

DA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL  
PARA: ASSESSORIA JURÍDICA  
OBJETO: SOLICITAÇÃO DE PARECER SOBRE A POSSIBILIDADE DE  
CONTRATAÇÃO DIRETA DE ARTISTAS PARA REALIZAÇÃO DO EVENTO  
“FRANCA FOLIA” COM FULCRO NO NA LEI 14.133/21.

Senhor Assessor,

A Secretaria Municipal de Cultura solicita do Secretário Municipal de Finanças e ordenador de despesas para os Recursos Próprios da Prefeitura Municipal de Passagem Franca/MA, a Contratação da apresentação de show musical do Artista/Banda "Lilly Araújo" a ser realizado no dia 12 de maio de 2024, alusivo ao aniversário da cidade, durante as comemorações do Franca Folia, no município de Passagem Franca/MA, por meio do ofício nº 010/2024, que originou o Processo Administrativo nº 003.1004/2024.

O Franca Folia é um evento que faz parte do calendário de eventos do município de Passagem Franca/MA, sendo comemorado sempre com a apresentação de atrações musicais, fazendo parte da cultura Passagense. Para festejar esse evento tradicional e cultural e promover o lazer aos seus munícipes, o município de Passagem Franca/MA, planejou a realização de show musical.

A cultura encontra-se devidamente normatizada na Constituição Federal de 1988 devido à sua relevância como fator de singularização da pessoa humana. Na forma do artigo 215, da Carta Magna: “ O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Leciona SANTOS:

Fato é que o legislador não expressou quais são os princípios constitucionais culturais, porém, os mesmos podem ser classificados como, “o princípio do pluralismo cultural, o da participação popular na concepção e gestão das políticas culturais, o do suporte logístico estatal na atuação no setor cultural, o do respeito à memória coletiva e o da universalidade” (SANTOS, 2007).

O evento Franca Folia além de cultural é também lazer, e uma das formas de promoção social”. Nessa perspectiva, ao Estado, como indutor de políticas públicas, incumbe uma obrigação de promoção social do lazer.

Na seara da sociologia, Joffre Dumazedier leciona que:

O lazer é um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares ou sociais (DUMAZEDIER, 2004, p. 34).

O direito a cultura e ao lazer possui natureza jurídica de direito fundamental, com reconhecimento não só na legislação interna, mas também no plano jurídico internacional, como ocorre na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Tanto o direito a cultura como o direito ao lazer são direitos de segunda geração, também denominados por alguns como direitos de segunda dimensão.

É no Artigo XXIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos que encontramos o reconhecimento do direito ao lazer a todo ser humano.

"Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas."

Como fenômeno de múltiplas e variadas facetas, o lazer serve a um propósito de desenvolvimento biopsicossocial do ser humano.

Nessa esteira, o lazer como necessidade biológica representa o momento em que o trabalhador pode restabelecer suas energias, evitando a ocorrência de doenças profissionais, causadas por trabalhos repetitivos, estresse emocional e fadiga.

Encarado como necessidade psicológica, o lazer propicia o contato do ser humano com atividades lúdicas, viabilizando o equilíbrio mental para atuar dentro da rede social.

Do ponto de vista social, o lazer viabiliza a convivência, na medida em que fomenta as relações familiares e privadas, mediante a prática de atividades recreativas.

A par dessas noções, o lazer também desempenha um relevante papel em determinados setores da economia, mormente nas atividades relacionadas ao turismo e na chamada indústria cultural.

No âmbito da sociedade capitalista, é forçoso concluir que as classes mais afluentes têm mais opções para desfrutar das possibilidades de lazer ofertadas pelo turismo e pela indústria cultural.

Na promoção social do lazer, o Estado atua no fomento de atividades culturais e recreativas, bem como na edificação de obras públicas destinadas a espaços de entretenimento e na realização de eventos voltados à comunidade.

Dentro de uma escala de valores e da exigência de bem administrar o orçamento público, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes observa que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios têm obrigações em relação ao incentivo dos valores artísticos, como consta nas prescrições contidas nos artigos 23, incisos III e IV, e 216 da Constituição Federal de 1988.

É o próprio texto constitucional, contudo, que estabelece diferentes níveis de prioridade em relação às ações do governo, não se encontrando aquela obrigação no nível de prioridade. Se há um fundo de verdade no adágio consagrado popularmente de que o povo necessita de pão e circo, também é verdade que o primeiro deve preceder ao segundo, no sentido de que as necessidades básicas merecem prioridade (FERNANDES, 2016, p. 551).

O oferecimento de opções de cultura e de lazer é um direito social tutelado constitucionalmente. Todavia, numa escala de prioridades, há que se dar prevalência às necessidades basilares da coletividade. De outro giro, numa perspectiva mais ampla, a promoção de eventos e festividades movimenta a locomotiva econômica, na medida em que gera empregos e atrai turistas. Sendo assim, a promoção de shows artísticos também deve ser encarada sob a ótica do custo benefício, tendo em vista que acaba por projetar a imagem de determinada região geográfica, alavancando seu potencial turístico e, por conseguinte, contribuindo para a geração de receitas tributárias.

Em matéria de políticas públicas voltadas à cultura e ao lazer, a função primordial do Estado consiste no fomento dessas atividades e não na realização de apresentações artísticas. A promoção de shows artísticos, na qualidade de exceção, demanda a eficiente alocação de recursos públicos.

Portanto é indiscutível a possibilidade de o evento ser custeado com Recursos Próprios do Município.

Esta Comissão de Licitação, depois de colher o detalhamento sobre a contratação a empreender, tendo sido juntada aos autos, inclusive, proposta completa do empresário que pretende propiciar a apresentação do artista, vem

abaixo fazer suas considerações sobre o assunto.

Em primeiro lugar, a contratação pretendida será firmada diretamente com o artista por meio de sua empresa, conforme o contrato social presente nos autos, artista este, que foi escolhido tendo em vista a aceitação comum de seu desempenho musical na comunidade local, regional e nacional.

Licitação é um procedimento administrativo onde a Administração no interesse de contratar serviços ou adquirir produtos de terceiros, seleciona a proposta mais vantajosa por meio de competição entre interessados, utilizando para tantos critérios objetivos de forma isonômica.

Inexigibilidade seria, portanto, aquilo que se deixa de ser exigível, não sendo obrigatório, um procedimento demonstrado através da singularidade do objeto, como expõe JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR que "licitação inexigível equivale a licitação impossível; é inexigível porque impossível; é impossível porque não há como promover-se a competição".

Como afirma CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, "Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais." Ainda dentro desse contexto, Rigolin nos traz outras peculiaridades:

... Se consagrado pela crítica ou pela opinião pública, pode ser diretamente contratado. Um cantor de renome nacional ou internacional pode sempre ser contratado diretamente, quer pela União, quer pelo Estado, que pelo Município; um conjunto musical de renome maior em seu Estado que em outros pode ser contratado, sem dúvida, pelo Estado e pelos Municípios desse Estado. Um engolidor de espadas, um domador de tigres, um ágil repentista, um executante de árias de ciganas de Sarasate em tuba, merecidamente consagrado em seu Município, pode nele ser contratado diretamente. (RIGOLIN, 2006, p. 340)

Opinião compartilhada por Hely Lopes Meirelles que nos apresenta o seguinte comentário:

Em todos esses casos a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder

Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato (2006, p.284).

Observa-se claramente que a contratação de profissional do setor artístico, portanto, pode ser feita sem licitação, quer diretamente com o profissional, quer com seu empresário exclusivo. Para tanto, é suficiente que o trabalho do profissional pretendido tenha consagração pública, ou da crítica especializada.

Acerca do assunto, ensina o ilustre doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que “artista, nos termos da lei, é o profissional que cria, interpreta ou executa obra de caráter cultural de qualquer natureza, para efeito de exibição ou divulgação pública, através de meios de comunicação de massa ou em locais onde se realizam espetáculos de diversão pública”. (*in Contratação Direta Sem Licitação*, 10ª ed., fórum, 2016, p. 552).

O artista a ser contratado, é conhecido nacionalmente pelos shows que realiza, gozando de excelente conceito e aceitação, sendo consagrado pela crítica especializada, bem como pela opinião pública, enquadrando-se assim ao que preconiza o Art. 72, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/21.

Em relação a contratação com empresário exclusivo ou com empresa detentora de exclusividade de shows do artista oportunamente contratado, a lei nº 6.533 de 24 de maio de 1978, que regulamenta as profissões de artistas e de técnicos de espetáculo, veda expressamente a exclusividade absoluta de empresário em relação aos artistas, conforme disposto no artigo 11:

“Art . 11 - A cláusula de exclusividade não impedirá o Artista ou Técnico em Espetáculos de Diversões de prestar serviços a outro empregador em atividade diversa da ajustada no contrato de trabalho, desde que em outro meio de comunicação, e sem que se caracterize prejuízo para o contratante com o qual foi assinada a cláusula de exclusividade.”

O renomado jurista MARÇAL JUSTEN FILHO, em sua obra denominada “Comentários Às Lei de Licitações e Contratos” explica que:

“.No entanto há hipóteses em que o Estado assume o encargo direto de promover eventos artísticos, caso em que deverá realizar a contratação dos profissionais correspondentes.

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 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 de artes, a Administração Pública deverá valer-se de concurso.

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 por meio de licitação, eis que não haverá critério objetivo de julgamento. Será impossível identificar um ângulo único e determinado para diferenciar as diferentes performances artísticas. Daí a caracterização da inviabilidade de competição.

Se a contratação pode fazer-se sem licitação, é evidente que isso não significa autorizar escolhas desarrazoadas ou incompatíveis com o interesse a ser satisfeito. O limite da liberdade da Administração é determinado pelas peculiaridades do interesse que se busca satisfazer. Assim, não se admite que uma festa popular envolva a contratação de um cantor lírico, pois as preferências artísticas dos frequentadores não serão satisfeitas através de uma ópera.

Ademais disso, deverá haver um requisito outro, consistente na consagração em face da opinião pública ou da crítica especializada. Tal se destina a evitar contratações arbitrárias, em que uma autoridade pública pretenda impor preferências totalmente pessoais na contratação de pessoas destituídas de qualquer virtude. Exige-se que ou a crítica especializada ou a opinião pública reconheçam que o sujeito apresenta virtudes no desempenho da sua arte.”

Os ilustres juristas BENEDICTO DE TOLOSA FILHO e LUCIANO MASSAO SAITO, em sua obra denominada “Manual de Licitações e Contratos Administrativos”, ensina que:

“A hipótese de inexigibilidade para contratação de artista é a mais pacífica, desde que o escolhido, independentemente de estilo que, diga-se de passagem, é muito subjetivo seja consagrado pelos críticos especializados e pelo gosto popular. O artista tem que ser conhecido, mas não precisa necessariamente ser excepcional. Com a grande extensão territorial e o regionalismo de cultura existente no Brasil, com o afloramento regionalizado de tradições e de folclore, o conceito de consagração popular deve

ser tomado de forma particularizada, isto é, um artista muito popular no norte pode não ser conhecido no sul, sendo, assim, na sua região a licitação é inexigível”.

Então, o que se tem na hipótese corrente é a indicação de que devam ser contratados profissionais do meio artísticos, cujo trabalho encontra-se consagrado pela opinião pública local e/ou regional.

Outro requisito trazido pelo diploma licitatório, que deve referendar a contratação, refere-se à consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública. Tal crítica tem por objetivo evitar contratações arbitrárias, baseadas em preferências totalmente pessoais na contratação de pessoa destituída de qualidades artísticas.

No que tange à definição da crítica especializada e da opinião pública, o doutrinador Diógenes Gasparini dita:

*“Qual é essa crítica especializada? A local? A regional? A nacional? Cremos que se pode dizer que é a crítica local, regional (estadual) ou nacional, em razão do valor do contrato. Assim, se o contrato estiver dentro do limite de convite, será local; se estiver dentro do limite da tomada de preços, será regional; se estiver dentro do limite de concorrência, será nacional. O mesmo deve-se afirmar em relação à opinião pública “(in Direito Administrativo, 6ª ed. rev., atual. e aum., São Paulo: Saraiva, 2001, p.499).*

Na mesma trilha de entendimento, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que a amplitude geográfica da consagração varia conforme o valor estimado da contratação.

De outra parte, o artista musical indicado na proposta da empresa **ILIANA MARIA NUNES SIMPLICIO 77290267320**, inscrita no CNPJ sob o nº **29.248.958/0001-88**, conta com a mais ampla aceitação popular. Aliás, exatamente por isto é que foi escolhido pela Secretaria Municipal de Cultura.

Registra, por oportuno que a empresa **ILIANA MARIA NUNES SIMPLICIO 77290267320**, inscrita no CNPJ sob o nº **29.248.958/0001-88**, na qual o artista é sócio administrador, apresentou os documentos exigidos na lei nº 14.133/21, comprovando sua habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, sua qualificação técnica e econômico-financeira, e ainda ofereceu proposta no valor global de **R\$ 10.000,00 (Dez mil reais)**, contemplando as despesas necessárias ao show.

As certidões e/ou outros documentos que foram apresentados, caso estejam vencidos ou sofreram modificações, deverão ser atualizados e estarem vigentes na data de assinatura do contrato, sendo necessário anexar cópias ao processo.

Registra-se, que o valor ofertado pela empresa se encontra dentro dos preços praticados no mercado, conforme Notas fiscais de prestação de serviço do artista em outros Órgãos.

O Preço para contratação de um artista consiste no cachê cobrado que agrega uma logística que inclui o transporte da cidade sede do artista até o local de realização do evento, a hospedagem, não só do artista mais de toda a equipe que o acompanha, alimentação e camarim. Em virtude dessa logística existe uma variação de valores a serem cobrados, que tendo como fator de composição de custos as exigências descritas acima, pois dependendo da localidade a ser realizado o show, os custos que compõe o cachê final cobrado podem sofrer variações para mais ou para menos, não existindo preço fixo. Em relação à preços cobrados em eventos similares, voltamos a seara da subjetividade. Um dos princípios que norteiam as licitações no país é o julgamento objetivo do objeto licitado. É impossível na contratação de artistas ser objetivo.

O pagamento, conforme a necessidade, poderá ser feito de forma antecipada como é de praxe no meio artístico, caso se apresente como condição essencial e indispensável para a apresentação da banda no evento.

Observe-se, inicialmente, que a possibilidade de pagamento antecipado na administração pública é excepcional, conforme os arts. 62 e 63, §2º, III da Lei nº 4.320/1964 c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradas vezes sobre o caráter excepcional do pagamento antecipado, que somente é admitido quando houver previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais (contrato e minuta de contrato); e interesse público devidamente demonstrado com a apresentação de cautelas e garantias nos casos em que a antecipação do pagamento seja a única alternativa para assegurar a prestação do serviço desejado (condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado), devendo tudo isso ser observado pelo gestor. Senão vejamos:

*[RELATÓRIO] (...)*

*50. Como regra, o pagamento feito pela Administração é devido somente após o cumprimento da obrigação pelo particular, por determinação do art. 62 da Lei nº 4.320/1964. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito do serviço público, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso. (...)*

**53. Essa Corte de Contas já firmou entendimento no sentido de que a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios e exceções expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias.**

**(...) [ACÓRDÃO] 9.2. determinar (...) que se abstenha de realizar pagamentos antecipados de fornecimento de materiais, de execução de obras e de prestação de serviços, devendo os procedimentos de liquidação de despesa observar os ditames dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, exceto quando restar comprovada a existência de interesse público devidamente demonstrado, houver previsão nos documentos formais de adjudicação e forem exigidas as devidas cautelas e garantias; (AC-2565-29/07-1 Sessão: 28/08/07).**

Convém fazer referência ainda a outras decisões do TCU no mesmo sentido, isto é, admitindo o pagamento antecipado em situações excepcionais, constante dos Acórdãos nºs 1.552/2002, 948/2007, 2.679/2010 e 1.383/2011, do Plenário; 1.442/2003, 2.565/2007, 589/2010 e 5.294/2010, da Primeira Câmara; e 918/2005, da Segunda Câmara.

Também aqui a AGU, por meio da Orientação Normativa nº 37, admite a antecipação de pagamento em situações excepcionais, devidamente justificadas pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta;

Assim, a situação sob análise parece autorizar o pagamento antecipado, uma vez que:

- a) a administração precisa proporcionar lazer à população, e a exemplo da totalidade das empresas que atuam no ramo de produção de shows artísticos, somente admite a celebração do contrato mediante pagamento de 50 % do valor do contrato realizado

no ato da assinatura do contrato como reserva de data na agenda do artista e os outros 50% antes do início da apresentação como condição essencial para realização do show artístico. Ou seja, o não pagamento do valor contratado inviabilizaria a apresentação dos artistas a serem contratados para o evento;

b) o valor a ser cobrado à administração pela apresentação e produção completa do show artístico está bem abaixo dos valores cobrados no mercado;

c) a empresa organizadora já realiza eventos idênticos em todo o país, e possui clientes diversos.

Conclui-se então, que é possível o pagamento anteriormente à realização do evento, haja vista ser esta a única maneira de garantir a efetiva realização dos shows artísticos, e considerando ainda a adoção de indispensáveis cautelas, como a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto;

No caso aqui delineado e fundamentado voltamos nossas considerações para os profissionais do setor artístico, em destaque a contratação de bandas musicais, dada a ausência comparativa.

Dada a potencialidade criativa ou características intrínsecas do trabalho, não há como estabelecer pontos mensuradores para estabelecer uma competição que seja julgada através de critérios objetivos, o que não afasta a possibilidade de haver uma contratação com observância da seleção da proposta mais vantajosa, dentre outros princípios a ela atrelados.

Mesmo cabendo certa discricionariedade na escolha do executante, nos cercamos de informações que demonstrem a consagração dos artistas, bem como o mínimo exigido para uma contratação segura e a razoabilidade de um preço justo, conforme conclui Marçal Justen Filho que a ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Portanto, é possível concluir que dentro das características e performances desejadas, sem qualquer escolha arbitrária, a inexigibilidade é o meio mais adequado para a contratação dos profissionais ora citados, tendo em vista a inviabilidade de competição, dentro de critérios objetivos, entre as bandas musicais, estas consagradas pela crítica especializada e ainda assim obtendo um preço justo a ser desembolsado pela Administração.

É o nosso parecer, visando assegurar a lisura do processo em epígrafe e prevenir futuras arguições prejudiciais à contratação, bem como de responsabilidade do Gestor Municipal, encaminho à Assessoria Jurídica os autos para análise e parecer sobre a possibilidade de contratação. Para atendimento ao artigo 72, parágrafo único da Lei nº14.133/21, solicito a aprovação da minuta do contrato.

Passagem Franca/MA, 10 de abril de 2024.



**Rualyson da Silva Barbalho**  
Presidente da CPL