



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

**Ao Gabinete do Prefeito,
PROTOCOLO n.º 4076/2025**

INTERESSADO: GERÊNCIA ESTRATÉGICA DE CULTURA E PATRIMÔNIO HISTÓRICO

EMENTA: CONSULTA JURÍDICA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROFISSIONAL CONSAGRADO. ART. 74, II, DA LEI N.14.133/2021 - CONTRATAÇÃO FOTÓGRAFO.

PARECER JURÍDICO

I. DO BREVE RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico quanto a hipótese de inexigibilidade de licitação para contratação de profissional do setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 74, II, Lei n. 14.133/2021).

A Gerência Estratégica de Cultura e Patrimônio Histórico almeja a contratação de profissional do setor artístico visando o registro fotográfico de diversos pontos culturais e/ou turísticos da cidade.

Para fins de análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda ("DFD");
2. Termo de Referência ("TR");
3. Pedido de Compras ("PEDIDO DE COMPRA");
4. Documentação do profissional;



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

5. Checklist Para Contratação Direta De Profissional Do Setor Artístico ("CHECK LIST")
6. Fundamentação da contratação;
7. Proposta do artista;
8. Comprovação de contratações anteriores;
9. Portaria de nomeação do fiscal responsável;
10. Notas fiscais comprovando os valores contratados anteriormente.

Eis a breve síntese dos autos, importa salientar neste ato que a presente análise compete apenas aos seus aspectos jurídicos, não competindo aqui o entendimento sobre aspectos técnicos, econômicos, de conveniência e/ou oportunidade, passo então a opinar.

II.I. - CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DO SETOR ARTÍSTICO CONSAGRADO PELA CRÍTICA ESPECIALIZADA OU PELA OPINIÃO PÚBLICA

Assim dispõe a nova lei de licitações e contratos administrativos:

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;



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Observa-se que 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.

Não obstante, a doutrina e a jurisprudência especializada já elucidaram, ainda no âmbito da Lei n. 8.666/93, alguns critérios objetivos que podem se mostrar de grande utilidade mesmo à luz da Lei n. 14.133/2021.

“Crítica especializada” é, como o próprio nome induz, uma 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.).

Trata-se de um processo de inegável importância social, na medida em que conduz a população em geral a uma compreensão mais profunda sobre o produto artístico, apresentando um novo e mais aguçado olhar.

Quanto à opinião pública, há quem entenda como o conjunto de valores, crenças e ideias, não necessariamente majoritários, mas de certa forma aceitos na sociedade. Outros, por outro lado, defendem a opinião pública como sendo o julgamento ou a consciência comunitária sobre determinada questão de interesse geral, após uma discussão racional.

Quanto à forma de comprovação, a consagração pela crítica especializada é evidenciada por meio da manifestação de autores ou veículos renomados sobre o produto artístico que se pretende contratar via inexigibilidade de licitação.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Essa manifestação, por óbvio, não consiste apenas na menção a apresentações, pois crítico é o que escreve ou comenta arte, analisando seus vários parâmetros de qualidade.

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. Essa foi a orientação dada pelo TCDF na Decisão 6.968/1996 que, apesar do tempo, permanece atual. À par dessas recomendações, e considerando as novas formas de consumo de conteúdo trazidas pela revolução tecnológica atualmente vivenciada, o gestor público também pode se valer do número de visualizações, downloads, seguidores nas redes sociais, fãs-clubes ou qualquer outra forma identificável de consumo de músicas para evidenciar a consagração do artista¹.

O currículo (ou portfólio) do artista pode igualmente contribuir para demonstrar o requisito, mediante a averiguação do histórico de trabalho e apresentações por ele feitas ao longo da carreira, sobretudo nos últimos anos. **No entanto, como bem alerta o TJDF, este não pode ser o único critério a ser observado pela Administração Pública¹.**

Conclui-se, assim, que a prova de consagração pela crítica ou opinião pública poderá ser feita mediante apresentação de documentos (recortes de jornais, revistas, certificados relativos a prêmios, exposições, apresentações etc.) que concedam prestígio ao artista, independentemente do âmbito (nacional, regional ou local), e ainda que o consenso seja, em certa medida, relativo.

¹ TJ-DF 07088412420178070018 DF 0708841-24.2017.8.07.0018, Relator: RÔMULO DE ARAÚJO MENDES, Data de Julgamento: 11/09/2019, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 24/09/2019 . Pág.: Sem Página Cadastrada.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Havendo mais de um artista consagrado pela crítica especializada ou opinião pública, não há como determinar uma ou outra conduta à Administração Pública, pois não há como afirmar que uma obra artística é melhor do que a outra.

Sendo assim, o gestor público deverá agir com prudência e razoabilidade na contratação, escolhendo - sempre que possível - o profissional que seja capaz de melhor atender a necessidade pública e por um menor custo ao erário.

In casu, verifico que a Gerência responsável traz aos autos as fundamentações e razões que justificam a contratação almejada por meio do entendimento acerca do fotógrafo ser consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

II.II. CONTRATAÇÃO DIRETAMENTE COM O ARTISTA OU POR MEIO DE EMPRESÁRIO EXCLUSIVO

Avançando para o segundo ponto destacado no início deste opinativo, viu-se que a hipótese de inexigibilidade em questão exige que a contratação direta seja feita diretamente ou por meio de empresário exclusivo.

Observamos que no caso em estudo não haverá contratação por meio de empresário exclusivo, devendo neste caso instruir-se o processo com os documentos da pessoa jurídica a ser contratada.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

II.III. DO PREÇO:

Como em qualquer outra contratação pública, a hipótese sob exame também – e com mais razão – exige fundamentadas justificativas do preço (artigo 72, inciso VII) ofertado pelo artista selecionado pela Administração Pública.

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 contratações 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.**

Destaca-se que o parâmetro de preço a ser utilizado deve ser o praticado pelo próprio prestador do serviço a ser contratado, haja vista que são as características individuais do artista que justificam sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação, sendo inadequado o comparativo de preços com outros profissionais, ainda que do mesmo ramo artístico.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

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"*.

Uma vez que um mesmo artista provavelmente cobrará cachês diferenciados se houver variação de elementos importantes nos eventos de que participar, como datas, locais e tipos de serviço, a compatibilidade com o mercado do preço proposto para o Poder Público somente estará evidenciada se os preços adotados como parâmetro forem de eventos ou serviços similares, por se pressupor que os custos, nesses casos, também são similares. Repare-se, novamente aqui, que em todos os casos será imprescindível que os eventos artísticos a serem comparados sejam semelhantes entre si, pois a compatibilidade com o mercado do preço proposto para o Poder Público somente estará evidenciada se os preços adotados como parâmetro forem de eventos similares, por se pressupor que os custos, nesses casos, também são similares.

Quanto às formas de comprovação dos preços praticados pelo artista em condições semelhantes, o § 4º do art. 23 da NLLC preceitua que poderá ocorrer **mediante 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.**

Dentre os meios idôneos, destacam-se instrumentos contratuais celebrados com órgãos públicos, publicações em Diário Oficial de contratos celebrados com a Administração Pública ou contratos particulares registrados em Cartório (na hipótese de a legislação



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

dispensar a emissão de notas fiscais), para os quais também deverá ser observado o limite de 1 ano da data da contratação.

Assim, **cumprido ao órgão requisitante instruir os autos com, pelo menos, três notas fiscais (ou três contratos/extratos de contratação com órgãos públicos publicados em diário oficial) relativas a contratações semelhantes celebradas pelo profissional a ser contratado, emitidas no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pelo Município**, devendo ser observado o disposto no art. 6º do Decreto municipal nº 6316/2022². Caso não seja possível a obtenção do número mínimo de documentos aptos à comprovação do preço, o responsável pelo órgão requisitante deverá apresentar circunstanciada justificativa.

Vale ressaltar, que a contratação de artista profissional enquadra-se expressamente na exceção legal que autoriza a contratação direta pela Administração Pública, por meio da inexigibilidade de licitação.

Vislumbro que o setor responsável acostou aos autos a documentação necessária probatória quanto ao valor, não mencionando qualquer outra contratação neste ato a não ser os serviços realizados pelo referido fotógrafo, conforme proposta e as notas fiscais que baseiam o valor da contratação.

² Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Verifico que pretende-se a contratação no valor de R\$ 10.090,81 (dez mil e noventa reais e oitenta e um centavos).

II.IV. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA COM FULCRO NO ART. 74, II, DA LEI N. 14.133/2021

Apresentados os principais requisitos caracterizadores da hipótese do art. 74, II, da Lei n. 14.133/2021, bem como os respectivos documentos comprobatórios, cabe pontuar as demais providências que devem ser adotadas pela Administração Pública.

Dispõe o art. 72 da nova Lei de Licitações que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos a seguir.

O inciso I cita o *"documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo"*.

O primeiro passo na instrução do processo de contratação direta é oficializar a demanda, na forma do art. 5º do Decreto municipal nº 6341/2023.

No que diz respeito aos estudos técnicos preliminares e análises de riscos, em que pese estejam presentes na instrução dos mais variados processos de contratação, será necessário ponderar a pertinência de cada um deles no caso concreto, sobretudo em razão das particularidades da hipótese de contratação direta a ser realizada.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Uma fase prévia de estudos técnicos preliminares se justifica, por exemplo, em contratações nas quais há necessidade de olhar para o mercado e ponderar soluções disponíveis, para então definir a opção que melhor se ajusta aos objetivos da Administração. Para contratação que envolva valores inferiores àqueles previstos no art. 75, inciso II, da lei nº 14.133/2021 (R\$50.000,00), a elaboração do ETP é facultativa, conforme inciso I do art. 7º do Decreto municipal nº 6341/2023.

Caso a contratação seja de baixo custo ou não envolva complexidade e riscos significativos a serem geridos (o que pode ser verificado a partir da experiência da Administração em contratações anteriores), é possível afastar a etapa de análise de riscos.

De todo modo, o Termo de Referência é documento imprescindível. O conteúdo mínimo do referido documento encontra-se exposto no art. 19 do Decreto municipal nº 6341/2023, cuja leitura é – sempre – recomendada.

Especificamente sobre a contratação direta de artista com fulcro no art. 74, II, da Lei n.14.133/2021, mostra-se pertinente que a descrição do objeto contenha detalhamento do bem ou serviço artístico, relacionando itens como roteiro, figurino, cenário, equipamentos técnicos especializados, integrantes de grupo artístico, tempo de execução do serviço, repertório ou outros elementos, de acordo com o objeto do contrato.

Por sua vez, a fundamentação da contratação, consistente na exposição dos motivos para a escolha do contratado, também é um requisito exigido no art. 72, II, da Lei n. 14.133/2021.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Prosseguindo, os incisos II e IV do art. 72 da Lei n. 14.133/2021 tratam, respectivamente, da estimativa de despesa e da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Ambos os documentos se justificam porque é vedado à Administração Pública realizar despesa sem prévia disponibilidade orçamentária, estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira, nos termos da LC n.º 101/2000.

Cabe novamente frisar que a demonstração da consagração da crítica especializada ou pela opinião pública deverá ser objeto de apreciação crítica por parte da equipe técnica do agente responsável pela contratação.

Acerca dos requisitos de habilitação (inciso V), parece não haver maiores dificuldades. São aqueles exigidos de todo aquele que opta por participar de uma licitação e que se encontram previstos nos arts. 62 e ss. da Lei n. 14.133/2021 e devem estar vigentes no momento da contratação.

Vale apenas mencionar que a habilitação deve ser do artista, bem como do empresário exclusivo que o representa, se for o caso.

Ainda sobre a instrução processual, deverá também ser juntado o ato de designação do(s) servidor(es) responsável(eis) pela fiscalização do contrato, prévia ou contemporaneamente ao início da vigência contratual.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Lembre-se, também, que ao final deve ser apresentada a autorização da autoridade competente para a contratação e realização da despesa por inexigibilidade, a qual deve ser instruída com despacho motivado e mantida à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, VIII e parágrafo único, da Lei n. 14.133/2015)³.

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, *in verbis*:

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.

³ Art. 72 (...) 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.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Por fim, **a Administração deverá providenciar a devida publicidade do ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato.** E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial da PMA e o Portal Nacional de Contratações Públicas (artigo 72, parágrafo único).

Registra-se que, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, **a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, contados da data de sua assinatura.** Tal divulgação deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas (§ 2º), pelo que se recomenda a adoção do modelo constante do Anexo II do Parecer Referencial anexado ao sistema para a elaboração das propostas dos pretensos contratados.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, é juridicamente viável a contratação direta de fotógrafo por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, desde que comprovada a notória especialização e a inviabilidade de competição, ainda, observados os preceitos da legislação vigente e os apontamentos acima enumerados e respeitadas as condicionantes jurídicas apresentadas neste Parecer e a instrução processual ocorra de acordo com o checklist presente no anexo I do parecer referencial anexado ao sistema.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Ressalta-se a necessidade de robusta justificativa técnica e instrução processual para que o ato seja plenamente legítimo e compatível com os princípios da Administração Pública, em especial os da legalidade, eficiência, impessoalidade e moralidade.

Salienta-se que o presente exame se limitou 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 deste Município.

Ressalta-se, por fim, a necessidade de emissão de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada.

É o parecer, salvo melhor juízo.

IV - DAS PROVIDÊNCIAS:

Por fim, ao que pese o caráter opinativo deste Parecer Jurídico, pautando-se no Princípio da Celeridade Processual, recomenda-se, neste momento processual, além da observância de todos termos deste Parecer, as seguintes providências, sequencialmente:

1. O encaminhamento dos autos ao Gabinete do Prefeito para autorização, se assim entender;
2. O encaminhamento dos autos ao Setor de Compras para providências;
3. Após sejam os autos remetidos ao Setor de Contratos para publicação.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Anchieta/ES, 08 de abril de 2025.

Fernanda Riedel Dalmolin
Assessora Jurídica
Portaria n.º 460/2025
OAB/ES n.º 36.986