MLS – LAW AND INTERNATIONAL POLITICS (MLSLIP)
https://www.mlsjournals.com/MLS-Law-International-Politics
ISSN: 2952-248X

(2026) MLS-Law and International Politics, 5(2), -.doi.org/10.58747/mlslip.v5i2.5014.

LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS: A LEI N.º 14.133/2021 E O MODELO COOPERATIVO DE CONTROLE NA BAHIA

LIMITS OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE HIRING OF ARTISTS: LAW No. 14.133/2021 AND THE COOPERATIVE CONTROL MODEL IN BAHIA

LÍMITES DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN DE ARTISTAS: LA LEY N.º 14.133/2021 Y EL MODELO COOPERATIVO DE CONTROL EN BAHÍA

Edilson dos Santos Piedade
Universidad Europea del Atlántico, Brasil
[edilsson.001@gmail.com] [https://orcid.org/0009-0005-3332-6423]
Saulo Santos Oliveira
Universidade do Estado da Bahia, Brasil
[saullo.cont@gmail.com] [https://orcid.org/0009-0003-4781-2575]

Información del manuscrito:
Recibido/Received: 12/08/2026
Revisado/Reviewed: 23/10/2026
Aceptado/Accepted: 06/11/2026

Palavras-chave:
Discricionariedade administrativa, contratação de artistas, inexigibilidade de licitação, controle cooperativo.

RESUMO

O presente artigo investiga os limites jurídicos da discricionariedade administrativa na contratação de profissionais do setor artístico pelo Poder Público, à luz da Lei n.º 14.133/2021 e do modelo cooperativo de controle instituído na Bahia. Parte-se da constatação de que a contratação de artistas, por apoiar-se em critérios personalíssimos e na inviabilidade de competição, é realizada, em regra, mediante inexigibilidade de licitação (art. 74, II), o que amplia a margem de valoração do gestor e, simultaneamente, os riscos de sobrepreço, direcionamento e motivação deficiente. Objetiva-se demonstrar que essa margem não configura liberdade absoluta, mas competência juridicamente vinculada, sindicável quanto à motivação, ao preço e à legitimidade do gasto. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza documental e dogmática, mediante análise da legislação, da doutrina administrativista, da jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça, e do modelo de atuação preventiva e cooperativa instituído na Bahia entre o Ministério Público e as Cortes de Contas. Como resultado, identificam-se seis parâmetros de contenção da discricionariedade — exclusividade formalizada, consagração comprovada, motivação da escolha, justificativa de preço, publicidade e legitimidade da despesa — e demonstra-se que a técnica das zonas de certeza delimita o alcance do controle sobre os conceitos jurídicos indeterminados. Conclui-se que a atuação dos órgãos de controle conforma, sem suprimir, a autonomia do gestor.

ABSTRACT

This article investigates the legal limits of administrative discretion in the hiring of artistic professionals by the Public Administration, in

Keywords:
administrative discretion, hiring of artists, waiver of bidding, cooperative control.

light of Law No. 14.133/2021 and the cooperative control model established in Bahia. It starts from the observation that the hiring of artists, being based on highly personal criteria and on the unfeasibility of competition, is carried out, as a rule, through waiver of bidding on grounds of non-enforceability (art. 74, II), which broadens the manager's margin of appraisal and, at the same time, the risks of overpricing, steering and deficient reasoning. The aim is to demonstrate that this margin does not amount to absolute freedom, but to legally bound competence, reviewable as to reasoning, price and the legitimacy of the expenditure. A qualitative, documentary and dogmatic methodology is adopted, through the analysis of legislation, administrative-law scholarship, the case law of the Courts of Accounts and of the Superior Court of Justice, and the model of preventive and cooperative action established in Bahia. As a result, six parameters constraining discretion are identified —formalized exclusivity, proven acclaim, reasoned choice, price justification, publicity and legitimacy of the expenditure— and it is shown that the technique of zones of certainty delimits the scope of review over indeterminate legal concepts. It is concluded that the action of oversight bodies shapes, without suppressing, the manager's autonomy.

RESUMEN

Palabras clave:
discrecionalidad administrativa, contratación de artistas, inexigibilidad de licitación, control cooperativo.

El presente artículo investiga los límites jurídicos de la discrecionalidad administrativa en la contratación de profesionales del sector artístico por el Poder Público, a la luz de la Ley n.º 14.133/2021 y del modelo cooperativo de control instituido en Bahía. Se parte de la constatación de que la contratación de artistas, por apoyarse en criterios personalísimos y en la inviabilidad de competencia, se realiza, por regla, mediante inexigibilidad de licitación (art. 74, II), lo que amplía el margen de valoración del gestor y, simultáneamente, los riesgos de sobreprecio, direccionamiento y motivación deficiente. El objetivo es demostrar que ese margen no configura libertad absoluta, sino competencia jurídicamente vinculada, controlable en cuanto a la motivación, al precio y a la legitimidad del gasto. Se adopta una metodología cualitativa, de naturaleza documental y dogmática, mediante el análisis de la legislación, de la doctrina administrativista, de la jurisprudencia de los Tribunales de Cuentas y del Superior Tribunal de Justicia, y del modelo de actuación preventiva y cooperativa instituido en Bahía. Como resultado, se identifican seis parámetros de contención de la discrecionalidad —exclusividad formalizada, consagración comprobada, motivación de la elección, justificación del precio, publicidad y legitimidad del gasto— y se demuestra que la técnica de las zonas de certeza delimita el alcance del control sobre los conceptos jurídicos indeterminados. Se concluye que la actuación de los órganos de control conforma, sin suprimir, la autonomía del gestor.

Introdução

A contratação de apresentações artísticas pelo Poder Público, especialmente para eventos festivos de grande apelo popular, como o Carnaval e os festejos juninos, constitui despesa de expressiva materialidade e sensibilidade social. Como observa a cartilha orientativa da advocacia especializada, os investimentos de prefeituras e governos estaduais no período festivo destinam-se, em larga medida, à contratação de bandas e artistas com o intuito de dar volume às festividades e atender às expectativas do público (Torres, 2025). Esse cenário, ao mesmo tempo em que realiza o direito constitucional à cultura, expõe o erário a riscos relevantes, sobretudo quando a contratação se dá sem o crivo da competição.

A Lei n.º 14.133/2021, reproduzindo em substância a disciplina da revogada Lei n.º 8.666/1993, permite a contratação de profissional do setor artístico, consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, por inexigibilidade de licitação (art. 74, II), dispensando o procedimento licitatório (Torres, 2025). A justificativa dessa contratação direta reside na inviabilidade de competição: por se tratar de manifestação de caráter personalíssimo, não há critérios objetivos que permitam aferir, entre diferentes artistas, qual proposta seria a mais vantajosa (Marry, 2022; Ministério Público do Estado de Goiás [MP-GO], 2014).

O problema jurídico que daí emerge diz respeito à extensão da liberdade conferida ao administrador. A hipótese de inexigibilidade vale-se de expressões fluidas — "consagração", "crítica especializada", "opinião pública" — que constituem conceitos jurídicos indeterminados e conferem, em tese, certa margem de discricionariedade (MP-GO, 2014). Contudo, ainda nas hipóteses de contratação direta, o gestor não está inteiramente livre: subordina-se a requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar demonstrados em processo formal de inexigibilidade (MP-GO, 2014).

A relevância do tema é acentuada pelo cenário fático. É recorrente, em diversos municípios brasileiros, a destinação de vultosos recursos à contratação de artistas para eventos de grande porte, por vezes em descompasso com a precariedade dos serviços essenciais locais (MP-GO, 2014). Esse contraste tem atraído a atenção dos órgãos de controle e do Poder Judiciário. Ao mesmo tempo, iniciativas de atuação preventiva — de que é exemplo o modelo cooperativo instituído na Bahia entre o Ministério Público e as Cortes de Contas — têm buscado uniformizar parâmetros objetivos de razoabilidade, sem suprimir a autonomia dos entes federados (Bahia, 2026).

O debate não é isento de controvérsia doutrinária. De um lado, a corrente tradicional sustenta que a singularidade artística inviabiliza qualquer comparação objetiva, justificando a contratação direta como regra para o setor. De outro, corrente crítica defende que se deveria buscar a competição também nessas contratações, mediante a fixação de critérios objetivos, reservando-se a inexigibilidade a ferramenta verdadeiramente excepcional (Objetividade nas Contratações de Artistas, 2017). Essa tensão entre a singularidade — que legitima a contratação direta — e a economicidade — que exige contenção do gasto — perpassa todo o tratamento do tema. O modelo cooperativo baiano surge, nesse contexto, como tentativa de conciliação.

Este artigo tem por objetivo delimitar os limites jurídicos da discricionariedade administrativa na contratação de artistas à luz da Lei n.º 14.133/2021 e do modelo cooperativo de controle instituído na Bahia, identificando os parâmetros objetivos de contenção dessa margem e examinando o alcance do controle exercido pela doutrina, pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelos órgãos de controle em atuação preventiva. Especificamente, busca-se demonstrar que a

discricionariedade na contratação artística é sindicável quanto à motivação, ao preço e à legitimidade da despesa, ainda que insindicável quanto ao mérito estético da escolha.

Método

A pesquisa é de natureza qualitativa e caráter documental-dogmático. Procede-se à análise do arcabouço normativo aplicável — a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 14.133/2021, a Lei n.º 8.666/1993 (no que subsiste como referência doutrinária e jurisprudencial) e a Lei Complementar n.º 101/2000 — cotejando-o com a doutrina administrativista reunida no Roteiro de Atuação do Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO, 2014) e nos manuais de Carvalho (2021) e Amorim (2019).

O recorte analítico privilegia três conjuntos documentais. O primeiro é normativo-legal: a Lei n.º 14.133/2021, em especial os arts. 72, 74 e 94, e os dispositivos constitucionais pertinentes (arts. 37, 70, 167, 198 e 212). O segundo é doutrinário-jurisprudencial: os manuais e roteiros que sistematizam a inexigibilidade artística e as deliberações dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça sobre exclusividade, preço e proporcionalidade do gasto. O terceiro é institucional-preventivo: o Termo de Cooperação Técnica e Operacional de 2022 e a Nota Técnica Conjunta n.º 01/2026 (Bahia, 2022; Bahia, 2026). A articulação desses três planos permite examinar não apenas o que a lei autoriza, mas como o controle — judicial, de contas e preventivo — delimita, na prática, a margem de discricionariedade do gestor.

O tratamento do tema observa três planos. No plano normativo, examinam-se os dispositivos que autorizam a contratação direta e os que impõem deveres de motivação, justificativa de preço e publicidade. No plano doutrinário, mobilizam-se as lições de Bandeira de Mello, Carvalho Filho, Gasparini, Niebuhr e Binenbojm. No plano jurisprudencial, analisam-se deliberações do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, bem como o modelo cooperativo instituído na Bahia por meio do Termo de Cooperação Técnica e Operacional e da Nota Técnica Conjunta dele derivada (Bahia, 2022; Bahia, 2026). Recorre-se, ainda, ao Acórdão n.º 1272/2026 do Tribunal de Contas da União como parâmetro de controle da discricionariedade em contratações de alta materialidade (Brasil, 2026). A abordagem é descritiva e analítica, sem levantamento empírico quantitativo próprio.

Resultados

A regra da licitação e a exceção da inexigibilidade

As contratações públicas devem ser, em regra, precedidas de certame licitatório, cabendo ao administrador a escolha da avença mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade que rege a participação dos interessados, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição de 1988 (MP-GO, 2014). A licitação, na lição de Bandeira de Mello reproduzida no roteiro ministerial, visa proporcionar às entidades governamentais a realização do negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados o ensejo de disputarem a participação nos negócios que a Administração pretende celebrar (MP-GO, 2014, p. 1). No mesmo sentido, Medauar adverte que a Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar e a moralidade administrativa (MP-GO, 2014, p. 2).

Cumpre precisar a distinção entre as duas modalidades de contratação direta. Na dispensa, a competição é viável, mas o legislador, por ponderação de interesses, autoriza

afastá-la; na inexigibilidade, a competição é ela própria impossível (Carvalho, 2021, p. 55). Enquanto o rol da dispensa é taxativo, o da inexigibilidade é exemplificativo, de modo que a licitação será inexigível sempre que faticamente impossível ou juridicamente inviável o certame, ainda que a hipótese não conste expressamente do texto legal (Carvalho, 2021, p. 57; Amorim, 2019, p. 217).

A licitação, nessa perspectiva, constitui princípio instrumental de realização de outros princípios. Sua função é dupla: assegurar à Administração a proposta mais vantajosa e garantir a igualdade de condições entre os interessados. A doutrina adverte que a realização da licitação é, em regra, condição indispensável à consecução da contratação pública, de modo que as hipóteses excepcionais de contratação direta devem ser interpretadas restritivamente e demonstradas caso a caso (MP-GO, 2014, p. 1). A contratação de artistas, embora inserida na exceção, não escapa a essa lógica: a excepcionalidade não afasta o dever de motivação, apenas desloca o seu objeto — da comparação de propostas para a demonstração da inviabilidade de competir.

A licitação constitui princípio instrumental de realização de outros princípios, notadamente a moralidade administrativa e o tratamento isonômico dos que pretendem contratar com o Poder Público (MP-GO, 2014). Por isso, as exceções à regra do certame são de interpretação estrita e reclamam justificação robusta. Sob a Lei n.º 8.666/1993, a matéria estava disciplinada no art. 25, III; a Lei n.º 14.133/2021 reproduziu, em substância, esse permissivo no art. 74, II, exigindo três requisitos: que o objeto seja o serviço de artista profissional; que a contratação se faça diretamente ou por meio de empresário exclusivo; e que o contratado seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (Marry, 2022).

A inexigibilidade como inviabilidade de competição: pressupostos e singularidade

O art. 74 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que a licitação é inexigível sempre que inviável a competição, apresentando incisos de cunho exemplificativo cuja leitura é essencial à conceituação da viabilidade competitiva (Carvalho, 2021, p. 54). A expressão "em especial", presente no dispositivo, revela que existem outras hipóteses em que a licitação não poderá ser realizada, além das enunciadas nos incisos (Amorim, 2019, p. 217).

A inexigibilidade, portanto, pressupõe demonstração — no caso concreto — de que a competição é efetivamente inviável, sem o que a contratação direta se torna ilegítima. Esse ponto é decisivo para o tema artístico, pois desloca a análise da simples subsunção a um inciso para a verificação substantiva de que, naquele caso, a competição não é possível — o que, por sua vez, reabre espaço para o controle sobre a motivação do ato administrativo.

A doutrina que examina a Lei n.º 14.133/2021 chama a atenção para o fato de que a inexigibilidade não é um espaço desregrado de liberdade, mas um procedimento de contratação de base não competitiva, submetido a exigências formais próprias. A Administração só pode valer-se da inexigibilidade para contratação artística se, após o devido planejamento, detectar a necessidade de profissional consagrado para atender à sua demanda concreta (Marry, 2022). O planejamento detalhado, anterior ao início do processo, é, pois, essencial, e a Lei n.º 14.133/2021 reforçou essa processualização ao fixar, no art. 72, as balizas da contratação direta (Torres, 2025; Marry, 2022).

A inviabilidade de competição não é conceito unívoco. Apoiando-se em Justen Filho, a doutrina a trata como gênero que comporta diversas modalidades: a inviabilidade por ausência de pluralidade de alternativas, por ausência de mercado concorrencial, por impossibilidade de julgamento objetivo e por ausência de definição objetiva da prestação (Carvalho, 2021, p. 55). A contratação artística enquadra-se na terceira modalidade: por

se tratar de serviço de natureza estética e personalíssima, é impossível estabelecer padrões e critérios objetivos para o julgamento de propostas e a escolha do "melhor" serviço (Amorim, 2019, p. 220).

Instrumento analítico útil ao controle é a teoria dos pressupostos da licitação, cuja ausência torna o certame inexigível. A doutrina identifica três. O pressuposto lógico consiste na pluralidade de bens e de fornecedores; não é possível licitar a contratação de bem singular, sem similar no mercado (Carvalho, 2021, p. 58). O pressuposto jurídico é a existência de interesse público na realização do certame (Carvalho, 2021, p. 58). O pressuposto fático é a desnecessidade de contratação específica: quando o Poder Público depende de um serviço determinado, e não de qualquer equivalente, a licitação torna-se inexigível (Carvalho, 2021, p. 58). A contratação de artista consagrado atende a essa lógica: a Administração não busca um artista qualquer, mas a expressão singular de determinado profissional.

A doutrina ilustra cada pressuposto com exemplos que esclarecem sua aplicação. Quanto ao pressuposto lógico, se a Administração necessita adquirir, para compor o acervo de um museu, um objeto pessoal de uma figura histórica, o bem não encontra similar no mercado e a contratação só pode ser efetivada com o proprietário (Carvalho, 2021, p. 58). Quanto ao pressuposto fático, se o Estado precisa do melhor tributarista do país para defendê-lo em demanda de grande vulto, não seria possível uma contratação genérica para qualquer causa, pois a necessidade é específica (Carvalho, 2021, p. 58). Transpostos esses exemplos para o campo artístico, a contratação de determinado artista consagrado aproxima-se do bem singular e da necessidade específica.

O conceito de singularidade é, portanto, nuclear. Singular é a característica do objeto que o individualiza e o distingue dos demais, a presença de um atributo incomum e diferenciador na espécie (Amorim, 2019, p. 220). É essa singularidade que justifica a contratação direta; mas é também ela que impõe o dever de demonstrá-la no caso concreto. A singularidade não se presume: exige comprovação, sob pena de a inexigibilidade converter-se em burla ao dever de licitar.

Discricionariedade administrativa e conceitos jurídicos indeterminados

A maior dificuldade interpretativa da hipótese artística está na abrangência de suas expressões, que constituem termos jurídicos indeterminados e concedem certa margem de discricionariedade ao administrador (MP-GO, 2014). Bandeira de Mello conceitua a discricionariedade como a margem de liberdade remanescente ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, a fim de adotar a solução mais adequada à finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca (MP-GO, 2014, p. 8).

A doutrina que examina os conceitos jurídicos indeterminados no Direito Administrativo destaca a peculiaridade do tema. Enquanto no Direito Civil e no Direito Penal o tribunal é o órgão que, em última instância, aplica o conceito ao caso concreto, no Direito Administrativo a Administração interpreta e aplica esses conceitos no exercício de sua função, cabendo ao Judiciário fiscalizar se a interpretação foi correta (MP-GO, 2014, p. 9). Essa distinção explica por que o controle não é uniforme: intensifica-se onde a resposta jurídica é unívoca e retrai-se onde subsistem soluções igualmente defensáveis.

A existência de discricionariedade diante de conceitos indeterminados é controvertida. Para parte da doutrina, a interpretação e a aplicação desses conceitos pela Administração constituem atividade estritamente vinculada à lei, de modo que admitir margem de apreciação significaria alargar indevidamente o campo da discricionariedade (MP-GO, 2014, p. 9). Prevalece, contudo, o reconhecimento de certa discricionariedade,

sempre vinculada ao interesse público e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (MP-GO, 2014).

A proporcionalidade, decorrente do devido processo legal substantivo, analisa-se pelo trinômio necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito (MP-GO, 2014). No caso das contratações artísticas, a necessidade impõe ponderar se a contratação é imprescindível à promoção cultural; a adequação exige coerência entre a atração e o fim — seria inadequada a contratação de um artista lírico para animar uma festa popular; e a proporcionalidade em sentido estrito reclama equilíbrio de custo-benefício, de modo que a contratação não comprometa áreas prioritárias como saúde e educação (MP-GO, 2014). O controle da proporcionalidade não afronta a separação dos Poderes nem malfere o mérito administrativo, havendo expressa autorização constitucional para o exame da legalidade, da legitimidade e da economicidade (MP-GO, 2014).

A técnica das zonas de certeza e o controle da consagração

Não há conceito objetivo do que seja consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública. Por serem termos indeterminados, comportam certa dose de subjetivismo (MP-GO, 2014). A doutrina oferece, porém, instrumento de racionalização: é possível visualizar uma zona de certeza positiva e uma zona de certeza negativa sobre o conteúdo dessas expressões (MP-GO, 2014).

A operacionalidade da técnica revela-se em exemplos. Nos casos de consagração nacional, há certeza positiva; no do artista iniciante, certeza negativa. O problema situa-se na zona intermediária, em que a consagração é discutível. Nesses casos, a comprovação torna-se decisiva: a consagração, quando não notória, deve ser demonstrada nos autos mediante juntada de noticiários, registros de contratações pretéritas relevantes ou outros meios idôneos; ausente a prova, a contratação é ilegal (MP-GO, 2014). A técnica das zonas de certeza cumpre, assim, dupla função: reconhece a margem legítima de apreciação administrativa na penumbra e a submete ao ônus probatório.

Há consenso positivo quanto ao preenchimento do requisito na contratação de artista consagrado nacionalmente; e certeza negativa quanto ao neófito que ainda não realizou número considerável de eventos (MP-GO, 2014). Como registra Carvalho Filho, a consagração é fator de extrema relatividade e varia no tempo e no espaço (MP-GO, 2014). Sobre a abrangência territorial, Gasparini sugere critério fundado no valor do contrato: conforme o montante, a consagração exigida seria local, regional ou nacional (MP-GO, 2014).

O alcance do controle judicial varia conforme a zona. Nos campos de certeza, havendo desvio, admite-se amplo controle judicial; na zona de penumbra, o controle é mais restrito. Como pondera Binenbojm, quando é possível identificar os fatos que com certeza se enquadram no conceito e aqueles que não se enquadram, o controle jurisdicional é pleno; na zona de incerteza, somente se admite controle parcial (MP-GO, 2014). A consagração, se não notória, deve ser comprovada nos autos, sob pena de ilegalidade (MP-GO, 2014). A subjetividade do conceito não equivale a arbítrio: a fluidez é domada pela exigência de prova e de motivação.

A exclusividade do empresário e a jurisprudência de controle

A contratação por inexigibilidade deve ser firmada diretamente com o artista ou por meio de empresário exclusivo. Como esclarece Niebuhr, a proibição de contratar com empresário não exclusivo impede que terceiros aufiram ganhos desproporcionais à custa dos artistas (MP-GO, 2014). A exclusividade não se confunde com a simples autorização:

aquela traduz representação perene; esta se restringe a determinadas festividades (MP-GO, 2014).

A doutrina distingue, ainda, a exclusividade absoluta da relativa. A propósito da exclusividade de fornecimento de bens, ensina-se que a absoluta se caracteriza pela existência de um único produtor, empresa ou representante no país, ao passo que a relativa ocorre apenas na praça de aquisição, hipótese em que, havendo fora dela mais de um fornecedor, torna-se possível a licitação (MP-GO, 2014). Transposta a lógica para a contratação artística, se há pluralidade de empresários aptos a representar o artista, a competição entre eles é possível, impondo-se a prévia licitação (MP-GO, 2014).

A comprovação da exclusividade cumpre função de barreira: impede que a exclusividade seja fabricada para simular a inviabilidade de competição, preservando a excepcionalidade da contratação direta. A mera autorização não preenche o requisito legal, tratando-se de artifício apto a burlar a exigência de licitação, pois o artista poderia firmar quantas autorizações quisesse, com diversas pessoas, fazendo surgir vários pretensos empresários e, com isso, viabilizando a competição que afastaria a própria inexigibilidade (MP-GO, 2014).

A doutrina distingue a exclusividade absoluta da relativa: a absoluta caracteriza-se pela existência de um único agente no país; a relativa ocorre apenas na praça de aquisição, hipótese em que, havendo pluralidade fora dela, a licitação é possível (MP-GO, 2014). A comprovação, na Lei n.º 14.133/2021, faz-se por atestado, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo (Carvalho, 2021, p. 56). A mera autorização não preenche o requisito, sendo artifício apto a burlar a exigência de licitação (MP-GO, 2014). A lei positivou o conceito ao definir, no § 2.º do art. 74, empresário exclusivo como quem possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade (Marry, 2022).

A distinção entre empresário exclusivo e mero intermediário foi objeto de pronunciamento expresso do controle externo estadual. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais assentou que a figura do empresário — que gerencia os negócios do artista de forma permanente e duradoura — não se confunde com a do intermediário, que agencia eventos em datas específicas e eventuais (MP-GO, 2014). A consequência prática é direta: quando há pluralidade de intermediários aptos a oferecer o mesmo artista, restabelece-se a viabilidade de competição e, com ela, o dever de licitar.

A jurisprudência consolidou a formalização rigorosa dessa exclusividade. O Tribunal de Contas da União, desde o Acórdão n.º 351/2015, diferencia o contrato de exclusividade das autorizações restritas ao dia e ao local do evento (Torres, 2025). Nos Acórdãos n.º 1341/2022 e n.º 3991/2023, reafirmou que a exclusividade deve constar de contrato registrado em cartório, alterando o entendimento do Acórdão n.º 12148/2018 (Torres, 2025). O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também reconheceu a irregularidade quando a empresa detém a exclusividade apenas nas datas dos shows, caracterizando-se como mera intermediária (MP-GO, 2014). Havendo pluralidade de empresários, torna-se possível a competição, impondo-se a prévia licitação (MP-GO, 2014).

A justificativa do preço e a exigência de economicidade

A contratação direta não dispensa a demonstração da razoabilidade do preço, submetendo-se aos requisitos do art. 72 da Lei n.º 14.133/2021: formalização da demanda, estimativa da despesa, pareceres, compatibilidade orçamentária, comprovação de habilitação, razão da escolha, justificativa do preço e autorização competente (Torres, 2025). A doutrina detalha esse rol e adverte que a ausência de respeito ao procedimento enseja a nulidade da contratação (Carvalho, 2021, p. 55).

A doutrina reunida no roteiro ministerial propõe parâmetro objetivo para a estimativa: a média aritmética das últimas contratações firmadas pelo profissional, admitido o critério semestral, de modo que a Administração fundamente o valor na média de todos os contratos celebrados pelo artista nos últimos seis meses (MP-GO, 2014). Não procede a alegação de que tal critério ofenderia a intimidade do contratado, pois, em um Estado republicano fundado na prestação de contas e na indisponibilidade do patrimônio público, não há espaço para negociações sigilosas, devendo reinar ampla transparência (MP-GO, 2014).

A lei exige que o valor estimado seja compatível com o mercado (art. 23) e, nas contratações diretas, que se comprove previamente a conformidade dos preços (art. 23, § 4.º), o que pode ser feito pela apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no ano anterior (Torres, 2025). No Acórdão n.º 822/2005, o TCU determinou que, ao contratar shows, a Administração demonstre que o fornecedor cobra igual ou similar valor de outros contratantes para evento de mesmo porte (MP-GO, 2014). A Orientação Normativa n.º 17 da Advocacia-Geral da União admite aferir a razoabilidade pela comparação com preços praticados junto a outros entes (MP-GO, 2014). A doutrina propõe, ainda, a média aritmética das contratações pretéritas, admitido o critério semestral (MP-GO, 2014).

A adoção de critério objetivo para a estimativa de preço responde a uma preocupação de fundo: evitar que o valor do cachê seja fixado unilateralmente pelo contratado, com base em contratações anteriores por ele mesmo praticadas, muitas vezes acrescido da margem do intermediário (Objetividade nas Contratações de Artistas, 2017). Ao ancorar a estimativa na média das contratações pretéritas, a Administração introduz parâmetro verificável e reduz a assimetria informacional que historicamente favorece o sobrepreço.

Esse racional foi objetivado, no plano preventivo, pelo modelo baiano. A Nota Técnica Conjunta n.º 01/2026, editada pelo Ministério Público do Estado da Bahia em articulação com o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, recomenda que o parâmetro mínimo de razoabilidade seja construído a partir da média dos contratos firmados pelo artista no ciclo junino do exercício anterior, atualizada pelo IPCA até a nova contratação (Bahia, 2026, p. 4). A mesma nota estabelece um limite superior de atenção — na Bahia, os contratos superiores a R$ 700.000,00, cerca de 1% do total —, a partir do qual se exige justificativa reforçada e demonstração da capacidade financeira do município (Bahia, 2026, p. 7). No plano da economicidade global, recomenda-se adotar como referência o valor total do exercício anterior, atualizado pelo IPCA (Bahia, 2026, p. 9).

Publicidade e controle da legitimidade da despesa

Além dos requisitos autorizativos, é imprescindível a publicidade. A Lei n.º 14.133/2021 elevou a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas à condição de eficácia, devendo ocorrer em até dez dias úteis (Torres, 2025). Tratando-se de profissional do setor artístico, a publicação deve identificar os custos de cachê, músicos, transporte, hospedagem, infraestrutura e logística (Torres, 2025; Marry, 2022). A transparência decorre da natureza republicana da gestão: não há espaço para contratações sigilosas, dado que o patrimônio público é indisponível, orientação reforçada pela Lei de Acesso à Informação (MP-GO, 2014).

A exigência de transparência decorre da natureza republicana da gestão de recursos públicos. Em um Estado que pressupõe prestação de contas e emprego exclusivo dos recursos públicos para a satisfação do interesse coletivo, não há espaço para negociações sigilosas, dado que o patrimônio público é indisponível (MP-GO, 2014). Não

prospera, assim, a alegação de que a divulgação dos valores contratados ofenderia a intimidade do artista, orientação reforçada pela Lei de Acesso à Informação (MP-GO, 2014).

O controle não se esgota na legalidade e na economicidade. O art. 70 da Constituição autoriza os órgãos de controle a fiscalizar também a legitimidade da despesa (MP-GO, 2014). Como acentua Freitas, o exame da legitimidade requer perquirir a finalidade apresentada e a motivação oferecida (MP-GO, 2014). Daí a proposta de adotar como parâmetro de legitimidade o atendimento dos direitos fundamentais e das despesas prioritárias com saúde e educação, que receberam do constituinte densidade normativa especial, inclusive com vinculação de receitas (arts. 167, 198 e 212 da Constituição) (MP-GO, 2014). Como expõe Oliveira, educação e saúde constituem dois valores a que o constituinte conferiu relevância especial (MP-GO, 2014).

O fundamento constitucional dessa priorização é analítico. Como expõe Oliveira, citado no roteiro ministerial, o constituinte originário elegeu valores que deveriam pairar sobre os demais: fixou, no art. 212, percentuais mínimos de aplicação em educação e, por força da Emenda Constitucional n.º 29/2000, assegurou recursos específicos para as ações e serviços de saúde (art. 198), abrindo exceções à regra da não vinculação de receitas de impostos (MP-GO, 2014). Disso decorre que, tratando-se de direitos fundamentais com densidade normativa elevada, a esfera de discricionariedade do administrador fica tolhida, pois o próprio Poder Constituinte predefiniu as políticas públicas prioritárias (MP-GO, 2014).

Nessa direção caminha a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Na Suspensão de Liminar e de Sentença n.º 3.123/BA, destacou-se que deve haver proporcionalidade entre a condição financeira do município e os gastos com festividades, de modo que as contratações do período festivo não comprometam as necessidades básicas municipais (Torres, 2025). O entendimento reiterou o firmado na SLS n.º 3.099/MA, ponderando o potencial de lesão à ordem e à economia administrativas (Torres, 2025).

Discussão e conclusões

A finalidade cultural e a legitimação do gasto

A contratação artística não é um fim em si mesma; legitima-se pela finalidade pública que persegue. Os eventos festivos ultrapassam a mera celebração cultural, atuando como impulsionadores da economia local, geradores de emprego e renda e instrumentos de inclusão social (Torres, 2025). Por isso, a demonstração desses benefícios integra a motivação legítima do ato: a Administração deve evidenciar a reputação do artista, o caráter da festividade, a relevância cultural e o apelo popular como razões da escolha (Torres, 2025). O gasto com cultura é legítimo quando se demonstra como investimento capaz de gerar benefícios concretos, sem comprometer as prioridades constitucionais.

Controle judicial, autonomia e atuação preventiva

Essa perspectiva finalística tem consequência dogmática relevante. Se a legitimidade do gasto se afere pela finalidade cultural efetivamente perseguida, o controle não pode limitar-se à conferência formal dos documentos do processo de inexigibilidade; deve alcançar a coerência entre a despesa realizada e o benefício público esperado. O gasto festivo legitima-se quando demonstrado como investimento — fomento à cultura, geração de emprego e renda, democratização do acesso — e deslegitima-se quando revela

desproporção entre o dispêndio e a capacidade financeira do ente ou quando compromete políticas prioritárias (Torres, 2025).

Cumpre destacar que o controle da proporcionalidade dos atos administrativos não representa afronta ao princípio da separação dos Poderes nem malfere o mérito administrativo. Ao contrário, há expressa autorização constitucional nesse sentido, decorrente do art. 70 da Constituição, que submete a fiscalização à legalidade, à legitimidade e à economicidade (MP-GO, 2014). O exercício da discricionariedade exige um agir razoável e proporcional; o administrador não pode, sob o manto da discricionariedade, adotar medidas danosas ao interesse público (MP-GO, 2014).

O controle da discricionariedade recai sobre os limites do ato, não sobre a substância estética da escolha. Na doutrina que examina a Lei n.º 14.133/2021, sublinha-se que o controle judicial do ato de inexigibilidade deve respeitar a esfera de atuação própria de cada Poder, delimitando-se conforme a natureza vinculada ou discricionária dos elementos do ato (Marry, 2022). A liberdade do gestor sofre, ainda, restrições temporais decorrentes da legislação eleitoral, que limita despesas e condutas em período de defeso (Marry, 2022).

Essa lógica de contenção sem supressão encontra expressão institucional no modelo cooperativo baiano. O Termo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado, em 2022, entre o Ministério Público do Estado da Bahia, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios instituiu o intercâmbio de informações e o acesso recíproco a bases de dados, viabilizando a fiscalização coordenada (Bahia, 2022). Sobre esse suporte edificou-se a Nota Técnica Conjunta n.º 01/2026, de caráter expressamente orientativo: as diretrizes destinam-se a apoiar a atuação preventiva e a orientar os gestores, sem mitigar a autonomia política e administrativa municipal, que permanece no campo da conveniência e oportunidade (Bahia, 2026, p. 10).

A viabilidade prática dos parâmetros repousa na infraestrutura jurídica do modelo cooperativo. Ao instituir o intercâmbio de informações e o acesso recíproco a bases de dados, e ao prever, entre as obrigações comuns, o dever de fornecer acesso direto a documentos e informações necessárias ao exercício das atividades de controle, o Termo de Cooperação viabiliza a fiscalização coordenada e preventiva que a Nota Técnica pressupõe (Bahia, 2022). A exigência de estrita fidedignidade entre os dados declarados no painel de contratações e as informações transmitidas aos Tribunais de Contas encontra, nesse arranjo, seu fundamento operacional (Bahia, 2026).

A ressalva é juridicamente relevante. Ao reconhecer que suas orientações não substituem o juízo administrativo, o modelo preserva-se do vício de ingerência indevida na autonomia federativa (Bahia, 2026, p. 10). O paralelo com o controle em contratações de alta materialidade reforça a conclusão: no Acórdão n.º 1272/2026, o Tribunal de Contas da União reafirmou que a liberdade de conformação do gestor cede diante de exigências objetivas de competitividade e economicidade, censurando modelagens que restringem indevidamente a disputa (Brasil, 2026). Guardadas as distinções de objeto, a ratio é transponível: também na contratação artística a invocação da singularidade não dispensa a demonstração concreta da vantajosidade, sob pena de a discricionariedade degenerar em arbítrio.

Síntese dos parâmetros e conclusões

A partir da análise, sistematizam-se os parâmetros que delimitam a discricionariedade do administrador: o contrato firmado com o próprio artista ou com

empresário exclusivo; a consagração demonstrada nos autos, salvo quando notória; a razão da escolha; a justificativa do preço, ancorada na média das contratações pretéritas; a publicidade; e a comprovação da aplicação do mínimo constitucional em saúde e educação (MP-GO, 2014). O descumprimento de qualquer desses requisitos acarreta a nulidade da contratação e enseja a responsabilização do administrador (MP-GO, 2014).

Esses parâmetros, embora formulados majoritariamente sob a vigência da Lei n.º 8.666/1993, permanecem plenamente aplicáveis sob a Lei n.º 14.133/2021. Houve, no ponto, não ruptura, mas adensamento do regime de controle: os parâmetros doutrinários e jurisprudenciais consolidados sob o diploma anterior foram, em larga medida, incorporados e fortalecidos pelo novo, o que confere estabilidade à análise e permite projetar sua aplicação ao regime vigente, do qual o modelo cooperativo baiano constitui expressão avançada de atuação preventiva.

Tais parâmetros, formulados sob a Lei n.º 8.666/1993, permanecem aplicáveis sob a Lei n.º 14.133/2021, que reproduziu o permissivo artístico e reforçou as exigências de instrução (art. 72) e de publicidade qualificada (art. 94, § 2.º) (Marry, 2022; Torres, 2025). A diretriz central é sintética: quanto maior o valor, maior deve ser a fundamentação (Torres, 2025). A crítica objetivista, embora minoritária, cumpre função heurística ao evidenciar que a inviabilidade de competição não é dogma absoluto, mas contingência a demonstrar em cada caso (Objetividade nas Contratações de Artistas, 2017).

Conclui-se que a discricionariedade administrativa na contratação de artistas é juridicamente limitada e sindicável quanto à motivação, ao preço e à legitimidade da despesa, ainda que insindicável quanto ao mérito estético da escolha. A técnica das zonas de certeza racionaliza o controle sobre os conceitos jurídicos indeterminados; a jurisprudência dos Tribunais de Contas confere concretude ao requisito da exclusividade; e o Superior Tribunal de Justiça impõe proporcionalidade entre o gasto festivo e a condição financeira do ente. A atuação preventiva e cooperativa dos órgãos de controle, exemplificada pelo modelo baiano, conforma a discricionariedade sem suprimi-la, preservando a autonomia municipal e deslocando o eixo do controle da escolha do artista para a robustez da fundamentação do gasto público. Como limitação, registra-se que o estudo é dogmático-documental, sem verificação empírica; pesquisas futuras poderão aferir, em campo, o impacto do modelo cooperativo sobre a economicidade das contratações.

Referências

Amorim, V. A. J. de. (2019). *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência* (3.ª ed.). Senado Federal.

Bahia. Ministério Público do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, & Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2022). *Termo de Cooperação Técnica e Operacional*. MPBA; TCE-BA; TCM-BA.

Bahia. Ministério Público do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, & Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2026). *Nota Técnica Conjunta n.º 01/2026: diretrizes para pesquisa de preços, economicidade e gestão de risco em contratações de apresentações artísticas nos festejos juninos*. MPBA; TCE-BA; TCM-BA.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2026). *Acórdão n.º 1272/2026 – Plenário* (Processo TC 000.117/2026-9; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Carvalho, M. (2021). *Manual de direito administrativo: licitação nos termos da Lei 14.133/2021*. Juspodivm.

Marry, M. (2022). A possibilidade de contratar diretamente artistas na Nova Lei de Licitações e Contratos, sua relação com o defeso eleitoral e o controle judicial do ato administrativo. *Observatório da Nova Lei de Licitações*. https://www.novaleilicitacao.com.br/

Ministério Público do Estado de Goiás. (2014). *Roteiro de atuação: contratação de show artístico pela Administração Pública*. MP-GO.

Objetividade nas contratações de artistas pela Administração Pública. (2017). *JusBrasil*. https://www.jusbrasil.com.br/artigos/objetividade-nas-contratacoes-de-artistas-pela-administracao-publica/499853734

Torres, R. C. L. de. (2025). *Contratações de artistas: orientações jurídicas*. Ronny Charles Advocacia e Consultoria.