

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**PARECER****Processo 49.640/2025**

Assunto: Inexigibilidade de Licitação

Interessada: SEMTUR

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE BANDA DE RENOME. CONTRATO DE EXCLUSIVIDADE. INEXIGIBILIDADE. MINUTA DE CONTRATO. ART. 74, II DA LEI 14.133/21. CONSIDERAÇÕES.

1 – RELATÓRIO.

Trata-se de processo em que a Secretaria de Turismo e Cultura deste Município requer análise e Parecer Jurídico sobre o interesse em contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do artista Erick Cristto, para apresentação de 1 (um) show com duração mínima de 2h (duas horas), no dia 31/12/2025, às 23:59h, para a programação do Reveillon, em Mar Azul, neste Município, conforme RS 519/2025/SEMTUR (ev. 5.2).

Consta dos autos: Documentos de Formalização de Demanda, proposta orçamentária do artista, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência elaborado pela autoridade competente e justificativa de contratação e inexigibilidade, justificativa de economicidade, justificativa de preços, contrato de exclusividade registrado em cartório, comprovantes de outros contratos de prestação de serviços com o valor de praticado no mercado, documentos pessoais e comprovante de endereço do representante. **Ausente** agenda de shows.

Com relação à habilitação, apresentam documentos de habilitação: contrato social, CNPJ, certidão negativa / regularidade FGTS, fiscal federal, estadual, municipal da sede, de Aracruz, trabalhista, falência, declaração de não empregar menores em condições proibidas e de não haver impedimento em contratar com a Administração; e ainda, encartes demonstrando sua participação em outros eventos, minuta de contrato, saldo orçamentário suficiente para cobrir as despesas. **Ausentes** autorização de despesas e autorização do CFO.

É o relatório.

2 – ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. A esta Procuradoria incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, como a conveniência da contratação.



No que tange ao controle interno, de atribuição da Secretaria requisitante, constatamos que o processo encontra-se autuado, protocolizado (art. 53, *caput* da Lei 14.133/21), Termo de Referência com a justificativa da autoridade competente para a realização da contratação, indicação do seu objeto, indicação de dotação orçamentária para a respectiva despesa, em conformidade com o art. 53 da Lei 14.133/21.

No que diz respeito ao Termo de Referência, trata-se do “edital” no caso de uma contratação direta, como no presente, devendo conter os mesmos requisitos que lei exige para a formalização do edital, no que couber, como objeto, justificativa, local de execução, valor do pretense contrato, sanções, condições de pagamento, conforme art. 25 da Lei 14.133/21.

A contratação de shows artísticos difere de demais forma de contratação, devendo ser realizada na forma do artigo 74, II da Lei nº 14.133/21, que reconhece a inexigibilidade “para contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública”.

Diante da realidade, a própria Lei de Licitação se preocupou prevendo a contratação de artistas sem a realização de certame licitatório, já que a contratação leva em conta a qualidade dos serviços artísticos, e não o preço em si, que a avaliação é de competência do gestor.

Tanto é que a Lei 14.133/21, em seu art. 74, II, estabeleceu três requisitos: a contratação direta ou por empresário exclusivo, singularidade da expressão artística somada à consagração pela opinião pública ou pela crítica especializada.

Para melhor compreensão sobre o tema, que se aproveita ao caso em apreço, vejamos o entendimento consagrado pelo doutrinador Joel de Menezes Niebuhr¹:

A contratação de serviços artísticos revela outra hipótese que enseja a inexigibilidade de licitação pública, haja vista que, sob determinadas condicionantes, torna inviável a competição, mormente tomando-se em conta que o critério para comparar os possíveis licitantes é a criatividade, portanto, de fio a pavio, subjetivo. A arte não é ciência, não segue métodos, não é objetiva. (...) Dessa maneira – é imperativo ressaltar em virtude de ser muito frequente a confusão – **a inexigibilidade para 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 de expressão artística.** (negrito acrescido)

No mesmo sentido é o escólio do professor José dos Santos Carvalho Filho², que leciona:

A inexigibilidade de licitação se apresenta em face de certas situações que, por sua natureza, não viabilizam o regime de competição. Uma dessas situações é a contratação de profissionais do setor artístico, quando consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública (art. 25, III). Na verdade, a arte é personalíssima, não se podendo sujeitar a fatores de avaliação. A administração, na hipótese, pode firmar diretamente o contrato. A lei ressalva, todavia, que deva o artista ser consagrado pela crítica

1 NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2 ed. rev. a ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 99.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 269.



ou pela opinião pública. Entendemos que **a consagração é fator de extrema relatividade e varia no tempo e espaço. Pode um artista ser reconhecido, por exemplo, apenas em certos locais, ou por determinado público ou críticos especializados.** Nem por isso deverá ele ser alijado de eventual contratação. A nosso sentir, quis o legislador prestigiar a figura do artista e de seu talento pessoal, e, sendo assim, a arte a que se dedica acaba por ter prevalência sobre a *consagração*. (negrito e sublinhado acrescidos)

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

Com relação à contratação em si, esta há de ser realizada por meio de **empresário exclusivo** ou **diretamente**, conforme preceitua o art. 74, II comentado acima. O contrato de prestação de serviços apresentado em cópia autenticada demonstra o registro em cartório, como exige o TCU (Acórdão 96/2008, Plenário), menciona que se trata de “empresário exclusivo”.

A **justificativa de contratação** baseia-se notadamente na “importância turística, cultural e econômica que esse período representa para o município de Aracruz. Historicamente, o verão aumenta o fluxo de visitantes no litoral, movimentando hotéis, restaurantes, comércio, transporte, serviços e toda a cadeia produtiva do turismo...” (ev. 4.4).

A **justificativa da escolha do contratado** deve apontar as razões do convencimento do agente público. Tal justificativa é constante no Termo de Referência (ev. 4.4). A importância da justificativa é ser baseada na sua consagração perante a opinião pública.

Quanto à **singularidade da expressão artística**, e mais especificamente ao requisito da consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, trata-se do requisito mais difícil de se constatar, pois muito subjetivo. Para buscar tornar viável, consta do caderno processual recortes de propagandas demonstrando a participação da banda em outros eventos. Sua agenda cita eventos pequenos e muito locais, como bares e *shoppings*. Jacoby³ explica:

Não se pode confundir expressões distintas atinentes à mera qualificação profissional, como frequência a conservatórios de música, à consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública. Aqui, **só a fama e a notoriedade do artista permitem a contratação direta.**

JURISDICIONADO -PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÉ ASSUNTO - RELATÓRIO DE AUDITORIA (EXERCÍCIO DE 2009)

Na linha de outros votos que já proferi, entendo que a irregularidade atinente ao “empresário exclusivo” deve ser afastada, até porque não há nada provando que os shows não foram realizados ou que foi contratado a preço superior ao praticado no mercado. Nesse passo, privilegiando a função pedagógica do Tribunal de Contas e a necessária orientação aos gestores acerca da forma correta de interpretação da norma, entendo que a presente irregularidade não macula as contas do gestor. **No que tange à necessária consagração dos artistas pela crítica especializada ou pela opinião pública, entendo que a consagração do artista pode ser considerada uma questão de público local.** Por todo exposto, afasto a irregularidade, com determinação para o gestor atual adequar as contratações

3 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta Sem Licitação**. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 642.



futuras, aos estritos termos do art. 25, III, da Lei 8.666/93, ou seja, contratar diretamente com bandas e artistas a realização de eventos artísticos e, quando assim não for possível, contratar com o empresário exclusivo devidamente comprovado com “carta de exclusividade”, acompanhada do respectivo contrato firmado entre o artista/banda, evitando assim o contrato com pessoas interpostas munidas de cartas de exclusividade para shows em data e local determinado. (**TCE/ES** - ACÓRDÃO TC-1178/2014 - PLENÁRIO PROCESSO - TC-6315/2010 (APENSO: TC-3042/2009)

Muito difícil constatar a fama e notoriedade da banda com base nos autos que autorize a contratação direta. Tais fama e notoriedade devem ser constatados pela Secretaria.

Vencidos esses requisitos, o processo deve ser instruído com alguns outros documentos descritos no art. 72 da Lei 14.133/21, *in verbis*:

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;

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.

E com relação ao preço, as notas / contratos apresentados demonstram que o preço unitário orçado (R\$ 21.000,00 por show) compatível com os shows mais recentes, o que entendemos suficiente para demonstrar o preço de mercado. **Importante que conste o preço unitário no contrato e no extrato publicado na imprensa oficial** (e não só o preço global, quando há contratação de mais de um show).

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)



MINUTA DE CONTRATO.

Com relação à minuta do contrato, deve estar em conformidade com os arts. 89 e 92 da Lei 14.133/21. Em análise, verificamos que, em geral, segue os requisitos legais:

Art. 92. São **necessárias em todo contrato cláusulas** que estabeleçam:

- I - o **objeto** e seus elementos característicos;
- II - a **vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante** vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a **legislação aplicável** à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o **regime de execução** ou a **forma de fornecimento**;
- V - o **preço** e as **condições de pagamento**, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os **prazos de início das etapas de execução**, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o **crédito** pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os **direitos e as responsabilidades das partes**, as **penalidades** cabíveis e os **valores das multas** e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a **obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas**, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os **casos de extinção**.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o **foro da sede da Administração** para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

(...)

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja **período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução**.

- verificar se é caso de inclusão do §2º acima.



3 – CONCLUSÃO.

Salienta-se, por fim, que a análise desta Procuradoria restringe-se aos aspectos jurídicos, não compreendendo aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade. Ressalto que a conveniência e oportunidade das decisões, não foram objetos de análise por não se relacionarem aos aspectos da legalidade jurídica. A manifestação jurídica é meramente opinativa, cabendo ao gestor avaliar as questões de ordem técnico-administrativas.

Recomendações: apresentar

- autorização de despesas
- agenda de shows
- autorização do CFO ou justificativa de sua dispensa
- na publicação deve conter o valor unitário da apresentação
- adequar a minuta de contrato, se for o caso

Cumpridas as recomendações acima, deverá a autoridade competente divulgar o ato ou o extrato decorrente do contrato e mantê-lo à disposição do público em sítio eletrônico oficial, nos termos do artigo 72, parágrafo único da Lei 14.133/21.

Ante o exposto, opino pela REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO, após atendidas as sugestões acima, mas a decisão pela contratação ou não cabe ao ordenador de despesas, lembrando que deve haver certeza da exclusividade do empresário para contratar, senão diretamente com o artista.

Fica como sugestão que a contratação de shows para eventos no Município possa observar maior precedência, a fim de alcançar o intento do interesse público, qual seja, a divulgação para fins turísticos - “promover, divulgar e vender” o Município para quem não seja munícipe, como destino turístico no Carnaval.

Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos, lembrando que a decisão administrativa, a escolha do artista e a justificativa são de responsabilidade da autoridade emitente e contraente.

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

É o Parecer. S.m.j.

Aracruz-ES, 10 de dezembro de 2025.

AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO

Procuradora Municipal

OAB/ES 14.137

6/6



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 3900310037003100300036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO** em **10/12/2025 16:38**

Checksum: **49F8B9620ECF03601A5A87B5893F88C3C25E19572129262EA67A6B35EB509C99**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3900310037003100300036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.