PARECER JURÍDICO Nº 397 /2026

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município de análise do texto da minuta do Contrato a ser celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE** e a empresa **REY VAQUEIRO PRODUÇÕES ARTISTICAS LTDA** – criada para representar o cantor **REY VAQUEIRO** – tendo por objeto é a contratação de serviço de show artístico do cantor Rey Vaqueiro, a ser realizado no dia 29 de novembro de 2026, às 18:00hrs, com 01:30h (uma hora e trinta minutos) e proposta da Contratada, que passam a fazer parte integrante deste instrumento contratual, nas condições estabelecidas no Termo de Referência, nos moldes do tendo por fulcro o disposto no art. 74, inciso II, da Lei Federal n 14.133/21.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

> *"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".*

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

> ***"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.*** *Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."*

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

Feita esta ressalva, passemos à análise doutrinária e jurisprudencial do pedido.

A Constituição Federal estabelece o regramento da Administração Pública no território nacional a partir de seu art. 37. Um dos temas que mereceu maior

preocupação do constituinte de 1988 foram as contratações realizadas pelo Poder Público, por toda a repercussão financeira e social que envolve.

Por isso, pode-se dizer que a pretensão do constituinte foi reduzir, tanto quanto possível, a discricionariedade administrativa do campo das contratações governamentais. Sujeitou à legislação infraconstitucional de regência a regulamentação minuciosa de suas hipóteses, estabelecendo como princípio maior a existência de licitação pública como *conditio sine qua non* para a realização lícita e legítima de contratações públicas.

Entretanto, o legislador constituinte, ciente das dificuldades que a realidade apresenta, fez constar que a licitação é, em termos jurídicos, a **regra geral** para a celebração de contratos administrativos, *ressalvados os casos especificados na legislação*, quais sejam: dispensa e a inexigibilidade de licitação, situações estas nas quais a Administração Pública estará autorizada a celebrar contratações diretas sem a efetivação de certame licitatório.

Todavia, não se pode confundir dispensa com inexigibilidade de licitação. Para tanto, *ab initio*, apresento os ensinamentos trazidos pelo professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR (2021, p. 34), autor de uma das melhores monografias a respeito de dispensa e inexigibilidade de licitação elaboradas no Brasil. Diz o professor paulista:

> *"Aliás, contratação sem licitação pública castuma ser chamada de contratação direta, porque a Administração Pública contrata diretamente, sem antes realizar a licitação pública. Em geral, a contratação direta dá-se por duas maneiras, por meio de inexigibilidade, quando a competição é inviável, e de dispensa, quando a competição é viável, porém a realização da licitação importaria prejuízos ao interesse público.".*

No mesmo sentido foram traçadas as lições trazidas pelo então Ministro do Tribunal de Contas da União BENJAMIM ZYMLER (2006, p. 95), que diferencia as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação em razão de critérios lógicos de etapas sucessivas, afirmando a necessidade de primeiro se verificar se a competição é viável ou não (caso em que se aplica a inexigibilidade) para, apenas posteriormente, sendo ela viável, decidir-se se ela será ou não realizada (dispensa de licitação). Vejamos a lição:

> *"(...)*
> *A contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei nº. 8.666/1993) decorre da inviabilidade de competição. Já a contratação direta com arrimo na dispensa de licitação tem por pressuposto a viabilidade de competição. No entanto, dispensa-se a licitação em virtude de circunstâncias peculiares que acabam por excepcionar o princípio da isonomia. Assim sendo, por Imperativo lógico, a inexigibilidade precede a dispensa de licitação. Primeiro, deve o aplicador do direito observar se a licitação é possível. Se não for, é caso imediato de inexigibilidade. Se for possível, poderá ser caso de dispensa de licitação.*
> *(...)".*

Impende asserir que, muito embora possa ser inoculado que os preceitos jurisprudências predecessor, concebidos sob à égide da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei N° 8.666/93, deva ser ostracizado, tal intelecção é despiciente, vide que o novel diploma legal não se trata de uma disrupção, mas sim de um condensador dos diversos entendimentos espaços e absortos que incidiam nas contratações públicas, tanto assim o é que é esse, senão outro, o entendimento engendrado pelo afamado doutrinador Marçal Justen Filho, a saber:

> "Considerando a mesma temática sob outro enforque, deve-se admitir que a jurisprudência produzida a propósito da Lei 8.666/1993, relativamente à contratação direta, permanece aplicável na medida em que as modificações sistêmicas e pontuais não impliquem a necessidade de revisão de entendimento."[1]

A inexigibilidade de licitação, como dito, tem azo quando ocorre uma situação fática em que **não é possível realizar-se a disputa**. Justamente por isso, o rol legal não é taxativo, mas apenas dimensiona que, em todos os casos nos quais não possa haver competição (seja pela inexistência de critérios de julgamento, seja pela exclusividade na prestação de certa atividade, entre outros), é impossível também a licitação.

Sendo assim, primeiro, questiona-se: **é viável a licitação?** Para dar uma resposta a esta pergunta torna-se necessário a anáiise dos pressupostos específicos da inexigibilidade de licitação, os quais variam conforme o caso tratado.

O artigo 74 da Lei nº 14.133/21 define ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, a saber:

> *"Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*
>
> *I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;*

[1] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 939.

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

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviças de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais au administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meia ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposta neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou lacação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessória sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 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.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamenta no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imável a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela."

Ultrapassadas essas considerações teóricas, dá-se início à análise da minuta do contrato que subsidiará esta contratação.

Inicialmente, cumpre asseverar que, em nosso entendimento, a contratação de artistas para animação de festas constitui casos de inexigibilidade de licitação pública, conforme preceitua o inciso II, do artigo 74, da Lei nº 14.133/21.

Sobre o assunto, confira-se as considerações feitas no livro *"Nova Lei de Licitações Comentada"*, publicada pela Editora juspodivm, em 2022, nas páginas 308 e seguintes:

"A hipótese de inexigibilidade diz respeito à lógica trazida da ausência de objetividade na seleção. 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):

(...)

Dessa maneira, para a realização de shows, o Poder Público pode contratar os artistas consagrados, sendo inviável a licitação. Essa contratação pode ocorrer diretamente, ou através de representante

comercial exclusivo. A lei, no entanto, veda a contratação direta par meio de empresário".

A inexigibilidade para contratação de serviços artísticos, por sua vez, encontra fundamento na subjetividade que lhes é imanente. A arte não é ciência, não segue métodos, não é objetiva. Antes disso, a arte é expressão da alma, do espírito, da sentimentalidade, da criatividade, por tudo e em tudo singular.

Desta maneira é imperativo ressaltar, em virtude de ser muito frequente a confusão, a inexigibilidade para a contratação de serviços artísticos não depende da inexistência de outros artistas que também possam prestar o serviço. Aliás, pode e costuma haver vários artistas capazes e habilitados, mas, mesmo assim, inexigível é a licitação pública, em razão da singularidade da expressão artística.

Pois bem, o inciso II do artigo 74 da Lei nº 14.133/21, reconhece a inexigibilidade para: *"contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública"*. Pela ordem, apresento e discorro, brevemente, sobre os parâmetros a serem levados em consideração pelos servidores públicos nestas contratações. A saber:

O inciso II, do art. 74, da Lei nº 14.133/21 determina que o contrato seja realizado diretamente com o artista ou através de empresário exclusivo, objetivando impedir que a avença seja firmada com intermediários. Sobre este tema, foi expedida pelo **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe a Resolução nº 298 de 15 de setembro de 2016**, que dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos a serem adotados para contratação de bandas, grupos musicais, profissionais ou empresas do setor artístico, sujeitos ao exame do Tribunal, e **que deve ser observada nesta contratação.**

Nessa intelecção, indigito que tal exegese – que a contratação dever-se-á ser celebrada, somente, mediante contratação direta para com o artista e ou empresário exclusivo – também é intricada pelo emérito Tribunal de Contas da União – TCU, conforme se depreende dos acórdãos a seguir:

> "9.2.1. a apresentação apenas de autorização/atesto/carta de exclusividade que confere exclusividade ao empresário do artista somente para o (s) dia (s) correspondente (s) à apresentação deste, sendo ainda restrita à localidade do evento, não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, representando impropriedade na execução do convênio;" (ACÓRDÃO 1435/2017 – PLENÁRIO)

> "22. Remanesce injustificada, todavia, a irregularidade alusiva à contratação das atrações artísticas por inexigibilidade de licitação, sem a apresentação de contratos de exclusividade com a empresa intermediária contratada, com os devidos registros em cartório, em afronta ao disposto no inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência deste Tribunal, em especial o Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário." (ACÓRDÃO 1341/2022 - SEGUNDA CÂMARA)

Ademais, 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 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.

Importa salientar que a consagração não é critério para escolher o artista a ser contratado, porém pré-requisito. Todos os consagrados podem ser contratados, o

que não leva a dizer que o mais consagrado é quem deva ser o contratado. O interesse público não depende exclusivamente da consagração; por oposto, deve dispensar atenção especial àquilo que não é tão consagrado, especialmente aos olhos do público, para lhes alargar a cultura e o próprio conhecimento artístico, refutando a linha homogênea imposta pela mídia.

Outro ponto diz respeito ao processo de escolha pela Administração Pública. O agente administrativo não tem competência para escolher o artista que quiser, devendo atentar-se para as expectativas populares ou para as finalidades que se pretende auferir do empreendimento artístico a fim de escolher o melhor artista. Ou seja, o perfil do artista escolhido deve ser compatível com as pretensões da Administração Pública e dos administrados.

No tocante ao pagamento dos referidos artistas, conforme justificativa acostada, vislumbra-se, a cada ano, maior dificuldade nas suas contratações por entes públicos para apresentação em eventos sem a antecipação, ao menos parcial, do valor contratado, haja vista que a maioria absoluta dos artistas exige a antecipação para sua apresentação, sob pena de não acordarem com a contratação.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho assevera acerca da contratação direta:

> " Se a contratação pode fazer-se sem licitação, é evidente que isso não significa autorizar escolhas desarrazoadas ou incompatíveis com o interesse a ser satisfeito. O limite de liberdade da Administração é determinado pelas peculiaridades do interesse que se busca satisfazer. Assim, não se admite que uma festa popular envolva a contratação direta lírico, pois as preferências artísticas dos frequentadores não serão satisfeitas através de uma ópera. A recíproca é verdadeira.

> Ademais disso, deverá haver um requisito outro, consiste na consagração em face da opinião pública ou da crítica especializada. Tal se destina a evitar contratações arbitrárias, em que uma autoridade pública pretenda impor preferências totalmente pessoais na contratação de pessoa destituída de qualquer virtude. Exige-se que ou a crítica especializada ou a opinião pública reconheçam que o sujeito apresenta virtudes no desempenho de sua arte."[2]

Outros Estados, através de seus Tribunais de Contas, já vêm se posicionando através de Resoluções Normativas no sentido de permitir o pagamento antecipado parcial, a exemplo Manifestação hodierna do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, sob a lume da NLLC que "recepcionou" a pristina Resolução Normativa nº 02/2005 para as contratações entabuladas sob o incipiente diploma legal com efeito, a saber:

> *"No tocante à matéria, este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia já expediu a Instrução nº 02/2005, que orienta os órgãos e entidades municipais quanto aos procedimentos a serem observados na contratação de bandas, grupos musicais, profissionais ou empresas do setor artístico, tratando da contratação tanto mediante procedimento licitatório, quanto mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação.*
>
> Considerando que esta publicação trata da inexigibilidade licitatória, cabe reproduzir a seguir alguns dos dispositivos mais relevantes:
>
> "Art. 3º. Nos casos de inexigibilidade, o órgão ou entidade responsável pela realização do evento encaminhará ao Gestor

[2] *in* JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administração: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 972.

exposição de motivos solicitando a contratação de determinada empresa, banda, grupo musical ou profissional do setor artístico, com fundamento no art. 25, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, devidamente autuada, protocolizada e numerada, gerando processo administrativo, instruído com os seguintes dados:

I. nome ou denominação da empresa ou atração a ser contratada;

II. razões e justificativas que motivaram a escolha da empresa, banda, grupo musical ou artista específico, tornando patente tratar-se da atração mais adequada a atender a singularidade do objeto;

III. valor da contratação, discriminando a forma de pagamento, que poderá ser parcialmente antecipado, de acordo com o respectivo contrato;"

No mais, como proficuamente asserido pela douta Secretaria Municipal de Cultura, em sede de justificativas, a antecipação encontra respaldo legal, aplicável mutatis mutandis por força do Art. 22, do Decreto-Lei N° 4.657, de 04 de setembro de 1942, - LINDB, bem como cumpre todos os pressupostos basilares fulcrado no Ofício Circular n° 030/2017/GP/DITEC, *ipsis litteris*:

"Para tanto, é preciso que haja previsão no edital e no contrato, ou nos instrumentos que formalizam a contratação direta, mediante oferecimento de indispensáveis garantias ou cautelas, efetivas e idôneas, com clara indicação de que este seria a única forma de viabilizar a referida contratação.

Tais precauções buscam evitar indiscriminados privilégios contratuais em favor de determinado segmento empresarial, devendo o gestor avaliar e justificar a necessidade, a oportunidade, as regras de mercado e a vantagem para a Administração em antecipar dito pagamento e em que percentuais, tudo isso sob o julgo da sua discricionaridade e responsabilidade pessoal."

No tocante ao valor contratado, faz-se necessária para sua comprovação, a título de sugestão, **a utilização de notas fiscais emitidas para outros entes públicos/contratantes** ou por outro meio que a comissão entenda eficaz, não adentrando este parecer jurídico na sua análise, por não se tratar de matéria jurídica e se limitar este parecer a analisar a minuta do contrato.

Diante do exposto, uma vez sendo observados os requisitos exigidos por Lei, é que esta Procuradoria Geral opina pela possibilidade jurídica de contratação direta, através de Inexigibilidade de Licitação, devendo, a título de orientação, observar se houve o cumprimento dos requisitos exigidos para tanto, com destaque a comprovação do valor contratado e das garantias ao pagamento antecipado, de forma parcial, dentre outras já apresentadas ao longo deste documento.

Este é o nosso entendimento, salvo melhor juízo, que elevo a apreciação superior.

Itabaiana/SE, 28 de setembro de 2026.

Rubens Danilo Soares da Cunha
Procurador do Município