



INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 26/2023

OBJETO:

Contratação de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APRESENTAÇÃO ARTÍSTICA COM ATRAÇÃO MUSICAL, EM DECORRÊNCIA DAS FESTIVIDADES CASAMENTO DOS TABARÉUS DO MUNICÍPIO DE MALHADOR/SE, no dia 16 de Julho do ano em curso.

1. DA CONTRATAÇÃO

1.1. O DIREITO AO LAZER E À CULTURA

O lazer é tutelado como direito constitucional, encartado entre os direitos sociais no artigo 6º da Constituição da República. Na forma do artigo 217, parágrafo 3º, da Carta Magna, “o poder público incentivará o lazer como forma 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).

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.

Dentro dessa perspectiva, o Estado vem protagonizar relevante papel na promoção de políticas públicas voltadas ao lazer, principalmente com vistas a preencher as necessidades de recreação e de entretenimento das camadas desfavorecidas da sociedade.

Além do aspecto relacionado ao lazer, o artigo 215 da Constituição da República estabeleceu que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, bem como apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Na sequência, os parágrafos do precitado artigo 215 preceituam que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, agregando-se que a lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. Que no caso em tela, as festas voltadas as tradições juninas, que são comemorativas no Brasil, especialmente no nordeste brasileiro.

Na presente justificativa, centraremos nossa análise na realização de shows artísticos custeados pelo poder público, direcionados à coletividade.

1.2. A IMPORTÂNCIA DAS APRESENTAÇÕES ARTÍSTICAS

Desde a época da dominação romana já se falava em panem et circenses (pão e circo), aludindo-se ao atendimento das necessidades básicas e daquelas voltadas ao entretenimento e lazer.

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, 2008, p. 620-621).



O oferecimento de opções de cultura e de lazer é um direito social tutelado constitucionalmente.

De outro giro, numa perspectiva mais ampla, a promoção de eventos e festividades movimenta a locomotiva econômica, compreende entender que há aumento da demanda no consumo de alguns insumos, o que em contrapartida evidencia a geração de renda local. Sendo assim, a promoção de shows artísticos também deve ser encarada sob a ótica do custo benefício, e sendo utilizados recursos tecnológicos nas redes sociais acaba por projetar a imagem do município, divulgando assim suas tradições culturais, com pretensões futuras de alavancamento de seu potencial turístico.

2. FORMA DE CONTRATAÇÃO DOS SHOWS ARTÍSTICOS

2.1 PRELIMINARES

Como é de elementar sabença, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas da instauração do procedimento licitatório pertinente, a teor do artigo 37, XXI da Constituição da República. Nessa esteira de raciocínio, a contratação direta, englobando a dispensa e a inexigibilidade de licitação, constitui exceção e, como tal, merece interpretação estrita.

Em se tratando da contratação de serviços artísticos, o artigo 25, inciso III, da Lei nº 8.666/93 contempla uma hipótese de contratação por inexigibilidade vazada nos seguintes termos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

Omissis;

III- para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Além da inviabilidade de competição, o dispositivo em tela reclama a existência de três requisitos, a saber:

- a) que o objeto da contratação seja um serviço a ser prestado por um artista profissional;
- b) que a contratação seja realizada diretamente com o artista ou através de seu empresário exclusivo;
- c) que o contratado (artista) seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Vale mencionar que há necessidade da concomitância dessas três exigências, a fim de que se proceda à inexigibilidade de licitação nos moldes do inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93.



O dispositivo em exame circunscreve-se à contratação de serviços artísticos estritamente considerados. Nessa senda, as demais contratações destinadas à realização do evento devem ser lastreadas em procedimento licitatório. Por conseguinte, cabe procedimento licitatório para contratação de montagem e manutenção de palco, iluminação, sonorização, locação de veículos, geradores, cabines sanitárias, transporte, hospedagem, etc.

2.2 DA PROFISSIONALIDADE DOS SERVIÇOS ARTÍSTICOS

Com relação ao objeto da contratação, o dispositivo em tela alude à profissionalidade do artista a ser contratado. Este consiste num tema polêmico.

Segundo Fernandes (2008), o preceito legal em destaque apenas viabiliza a contratação de artistas profissionais e não de amadores. O eminente administrativista parte do pressuposto de que artista consta como profissão regulamentada, nos moldes da Lei Federal nº 6.533, de 24 de maio de 1978, e do Decreto nº 82.385, de 5 de outubro de 1978.

Segundo a dicção legal, artista é o profissional que cria, interpreta ou executa obra de caráter cultural de qualquer natureza, para efeito de exibição ou divulgação pública, por meios de comunicação de massa ou em locais onde se realizem espetáculos de diversão pública. Além de enquadrar-se no conceito de artista, a lei em comento exige que o profissional artista esteja inscrito na Delegacia Regional do Trabalho, constituindo-se tal registro como elemento indispensável à regularidade da contratação a título de inexigibilidade, na ótica de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

Embora a multicitada Lei Federal nº 6.533/78 encontre-se em vigor, sua aplicação foi afastada em inúmeros casos em sede de controle difuso de constitucionalidade.

Em artigo versando sobre a exigência de registro na Delegacia Regional do Trabalho a fim de viabilizar o exercício da profissão de artista, pronuncia-se o advogado Renato Dolabella Melo acerca da inconstitucionalidade de tal requisito, nos seguintes termos:

Todas as disposições das Leis 3.857/60 e 6.533/78 referentes à necessidade de licença (registro) para exercício de atividade artística, portanto, estão em desacordo com o dispositivo constitucional já destacado do artigo 5º, IX, norma esta hierarquicamente superior.

Em relação ao disposto no artigo 5º, XIII, da CF/88, deve tal ponto ser analisado a partir de uma interpretação sistêmica quanto aos demais princípios constitucionais, inclusive o que garante a liberdade de manifestação cultural. Cabe ressaltar que o texto constitucional não faz nenhuma distinção entre a atividade artística profissional e a amadora para fins da inexigibilidade de licença ou registro.

Quanto às supostas exigências feitas por meio de lei ordinária, deve-se ter em vista que a atividade artística é caracterizada pela expressão de talento e vocação, não demandando fiscalização do profissional por parte do



Estado de Sergipe

Prefeitura do Município de Malhador

Estado, conselho de classe, sindicato ou quem quer que seja, uma vez que não há potencial lesivo algum que justificasse tal restrição. As qualificações profissionais eventualmente impostas por lei devem obedecer a princípios constitucionais consagrados, como a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade. (...)

Uma vez que o disposto nas Leis 3.857/60 e 6.533/78 está em desacordo com a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à obrigatoriedade de registro para exercício da atividade de músico ou de artista, pode-se concluir que a parcela daquelas normas que contrariavam a nova ordem constitucional não foi recepcionada pelo atual ordenamento jurídico brasileiro. O fenômeno da não recepção implica que a norma então vigente não adentrou o novo sistema legal, que é orientado pela Constituição. Não mais faz parte da legislação nacional, sendo, portanto, inaplicável (MELO, 2010).

Embora não tangencie o tema da inconstitucionalidade da Lei Federal nº 6.533/78, o doutrinador Joel de Menezes Niebuhr (2003) entende que a contratação alicerçada no inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 não requer a comprovação de prévio registro do artista na Delegacia Regional do Trabalho. Nesses moldes, cumpre trasladar suas ponderações:

Outrossim, advirta-se que o referido inciso III do artigo 25 não proíbe a contratação de artistas amadores. Ele apenas preceitua que a contratação deles não é feita por inexigibilidade, obrando em contradição, já que para os artistas profissionais reconhece a inviabilidade de competição e, por conseguinte, a inexigibilidade. Mas, para admitir tal distinção, a natureza do contrato de artista amador deve ser diversa da natureza do contrato de artista profissional, o que, evidentemente, não é verdadeiro. Num e noutro caso, a escolha do artista depende de critério subjetivo, calcado na criatividade, o que torna inviável a competição e, por efeito, autoriza a inexigibilidade. Ademais, é possível que artista amador seja consagrado pela crítica e pelo público, seja mais renomado do que uma plêiade de artistas profissionais. A arte repousa no espírito, não nos registros da Delegacia do Trabalho (NIEBUHR, 2003, p. 203).

Em face dos subsídios doutrinários e jurisprudenciais ora colacionados, entende-se que a profissionalidade no exercício da atividade artística não deve ser aferida com base exclusivamente no registro profissional perante a Delegacia Regional do Trabalho, sob pena de macular os postulados constitucionais do livre exercício das profissões, do amplo acesso à cultura e da liberdade de expressão artística.

2.3. DA REALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETAMENTE OU MEDIANTE EMPRESÁRIO EXCLUSIVO



Estado de Sergipe
Prefeitura do Município de Malhador

O artigo 25, inciso III, da Lei nº 8.666/93 acentua que a contratação de serviços artísticos pode ser entabulada diretamente com o artista ou por intermédio de seu empresário exclusivo.

Importa salientar que o objeto contratual consiste numa obrigação de fazer de cunho personalíssimo (*intuitu personae*), podendo ser celebrada a avença contratual com o próprio executante ou mediante o seu empresário exclusivo, seja este pessoa física ou jurídica (agência produtora de eventos).

Os órgãos de controle externo passaram a debruçar-se sobre a questão das cartas de exclusividade conferidas pelos artistas para seus empresários, que contemplavam validade específica para os dias das apresentações. Para fins de simplificação, passa-se a nomear este fenômeno de “exclusividade por evento”.

Sendo assim, tais cartas de exclusividade eram atribuídas a empresários que figuravam como tais apenas para atuar em determinado evento. Além da burla ao espírito do inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, a inclusão de intermediários na cadeia contratual propicia oneração dos serviços artísticos avençados.

O repúdio à “exclusividade por evento” materializa a aplicação dos princípios da moralidade e economicidade, consoante observa Joel de Menezes Niebuhr:

A proibição de contratar com empresário não exclusivo é medida prestante a impedir que terceiros auferam ganhos desproporcionais às custas dos artistas. Ora, o empresário exclusivo tem com o artista contrato que lhe assegura a exclusividade, cujas cláusulas provavelmente estipulam qual o montante de sua remuneração ou o parâmetro para determiná-la, recaindo frequentemente sobre porcentagem dos valores recebidos. Já o empresário não exclusivo paga ao artista o valor por ele estipulado e, com isso, vê-se livre para acertar com o Poder Público o preço que quiser cobrar, o que lhe faculta estabelecer a sua remuneração em valores bastante elevados, até bem acima do que ganha o artista. Assim sendo, por obséquio à economicidade e à moralidade administrativa, que se celebre o contrato diretamente com o artista. (NIEBUHR, 2003, p. 203).

A propósito da temática ora debatida, o Tribunal de Contas da União posicionou-se veementemente contrário à aludida “exclusividade por evento”. Nessa perspectiva, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido da necessidade de apresentação de cópia do contrato de exclusividade, registrado em cartório, dos artistas com o empresário contratado, ressaltando que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento (TCU, Acórdão 96/2008 – Plenário).



Estado de Sergipe
Prefeitura do Município de Malhador

A prova de exclusividade de representação do agente ou empresário pode ser instrumentalizada mediante apresentação de contrato de trabalho ou contrato de prestação de serviços.

Além de verificar a regularidade formal do contrato ou declaração em questão, o gestor público deve promover diligência a fim de apurar a veracidade de tais documentos. Confirma-se, a respeito, o teor do Acórdão nº 2.960/2003 – Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, vazado nos seguintes termos:

[...] apresente, quando das contratações por exclusividade, justificativa detalhada dos critérios técnicos e objetivos para a escolha do fornecedor, abstendo-se de aceitar atestado de exclusividade que não abranja todo o objeto contratado, bem como que verifique a veracidade do conteúdo das declarações prestadas no atestado de exclusividade, realizando pesquisa de mercado, fazendo constar do processo a documentação comprobatória.

Tais iniciativas reforçam a tese de que a “exclusividade por evento” é inaceitável e esdrúxula.

2.4. CONSAGRAÇÃO DO ARTISTA PELA CRÍTICA ESPECIALIZADA OU PELA OPINIÃO PÚBLICA

Conforme a dicção legal, o artista deve desfrutar de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, conferindo-se uma ideia de alternatividade pelo emprego da conjunção “ou”, uma vez que frequentemente o gosto popular não converge com a aclamação pela crítica especializada.

A respeito da presente temática, preleciona Joel de Menezes Niebuhr:

[...] o artista contratado deve ser consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Note-se que não é necessária a consagração pela crítica e pelo público: um ou outro já é o suficiente. Aliás, o gosto popular para as artes não é tão apurado quanto o da crítica especializada, pelo que é usual que artistas altamente reputados sejam desconhecidos do público. Na mesma linha, só que em sentido inverso, há artistas ovacionados pelo público e alvejados por impropérios por parte da crítica (NIEBUHR, 2003, p. 204-205).

Sobre a relatividade da análise da consagração do artista, escreve José dos Santos Carvalho Filho:

Entendemos que consagração é fator de extrema relatividade e varia no tempo e no espaço. Pode um artista ser reconhecido, por exemplo, apenas em certos locais, ou por determinado público ou críticos especializados.



será regional; se estiver dentro do limite da concorrência, será nacional. O mesmo deve-se afirmar em relação à opinião pública (GASPARINI, 2008, p. 556).

Na mesma trilha de entendimento, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que a amplitude geográfica da consagração varia conforme o valor estimado da contratação. Nessa esteira, vale trasladar suas considerações:

Demanda referência breve, mas especial, a amplitude geográfica da consagração anteriormente referida para justificar a contratação direta. Haverá inexigibilidade de licitação se o profissional for consagrado apenas pela opinião pública de uma cidade ou de um Estado? Ou é necessário que tenha sido consagrado nacionalmente?

O tema tem alguma relação com a amplitude da notoriedade, [...], mas, no presente caso, só foi enfrentado por Diógenes Gasparini, Carlos Motta e Mariense Escobar, que aludem à conveniência de aceitar a notoriedade local, regional ou nacional, se o contrato estiver dentro do limite do convite, no âmbito do limite de tomada de preços, ou dentro do limite de concorrência, respectivamente.

Assim, como exposto anteriormente, parece que a amplitude geográfica da contratação não deve levar em conta propriamente a modalidade de licitação, mas o universo dos possíveis licitantes, estabelecido a partir do âmbito alcançado com a divulgação do ato convocatório, nos termos do artigo 21 da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, para convite, que só precisa ser afixado no local da licitação, a consagração pode restringir-se ao âmbito local, da cidade no município licitante; no caso de editais que são publicados apenas em jornal local ou Diário Oficial do Estado, a consagração pode ser regional; mas quando se tratar de serviços que exijam publicação mais ampla ou nacional, este será o âmbito em que se deverá avaliar a consagração pela crítica especializada ou opinião pública (FERNANDES, 2008, p. 627).

Partindo da premissa de que a amplitude geográfica da consagração perante a opinião pública ou a crítica especializada relaciona-se ao valor estimado da contratação, descortina-se uma relevante oportunidade de promoção da cultura local, visto que muitos grupos folclóricos não encontram espaço na grande mídia nem são submetidos ao crivo da crítica especializada, porém desfrutam de prestígio perante determinada comunidade com divulgação restrita aos meios de comunicação local/regional.

3. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO EXECUTANTE



Estado de Sergipe
Prefeitura do Município de Malhador

Quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para o evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93 (Acórdão TCU 819/2005 – Plenário).

O TCU já dispôs sobre a matéria no Acórdão n.º 822/2005 (Plenário), asseverando que:

Quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contratava para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº. 8.666/1993.

No mesmo sentido, tem-se a orientação normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União, in verbis:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

O artigo 26, parágrafo único, inciso III, deve ser lido conjuntamente com o parágrafo 2º do artigo 25, cuja dicção preceitua que, se for configurado superfaturamento na contratação direta, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Assim, de acordo com a justificativa da secretaria requisitante, a contratação por meio da empresa DANIELZINHO JR. LTDA, como empresário exclusivo para tratar da formalização do contrato, atendendo a exigência legal.

O valor total de **RS 30.00,00 (Trinta mil reais)** pela apresentação do Artista DANIELZINHO JR., nas FESTIVIDADES CASAMENTO DOS TABARÉUS DO MUNICÍPIO DE MALHADOR/SE, no dia 16 de Julho do ano em curso, incluindo despesas com transporte, alimentação e hospedagem, é condizente com o praticado no mercado pela mesma banda.

Não se pode deixar de destacar que estamos pretendendo a contratação de artista consagrado pela crítica especializada e pela opinião pública, cuja participação na Festa do município terá a capacidade de influenciar diversas pessoas, incrementando, a economia local, contribuindo para a divulgação e fortalecimento dessa festa.



Estado de Sergipe
Prefeitura do Município de Malhador

Apesar disso, o município conseguiu proposta com condições e preço extremamente vantajosos, após muita negociação, sobretudo por se tratar de artista reconhecido pelo mercado.

5. CONCLUSÃO

Com base na argumentação desenvolvida, entendemos plenamente possível a contratação de personalidades do setor artístico, por inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25, inciso III, art. 26, II e III, ambos da Lei nº 8.666/93, desde que preenchidos os requisitos legais e constitucionais, e respeitada a necessidade de formalização do respectivo processo para a aferição e comprovação das exigências, quais sejam:

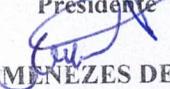
- I) contrato deve ser firmado pelo próprio contratado ou por meio de empresário exclusivo;
- II) consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública deve está devidamente demonstrada nos autos da inexigibilidade, salvo se notória;
- III) razão da escolha do profissional do setor artístico;
- IV) justificativa de preço;

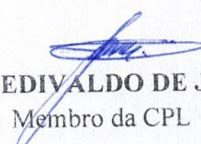
Portanto, não resta dúvida quanto à legalidade do processo, bem como a formalização de todo processo, assim, atendendo ao parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/93.

Assim, a Comissão Permanente de Licitação, deste município, nomeada através a portaria nº 101/2023 de 05 de janeiro de 2023, nos termos do Art. 26, da Lei nº 8.666/93, e suas alterações posteriores, vêm comunicar ao Prefeito Municipal, o senhor **FRANCISCO DE ASSIS ARAUJO JUNIOR**, todo teor da presente declaração, para que proceda se de acordo, a devida ratificação.

Malhador/SE, 04 de Julho de 2023.


MARIA SILVÂNIA DE SANTANA FONTES
Presidente


CHERLA MENEZES DE ANDRADE
Membro da CPL


JOSÉ EDIVALDO DE JESUS
Membro da CPL