LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS: A LEI Nº 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 Nº 14.133/2021 Y EL MODELO DE CONTROL COOPERATIVO EN BAHIA

10.56238/IIMultiCientifica-118

Edilson dos Santos Piedade
Especialista em Direito Tributário
Instituição: Universidade Cândido Mendes, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano)
E-mail: edilsson.001@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0005-3332-6423

Saulo Santos Oliveira
Especialista em Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Responsabilidade Fiscal
Instituição: Universidade Federal da Bahia (UFBA)
E-mail: saullo.cont@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0003-4781-2575

RESUMO
O presente trabalho examina os limites jurídicos da discricionariedade administrativa na contratação de profissionais do setor artístico pelo Poder Público, tomando por marco normativo a Lei nº 14.133/2021 e, como recorte empírico, o modelo de atuação preventiva e articulada instituído na Bahia pelo Termo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado, em 2022, entre o Ministério Público do Estado, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios. Justifica-se a pesquisa pela elevada materialidade e recorrência das despesas com festejos juninos, campo historicamente vulnerável ao sobrepreço e à motivação deficiente. Objetiva-se demonstrar que a liberdade do gestor na escolha e na precificação do artista não é imune ao controle, mas se submete a parâmetros objetivos de economicidade, razoabilidade e responsabilidade fiscal. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza documental e dogmática, mediante análise da legislação, do Termo de Cooperação e dos instrumentos orientativos dele derivados — a Nota Técnica Conjunta nº 01/2026 e a cartilha informativa correlata. Conclui-se que o discurso da discricionariedade e da inviabilidade de competição não afasta o dever de motivação qualificada, sobretudo nas contratações de alta materialidade, e que a articulação interinstitucional dos órgãos de controle opera como mecanismo legítimo de conformação — e não de supressão — da autonomia municipal.

Palavras-chave: Discricionariedade Administrativa. Contratação de Artistas. Lei Nº 14.133/2021. Economicidade. Controle Externo.

ABSTRACT
The present study examines the legal limits of administrative discretion in hiring artistic sector professionals by the Public Authority, taking as normative framework Law No. 14,133/2021 and, as empirical focus, the preventive and articulated model of action established in Bahia through the Technical and Operational Cooperation Agreement signed in 2022 between the Public Ministry of the State, the State Audit Court, and the Municipal Audit Court. The research is justified by the high materiality and recurrence of expenses with June festivities, a field historically vulnerable to cost inflation and deficient motivation. The objective is to demonstrate that the manager's freedom in the choice and pricing of the artist is not immune to scrutiny, but is subject to objective parameters of cost-effectiveness, reasonableness, and fiscal responsibility. A qualitative methodology of documentary and dogmatic nature is adopted through analysis of legislation, the Cooperation Agreement, and the orientative instruments derived from it — the Joint Technical Note No. 01/2026 and the related informative booklet. It is concluded that the discourse of discretion and the impossibility of competition does not preclude the duty of qualified justification, especially in high-value contracting, and that the inter-institutional coordination of oversight bodies operates as a legitimate mechanism for conforming — and not suppressing — municipal autonomy.

Keywords: Administrative Discretion. Artist Contracting. Law No. 14,133/2021. Cost-effectiveness. External Oversight.

RESUMEN
El presente trabajo examina los límites jurídicos de la discrecionalidad administrativa en la contratación de profesionales del sector artístico por el Poder Público, tomando como marco normativo la Ley nº 14.133/2021 y, como recorte empírico, el modelo de actuación preventiva y articulada instituido en Bahía mediante el Término de Cooperación Técnica y Operacional celebrado, en 2022, entre el Ministerio Público del Estado, el Tribunal de Cuentas del Estado y el Tribunal de Cuentas de los Municipios. La investigación se justifica por la elevada materialidad y recurrencia de los gastos con festejos juninos, campo históricamente vulnerable al sobreprecio y a la motivación deficiente. Se objetiva demostrar que la libertad del gestor en la elección y en la fijación de precios del artista no es inmune al control, sino que se somete a parámetros objetivos de economicidad, razonabilidad y responsabilidad fiscal. Se adopta metodología cualitativa, de naturaleza documental y dogmática, mediante análisis de la legislación, del Término de Cooperación y de los instrumentos orientativos de él derivados — la Nota Técnica Conjunta nº 01/2026 y la cartilla informativa correlata. Se concluye que el discurso de la discrecionalidad y de la inviabilidad de competencia no aleja el deber de motivación calificada, sobre todo en las contrataciones de alta materialidad, y que la articulación interinstitucional de los órganos de control opera como mecanismo legítimo de conformación — y no de supresión — de la autonomía municipal.

Palabras clave: Discrecionalidad Administrativa. Contratación de Artistas. Ley Nº 14.133/2021. Economicidad. Control Externo.

1 INTRODUÇÃO

A contratação de apresentações artísticas para eventos festivos, notadamente os festejos juninos, constitui despesa de expressiva materialidade e forte apelo social, o que a torna particularmente sensível sob a ótica do controle da Administração Pública. A intangibilidade do objeto — a singularidade de cada atração — e a frequente inviabilidade de competição conduzem, em regra, à contratação direta, seja por inexigibilidade, seja por dispensa, o que amplia a margem de valoração do gestor e, na mesma medida, os riscos de sobrepreço, de direcionamento e de motivação deficiente.

A discricionariedade administrativa, nesse contexto, não se confunde com liberdade absoluta. Trata-se de competência juridicamente delimitada, cujo exercício permanece vinculado aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput), bem como ao dever de fiscalização orientado, entre outros critérios, pela economicidade (CF, art. 70). A Lei nº 14.133/2021 densificou esse feixe de deveres ao exigir, mesmo nas contratações diretas, a justificativa de preços (art. 72) e a demonstração prévia de compatibilidade dos valores com os praticados pelo mercado (art. 23 e § 4º), além de erigir a publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) à condição de eficácia (art. 94).

Nesse cenário, o Estado da Bahia consolidou arranjo institucional peculiar. O Termo de Cooperação Técnica e Operacional firmado, em 24 de agosto de 2022, entre o Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA), o Tribunal de Contas do Estado (TCE/BA) e o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/BA) estabeleceu a integração do processo de troca de informações e o acesso recíproco a sistemas informacionais entre os órgãos de controle (Cláusula Primeira). Sobre esse suporte cooperativo edificou-se a Nota Técnica Conjunta nº 01/2026, de caráter orientativo, que fixou parâmetros mínimos de aferição de razoabilidade e pesquisa de preços nas contratações artísticas dos festejos juninos, posteriormente traduzida em cartilha informativa dirigida aos gestores municipais.

O problema que se investiga, portanto, consiste em delimitar até que ponto a discricionariedade do administrador na escolha e na precificação do artista pode ser conformada por atos orientativos dos órgãos de controle sem que isso importe indevida substituição do juízo de conveniência e oportunidade próprio do ente municipal. Objetiva-se, especificamente, identificar os parâmetros objetivos de contenção dessa discricionariedade extraíveis da Lei nº 14.133/2021 e do modelo baiano de atuação cooperativa, e examinar em que medida tais parâmetros preservam a autonomia federativa enquanto reforçam a economicidade e a probidade da gestão.

2 MÉTODO

A pesquisa é de natureza qualitativa e caráter documental-dogmático. Procede-se à análise do arcabouço normativo aplicável — em especial a Lei nº 14.133/2021, a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) — e, sobretudo, do conjunto documental produzido no âmbito do modelo cooperativo baiano: o Termo de Cooperação Técnica e Operacional MP/BA–TCE/BA–TCM/BA (2022), a Nota Técnica Conjunta nº 01/2026 e a respectiva cartilha informativa. O tratamento dos dados observa a técnica da análise de conteúdo, cotejando os enunciados normativos e orientativos com o problema da discricionariedade na contratação artística. Como parâmetro comparativo de controle da discricionariedade em contratações públicas de alta materialidade, recorre-se, de modo pontual, ao Acórdão nº 1272/2026 do Tribunal de Contas da União, no qual se discutiu a restrição indevida à competitividade e o risco de aprisionamento tecnológico decorrente de modelagem contratual concentrada. A abordagem é descritiva e analítica, sem pretensão de levantamento empírico quantitativo próprio.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise documental revela que o núcleo do controle sobre a contratação artística não recai sobre a escolha do artista em si — insindicável em seu mérito estético —, mas sobre a motivação do preço e a demonstração de economicidade. A Nota Técnica Conjunta nº 01/2026 parte da premissa de que toda contratação artística deve ser motivada conforme a Lei nº 14.133/2021, sendo imperativo um ônus argumentativo qualificado nas despesas de alta materialidade. Esse deslocamento do eixo de controle — da discricionariedade da escolha para a vinculação da justificativa — é o dado central que estrutura todo o modelo baiano.

O primeiro parâmetro objetivo instituído é o da comparabilidade por atração. Recomenda-se que a aferição mínima de razoabilidade seja construída a partir da média dos contratos firmados pelo mesmo artista no período de 1º de maio a 31 de julho de 2025, no âmbito do respectivo Estado, atualizada monetariamente pelo IPCA até a data da contratação em 2026 (Nota Técnica Conjunta nº 01/2026, item 4). O recorte temporal do ciclo junino busca assegurar comparabilidade entre contratações realizadas em condições de mercado semelhantes, marcadas por sazonalidade de demanda. A cartilha operacionaliza o critério com exemplo didático: apuram-se os valores praticados, obtém-se a média e aplica-se a correção inflacionária, chegando-se ao patamar mínimo de comparação.

Trata-se de conferir objetividade à pesquisa de preços exigida pelo art. 23 e § 4º da Lei nº 14.133/2021, reduzindo a assimetria informacional que, historicamente, favorece o sobrepreço.

O segundo parâmetro é o da cautela reforçada nas contratações de alta materialidade. Com base nos dados do Painel Junino do Ministério Público da Bahia relativos a 2025, a Nota Técnica constatou que 75% das contratações situaram-se abaixo de R$ 190.000,00 e que os contratos superiores a R$ 700.000,00 representaram apenas 1% do total, elegendo esse último patamar como "limite superior de atenção" para o Estado. A ultrapassagem desse limite não veda a contratação, mas inverte o ônus argumentativo: exige justificativa detalhada de preço somada à demonstração de capacidade financeira do município — mediante Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, disponibilidade de caixa e regularidade da folha de pagamento —, em alinhamento com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Aqui se percebe a conformação da discricionariedade sem sua supressão: quanto maior o valor, maior a densidade da fundamentação exigida.

O terceiro eixo é a economicidade global do evento. A Nota Técnica e a cartilha sugerem que o município adote como referência para 2026 o mesmo valor total despendido com os festejos juninos em 2025, apenas atualizado pelo IPCA, de modo a evitar crescimento expressivo das despesas de um exercício para outro sem justificativa técnica ou financeira. A orientação desloca o controle do contrato individual para a despesa agregada, reforçando o planejamento responsável e a proteção da saúde financeira do ente.

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

A discussão desses achados à luz da teoria do controle da discricionariedade evidencia convergência com o entendimento consolidado no âmbito do controle externo federal. No Acórdão nº 1272/2026, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar contratação pública de elevada materialidade, reafirmou que a liberdade de conformação do gestor cede diante de exigências objetivas de competitividade e economicidade, censurando modelagens que, sob o argumento da conveniência

técnica, restringem indevidamente a disputa e fomentam o aprisionamento a um único fornecedor. Guardadas as evidentes distinções de objeto, a ratio é transponível: também na contratação artística a invocação da singularidade e da inviabilidade de competição não dispensa a demonstração concreta e quantitativa da vantajosidade, sob pena de a discricionariedade degenerar em arbítrio.

Por fim, os documentos analisados são expressos ao delimitar o alcance da própria atuação orientadora. A Nota Técnica Conjunta nº 01/2026 e a cartilha ressalvam o caráter meramente orientativo das diretrizes e reconhecem que a decisão de realizar os festejos permanece no campo da conveniência e oportunidade do gestor, não mitigando a autonomia política e administrativa municipal. A observância das orientações é apresentada como salvaguarda de segurança jurídica — redutora do risco de questionamentos futuros —, e não como imposição substitutiva do juízo administrativo. Essa autolimitação é juridicamente relevante: preserva o modelo do vício de ingerência indevida na autonomia federativa e o mantém no terreno legítimo da atuação preventiva dos órgãos de controle.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discricionariedade administrativa na contratação de artistas é limitada e sindicável quanto à motivação e à economicidade, ainda que insindicável quanto ao mérito estético da escolha. A Lei nº 14.133/2021 impõe, mesmo na contratação direta, justificativa de preços e comprovação de compatibilidade com o mercado. O modelo cooperativo baiano converte esses deveres em parâmetros objetivos: média histórica atualizada pelo IPCA, limite superior de atenção para despesas de alta materialidade e contenção da despesa global do evento. O Termo de Cooperação de 2022 fornece a base informacional que torna operante a fiscalização coordenada. Tais diretrizes conformam a discricionariedade sem suprimi-la, pois preservam expressamente a autonomia municipal e o juízo de conveniência e oportunidade. Conclui-se que a atuação preventiva e articulada dos órgãos de controle constitui instrumento legítimo de promoção da probidade e da responsabilidade fiscal, deslocando o eixo do controle da escolha do artista para a robustez da fundamentação do gasto público.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia; Tribunal de Contas do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Cartilha informativa: Nota Técnica MPBA/TCM/TCE – contratação de artistas para os festejos juninos de 2026. Salvador: MPBA; TCE-BA; TCM-BA, 2026.

BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia; Tribunal de Contas do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Nota Técnica Conjunta nº 01/2026: diretrizes para pesquisa de preços, economicidade e gestão de risco em contratações de apresentações artísticas nos festejos juninos (exercício 2026). Salvador: MPBA; TCE-BA; TCM-BA, 2026.

BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia; Tribunal de Contas do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Termo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado entre o Ministério Público do Estado da Bahia, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Salvador, 24 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1272/2026 – Plenário. Processo TC 000.117/2026-9. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 19 mai. 2026.