

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER

Processo nº: 22.712/2025

Assunto: Inexigibilidade de Licitação

Interessado: Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (SEMTUR)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA OU POR MEIO DE EMPRESÁRIO EXCLUSIVO, DE PROFISSIONAL DE QUALQUER SETOR ARTÍSTICO CONSAGRADO PELA CRÍTICA ESPECIALIZADA OU PELA OPINIÃO PÚBLICA. ANÁLISE DE VIABILIDADE DE CONTRATAÇÃO. FUNDAMENTO LEGAL: ARTIGO 74, INCISO II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PRECEDENTES. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA. CONSIDERAÇÕES.

1. O parecer elenca os atos a serem praticados no processo administrativo para contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, para contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, com fulcro no art. 74, inciso II da Lei Federal nº 14.133/21.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de expediente administrativo encaminhado pela Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (SEMTUR) para análise jurídica acerca da viabilidade de contratação direta da empresa **KAVALLUS EMPREENDIMENTOS ARTÍSTICOS LTDA**, especializada em **RODEIO SHOW** para realizar o “**Espetáculo da Caravana da Companhia de Rodeio Tony Nascimento**”, por inexigibilidade de licitação, com fundamentação legal no art. 74, inciso II no Caput do art. 92, da Lei nº 14.133/2021 e suas alterações, para atender ao Evento “**26ª EXPO ARACRUZ**” nos dias 07,08, 09 e 10 de agosto de 2025, no Parque de Exposições de Aracruz.

Nesse tocante, registra-se que a análise aqui realizada se dará com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021, a qual estabelece normas para contratação direta, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.



Também deverá ser juntado o atesto da área técnica de que o caso concreto se amolda à orientação jurídica aqui traçada e que serão seguidas as recomendações nela contidas.

A presente demanda foi formalizada pela Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (SEMTUR) e deve contar com a juntada de: a) Estudo Técnico Preliminar (ETP –); b) Termo de Referência (TR –); c) Pesquisa de Preços composta de contratos com outros entes públicos; d) Justificativa expressa de compatibilidade de preços com o valor de mercado; e) Proposta Comercial; f) Comprovação de Regularidade jurídica, fiscal e trabalhista; g) Declarações de que não emprega menores e não está impedido de contratar com o Poder Público; h) Razões que motivaram a escolha do Fornecedor, inclusive a demonstração de consagração pela crítica especializada ou opinião pública; i) Documentos do Representante legal, Encartes do Artista – Declaração de Notoriedade; k) Contratações por inexigibilidade por outros órgãos públicos; l) Justificativa expressa de preços pelo Ordenador de Despesa; m) Justificativa expressa de Inexigibilidade; n) Ratificação de Inexigibilidade;

Apresenta a SEMTUR que a contratação pretendida amolda-se à hipótese de dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

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.

Os autos foram encaminhados a este Órgão de Consultoria Jurídica para análise e parecer jurídico, nos termos do art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório. Opina-se.

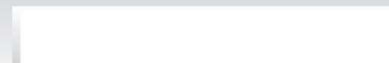
2 – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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:



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3700380030003400380032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



“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”.

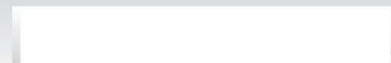
Primeiramente, antes de adentrar nos pormenores atinentes à contratação direta, cumpre-nos apontar que deve o gestor atentar que, a despeito de os processos de dispensa e de inexigibilidade não se sujeitarem à mesma rigidez formal inerente aos processos licitatórios, ambos exigem o cumprimento da etapa 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.

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 esboço no art. 74, inciso II, da Lei Federal 14.133/2021, *in verbis*:

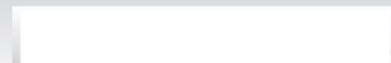
Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

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.

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 Niebuhr ², 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

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

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



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.

A respeito do tema, 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 públicas poderá ser produzida através de um concurso com premiação para a melhor obra.

Mas há casos em que a necessidade estatal relaciona-se com o desempenho artístico propriamente dito. 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 as performances artísticas. Daí a caracterização da inviabilidade de competição. (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.

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.

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



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 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:

⁵JUSTEN 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.

⁶Boletim 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.



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.**

Quanto à razão para a escolha do contratado (art. 72, VI), esta deverá ser apresentada à luz dos préstimos do artista e da necessidade pública que se pretende atender, resguardada a impessoalidade no processo de escolha, que se encontra atrelada à demonstração de que o profissional a ser contratado é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Deve-se ter em mente que a consagração do artista a ser contratado se constitui em pré-requisito à contratação e não critério de seleção, conforme bem anota Joel de Menezes Niebuhr⁷:

Importa sublinhar que a consagração não é critério para escolher o artista a ser contratado, porém pré-requisito. Todos os consagrados podem ser contratados, o que não leva a dizer que o mais consagrado é quem deve ser o contratado. O interesse público não depende exclusivamente da consagração; por oposto, deve dispensar atenção especial àquilo que não é tão consagrado, especialmente aos olhos do público, para lhes alargar a cultura e o próprio conhecimento artístico, refutando a linha homogênea imposta pela mídia.

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 Cammarosano⁸:

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.

No presente caso, não identifico nos autos a existência de contrato de exclusividade de representação artística registrada em Cartório, nos moldes orientados acima, devendo a SEMTUR certificar nos autos a forma de representação e contratação, se diretamente com o artista (por meio de representante legal) ou por meio de empresário exclusivo (neste caso, deve ser acostado o documento de representação exclusiva).

No tocante à justificativa de preço, é válido registrar que cabe ao gestor contratante demonstrar a compatibilidade do preço contratado com os hodiernamente praticados no mercado.

A prudência com a realização de despesas por parte do Poder Público relaciona-se intrinsecamente com o dever de que as contratações públicas, derivadas de procedimento licitatório, de sua dispensa ou inexigibilidade, sejam procedidas de pesquisa de preços, em obséquio ao princípio republicano (art. 1.º, caput, da CF) e aos corolários da eficiência e economicidade. Nesse sentido, colhe-se o julgado do TCU AC-2324-26/08-1, Sessão: 30/07/08, Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER, Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria, anterior à Lei Federal nº 14.133/2021, porém, plenamente aplicável ao regime estatuído na nova Lei.

Nesse particular, alerta-se que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para a **demonstração da razoabilidade dos preços**, visando afastar eventuais questionamentos que apontem para superfaturamento e comprometam a eficácia do ajuste.

Nesse sentido, colhe-se o entendimento do TCU, anterior à Lei Federal nº 14.133/2021, porém plenamente condizente com o novo marco legal: *“A realização de uma avaliação técnica e econômica adequada ganha importância na contratação direta, que não está sujeita às correções e ajustes de valores possíveis de se alcançar, ao menos em tese, numa concorrência perfeita”*⁹.

É importante que se atente para que a pesquisa de preços que dará suporte à justificativa de preço se dê nos moldes do termo de referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

Da mesma forma, deve a Administração Pública atender ao que dispõe o Decreto nº 43.377/2023 que trata sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Municipal nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ressaltamos, portanto, a necessidade de sempre observar os critérios para pesquisa de preços, previstos art. 23, IV, da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 43.377/2023, de responsabilidade da autoridade técnica.

Com relação ao preço, os contratos apresentados demonstram que o preço unitário dos itens e valor total orçado (R\$ 400.000,00 por evento), acompanhado de justificativa expressa de compatibilidade do preço cobrado em outros shows.

Importante que conste o preço unitário no contrato (quando há mais de uma apresentação) e no extrato publicado na imprensa oficial (e não só o preço global, quando há contratação de mais de um show). Presente também a existência de saldo orçamentário para cobrir a despesa.

⁹Acórdão nº 10.057/2011 – 1- Câmara do TCU.



Ainda sobre o valor da apresentação, mesmo que se trate de uma decisão administrativa, entendo importante chamar atenção para o preço da pretensa contratação.

O entendimento de Tribunais de Contas é que a pesquisa de mercado seja a **mais recente e com o maior número de contratos possível**, em atendimento ao princípio da razoabilidade:

Por derradeiro, importante constar que o Princípio da Economicidade não autoriza a contratação de artistas profissionais a preços exorbitantes, devendo a Administração buscar, sempre que possível, a contratação de outro que possa atender aos anseios do público, mas que ofereça proposta mais vantajosa.

Ademais, não se observa nos autos do procedimento administrativo da contratação a justificativa da escolha do artista, o interesse público a ser alcançado e a pertinência de sua apresentação com o evento cultural promovido, bem assim **do preço contratado, devidamente amparado em pesquisas de mercado, observando-se os preços praticados, pelo mesmo artista ou outro de idêntica consagração pública em eventos semelhantes promovidos tanto pela administração pública quanto por particular.** (Processo TCE-ES nº 861/2010).

Vale mencionar ainda os itens que constam no lote a ser contratado. A inexigibilidade do inc. II do art. 74 da Lei de Licitações é restrita ao setor artístico. Em que pese a decisão Acórdão 00550/2020-8 - 1ª Câmara do TCE/ES, aparentemente favorável, **esta Procuradora é pelo entendimento de licitação em separado de itens secundários à parte artística: o lote traz itens que, no entender desta Procuradora, estão excluídos dessa autorização legal de contratação direta, como show de fogos, apresentação piro musical, iluminação cênica, montagem de estrutura.**

Ainda assim, caso a decisão do ordenador de despesas seja pela contratação integral, **seja apresentada justificativa explicando no que tem de exclusivo e artístico os demais itens e entendemos pela necessidade de apresentação de planilha com o valor unitário dos itens que compõem o lote.**

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

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.

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 Conhecimento¹⁰ 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, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica ; [...]” (grifos nossos).

¹⁰ Disponível 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.



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”

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.

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.

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 cartório¹¹.**

Destaca-se, conforme ensina Marçal Justen Filho¹² 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

¹¹A 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)

¹²JUSTEN 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.



onerosa ao erário". (Acórdão nº 4.714/2018 – 2ª Câmara., Relator Min. Marcos Bemquerer).

No mesmo sentido, o julgado abaixo:

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 Câmara¹³, 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 decisão¹⁴ 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.** O órgão instrutivo bem asseverou que se a inexigibilidade foi a modalidade escolhida por se tratar da

¹³ 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.

¹⁴



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.

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.)¹⁵

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

No presente caso, não identifiquei nos autos a existência de contrato de exclusividade de representação artística registrada em Cartório, nos moldes orientados acima, devendo a SEMTUR certificar nos autos a forma de representação e contratação, se diretamente com o

¹⁵No 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.)



artista (por meio de representante legal) ou por meio de empresário exclusivo (neste caso, deve ser acostado o documento de representação exclusiva).

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 contratação¹⁶.

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 Carvalho¹⁷:

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.

(...)

¹⁶Sobre 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 prestada 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”.

¹⁷Disponível 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.



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 22/05/2020¹⁸), 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:

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**

¹⁸Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-2303-2020-de-22-05-2020/328207/area/10> Acesso em 10/07/2023.



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, exercitar 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 duto 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 justificativa 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, Niebuhr¹⁹ 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 Fernandes²⁰:

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.

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.

Quanto a esse critério, identificamos o RECONHECIMENTO EXPRESSO DA AUTORIDADE COMPETENTE quanto à consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, bem como portfólio do rodeio show contendo a notoriedade do serviço artístico.

Além disso, verifica-se das contratações que o artista foi contratado por inexigibilidade para realizar show em outros Municípios, **e no próprio município de Aracruz no ano passado**, o que já serve como declaração expressa da administração de que o artista tem reconhecimento e aprovação popular.

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

¹⁹NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2022. p. 180.

²⁰FERNANDES, Ana Luíza Jacoby. FERNANDES, Murilo Jacoby. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 130.



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 eventos²¹.

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.

Assentadas essas constatações, quanto ao objeto da avença, e a instituição indicada como escolhida para a contratação, cumpre, ainda, verificar o atendimento aos requisitos elencados pelo art. 72 da Lei n. 14.133/2021. Prevê o dispositivo os documentos necessários à instrução dos processos de contratação, conforme a seguir:

“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;

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

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

²¹FERNANDES, Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 9ª Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2012. Página 643.



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".

Inicialmente, é fácil verificar que a demanda foi formalizada em formulário próprio, assim como está baseada em ETP e TR. Das peças iniciais, observa-se, ainda, a justificativa da contratação, justificativa da escolha do fornecedor e de preços.

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 7522 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021, o que se enquadra à hipótese em apreço. A par disso, identifico que fora acostado o ETP.

Deve ainda constar dos autos, ainda, a autorização expressa do Ordenador de Despesa quanto ao conteúdo do TR, o cumprimento dos requisitos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a despesa adequada com a Lei Orçamentária Anual e com o Plano Plurianual.

Ressaltamos que deve haver verificação da validade das certidões e de sua regularidade no ato da contratação.

A manifestação jurídica da Procuradoria pretende apenas avaliar a contratação proposta, tendo-se presente que a conveniência e oportunidade da contratação direta é matéria de competência da Administração.

Para tanto, é necessário instruir o procedimento previamente com os requisitos sublinhados acima (faltantes),

²² 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;



em atenção à Nova Lei de Licitações e Contratos, bem como:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- b) Autorização de Despesa assinada pelo Ordenador;
- c) Autorização de Despesa pelo COMAFO;
- d) Requisição de Serviços;
- e) Certificação de que o representante legal possui poderes para transacionar com o Poder Público, por meio de contrato de representação ou contrato de exclusividade, nos moldes recomendados pelos Tribunais de Controle, inclusive TCU;
- f) Alvará de licença;
- g) Atestados de capacidade técnica da Confederação Nacional de Rodeios e filiação à entidade e outros documentos técnicos;
- h) Nota de Reserva Orçamentária;
- i) realizar licitação em separado dos itens secundários (não artísticos) ou apresentar justificativa técnica e de vantajosidade suficiente e robusta para a contratação global;
- j) 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;
- k) 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

Procuradoria



PREFEITURA
ARACRUZ
www.aracruz.es.gov.br

Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733

Telefone: (27) 3370-7000 | E-mail: 3370-7000@aracruz.es.gov.br

O contrato estiver devidamente formalizado e assinado, apto à

execução do serviço;

- l) 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;
- m) Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, II, da Lei Federal nº 14.133/2015, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Quanto à Minuta do Contrato esta NÃO FOI colacionada aos autos, O QUE DEVE SER SUPRIDO.

Além disso, sabe que em evento realizado no ano de 2022, houve acidente referente ao show pirotécnico, vindo a buscar responsabilizar o Município pelos danos sofridos em processo judicial 5005705-08.2022.8.08.0006, ainda não finalizado. Entendemos que grande importância o cumprimento de normas de segurança do rodeio, obrigação contratual da empresa (Cláusula Terceira), indicando um fiscal responsável pra acompanhar o momento da realização do rodeio para evitar acidentes com o público.

Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2015, "O ato que autoriza a contratação direta ou



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3700380030003400360032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

fls. 212

o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

O sítio eletrônico oficial, por seu turno, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como “*sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.*”.

Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Procuradoria



PREFEITURA
ARACRUZ
www.aracruz.es.gov.br

Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) 3270-7006 | (27) 3270-7007 | www.aracruz.es.gov.br

Por fim, no caso de contratação por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ***“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.”*** (art. 94, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

A propósito, invoca-se sutil explanação do TCU na Consulta TC 008.967/2021-0 (Acórdão nº 2.458/2021-TCU- Plenário)23:

“De volta à análise do novo regime, conforme já mencionado, a Lei n. 14.133/2021 expressamente indica ser o PNCP um sítio eletrônico oficial que, dentre outras atribuições, centralizará a divulgação exigida pela norma.

Nota-se que, nos termos da definição de sítio eletrônico oficial contida no inciso LII do art. 6º da NLLC c/c com o parágrafo único do art. 72, o ato autorizador da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e disponibilizado em sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora.

A propósito, sem olvidar o já transcrito art. 94, cumpre destacar que a Nova Lei de Licitações, em trecho estritamente dedicado ao processo de contratação direta (Seção I do Capítulo VIII), impõe que “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”.

De todo modo, considerando que uma das principais atribuições do PNCP é a “divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos” pela Nova Lei (art. 174, I), é possível concluir que quando a NLLC impõe a publicação em sítio eletrônico oficial esta deverá ser procedida no PNCP – a partir do momento em que os responsáveis já o tiverem disponibilizado.”

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



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3700380030003400360032003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

fls. 213

Procuradoria



PREFEITURA
ARACRUZ
www.aracruz.es.gov.br

Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733 el: 27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

questões técnico-econômicas, APENA PARA ANÁLISE DA MINUTA.

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

3 – CONCLUSÃO

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

Importante ressaltar que a Secretaria somente poderá divulgar a realização do show/evento após encerrada a etapa de contratação, por recomendação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

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.

Cumprе 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, 01 de julho de 2025.

Moises Sassine El Zoghbi
Procurador do Município

Procuradoria



PREFEITURA
ARACRUZ
www.aracruz.es.gov.br

Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br



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 3700380030003000380032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MOISES SASSINE EL ZOGHBI** em **01/07/2025 15:04**

Checksum: **A74F9EE34721E7022441E3E2FDB99F04E8B7FC5E078A42908A14358600FFEC81**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3700380030003000380032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.