



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Jaboatão dos Guararapes/PE, 02 de maio de 2025.

Parecer de Controle de Conformidade nº 104/2025 – GEGOV

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE APRESENTAÇÕES ARTÍSTICAS PARA AS FESTIVIDADES DE CELEBRAÇÃO DO ANIVERSÁRIO DA CIDADE DO JABOATÃO DOS GUARARAPES DO ANO DE 2025. ART. 74, II, DA LEI Nº. 14.133/2021. LEGALIDADE. POSSIBILIDADE.

Trata-se de processo administrativo oriundo da Secretaria Executiva de Cultura, esportes e lazer, autuado sob nº 089.2025.INEX.056.EPC-SDE, para a contratação direta, mediante inexigibilidade, cujo objeto consiste na contratação do serviço de apresentações artísticas para as festividades de celebração do aniversário da cidade do Jaboatão dos Guararapes/PE, entre os dias 03 e 04 de maio de 2025, nos termos do art. 74, II, da Lei nº 14.133/2021, do art. 8º, do Decreto Municipal nº 33, de 28 de fevereiro de 2025, e de demais normativos municipais.

Os artistas contratados foram destrinchados em uma planilha anexada ao Termo de Referência, sendo eles:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

ANEXO I -

PROponente	CPF/CNPJ	Artista/Atração	Local	Data	Valor
WM PRODUÇÕES LTDA	11.224.273/0001-36	REBELDES DO SAMBA	CORTEJO - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 10.000,00
WM PRODUÇÕES LTDA	11.224.273/0001-36	FLABELO DO AMOR	CORTEJO - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 6.500,00
NACAO DO MARACATU AURORA AFRICANA	06.074.201/0001-10	NAÇÃO DO MARACATU AURORA AFRICANA	CORTEJO - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 12.000,00
ECLIPSE - PROMOÇÕES E EVENTOS LTDA	51.737.756/0001-59	NANDO RAMOS	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 5.000,00
T.M. DIAS PRODUÇÕES ARTÍSTICAS	41.256.317/0001-70	TOCHA	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 60.000,00
THIAGO GRAVAÇÕES SERVIÇOS DE PROMOÇÕES ARTÍSTICAS LTDA	43.453.655/0001-28	TROIA	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 50.000,00
BREGA INN FUNK LTDA	39.345.174/0001-21	DEDE A+ DE 1000	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	03/05/2025	R\$ 25.000,00
A BARCA MALUKA PRODUCOES LTDA	11.040.942/0001-10	A BARCA MALUKA	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	04/05/2025	R\$ 40.000,00
MULTI GRAFE PRODUCOES LTDA ME	14.731.957/0001-12	NOVINHO DA PARAÍBA	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	04/05/2025	R\$ 60.000,00
TOME XOTE EDITORA DE MUSICA LTDA	13.091.140/0001-64	DORGIVAL DANTAS	POLO SHOW - MONTE DOS GUARARAPES	04/05/2025	R\$ 200.000,00
M J DE LEMOS FERREIRA	53.416.147/0001-23	GEL E SEUS MANOS	POLO JABOATÃO - CENTRO	03/05/2025	R\$ 20.000,00
FK PRODUÇÕES LTDA	35.789.566/0001-29	DENISE LIMA	POLO JABOATÃO - CENTRO	03/05/2025	R\$ 60.000,00
RAPHAELA SANTOS PRODUCOES LTDA	35.442.671/0001-97	RAPHAELLA SANTOS	POLO JABOATÃO - CENTRO	04/05/2025	R\$ 250.000,00
FK PRODUÇÕES LTDA	35.789.566/0001-29	PIKAPE DE LUXO	POLO JABOATÃO - CENTRO	04/05/2025	R\$ 50.000,00
ECLIPSE - PROMOÇÕES E EVENTOS LTDA	51.737.756/0001-59	SEDUTORA	POLO JABOATÃO - CENTRO	04/05/2025	R\$ 50.000,00
M J DE LEMOS FERREIRA	53.416.147/0001-23	LEO HALL	CLUBE DE SERVIDORES JABOATÃO	04/05/2025	R\$ 6.000,00

VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO: R\$ 904.500,00 (novecentos e quatro mil e quinhentos reais).

Nesse sentido, em consonância com os normativos municipais, bem como observada a Portaria nº 002/2025 - SDE, que institui a Equipe de Planejamento de Contratações – EPC/SDE, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Cultura e Esportes, foram confeccionados os documentos necessários à instrução da fase de planejamento da contratação, tais como Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Parecer Jurídico, todos devidamente elaborados e assinados pelos servidores responsáveis designados na Portaria SDE nº 002/2025.

Ademais, constam nos autos os documentos referentes à contratação dos artistas, consoante os requisitos de habilitação, jurídica, econômica e financeira constantes no Termo de Referência.

Nestas razões, passa-se a análise do presente.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

2.1 DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade e conformidade, na segunda linha de controle. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos de legalidade e conformidade, excluídos, portanto, **aqueles de natureza técnica**. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Neste sentido, é pertinente citar o Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

2.2 DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DE PROFISSIONAL DO SETOR ARTÍSTICO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DECORRENTE DE PROCESSO DE CREDENCIAMENTO PRÉVIO

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressalvou as hipóteses em que o gestor pode prescindir a seleção formal prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Deve ressaltar, que as referidas hipóteses encontram respaldo constitucional no art. 37, inciso XXI, da Magna Carta de 1988, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação, ressalvados os casos específicos na legislação.

É preciso esclarecer que, por prescrição constitucional e legal, ao optar pela contratação direta, deve o órgão responsável indicar claramente a sua motivação e fundamentá-la adequadamente.

Desta forma, observa-se que no presente caso, a pretensa contratação restou devidamente fundamentada pelo órgão demandante, nos termos do artigo. 74, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

[...]

§ 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.

Nota-se a presença da conjunção “ou” no art. 74, II, da Lei n. 14.133/2021, a qual demonstra a prescindibilidade da presença de ambas as formas de consagração do artista, bastando apenas uma.

Entretanto as expressões “crítica especializada” e “opinião pública” são conceitos indeterminados e subjetivos, o que certamente provoca controvérsias ainda maiores na análise de cada caso concreto.

Sobre o tema assim pontuou o professor Guilherme Carvalho:

(...) 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. (...)



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Atualmente, a questão ainda é mais embaraçada, em decorrência, principalmente, dos avanços e dispersão artísticos proporcionados pelas redes sociais.

No mesmo sentido, as considerações de Joel de Menezes Niebuhr sobre o tema:

Em terceiro lugar, o artista contratado deve ser consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Note-se que não é necessária a consagração pela crítica e pelo público: um ou outro já é o suficiente. Aliás, o gosto popular para as artes não é tão apurado quanto o da crítica especializada, pelo que é usual que artistas altamente reputados sejam desconhecidos do público. Na mesma linha, só que em sentido inverso, há artistas ovacionados pelo público e alvejados por impropérios por parte da crítica.

Conforme ensina o professor Ronny Charles, *“o pressuposto para que o profissional do setor artístico seja contratado, através de inexigibilidade licitatória, é a inviabilidade de se realizar uma escolha minimamente objetiva do serviço almejado, bem como o fato de ser pouco provável que um artista, consagrado pela opinião pública, submeta-se a um certame para sua contratação”*.

Neste sentido, o órgão demandante acostou aos autos documentos relativos à contratação que demonstram que o profissional do setor artístico a ser contratado atende ao requisito legal de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública.

2.2.1 DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA DO PREÇO PARA A CONTRATAÇÃO DE ARTISTA

A necessidade de justificativa de preços está prevista no art. 72, inciso VII, da Lei 14.133/2021, e, também pelo princípio da razoabilidade, a administração utiliza a verificação de notas fiscais emitidas por outros contratantes, haja vista que há de se verificar os preços praticados pelos mesmos artistas em outros eventos, em conformidade com o art. 23, §4 da mesma lei, *in verbis*:

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



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

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.

Nesse sentido, a Área Requisitante juntou aos autos notas fiscais de todos os artistas consagrados listados no Termo de Referência da contratação. As referidas notas precisavam ter menos de 1 ano de emissão, bem como não deveriam ser exclusivas de contratações feitas pelo do Município de Jaboatão dos Guararapes ou por contratações particulares.

Entretanto, da análise do processo, percebeu-se que, em alguns casos, notoriamente em se tratando de artistas locais, a obtenção de notas fiscais de outros entes públicos se tornou inviável.

Diante disso, esta Gerência solicitou ajustes, requerendo a juntada das referidas notas fiscais ou de justificativa pela não juntada.

Em resposta, a Área Requisitante anexou Justificativa Técnica com a listagem de 4 artistas que não conseguiram encaminhar notas fiscais conforme solicitado, e que terão o preço de contratação justificado pelos seguintes elementos:

1. A experiência prévia do artista em eventos de natureza similar, reconhecida pela comunidade artística local e regional, ainda que não documentada por emissão de notas fiscais recentes.
2. O valor proposto pelo artista está compatível com valores praticados pelo mercado local para artistas com notoriedade semelhante, conforme pesquisa preliminar realizada junto a profissionais e produtores culturais da região.
3. A importância cultural e o reconhecimento público do artista justificam a excepcionalidade da contratação, garantindo a qualidade artística e cultural necessária ao sucesso do evento promovido por esta Secretaria.

Assim, diante do atendimento aos ajustes solicitados, mediante a apresentação de justificativa técnica do preço para a contratação de certos artistas, não vislumbramos óbice ao prosseguimento da contratação.

Ressaltamos, entretanto, que a análise dos autos se restringe aos seus aspectos de legalidade e conformidade, excluídos aqueles de natureza técnica, restando o mérito das justificativas apresentadas sob responsabilidade da Área Requisitante.

2.3 DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

A Constituição Federal, em seu art. 167, incisos I e II, veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

No mesmo sentido, vejamos o disposto nos artigos 15 e 16 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Ao determinar indispensável a previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da licitação, teve o legislador o intento de evitar que obras, serviços e compras fossem licitados e/ou contratados pela Administração Pública e, posteriormente, não viessem a sequer serem iniciados ou concluídos por insuficiência de recursos para tanto, levando a Administração a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação ao interesse público.

Trata-se, pois, de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do erário.

Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho é categórico ao afirmar que *“qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.”*

Conforme exposto, no presente caso observa-se que foram acostadas aos autos a Nota de Bloqueio Orçamentário nº 062, emitida em 24/04/2025, respectivamente, no valor total de **R\$ 904.500,00 (novecentos e quatro mil e quinhentos reais)**, devidamente assinada pelo ordenador de despesas.

Foi indicado no Termo de Referência a dotação orçamentária por onde correriam as despesas para as contratações referidas, qual seja:

Órgão: 3.19
Unidade Orçamentária: 102
Função: 392
Programa: 2028
Ação P/A: 2141
Elemento: 339039
Fonte: 150000000000

Verifica-se que o bloqueio realizado adveio da dotação orçamentária indicada.

Desta forma, em respeito aos dispositivos constitucionais e legais, ressalta-se a necessidade de comprovação do prévio empenhamento como condição para a celebração do contrato.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Diante de todo o exposto, seguem as conclusões:

- Com relação aos aspectos de legalidade e conformidade da fase preparatória, não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a sua licitude;
- Com relação ao processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, conforme justificativa descrita no termo de referência, não foram encontrados óbices que porventura viessem a impedir a contratação;
- Com relação aos recursos orçamentários, verifica-se que o ordenador de despesas acostou aos autos bloqueio orçamentário indicando os elementos de despesa referentes à contratação. No entanto, ressalta-se a necessidade de prévio empenho como condição para a celebração e consequente execução do contrato.

Estas são as considerações da Gerência de Governança das Contratações, salvo melhor juízo, por parte da autoridade competente para a prática dos atos subsequentes ao processo, devendo-se ressaltar a não vinculação ao mérito da contratação.

Rodrigo Torres
OAB/PE 43.932
Coordenador

Gustavo Valença
OAB/PE 46.593
Gerência de Governança das Contratações