c/c 23, §4º, da Lei 14.133/2021 e Art. 6º, II, Decreto Municipal 131/2023 c/c art. 7º, §1º, da IN CGM 003/2022 e IN 65/2021)

No caso *in concreto*, o Órgão demandante alega que o direito de exclusividade da atração artística é da empresa **RN DOS SANTOS PRODUÇÕES MUSICAIS**, inscrita no CNPJ sob o nº 96.852.264/0001-42, cujo valor pela prestação dos serviços artísticos (show) da atração “**RAIMUNDINHO DO ACORDEON**” corresponde ao montante de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), aduzindo em seu Documento de Formalização da Demanda (**despacho inicial**), bem como, em seu Termo de Referência (**despacho 1**):

4.0 - JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

(...)

Considerando que o preço apresentado na proposta de orçamento de **RAIMUNDINHO DO ACORDEON** está em consonância com a realidade hora praticada no mercado, através de comprovação de apresentações já realizadas, e sendo o seu serviço perfeitamente adequado às necessidades do Município.

Segue justificando o Órgão demandante em seu Termo de Referência (**despacho 1 do Memorando/CI 41.967/2025**):

5.0 - JUSTIFICATIVA DE PREÇO

5.4 - O valor referente à apresentação artística (show) do artista **RAIMUNDINHO DO ACORDEON**, é de R\$ 14.000,00 (Catorze mil reais). Fica sob a responsabilidade da Contratante o fornecimento de Palco, Sonorização e Iluminação para realização da atividade, e os demais termos encaminhados na proposta.

5.5 - Por tratar-se de atividade de cunho cultural e artística, onde cada artista apresenta particularidades, e custos relacionados a estas, de forma diferenciada, torna-se difícil a comparação deste tipo de serviço. Desta forma, para efeito de verificação da razoabilidade do valor da contratação foi solicitado comprovação de que a proposta enviada encontra-se em condições e preços vantajosos à Administração. Para tanto, fora encaminhado comprovações, através de contratos, notas ou recibos com os valores cobrados pela realização de shows em outras localidades, a fim de justificar o valor do serviço. (SIC)

O processo de contratação em tela é fundado na inviabilidade de competição, devendo a justificativa de preço - exigida pelo **art. 72, VII, da Lei 14.133/2021** - da contratação do profissional do setor artístico ser com base nos valores praticados por este em outras contratações. É o que se extrai do **art. 23, §4º, da Lei 14.133/2021**.

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.** (g.n.)

Ademais, a **Lei 14.133/2021** autoriza que nas contratações realizadas por Municípios, **desde que não envolvam recursos da União**, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput do artigo 23, **poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo** (art. 23, §3º).

Outrossim, a **Instrução Normativa nº 03, de 09 de dezembro de 2022**, da Controladoria Geral do Município de Petrolina, estabelece procedimentos e diretrizes para realização de pesquisa de preços para contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta, estabelecendo em seu **art. 7º, §1º**, que a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, **mediante a 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**.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, **comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas**. (Acórdão 1565/2015-Plenário)

A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a **comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados**, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. (Acórdão 2993/2018-Plenário)

A realização de cotação de preços junto a potenciais prestadores dos serviços demandados, a fim de justificar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado, afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição. (Acórdão 2280/2019-Primeira Câmara)

Ademais, tendo em vista que a inviabilidade de competição é pressuposto da inexigibilidade de licitação amparada no **artigo 74, II, da Lei nº 14.133/2021**, a justificativa do preço exigida no **art. 72, VII, da Lei 14.133/2021**, deve pautar-se na demonstração dos valores pactuados em contratações anteriores do próprio profissional do setor artístico, em conformidade com o **art. 23, §4º, da Lei 14.133/2021** e **art. 7º, §1º, da IN CGM 003/2022**.

Em assim sendo, observa-se a juntada de documentos destinados à comprovação que o preço pretendido para a contratação em tela, é compatível com o praticado pelo profissional do setor artístico em contratações anteriores, conforme **despachos 2 do Memorando/CI 41.967/2025**, corroborando com as justificativas formuladas pelo Órgão demandante, contidas no Documento de Formalização de Demanda (**despacho inicial**) e Termo de Referência (**despacho 1**).

Assim, observa-se que o Órgão demandante justifica a compatibilidade do valor a ser pago pela respectiva apresentação aos praticados pelo profissional no mercado artístico em eventos semelhantes, consoante expresso no **Documento de Formalização de Demanda** e no **Termo de Referência** acostado aos autos, respectivamente, no **despacho inicial** e **despacho 1**.

II.IV. Aspectos gerais das contratações diretas

Feita tal explanação, a princípio, cumpre esclarecer que as contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da **Lei Federal nº 14.133/2021**, com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído (**Decreto Municipal nº 130/2023**), além de observadas as disposições do **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**, e ainda, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de

funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável (**art. 4º do Decreto Municipal nº 130/2023**).

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser realizadas de acordo com as disposições da **Lei Federal nº 14.133/2021**, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto (**art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023**).

Enquanto instrução da contratação, nos termos do **Decreto Municipal nº 130/2023**, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I - Formalização da demanda;
- II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
- III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
- IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;
- V - Realização da estimativa de despesas;
- VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;
- IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa

Nas hipóteses de contratações diretas, em conformidade com as disposições do **artigo 41 do Decreto Municipal nº 130/2023**, os respectivos processos deverão ser instruídos em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do **art. 72, da Lei nº 14.133/2021**, e as contidas no **Decreto Municipal nº 131/2023**, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados às circunstâncias do caso concreto.

No caso em apreço, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização do processo administrativo, devendo este ser instruído conforme dispõe o **art. 6º do Decreto Municipal nº 131/2023**, alterado pelo **Decreto Municipal nº 005/2024**, a saber:

Art. 6º. O procedimento de inexigibilidade de licitação será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

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, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e da Instrução Normativa nº 03, de 09 de Dezembro de 2022, da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE.

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 de escolha do contratado;

VII - Justificativa de preço, se for o caso; e

VIII - Autorização da autoridade competente.

II.V. Da regularidade processual e artefatos do planejamento

Observa-se que houve a abertura do **Processo Administrativo nº 231/2025**, consoante **Termo de Autuação** juntado aos autos (**despacho 14 do Memorando/CI 41.967/2025**), para processamento da **Inexigibilidade de Licitação nº 125/2025**, com fundamento legal no **art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**, apontando ainda, a dotação orçamentária destinada a amparar a despesa.

O referido processo está instruído com o Documento de Formalização de Demanda (DFD), devidamente assinado pela autoridade administrativa ordenadora de despesas (Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico Turismo e Inovação) fora acostado ao **despacho inicial do Memorando/CI 41.967/2025**.

Além do Documento de Formalização da Demanda, consta anexado aos autos o respectivo Termo de Referência (**despacho 1**), devidamente aprovado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico Turismo e Inovação (Ordenador de Despesas). Ambos os documentos são destinados ao atendimento do tanto exigido no **art. 6º, I, do Decreto Municipal nº 131/2023**, alterado pelo **Decreto Municipal nº 005/2014**.

O Termo de Referência é elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação no Estudo Técnico Preliminar (**artigo 6º, XX, da Lei Federal nº 14.133/2021**). Cabe esclarecer 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 (**art. 6º, XX, Lei 14.133/2021**). Contudo, não foi localizado o Estudo Técnico Preliminar nos autos.

Dito isto, se faz oportuno salientar que, conforme **art. 6º, §2º, do Decreto Municipal 131/2023** (alterado pelo **Decreto Municipal 005/2024**), é facultativa a apresentação do Estudo Técnico Preliminar quando a contratação é com base no seu **art. 5º, II**, conforme abaixo transcrito:

Art. 5º É inexigível a Licitação quando inviável a competição, em especial nas seguintes hipóteses, conforme Art. 74, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:
(...)
II – Contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
(...)
Art. 6º (...)
(...)
§2º Fica facultada a apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas hipóteses dos incisos I, II, III e V do art. 5º deste Decreto. (g.n.)

É possível inferir no caso *sub examine*, que a autoridade administrativa dispensou o Estudo Técnico Preliminar, em conformidade com o **item 3 do Termo de Referência (despacho 1 do Memorando/CI 41.967/2025)**, apresentando as justificativas quanto a necessidade da contratação, expressamente, no Documento de Formalização da Demanda e no Termo de Referência, ambos os documentos acostados aos autos, em observância ao princípio da motivação.

Dessa forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada.

Em se tratando do Plano de Contratações Anual, cumpre esclarecer que aduz o Órgão demandante no **item 2.2. do seu Termo de Referência**, acostado ao **despacho 1 do Memorando/CI 41.967/2025**, que a “contratação está previsto no Plano de Contratações Anual de 2025”, conforme detalhamento apresentado, sendo a informação validada pelo setor competente, consoante o **despacho 11**.

Convém registrar que o **artigo 12 do Decreto Municipal 132/2023**, prevê que na execução do Plano de Contratações Anual, incumbe à Divisão de Planejamento a verificação de que a demanda está contemplada na listagem do Plano vigente.

II.VI. Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária (Art. 14, VII, Decreto Municipal 130/2023). Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (Art. 72, IV, Lei 14.133/2021 e Art. 6º, IV, Decreto Municipal 131/2023)

Como é cediço, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração Pública, sendo vedada a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (**art. 167, II, da CRFB/88**).

A existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras, consoante estabelece a **Lei nº 14.133/2021**, *in verbis*:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita (...) **sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação**, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (g.n.)

Em atenção ao referido comando legal, o **art. 14, VII, Decreto Municipal nº 130/2023** determina a verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária previamente à realização da contratação e o **art. 72, IV, Lei 14.133/2021** prevê a necessidade da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Assim, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar a despesa pretendida pela Unidade Gestora 1 – Prefeitura Municipal de Petrolina, conforme faz prova o

Aviso de Movimentação – Bloqueio de despesa (Sequência 722400, no valor de R\$ 14.000,00) acostado ao Despacho 8 do Memorando/CI 41.967/2025, restando atendido o art. 6, IV, do Decreto Municipal nº 131/2023 (“Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido”), devendo, contudo, no processamento da referida despesa, observar as normas contábeis e financeiras para o exercício de 2025, especialmente as disposições da **Lei 4.320/64**.

II.VII. Da comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, V da Lei 14.133/2021 e Art. 6º, V, Decreto Municipal 131/2023)

Com relação aos documentos destinados à habitação da contratada, cabe consignar que deve ser observado os **artigos 62 ao 70 da Lei Federal nº 14.133/2021**. É imperioso destacar que deverá ser verificado pela Administração quanto a necessidade ou não da comprovação da qualificação econômico-financeira, conforme disposto no **art. 69, da Lei 14.133/2021**, e ainda, quanto aos documentos que comprovam a qualificação técnica (profissional e/ou operacional) exigíveis, coadunando com o objeto da avença, em observância ao **art. 67 da Lei 14.1333/2021**.

Cumprir frisar que deve o órgão assessorado exigir como qualificação técnica e econômica somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, consoante **art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988**, cabendo a devida avaliação, por parte da Administração, quanto a complexidade da futura contratação para fins de estabelecer as condições de habilitação.

Acrescenta-se ainda, que conforme **art. 5º do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023**, o Estudo Técnico Preliminar será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento, observado o seu **art. 2º, §1º**, podendo, contudo, os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente, **desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado**, devendo ser observado que área técnica é o “agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de

necessidades de mesma natureza” (art. 2º, V e §1º, do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023).

Desse modo, considerando a dispensa do Estudo Técnico Preliminar, na forma do item 3 do Termo de Referência (**despacho 1 do Memorando/CI 41.967/2025**), infere-se que o Termo de Referência fora elaborado pelo requisitante – agente detentor de conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado -, após a competente análise quanto a viabilidade da contratação, considerando o interesse público envolvido e a sua melhor solução, consoante **art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021**, sendo este responsável por promover a agregação de valor e a compilação de necessidades inerentes à natureza da demanda, consubstanciado no referido artefato de planejamento da contratação.

Nos termos do **art. 4º, do Anexo V, do Decreto Municipal 130/2023**, a indicação do servidor ou comissão de servidores, como fiscal de contrato, caberá ao Órgão demandante, devendo ser expressa no Termo de Referência ou Projeto Básico, considerados, dentre outros, a capacidade do servidor para o desempenho das atividades (**art. 5º, IV**). Assim, consta no bojo do referido artefato o fiscal designado.

Nos termos do **art. 7º da Lei 14.133/2021**, cabe à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da referida lei. Assim, para fins de condução dos procedimentos de contratação direta em tela, consta documentos acostados ao **despacho 14**.

Na análise da habilitação, poderá, além das diligências na forma dos **incisos do caput do art. 21, do Decreto Municipal 130/2023**, realizar consultas, de forma direta, em sítios oficiais de órgãos e entidades cujos atos gozem de presunção de veracidade e fê pública, constituindo os documentos obtidos como meio legal de prova.

Cumprir pontuar que a habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada (**art. 66 da Lei Federal nº 14.133/2021**), enquanto a habilitação

fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos atinentes a pessoa jurídica, conforme incisos do **artigo 68 da Lei 14.133/2021**.

Nesse particular, observa-se que a empresa RN DOS SANTOS PRODUÇÕES MUSICAIS possui regularidade fiscal demonstrada, tendo apresentado na ocasião as certidões negativas (ou positiva com efeito de negativa)/regularidade para com os tributos federais, para com a Dívida Ativa da União, FGTS, tributos estaduais, tributos municipais, contribuições sociais e obrigações trabalhistas, bem como, apresentou a declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, não havendo empecilho em contratar com o Poder Público Municipal, no que tange a sua regularidade fiscal, social e trabalhista.

II.VIII. Da Minuta do Contrato

Salienta-se que, o instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas hipóteses contidas no **art. 95 da Lei 14.133/2021**, quais sejam, dispensa de licitação em razão de valor (**inciso I**) ou 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 (**inciso II**), sendo que no presente caso não se enquadra nas referidas exceções.

A regra contida no bojo do art. 89 da Lei nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. §1º. Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. § 2º. Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

O **artigo 92, da Lei nº 14.133/2021**, elenca nos respectivos incisos as cláusulas necessárias para a formalização do instrumento contratual. Portanto, observa-se que a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na NLLC.

III- DA CONCLUSÃO

Isto posto, tomando por base as justificativas apresentadas e os documentos acostados ao processo, infere-se pela presença dos requisitos condicionantes para caracterizar a inviabilidade de competição para tal contratação direta, de caráter cumulativo, sendo eles, a consagração do profissional do setor artístico, sendo a contratação pretendida diretamente com este, mediante a sua pessoa jurídica. Outrossim, observa-se a justificativa do preço pautada na demonstração dos valores pactuados em contratações anteriores do próprio profissional do setor artístico.

Em razão do permissivo legal, nos limites da análise jurídica, consoante demonstração da realização da fase preparatória, seguindo as suas etapas, bem como, do atendimento dos requisitos exigidos para que seja caracterizada a inviabilidade de competição, **OPINO** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contratação, com fulcro no **art. 74, II, da Lei 14.133/2021**, desde que observadas as orientações contidas no presente arrazoado, dentre elas, no que tange à autorização da autoridade competente para fins de formalização da contratação pretendida e exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, nos termos do **art. 37, XXI, da Constituição Federal**.

Ressaltamos que, considerando o caráter meramente opinativo do presente parecer, fica a decisão sobre a autorização da contratação direta submetida à deliberação da autoridade competente, no âmbito da discricionariedade da Administração Pública.

Por conseguinte, em caso de decisão administrativa no sentido de formalizar eventual contrato oriundo da presente inexigibilidade de licitação, por zelo, alertamos a autoridade administrativa que esta deve se certificar, previamente, quanto a regularidade fiscal, social e trabalhista do proponente, se este pode contratar com o Poder Público Municipal, além de consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo, em conformidade com as disposições do **art. 91, §4º, da Lei 14.133/2021**.

**COM TRABALHO,
A GENTE VIVE MELHOR**

Por fim, ressaltamos que, o ato que autoriza a contratação direta deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do Município de Petrolina, consoante **art. 6º, §1º, do Decreto Municipal nº 131/2023**, alterado pelo **Decreto Municipal nº 005/2024**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

(datado e assinado eletronicamente)

Maria Jucilene dos Santos Souza

Assessora de Assuntos Jurídicos



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: DFBD-6FBD-9740-31F7

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



MARIA JUCILENE DOS SANTOS SOUZA (CPF 066.XXX.XXX-65) em 27/06/2025 11:25:23 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/DFBD-6FBD-9740-31F7>