

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER

PROCESSO Nº: 3.334/2024

ASSUNTO: Consulta Inexigibilidade de Licitação

REQUERENTE: Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (SEMTUR)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. LICITAÇÃO E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DE SETOR ARTÍSTICO, DIRETAMENTE OU POR MEIO DE EMPRESÁRIO EXCLUSIVO, DESDE QUE CONSAGRADO PELA CRÍTICA ESPECIALIZADA OU PELA OPINIÃO PÚBLICA. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 74, INCISO II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo em que a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura de Aracruz (SEMTUR) requer análise e parecer jurídico acerca da pretensão na contratação direta do artista “**BANDA FANFARRA DO TATÁ**”, por meio de seu empresário exclusivo “**F S PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA**” para a promoção de 06 (seis) Shows Artísticos em diversos bairros de Aracruz/ES, conforme detalhamento e especificações da RC nº 82/2024 (E-Doc.1.13) e Termo de Referência/Projeto Básico (E-Doc.1.3).

De plano, recomendamos que a SEMTUR esclareça a similaridade do objeto da contratação com o processo administrativo nº 3324/2024, sobretudo em razão da duplicidade da R nº 82/2024 e da correspondência do empresário exclusivo, de modo que informa se a contratação do artista corresponde ao do processo já analisado.

Submete-se a parecer jurídico a manifestação sobre a viabilidade jurídica de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, através de empresário exclusivo, dos serviços artísticos do artista “**BANDA FANFARRA DO TATÁ**” para apresentação de 06 shows com duração mínima de 02:00 horas, agendados para o Carnaval, conforme tabela de programação fls.03 do TERMO DE REFERÊNCIA (E-Doc.1.3), a



serem apresentados nos locais definidos pela SEMTUR, neste Município de Aracruz, para atender a programação do evento “CARNAVAL 2024”.

A Administração Pública formalizou o procedimento administrativo para a contratação de artista, com a Requisição nº 82/2024 (E-Doc.1.13), por meio do qual a Unidade Administrativa Requisitante (SEMTUR), através de seu Ordenador de Despesa, apresenta pedido de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, de profissional do setor artístico, através de empresário exclusivo, apresentando justificativa de escolha do artista (E-Doc.1.3 e 1.5), preço (contratação por inexigibilidade por outros órgãos públicos – E-Doc.1.9), quantitativo (06 shows) e valor total (R\$ 39.000,00).

Instruem o procedimento administrativo: Solicitação de contratação do artista pelo setor competente (E-Doc.1.2); Requisição nº 82/2024 (E-Doc.1.13); Termo de Referência (E-Doc.1.3); Indicação de Dotação Orçamentária (fls.02 do E-Doc.1.3); Justificativa para composição do preço exarada pelo Secretário de Turismo, reconhecendo o valor da proposta em conformidade com o valor de mercado (E-Doc.1.4 e 1.6); Minuta de Contrato de Prestação de Serviços (E-Doc.1.7); Razões que motivaram a escolha do Fornecedor, inclusive a demonstração de consagração pela crítica especializada ou opinião pública (E-Doc.1.3, E-Doc.1.4 e E-Doc.1.6); Habilitação jurídica, fiscal e trabalhista do contratado (E-Doc.1.12); Declarações de que não emprega menores e não está impedido de contratar com o Poder Público (fls.07/08 do E-Doc.1.12); Proposta Comercial (fl.14 do E-Doc.1.9); Documentos do empresário (fls.11 do E-Doc.1.10); Encartes do Artista – Declaração de Notoriedade (E-Doc.1.10 e 1.5); Declaração de exclusividade entre o artista **BANDA FANFARRA DO TATÁ** e o empresário **F S PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA**, celebrado recentemente em 12 de Janeiro de 2024 (fls.10/12 do E-Doc.1.11); Contratações por inexigibilidade por outros órgãos públicos (fls.01/13 do E-Doc.1.9); Justificativa expressa de preços pelo Ordenador de Despesa (E-Doc.1.4 e 1.6); Ratificação de Inexigibilidade (E-Doc.1.8); Autorização de Reserva (E-Doc.1.14).

Destacamos a obrigatoriedade de incidência da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) e regulamentação local, ao procedimento administrativo em apreço instaurado em 26/01/2024.

Destacamos, desde já, que é requisito prévio a toda contratação de artista que a decisão administrativa esteja lastreada em interesse público.

Esta parecerista esclarece que lhe incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas questões eminentemente técnico-administrativas. A análise recai tão somente sobre as questões jurídicas do assunto, não cabendo fazer juízo valor sobre as questões técnicas.



A manifestação jurídica é meramente opinativa, cabendo ao gestor avaliar as questões de ordem técnico-administrativas e decidir sobre a contratação conforme a conveniência e oportunidade.

É o relatório. Passo à análise jurídica.

II – DOS ASPECTOS JURÍDICOS DA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PREVISTA NO ART. 74, INCISO II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria-Geral do Município, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Toda a matéria jurídica em discussão no presente parecer visa tão somente às contratações a serem firmadas com base na Lei nº 14.133/2021.

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

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Primeiramente, antes de adentrar nos pormenores atinentes à contratação direta, cumpre-nos apontar que deve o gestor atentar que, a despeito de os processos de dispensa e de inexigibilidade não se sujeitarem à mesma rigidez formal inerente aos processos licitatórios, ambos exigem o cumprimento da etapa de planejamento da contratação, no que couber. A esse respeito, como bem esclarece Marçal Justen Filho, “a presença dos requisitos indispensáveis à dispensa ou à inexigibilidade apenas poderá ser identificada depois



de exauridas as etapas iniciais de identificação do objeto e das soluções cabíveis.”

É durante a etapa de planejamento, por exemplo, que: é elaborado o documento de formalização da demanda; é designada a equipe de planejamento da contratação; são confeccionados o estudo técnico preliminar e o termo de referência, apresentando-se justificativas para a necessidade da contratação e para os quantitativos; é definido com precisão o objeto da contratação; é realizada a pesquisa de mercado; é analisada a adoção de critérios de sustentabilidade etc.

Porém, considerando que o presente parecer não versa especificamente sobre a etapa de planejamento, não serão aqui apresentados detalhes sobre o tema. De toda forma, quando da indicação dos documentos obrigatórios à instrução dos autos, será feita menção a documentos relativos a essa etapa procedimental.

Retornando ao raciocínio inicial, licitação é um procedimento administrativo, constituído de atos vinculados, mediante os quais se visa a assegurar que o Poder Público – no qual se incluem as autarquias – ao contratar obras, serviços e compras, obtenha a maior vantagem possível, para que o uso do dinheiro público seja feito com parcimônia, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, e com o fim de garantir que todos tenham iguais oportunidades de contratar com a Administração, em razão do princípio da igualdade.

Como visto, há situações que, apesar de gerarem vínculos entre a Administração e o particular, independem, por razões lógicas, de licitação. São aquelas em que a disputa se faz inconveniente, desnecessária ou impossível. **A Lei nº 14.133/2021, nos artigos 74 e 75 prevê as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa de licitação.** Ou seja, embora a regra para autarquias e órgãos públicos seja licitar, a Lei de Licitações, nos dispositivos citados, permite à Administração a contratação direta.

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

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente



nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

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

A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021), que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) dispensa de licitação (art. 75); e b) inexigibilidade de licitação (art.74).

Dentre as hipóteses de contratação direta, destaca-se, para os propósitos deste parecer, a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, com espeque no art. 74, inciso II, da Lei Federal 14.133/2021, *in verbis*:

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;

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

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado¹:

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

¹Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 161.



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

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

(...)

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

Sobre esta hipótese de contratação direta, ensina Joel de Menezes Niebuhr², que a competição entre os profissionais do setor artístico torna-se inviável, uma vez que o critério de comparação entre eles é artístico e inerentemente subjetivo. Destarte, observa que:

[...] 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 tributo à singularidade da expressão artística.

Essa situação de inviabilidade de competição se fundamenta na essencialidade das características do profissional que será contratado, ou seja, na sua individualidade, para fins de atendimento do interesse público em uma dada situação. É que, embora haja diferentes alternativas para atender o interesse público, a natureza personalíssima da atuação do particular almejada impede que se realize um julgamento objetivo – diferentemente do que sucede nos casos de licitação na modalidade concurso, por exemplo.

Marçal Justen Filho³ ensina:

A atividade artística consiste em uma emanção direta da personalidade e da criatividade humanas. Nessa medida, é impossível verificar-se identidade de atuações. Isso não impede, porém, eventual comparação entre as performances artísticas. O concurso consiste, muitas vezes, em competição entre artistas para seleção do melhor desempenho. Quando houver interesse de premiação da melhor performance em determinada área das artes, a Administração Pública deverá valer-se do concurso disciplinado na Lei 8.666/1993. Assim, por exemplo, a escolha de uma composição musical para símbolo de instituições

²NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2022. p. 177.

³JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993 - 18.ª ed., rev., atual. e ampl.* – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 634.



públicas poderá ser produzida através de um concurso com premiação para a melhor obra. (nosso grifo).

Por sua vez, Ronny Charles⁴ faz alerta importante sobre esta hipótese de contratação direta e explica que inviabilidade de competição não deve ser reflexo da espécie de profissional envolvido (artista), mas de uma impossibilidade de que se possa realizar uma aferição objetiva, para seleção dentro dessa espécie de contratação:

A inexigibilidade deve ser concebida através de um sentido, o da inviabilidade do procedimento de competição, sob pena de se quebrar o parâmetro interpretativo capaz de permitir, ao aplicador do direito, a correta compreensão do que intentou o legislador. Essa conclusão o levará a constatar, diante do caso concreto, a viabilidade de caracterizar, como inexigível ou não, situações não previstas no elenco do artigo 74, que sabemos não é exaustivo.

Nesta feita, o pressuposto para que profissional do setor artístico seja contratado, através da 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. Pensando desta forma, passaremos a ter uma adequada leitura deste inciso, não restando dúvida de que tal inviabilidade não deve ser reflexo da espécie de profissional envolvido (artista), mas de uma impossibilidade de que se possa realizar uma aferição objetiva, para seleção dentro dessa espécie de contratação, dada a subjetividade natural ao gosto pelas artes. Some-se a isso a necessidade de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública e, então, poderemos ter uma ideia correta acerca da aplicação dessa hipótese de contratação direta.

O que não se pode é admitir que sejam feitas contratações de artistas sem consagração relevante, sob o falso pálio de permissão dada pelo inciso II, do caput, do artigo 74, pelo simples fato de serem profissionais do setor artístico. Com base nesse raciocínio equivocado, favorecido pela omissão de alguns órgãos de controle, são diariamente contratados artistas e bandas musicais de todos os tipos e gostos, por valores que variam de acordo com o interesse do gestor ou de espúrios “acordos empresariais”. São comuns as denúncias de contratações de um mesmo grupo musical, com valores totalmente destoantes, fato aberrante sobre o qual se omitem algumas autoridades.

Sobre o valor da contratação, basta lembrar que, mesmo quando inexigível a

⁴TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas. 12ª ed. revisada, ampliada e atualizada – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. Pág. 393.



contratação, é necessária a apresentação de justificativa do preço.

Leciona Marçal Justen Filho⁵:

Não se tratará de selecionar o melhor para atribuir-lhe um destaque, mas de obter os préstimos de um artista para atender certa necessidade pública. **Nesses casos, torna-se inviável a seleção através de licitação, eis que não haverá critério objetivo de julgamento. Será impossível identificar um ângulo único e determinado para diferenciar performances artísticas. Daí a caracterização de inviabilidade de competição.** (grifo nosso).

Sobre o tema, alerta-se, que ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, o Tribunal de Contas da União asseverou sobre a possibilidade de deflagrar pregão para fins de contratação de artistas⁶:

Licitação. Pregão. Possibilidade. Artista. Música. É possível a realização de pregão com vistas à contratação de artistas e bandas de renome local ou regional, pois o objeto é passível de atendimento por qualquer pessoa jurídica que consiga mobilizar os profissionais que atuam no setor nas referidas bases geográficas e não há incompatibilidade entre apresentações musicais e o conceito de serviço comum. Acórdão 5902/2021 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas).

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.**

De plano, verifica-se que a nova legislação ainda não tornou mais objetivos e precisos os requisitos necessários à comprovação desta hipótese de inexigibilidade, uma vez que pouco modificou na descrição deste tipo de contratação direta, em comparação com a anterior redação, encontrada na Lei nº 8.666/1993.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/Marçal Justen Filho. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Pág. 972.

⁶ Boletim de Jurisprudência nº 352 do TCU - sessões de 13 e 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/> Acesso em: 10/07/2022.



Outrossim, nota-se, ainda, que **a nova lei de contratações públicas incorporou jurisprudência reiterada do Tribunal de Contas da União**, acerca do significado da expressão “empresário exclusivo”.

Veja-se o § 2º do referido art. 74:

§ 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.

Sobre o tema, leciona Márcio Cammarosano⁷:

A redação do § 2º do artigo 74, acima transcrito, na sua parte final **afasta a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico, o que estava se tornando prática costumeira.**

Trata-se, portanto, de expressa restrição ao que implicava dar foros de legitimidade a uma prática considerada por muitos integrantes de órgão de controle como burla à obrigatoriedade de licitação. Tratar-se-ia de uma exclusividade “fabricada”. Entretanto, ficou fora da restrição, quando menos na sua letra, a representação restrita a certas datas de calendário, o que poderá ensejar divergências de opinião quanto à validade de reconhecimento de inexigibilidade nessa hipótese especificamente considerada.

Portanto, 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.

Imperioso também que a contratação não extrapole os valores de mercado.

⁷Temas Controversos da Nova Lei de Licitações e Contratos. Coordenadores Matheus Carvalho, Bruno Belém e Ronny Charles – São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. “A Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. O que muda em relação ”a inexigibilidade de licitação. Fls. 289/290



II. 1 - Dos pressupostos/requisitos específicos a serem observados à contratação direta de profissional do setor artístico por meio de inexigibilidade

Para que se efetive contratação de profissional artista por meio da inexigibilidade, há de se demonstrar de maneira robusta e inequívoca o preenchimento de todos os pressupostos estabelecidos pelo inciso II do artigo 74 de Lei de Licitações c/c as exigências contidas em seu §2º.

Sobre o tema, a título de paralelo, por exemplo, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA, por meio da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM), publicou recentemente (2023) artigo do projeto nominado Pílulas Temáticas de Conhecimento⁸ sobre a contratação de profissionais do setor artístico e enumerou os requisitos que devem ser observados pelos gestores a regular contratação. Veja-se:

O primeiro requisito é a profissionalização do artista a ser contratado; a redação do inciso II do artigo 74 menciona somente a contratação de “profissional do setor artístico”, silenciando sobre artistas amadores. Nesta esteira, a doutrina tece diversos comentários a respeito dos artistas não-profissionais, de modo que explanamos a seguir alguns entendimentos de grandes autores.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes define o “profissional artista” como aquele “inscrito na Delegacia Regional do Trabalho”, exigindo o mesmo registro para os agenciadores desses profissionais, “constituindo esse registro elemento indispensável à regularidade da contratação”, conforme disciplina a Lei nº 6.533/1978 – que regulamenta as profissões de artista e técnico em espetáculos de diversões. No entanto, o autor ressalta que, após a publicação da Lei nº 13.874/2019 – Declaração de Direitos de Liberdade Econômica –, a inscrição no órgão oficial competente não deveria mais ser exigida, uma vez que o artigo 3º da mencionada legislação versa da seguinte forma:

“Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais,

⁸Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/elaboracao-pilulas-art-74-inciso-ii-lei-14-133-2021.pdf> Acesso em 05/07/2023.



sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica ; [...].” (grifos nossos).

Já Niebuhr faz uma reflexão a respeito do silêncio do legislador, que acaba ensejando uma interpretação pela contratação por meio de processo licitatório, *“o que não faz muito sentido se analisada a questão [...], porque os serviços artísticos, prestados por profissionais ou amadores, são por natureza singulares, cuja comparação é subjetiva”*. O autor considera que a inexigibilidade se impõe tanto para os artistas amadores, quanto para os profissionais, de forma que a contratação daqueles se basearia no caput do artigo 74, enquanto estes seriam contratados com fundamento no inciso II.

Este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, no Parecer nº 01019-18, emitido por sua Assessoria Jurídica (AJU), referendou entendimento de Jacoby quanto à inexistência de proibição, por parte do legislador, da contratação direta de artistas amadores, senão veja-se:

“No que concerne ao conceito de ‘profissional de qualquer setor artístico’, Joel de Menezes Niebuhr, em sua obra “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2011, assevera que: ‘Outrossim, advirta-se que o referido inciso III do artigo 25 não proíbe a contratação de artistas amadores. Ele simplesmente preceitua que a contratação deles não é feita por inexigibilidade, obrando em contradição, já que para os artistas profissionais reconhece a inviabilidade de competição e, por conseguinte, a inexigibilidade. Mas, para admitir tal distinção, a natureza do contrato de artista amador deve ser diversa da natureza do contrato de artista profissional, o que, evidentemente, não é verdadeiro.

Num e noutro caso, a escolha do artista depende de critério subjetivo, calcado na criatividade, o que torna inviável a competição e, por efeito, autoriza a inexigibilidade. Ademais, é possível que artista amador seja consagrado pela crítica e pelo público, seja mais renomado do que uma plêiade de artistas profissionais. A arte repousa no espírito, não nos registros da Delegacia do Trabalho.”

Apesar da obra doutrinária mencionada acima ter sido publicada em 2011, sob a égide da Lei nº 8.666/1993, **o dispositivo referente à contratação de profissionais do setor artístico manteve-se similar na Lei nº 14.133/2021**, de forma que o posicionamento não se altera.



O **segundo requisito** é a contratação por meio de empresário exclusivo ou diretamente com o artista profissional. Neste sentido, a própria Lei nº 14.133/2021, no §2º do artigo 74, estabelece o conceito de “empresário exclusivo”:

“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”.

A nova lei incorporou a jurisprudência, já firmada, especialmente no âmbito dos Tribunais de Contas, acerca do significado da expressão “empresário exclusivo”.

Analizando o dispositivo legal citado no início deste item (artigo 74, II, da Lei nº 14.133/2021) constam os seguintes requisitos e condicionantes para tal contratação direta, de caráter cumulativo, a realização de contratação diretamente com o artista ou por intermédio de empresário exclusivo e a demonstração de consagração do artista perante a crítica especializada ou opinião pública.

Em relação a esse segundo requisito, vê-se que a hipótese de inexigibilidade em questão exige que a contratação seja feita diretamente com o artista **ou** por meio de empresário exclusivo.

Assim, é possível que a Administração Pública busque **a contratação pessoal do próprio artista profissional ou entre em contato e negocie com empresário exclusivo do profissional do setor artístico**, sendo esta a situação mais comum. Neste segundo caso, para que seja celebrada a contratação com o empresário do artista, a legislação exige o atendimento de três condições.

Dispõe o artigo 74, § 2º, que a exclusividade do empresário (pessoa física ou jurídica) deve ser comprovada por meio de *“contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico”*. Tratando-se de negócio jurídico de agenciamento e/ou representação firmado pelo artista com terceiro, **o primeiro documento que deve ser providenciado é o contrato, declaração, carta ou outro documento idôneo, registrado em cartório para esse fim.**



A primeira é a existência de “contrato, **declaração**, carta ou outro documento” que demonstre a **permanência e continuidade da relação de exclusividade** entre o empresário e o profissional, ou seja, a exclusividade deverá ser comprovadamente não eventual, a fim de diminuir o risco de uma intermediação irregular por parte do dito empresário.

É por meio desses documentos que a Administração Pública tomará conhecimento acerca da remuneração cobrada pelo empresário, se o mesmo é exclusivo do artista e se atua em seu âmbito territorial, bem como se o contrato é vigente.

A título de informação, **anota-se que o Tribunal de Contas da União possui um posicionamento mais rigoroso, entendendo que a exclusividade deverá ser demonstrada por meio de exibição do contrato mantido entre o artista e o agente, que contenha cláusula de exclusividade, orientando ainda que tal contrato seja registrado em cartório⁹.**

Destaca-se, conforme ensina Marçal Justen Filho¹⁰ que **“é juridicamente viável a contratação pessoal do próprio artista, sem a intermediação de qualquer outro sujeito. Em tal hipótese, a contratação por inexigibilidade fundar-se-á na exclusiva consideração da inviabilidade de competição por impossibilidade de seleção mediante um critério de julgamento objetivo”.**

Importante compreender que **este requisito busca proteger o erário público e impedir que intermediadores onerem ainda mais a contratação direta.** Nessa linha, o seguinte julgado:

“O contrato não firmado diretamente com o artista ou ajustado mediante empresário não exclusivo desatende o dispositivo precipitado, porquanto permite que intermediários tornem a contratação mais onerosa ao erário”. (Acórdão nº 4.714/2018 – 2ª Câmara, Relator Min. Marcos Bemquerer).

No mesmo sentido, o julgado abaixo:

⁹A título exemplificativo, o seguinte julgado: “O contrato de exclusividade, registrado em cartório, entre o empresário e o artista é documento essencial para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, não sendo admitida como forma de demonstrar o vínculo direto e privativo com o artista a contratação de intermediário, mediante simples autorização ou carta de exclusividade.” (TCU - Acórdão 3530/2016-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA j. em 31/05/2016)

¹⁰JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/Marçal Justen Filho. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Pág. 974.



AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DECISÃO QUE POSTERGOU A ANÁLISE DA LIMINAR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS PARA FESTIVAL CULTURAL POR MEIO DE EMPRESA INTERMEDIÁRIA. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE INEXIGIBILIDADE PREVISTOS NO ARTIGO 25, III, DA LEI DE LICITAÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. A Prefeitura Municipal de Paranapuã firmou o convênio com o Ministério do Turismo objetivando recursos públicos para realizar o "1º Festival Cultural de Paranapuã". Ocorre que a contratação de artistas junto à empresa "M. Sampaio Promoções Artísticas Ltda" foi celebrado mediante Processo de Inexigibilidade de Licitação. 2. Para configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso III, do art. 25, da Lei de Licitações, a contratação dos artistas deve se dar diretamente com o artista ou através do seu empresário exclusivo, que é aquele que gerencia o artista de forma permanente. A figura do empresário exclusivo não se confunde com o mero intermediário na medida em que este detém a exclusividade limitada a apenas determinados dias ou eventos. 3. No caso, os atestados firmados pelos representantes legais dos artistas declaravam que a exclusividade se limitava aos shows do dia 03 ou 04 de maio no 1º Festival Cultural de Paranapuã. 4. Assim, não foram preenchidos os requisitos do inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93 uma vez que a contratação não foi diretamente com os artistas ou através de empresário exclusivo, mas sim por meio de pessoa interposta. 5. Quanto ao periculum in mora, decorre da simples presença do requisito inaugural (fumus boni iuris), já que a jurisprudência do STJ localiza no § 4º do art. 37 da Constituição a base irretorquível dessa providência, tão logo seja visível a verossimilhança das práticas ímprobas. 6. Agravo de instrumento provido para decretar a indisponibilidade de bens dos agravados. (TRF-3, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO – 485377, Data da Publicação: 02/08/2013).

Destaca-se, especificamente sobre a necessidade/imprescindibilidade de apresentação de contrato de exclusividade entre artista e empresário, acórdão recente do Tribunal de Contas da União (TCU) que asseverou caracterizar grave infração à norma legal, ensejando, ainda que não configurado o dano ao erário, aplicação de multa e julgamento pela irregularidade das contas a apresentação de declarações de exclusividade restritas a temporadas, datas ou localidades específicas:

“Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a apresentação de atestado de exclusividade restrito ao dia e à localidade do evento, em vez do contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado, caracteriza grave infração à norma legal, ensejando, ainda que não configurado dano



ao erário, aplicação de multa e julgamento pela irregularidade das contas, haja vista que o contrato de exclusividade é imprescindível para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993.” Acórdão TCU nº 1.341/2022 – Segunda Câmara. Rel. Min. Augusto Nardes. Data da sessão: 29/03/2022.

Ainda, o TCU no Acórdão nº 3991/2023 da Segunda Câmara¹¹, fincou expressamente que na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de profissional do setor artístico por meio de empresário exclusivo, a apresentação de autorização, atesto ou carta de exclusividade restrita aos dias e à localidade do evento não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/93, sendo imprescindível a apresentação do contrato de representação exclusiva do artista consagrado com o empresário contratado, devidamente REGISTRADO EM CARTÓRIO. Veja-se:

Licitação. Inexigibilidade de licitação. Artista consagrado. Contratação direta. Exclusividade. Contrato. Cartório. Na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de profissional do setor artístico por meio de empresário exclusivo, a apresentação de autorização, atesto ou carta de exclusividade restrita aos dias e à localidade do evento não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993. Para tanto, é necessária a apresentação do contrato de representação exclusiva do artista consagrado com o empresário contratado, registrado em cartório. Acórdão 3991/2023 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo).

Excertos da referida decisão¹² deixam claro as premissas fincadas:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO FESTIVO. DEFESA INSUFICIENTE PARA ELIDIR A TOTALIDADE DAS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. (...) Conforme assentado no Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, **a apresentação apenas de autorização/declaração/atesto/carta de exclusividade que confere exclusividade ao empresário do artista somente para o dia correspondente à apresentação deste, sendo ainda restrita à localidade do evento, não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, assim como o contrato de exclusividade, entre o artista/banda e o empresário, sem registro em cartório.**

¹¹ Boletim de Jurisprudência nº 451 do Tribunal de Contas da União (Sessões de 6 e 7 de junho de 2023). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/> Acesso em: 07/07/2023.

¹²



O órgão instrutivo bem asseverou que se a inexigibilidade foi a modalidade escolhida por se tratar da contratação de profissionais do setor artístico consagrados, deve haver a comprovação de que os intermediários eram empresários exclusivos, o que não aconteceu nos autos. Registro, desde já, que acolho a análise feita pela unidade técnica quanto a esse item, que se encontra transcrita no relatório antecedente.

A respeito do argumento de que a empresa Ferrolho apresentou o instrumento de exclusividade, a unidade técnica bem aduziu que o contrato que consta à peça 33, p. 7/9 não contém os requisitos necessários para demonstrar exclusividade, ou seja, não está registrado em cartório, é restrito à data, evento e local específicos e não foi publicado no Diário Oficial. Além do que é o contrato firmado entre o ente municipal e a empresa Ferrolho e não entre essa e o artista que supostamente representaria exclusivamente.

Dessa forma, cabe a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, à Sra. Emília Maria Salvador Silva pela contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresas que não detinham direitos de exclusividade dos artistas que se apresentaram no evento.

Observa-se que, apesar de o entendimento do TCU basear-se nas normas licitatórias da Lei nº 8.666/1993, aplica-se, do mesmo modo, aos dispositivos constantes na Lei nº 14.133/2021.

Ademais, ante a ausência de flexibilização da comprovação da exclusividade pelo Tribunal de Contas Estadual, e considerando que a análise da regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal nas contratações públicas no âmbito estadual é realizada pelo TCE/ES, não se vislumbra qualquer incompatibilidade com o ordenamento jurídico no emprego dos instrumentos relacionados na Lei Federal n.º 14.133/2021 para fins de comprovação da exclusividade.

Assim, tem-se que a exclusividade deverá ser demonstrada por meio de exibição do contrato mantido entre o artista e o agente, que contenha cláusula de exclusividade, devendo este ser registrado em cartório, o que deve ser comprovado no caso em apreço.

Ademais, considerando tratar-se de contrato de exclusividade recentemente firmado, recomendamos que a SEMTUR se certifique da exclusividade do empresário, de modo que não esteja limitado apenas ao local da realização do evento.

Em todo caso, cabe frisar que o documento comprobatório deve necessariamente demonstrar que a exclusividade de representação é permanente e contínua.



Na sequência, registra-se também que o TCU possui o entendimento que **é vedada a representação restrita a evento ou local específico**. Neste caso, a recomendação é que seja observada pela Administração Pública Municipal, conforme se exprime da ementa do r. Acórdão abaixo transcrito:

Contratação pública – Inexigibilidade de licitação – Contratação de artista – Empresa intermediadora – Ausência de exclusividade – Irregularidade – TCU Trata-se de tomada de contas especial em que se analisa a contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação. Foi apontada a contratação de empresa na condição de intermediária entre o ente público e os artistas ou empresários exclusivos, sem apresentação dos contratos de exclusividade. O tribunal julgou irregular a contratação por inexigibilidade de empresa intermediadora, “haja vista que a apresentação de cartas de representação, limitadas às datas e localidade do evento, não configura a hipótese de representante exclusivo, com ofensa ao art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993”. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 8.493/2021, da 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer, j. em 29.06.2021.)¹³

Assim, tem-se que o requisito nominado Contrato de Exclusividade, para conferir tal qualificação deve conter as seguintes características e atender todos os requisitos abaixo enumerados:

- **Existência de um contrato de exclusividade que demonstre permanência e continuidade da representação** (não pode ser restrito a temporadas, datas ou localidades específicas);
- **Ter abrangência no território de um Estado ou em todo Brasil** (Estadual e/ou Nacional, não pode ser restrito a um município);

¹³No mesmo sentido, a ementa do r. Acórdão nº 7.770/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 01.12.2015: Contratação pública – Inexigibilidade – Contratação de artistas – Empresário exclusivo – Exclusividade apenas para o evento – Impossibilidade – TCU Em tomada de contas especial instaurada com a finalidade de apurar irregularidades em convênio celebrado entre a União e o município para contratação de shows artísticos, foram identificadas irregularidades. De acordo com a Unidade Técnica, “não foram trazidos ao processo cópias dos contratos de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório, conforme disposições legais e orientações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria Geral da União (CGU) e pela Assessoria Especial de Controle interno (AECI/MTur), em desacordo com o disposto no Acórdão nº 96/2008 – TCU Plenário e na Nota Técnica nº 2531/GSNOR/SFC/CGU/PR”. Acerca do ponto, o Relator entendeu que, “conforme a Lei de Licitações, a contratação direta de profissional do setor artístico só é admissível se houvesse, no caso concreto, comprovação da exclusividade entre a empresa omissis e as atrações musicais. O responsável trouxe aos autos atestado no qual o representante legal da banda omissis conferia à mencionada sociedade empresária a exclusividade apenas para o dia do evento (13/6/2008) e para o município (...)” 13. Essa autorização, exclusiva para o dia e para a localidade do evento, não tem sido aceita por esta Corte de Contas, a exemplo do contido nos Acórdãos 96/2008-Plenário – anterior ao convênio em análise – e 5.769/2015-Primeira Câmara. Do contrário, haveria um desvirtuamento do propósito previsto no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993. Por sinal, o item 9.5.1.1. do Acórdão 96/2008- Plenário, dirigido ao Ministério do Turismo, foi expresso ao ressaltar que ‘o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento’. Diante dessas e de outras irregularidades identificadas na execução do convênio, foi aplicada multa ao prefeito, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992”. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 7.770/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 01.12.2015 veiculado na Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 265, p. 332, mar. 2016, seção Tribunais de Contas.)



· **Ser registrado em cartório;** · Ter prazo especificado, não podendo ser restrito à data, evento ou local específico.

Com relação à contratação em si, esta de ser realizada por meio de **empresário exclusivo** ou **diretamente**, conforme preceitua o art. 74, II comentado acima; encontra-se nos autos **cópia autenticada e de Declaração de Exclusividade Artística, por meio do qual apresenta o empresário “F S PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA”, firmado em 12 de Janeiro de 2024, por prazo indeterminado, como empresário exclusivo do artista “BANDA FANFARRA DO TATÁ”, conforme se depreende das fls.10/12 do E-Doc.1.11.**

A par disso, recomendamos que a SEMTUR observe as exigências acima, verificando o cumprimento dos requisitos mencionados no documento de exclusividade apresentado pelo artista, como a necessidade de definição de prazo e extensão territorial da representação (nacional e/ou estadual), bem como cerifique nos autos que a representação é permanente e contínua.

De se lembrar que a realização da contratação deve se dar diretamente com o artista ou por intermédio de empresário exclusivo, tem-se que tal dispositivo visa evitar intermediários desnecessários na concretização da contratação¹⁴.

Por fim, em relação à expressão “**artista consagrado**”, nota-se a presença da conjunção “ou” no art. 74, II, da Lei n. 14.133/2021 (pela crítica especializada ou pela opinião pública), a qual demonstra a prescindibilidade da presença de ambas as formas de consagração do artista, bastando apenas uma.

Ocorre 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. Sobre o tema, traz-se importante ponderação do professor Guilherme Carvalho¹⁵:

¹⁴Sobre o tema, importa trazer as considerações de Joel de Menezes Niebuhr (op. cit., p. 189): “A proibição de contratar com empresário não exclusivo é medida prestante a impedir que terceiros auferam ganhos desproporcionais às custas dos artistas. Ora, o empresário exclusivo tem com o artista contrato que lhe assegura a exclusividade, cujas cláusulas provavelmente estipulam qual o montante de sua remuneração ou o parâmetro para determiná-la, recaindo frequentemente sobre porcentagem dos valores recebidos. Já o empresário não exclusivo paga ao artista o valor por ele estipulado e, com isso, vê-se livre para acertar com o Poder Público o preço que quiser cobrar, o que lhe faculta estabelecer a sua remuneração em valores bastante elevados, até bem acima do que ganha o artista. Assim sendo, por obséquio à economicidade e à moralidade administrativa, que se celebre o contrato diretamente com o artista”.

¹⁵Disponível em Revista Consultor Jurídico, 27 de maio de 2022: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-27/licitacoes-contratos-inexigibilidade-licitacao> Acesso em 05/07/2023.



Dentre tantas hipóteses (não exaustivas) encontráveis no corpo normativo regente da matéria, o artigo 74, II, da Lei nº 14.133/2021 vem ocasionando os mais acalorados debates, notadamente em face das contundentes indeterminações dos termos propositalmente utilizados pelo legislador. (...)

Primeiramente, não há como negar que persiste uma dúvida sobre alguns conceitos — manifestamente indeterminados — previstos no mencionado dispositivo legal. Isso porque, 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.

(...)

Como se tratam de conceitos imprecisos e inconstantes, inteiramente mutáveis ao sabor do tempo e do espaço (Brasil), é quase impossível asseverar que um artista é mais ou menos consagrado, porque a opinião pública varia e, com ela, alteram-se os gostos e preferências, o que é correlativo à natureza humana. (...).

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

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, em consulta respondida no ano de 2020 (Acórdão nº 761/2020 – Tribunal Pleno disponibilizada no Diário Eletrônico 2303/2020 de 22/05/2020¹⁶), ainda sob a égide da Lei 8.666/93, respondeu o que deveria o gestor observar a regularidade de contratação direta de artistas:

CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DO SETOR ARTÍSTICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Art. 25, III, da Lei de Licitações. Decisões não vinculantes desta Corte. **Necessidade de demonstração da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, mediante justificativa escrita, baseada em informações documentadas.** Verificação da viabilidade fiscal do gasto. Justificativa do valor e comprovação da regularidade fiscal do contratado.

1. Trata-se de consulta formulada pelo Município de Leópolis, subscrita por se Prefeito Municipal, Sr. Alessandro Ribeiro, na qual questiona:

¹⁶ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-2303-2020-de-22-05-2020/328207/area/10> Acesso em 10/07/2023.



1 – É possível a contratação por inexigibilidade de licitação de Dupla Sertaneja local para animação de Festa de Rodeio Municipal, levando em consideração o gosto local e o interesse no incentivo a artista locais?

2 – O que esse E. Tribunal entende por profissional artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública? Existem critérios objetivos a serem seguidos?

(...)

No que tange ao entendimento do que seria “profissional artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública” e os critérios objetivos a serem seguidos, entendemos ser consagrado pela crítica especializada ou opinião pública **o profissional artista que seja reconhecido por exemplo em recortes de jornal, fotos, mídia, comprovando sua atuação no mercado, bem como na rede mundial de computadores e entre outros elementos, requisito que possui certa margem de subjetividade.**

(...)

2. Em conformidade com o entendimento esposado no parecer ministerial, as decisões desta Corte afetas à matéria[1], em que pese não sejam dotadas de força normativa, balizam e oferecem parâmetros para a resposta ao questionamento objeto da presente consulta. O quesito formulado versa sobre dúvida na aplicação do art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, que dispõe ser inexigível a licitação “para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada”. Sobre essa questão, tive oportunidade de me manifestar por ocasião do julgamento da Tomada de Contas Extraordinária nº 581616/15 (Acórdão nº 1526/16-S1C), em que, além de tratar de aspectos relativos ao “empresário exclusivo”, a que se refere o citado dispositivo legal, abordaram-se critérios para a escolha dos artistas – consagração pela crítica ou pela opinião pública – e a necessidade de justificação do preço pago. Relativamente ao primeiro aspecto – critérios para escolha da banda – consignou-se na mencionada decisão que “a consagração dos artistas tem estreita vinculação com as peculiaridades do interesse que se busca satisfazer, em especial, quando se trata de festa popular de pequena comunidade do interior, hipótese em que, mesmo sem renome nacional, seria perfeitamente razoável considerar as bandas que tenham aceitação na região como apropriadas para a escolha”. De acordo com a doutrina do professor Marçal Justen Filho[2], citada naquela decisão, o requisito legal busca evitar contratações arbitrárias, “em que uma autoridade pública pretenda impor preferências totalmente pessoais na contratação de pessoa destituída de qualquer virtude”. Nesse contexto, imperioso concluir que a exigência legal para contratação de profissional de setor artístico de que este possua consagração perante a crítica especializada ou pela



opinião pública tem o intuito de afastar as escolhas arbitrárias e pessoais do gestor, devendo ser demonstrado, mediante justificativa escrita e documentos comprobatórios, que a escolha do artista se coaduna com o porte e o tipo de evento em que ocorrerá a apresentação. No que tange aos critérios para aferição de consagração perante a crítica especializada ou opinião popular, corroboro com o opinativo ministerial que diverge, em parte, da manifestação da unidade técnica, nos seguintes termos: Assim, embora de fato exista certa margem de discricionariedade, a contratação deverá ser justificada, com a demonstração de que os artistas contratados possuem alguma forma de respaldo, seja perante a crítica especializada ou perante a opinião popular. Para tanto, poderão ser adotados os critérios ventilados pela CGM, como número de shows já realizados, existência de perfil profissional em redes sociais e quantidade de seguidores etc. No entanto, não há fundamento legal para a exigência de demonstração de um número mínimo de elementos, como proposto pela unidade técnica, cabendo ao gestor, diante das peculiaridades concretas, exercer adequadamente sua competência discricionária, de acordo com seu juízo de razoabilidade, frisando-se, no entanto, que a justificação é passível de controle pelas esferas cabíveis, inclusive por este Tribunal de Contas. Da mesma forma, inexistente fundamento legal a exigir que o artista contratado seja profissional que não dependa de outra fonte de renda. Ora, como já delineado acima, eventos locais, de pequena abrangência, podem demandar a contratação de artistas de expressão meramente regional, que ainda não ostentem situação profissional consolidada que lhes permita sobreviver exclusivamente da arte. Portanto, esta sugestão da CGM não pode ser adotada como premissa abstrata a orientar a resposta à consulta. Previamente à análise dos demais requisitos indicados pelo douto Ministério Público de Contas, importante acrescentar que todas as contratações dessa natureza, por não se relacionarem, via de regra, às áreas de atuação prioritária do Poder Público, como saúde, educação e assistência social, devem ser sempre precedidas de uma criteriosa análise fiscal quanto à viabilidade da realização das respectivas despesas, sob o crivo da razoabilidade e da ponderação de valores, evitando-se, a todo custo, o dispêndio de recursos públicos quando insuficientes para os gastos de natureza obrigatória e em programas e ações nas referidas áreas prioritárias. Superada essa análise, não se pode olvidar, que o procedimento de inexigibilidade de licitação deve estar instruído, de acordo com o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei de Licitações[3], com a justificativa do preço, de modo a demonstrar que o valor pago guarda consonância com os valores de mercado, a fim de evitar possível superfaturamento. Sobre a necessidade de justificação do preço contratado, ensina Marçal Justen Filho[4]: A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as



adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais. Por derradeiro, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, no Acórdão nº 3348/19 – Tribunal Pleno, proferido na Tomada de Contas Extraordinária nº 518706/19, relatado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão, consignou-se que as contratações de artistas por inexigibilidade exigem a comprovação da regularidade fiscal dos contratados, nos termos do art. 27, IV, e art. 29, ambos da Lei nº 8.666/93.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça parcialmente a presente consulta e responda-a nos seguintes termos: A contratação de profissional do setor artístico, com base no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, por inexigibilidade de licitação, **exige a demonstração da consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública por meio de justificativa escrita e documentos comprobatórios**, com o intuito de afastar as escolhas arbitrárias e pessoais do gestor, devendo, depois de verificada, de forma criteriosa, sua viabilidade sob o ponto de vista fiscal, coadunar-se com o porte e o tipo do evento em que ocorrerá a apresentação, inclusive, **com a justificativa de preço**, de que trata o art. 26, parágrafo único, inciso III, da mesma lei e a comprovação da regularidade fiscal dos contratados, nos termos do art. 27, IV, e art. 29, também da Lei de Licitações.

Na mesma linha do julgado, Niebuhr¹⁷ observa que a consagração não é um critério para a escolha do artista a ser contratado, e sim **um pré-requisito que possibilita sua escolha, devendo estar plenamente demonstrada nos autos do processo de contratação direta**. Sobre a comprovação da consagração, leciona Jacoby Fernandes¹⁸:

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.

¹⁷NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2022. p. 180.

¹⁸FERNANDES, Ana Luíza Jacoby. FERNANDES, Murilo Jacoby. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 130.



Assim, para fins de comprovação da consagração perante a crítica especializada e/ou opinião pública, faz-se necessário juntar ao processo administrativo que antecede a contratação documentos probatórios e justificativa escrita pelo gestor de que a escolha do artista se coaduna com o porte e o tipo de evento em que ocorrerá a apresentação.

Para comprovação do cumprimento deste requisito, é recomendável que se junte aos autos do processo de contratação, documentos que demonstrem se tratar de um artista que realiza shows com regularidade e que possui reconhecimento público ou da crítica.

Assim, quanto a esse critério, identificamos o RECONHECIMENTO EXPRESSO DA AUTORIDADE COMPETENTE quanto à consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública (E-Doc 1.5).

Além disso, verifica-se das contratações (E-Doc.1.9) que o artista foi contratado por inexigibilidade para realizar show em outros Municípios, bem como declaração expressa da Secretária de Turismo e Cultura de que o artista “**BANDA FANFARRA DO TATÁ**” tem reconhecimento e aprovação popular (E-Doc.1.3 e 1.5).

Segundo a melhor doutrina, esse requisito embora apresente certo grau de discricionariedade, não permite arbitrariedades. A justificativa da escolha deve apontar razões do convencimento do agente público, registrando-se, no processo de contratação, os motivos que o levaram à contratação direta. 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 eventos¹⁹.

No presente caso, o Ordenador de Despesa justifica que (fls.01/02 do E-Doc.1.3):

“Sabe-se que a realização e apoio a eventos turísticos e culturais pela municipalidade levam Aracruz a atuar em consonância com a Política Nacional de Turismo, que tem como objetivo promover, divulgar e vender destinos turísticos. Sendo assim, a SEMTUR – Secretaria Municipal de Turismo e Cultura elaborou uma programação com shows musicais de vários estilos para a Programação de Carnaval Aracruz 2024. Assim sendo, a realização de marchinhas carnavalescas comandada pela Banda de Marchinha Fanfarra

¹⁹FERNANDES, Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 9º Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2012. Página 643.



do Tatá foi escolhida para fazer parte da nossa grade de shows e eventos, e tal escolha se deu por vários motivos, os quais passaram a elencar:

Estamos convencidos da importância da realização das Marchinhas Carnavalescas em nossa programação de shows no Carnaval Aracruz 2024 em Diversos bairros de Aracruz. Vale acrescentar que a documentação apresentada a esta Secretaria pela empresa que detém os direitos exclusivos de representação do grupo em questão, comprova que o mesmo já foi contratado na modalidade de contratação por inexigibilidade de licitação. Desta forma, solicito análise jurídica quanto à possibilidade de efetivarmos a contratação da Banda de Marchinha Fanfarra do Tatá nos termos do art. 74, inciso II da Lei nº 14.133/2021.”

Assim, vislumbro que o Secretário da pasta acostou justificativa expressa da Contratação (E-Doc.1.3 e 1.5), além das outras contratações por inexigibilidade do artista se apresentando em outros eventos de porte similar (E-Doc.1.9), bem como declara expressamente que o artista em referência, de fato, possui conceito artístico e consagração pela opinião pública.

Neste caso, portanto, de acordo com o que consta destes autos, identifico a existência de um conjunto probatório para fins de preenchimento do requisito do item acima mencionado, o que fora, inclusive, certificado/atestado pelo próprio Secretário de Turismo (E-Doc.1.5).

A justificativa da escolha do artista deve apontar as razões do convencimento do agente público. Tal justificativa é constante no Termo de Referência (fls.01/02 do E-Doc.1.3).

É indispensável, ainda, a **justificativa dos preços** das contratações. Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União em acórdão 955/2002 e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Instrução técnica 101/2005) possuem entendimento que é exigido “documentos que demonstrem a cobrança de igual ou similar preço de outros com quem contratam para evento do mesmo porte”.

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.

Esta posição é amparada pela doutrina, conforme se extrai das lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes²⁰:

É comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessa justificativa declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação prévia e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato. Um possível parâmetro **é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado.** (nosso grifo)

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**

²⁰FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 10.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1640>. Acesso em: 11/07/2023.



mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”.

No presente caso, a título de justificativa de preço, a SEMTUR acosta documentos que demonstram a cobrança compatível com o mercado para evento do mesmo porte, a exemplo das contratações por outros órgãos públicos (E-Doc.1.9), bem assim ateste de que o valor proposto está em consonância com o valor de mercado, subscrita pelo Ordenador de Despesa (E-Doc.1.4 e 1.6).

O Secretário de Turismo e Cultura atesta, ainda, que (E-Doc.1.4):

“Considerando o contrato de prestação de serviços e Nota Fiscal Eletrônica NFSe 61, que comprovam o valor de R\$3.200,00 (três mil e duzentos reais) pela Prefeitura de Aracruz, por apresentação, para atender a programação de carnaval 2019 em diversas localidades do Município de Aracruz-ES.

Considerando o contrato de prestação de serviços e Nota Fiscal Eletrônica NFSe 28, que comprova o valor de R\$3.600,00 (três mil e seiscentos reais) pago pela Prefeitura de Ibirapu, por 01 apresentação com 02h30m de duração, para atender a programação do evento 5ª da Véspera realizado em 12 de fevereiro de 2015 em Ibirapu-ES.

Considerando que o país atravessou um período de pandemia, o que dificultou a realização de manifestações artísticas e culturais, comprometendo as contratações de, em especial as de marchinhas carnavalescas que normalmente são procuradas e contratadas no período de carnaval, ou seja, anualmente.

É observado que na programação de Carnaval Aracruz 2024 em diversos bairros deste Município, a apresentação será composta pelo responsável do grupo com seus integrantes, equipe técnica e de produção, sendo o show realizado com duração mínima de 02h00 (duas horas) pelo valor de R\$6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) por apresentação com um total de 06 apresentações, sendo o valor global de R\$39.000,00 (trinta e nove mil reais).

Observa-se ainda que diante da periodicidade anual, pode incorrer em possíveis reajustes nos valores das propostas. Considerando que não há “tabela de preços” no mercado de shows musicais; Considerando que a composição do valor global de uma apresentação de um determinado artista pode sofrer variações dependendo das condições logísticas e custos com hospedagem, alimentação e etc., concluímos que a proposta que nos é feita neste processo está justificada.”



Devemos ressaltar que não compete a esta Procuradoria a análise quanto a aspectos econômico-financeiros da contratação, bem como os valores médios, vez que não possui elementos técnicos suficientes para realizá-la, competindo à escolha e a justificativa quanto aos valores a autoridade contratante.

Quanto à Minuta do Contrato colacionada aos autos (E-Doc.1.7), no tocante à sua forma, encontra-se em consonância com as disposições essenciais do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, podendo ser adotada.

Registro a necessidade de observância da determinação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Acórdão TC nº 879/2016 – Plenário – Processo nº 06141/2015-8) para que, nas contratações por inexigibilidade, o Secretário da pasta, no início do processo, apresente toda documentação necessária para se firmar o contrato e que somente divulgue os shows a serem realizados quando o Contrato estiver devidamente formalizado e assinado, apto à execução do serviço.

Ressalvamos que, em todos os casos de contratações de shows artísticos, a autoridade competente se atente sempre à necessidade de interesse público, mormente diante das frequentes decisões judiciais nesse sentido.

Os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - **documento de formalização de demanda** e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - **estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;** I

II - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - **demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**



V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

É de se destacar que, de acordo com o **artigo 11 do Decreto Municipal nº 43.373/2023, a elaboração do ETP é facultada** nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do artigo 75²¹ e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021, o que se enquadra à hipótese em apreço.

Para tanto, é necessário instruir o procedimento previamente com os requisitos sublinhados acima (faltantes), em atenção à Nova Lei de Licitações e Contratos, bem como:

- a) **Documento de formalização de demanda (DFD);**
- b) **Certificação de que o empresário é exclusivo e a representação é contínua e permanente;**
- c) **Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**
- d) **Autorização da autoridade competente;**
- e) **Autorização de Despesa pelo COMAFO;**

²¹ Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;



f) Nota de Reserva Orçamentária;

g) que no momento da eventual assinatura do contrato, a Secretaria Municipal confira o prazo de validade das certidões que demonstrem a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da pessoa jurídica e verifique a autenticidade daquelas obtidas via internet;

h) nos termos do entendimento fixado pelo E. Tribunal de Contas Estadual, recomenda-se que o Secretário da pasta, no início do processo, apresente toda a documentação necessária para se firmar o contrato e que somente divulgue os shows a serem realizados quando o contrato estiver devidamente formalizado e assinado, apto à execução do serviço;

i) 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.

Destacamos que só haverá viabilidade jurídica da contratação se comprovados os requisitos legais acima mencionados, sobretudo a vantajosidade da contratação.

Cumpridas as recomendações acima, não há necessidade de retorno dos autos para apreciação de questões técnico-econômicas.

Lembrando que a decisão administrativa, a escolha do artista e a justificativa são de responsabilidade da autoridade emitente e contraente.

III – CONCLUSÃO

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, opina-se pela viabilidade jurídica de contratação direta de profissional do setor artístico, com fundamento no art. 74, II, da Lei n. 14.133/2021, desde que respeitadas as condicionantes jurídicas apresentadas neste Parecer.



Destarte, a esta Procuradoria Municipal cabe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria requerente do parecer, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa e econômicas.

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

É parecer, *s.m.j.*

Aracruz-ES, 29 de Janeiro de 2024.

ARIANE MAIA GUIMARÃES SEPULCHRO

Procuradora do Município

Matrícula nº 23.105

OAB/ES nº 16.831



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400300030003600310031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ARIANE MAIA GUIMARAES SEPULCHRO** em 29/01/2024 15:29
Checksum: **FA8989630C19DD80E5A06469D60355B59F4300A05BB0BF3AE49834E7AF67E0A3**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3400300030003600310031003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.