



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

MILENA DUARTE DE ARAÚJO

**EVENTOS FESTIVOS PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO: ANÁLISE DE SUA
VIABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA**

**FORTALEZA
2013**

MILENA DUARTE DE ARAÚJO

EVENTOS FESTIVOS PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO: ANÁLISE DE SUA
VIABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Universidade Federal do Ceará como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito. Área de Concentração:
Direito Administrativo

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga
Albuquerque.

FORTALEZA
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

A658e Araújo, Milena Duarte de.

Eventos festivos promovidos pelo poder público: análise de sua viabilidade como política pública / Milena Duarte de Araújo. – 2013.

71 f. : enc. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Direito Administrativo.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

1. Administração pública - Brasil. 2. Licitação pública - Brasil. 3. Lazer – Brasil. 4. Promoção de eventos especiais – Brasil. I. Albuquerque, Felipe Braga (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

MILENA DUARTE DE ARAÚJO

EVENTOS FESTIVOS PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO: ANÁLISE DE SUA
VIABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Universidade Federal do Ceará como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito. Área de Concentração:
Direito Administrativo.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Anselmo e Francisca.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, quero agradecer a Deus, que me deu a vida e conduz, ilumina e abençoa, diariamente, os meus passos. Agradeço também a Nossa Senhora, por estar sempre me protegendo com seu zelo de mãe.

Tenho muito a agradecer a minha amada família, o verdadeiro alicerce da minha vida e a quem eu dedico esta vitória! A meus pais, Anselmo e Francisca, meus maiores referenciais de honestidade, garra, disciplina e dedicação, que sempre batalharam para criar e educar seus filhos. A meu irmão, Anselmo Filho, cuja vida boa eu almejo um dia alcançar, pela amizade incondicional e pelas brincadeiras que tornam a vida mais leve. A minha irmã, Micaele, por todo companheirismo, zelo, cumplicidade e amor. Por fim, mas não menos importante, não poderia esquecer o mais novo membro da família, meu sobrinho e afilhado, Theodoro, meu querido Theozinho, que, com apenas três meses de vida, enche meu coração de amor e alegria a cada sorriso banguela.

Sou muito grata a minha segunda mãe e madrinha de crisma, Graça (Gaca), que me viu nascer e, até hoje, cuida de mim com muito carinho.

Agradeço às minhas avós, Elza e Gerarda, e a todos os meus tios e tias por todo carinho e por sempre torcerem pelo meu sucesso, em especial: Maria (tia Nenê), Gonzaga (tio Gonza), Freire (tio Chiquinho), Socorro (tia Socorrinha), Zenaide, Helena e Efisa. Agradeço a minhas primas, Ana Júlia e Ana Maria, por toda amizade e companheirismo de mais de duas décadas. A meu primo Vinícius, pelos abraços mais carinhosos e afetuosos.

Agradeço também aos meus cunhados, Valéria e Thiago, por se fazerem presentes nos momentos importantes de minha vida, torcendo por meu sucesso.

Os bons amigos, felizmente, são tantos, que encontro dificuldade em decidir quem serão os primeiros da lista de agradecimentos. É justo começar pelos amigos mais antigos, da época de colégio, e cuja amizade perdura, apesar de todas as atribulações da vida: Sarah, Ludmila, Nayara, Fúlvio, Pedro, Antônio César, André e Débora.

O que conquistei de mais valioso nestes cinco anos na Faculdade de Direito foram os amigos Luís Eduardo, Patrick, Paulo Henrique, Amanda, Cecília, Jéssica, Paulo Roberto, Aline, Achernar, Dandara, Sandoval e Natália. Agradeço

também aos demais companheiros e amigos que fizeram o dia-a-dia em sala de aula mais prazeroso.

Um agradecimento especial ao professor Felipe, meu orientador neste trabalho, que me ajudou a subir o último degrau da minha jornada acadêmica na faculdade de Direito. Agradeço também aos professores William e Macedo por fazerem parte da banca examinadora deste trabalho.

Por fim, sou grata aos meus antigos chefes e colegas de trabalho, Daniel, Luciana, Raquel, Amós e Larissa, que contribuíram para minha formação acadêmica, transmitindo conhecimentos jurídicos e valores éticos.

O meu muito obrigada a cada um de vocês!

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade analisar a promoção de eventos festivos pelo Poder Público. Abordam-se, inicialmente, os princípios que devem nortear a atuação da Administração Pública no Brasil, tais como a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a indisponibilidade do interesse público, a legalidade, a impensoalidade, a moralidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a eficiência e a publicidade. Apresenta, ainda, o lazer como necessidade biológica, psicológica e social inerente a todo ser humano, e o direito ao lazer como direito social consagrado na Constituição Federal, que deve ser garantido pelo Estado a todos os indivíduos, especialmente aos mais pobres. Apesar da importância do direito ao lazer, deve-se observar uma ordem de prioridade dos direitos sociais, uma vez que moradia, alimentação e saúde são mais imprescindíveis ao homem que o lazer. Comenta ainda que, muitas vezes, a real intenção que leva os gestores públicos a promover eventos festivos não é o direito ao lazer, mas sim a promoção pessoal do próprio agente político. Esta prática fica clarividente nas festas de inauguração de obras públicas. No último capítulo, expõem-se os critérios formais para a inexigibilidade de licitação nas contratações de artistas consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública. Ao final, debate-se o desvio de verba pública por meio de superfaturamento nas contratações diretas de artistas.

Palavras-chave: Eventos artísticos. Supremacia do interesse público sobre o privado. Direito ao lazer. Promoção pessoal do agente político. Inexigibilidade de licitação. Superfaturamento de shows.

ABSTRACT

This study aims to analyze the promotion of festive events by the Government. It approaches, initially, the principles that should guide the actions of public administration in Brazil, such as the supremacy of the public interest over private interest, the unavailability of public interest, legality, impersonality, morality, reasonableness, the proportionality, efficiency and advertising. Presents still leisure as biological, psychological and social need inherent in every human being, the right to leisure and social rights enshrined in the Federal Constitution, which should be ensured by the state to all people, especially the poorest. Despite the importance of the right to leisure, must observe an order of priority of social rights, as housing, food and health are more vital to man than leisure. Says that, often, the real intent it takes public administrators to promote festive events is not the right to leisure, but the promotion's own personal political agent. This practice is clairvoyant feasts inauguration of public works. In the last chapter, exposes itself the formal criteria for waiver of bidding in contracts of established artists by critics or the public. At the end, the debate is the diversion of public funds through overpricing in direct hires artists.

Keywords: Artistic events. Supremacy of the public interest over the private. Right to leisure. Promoting personal political agent. Waiver of bidding. Overpricing of shows.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O INTERESSE PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM AS CONDUTAS DO PODER PÚBLICO	12
2.1 Regime Jurídico Administrativo: Supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público	12
2.2 Princípio da Legalidade	15
2.3 Princípio da Impessoalidade	17
2.4 Princípio da Moralidade Administrativa	17
2.5 Princípios da Eficiência e da Economicidade.....	20
2.6 Princípio da Publicidade.....	22
2.7 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade	24
3 O DIREITO AO LAZER E OS EVENTOS ARTÍSTICOS PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO	26
3.1 Casos práticos.....	34
3.2 Projetos de lei contra a realização de eventos artísticos em inauguração de obras públicas	37
3.2.1 Projeto de Lei nº 7.198/2010 – Congresso Nacional.....	37
3.2.2 Projeto de Lei nº 112/2013 – Assembleia Legislativa do Espírito Santo	38
3.3 Inauguração de obras públicas inacabadas	40
4 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÕES NOS EVENTOS ARTÍSTICOS REALIZADOS PELO PODER PÚBLICO.....	43
4.1 O registro dos artistas contratados.....	49
4.2 Contratação diretamente com o artista ou com empresário exclusivo	50
4.3 Consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública	54
4.4 Contratação direta de artistas e superfaturamento	56
4.4.1 Decreto nº 34.577/2013 do Distrito Federal	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da análise de eventos festivos promovidos pelo Poder Público no Brasil, visando examinar qual o verdadeiro objetivo que motiva a realização de referidos eventos e se as contratações são feitas de forma legal.

A atuação da Administração Pública no Brasil deve buscar sempre atender ao interesse público, em conformidade com o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Este princípio, juntamente com o princípio da indisponibilidade do interesse público, configuram o regime jurídico administrativo.

Diversos outros princípios também devem orientar os atos praticados pelos gestores públicos, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade. O primeiro capítulo se destina ao estudo de cada um desses princípios.

O segundo capítulo trata do direito ao lazer enquanto direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal, que deve ser garantido a toda a coletividade. O lazer é uma necessidade psicológica, biológica e social do ser humano, e o Estado deve promover políticas públicas de lazer, especialmente para os mais necessitados, que não têm condições financeiras de arcar com ingressos de eventos culturais e artísticos.

Ocorre que, muitas vezes, a Administração Pública realiza festas abertas ao público com a suposta finalidade de garantir o direito ao lazer, mas, na verdade, a real intenção que motiva o evento é firmar a popularidade do gestor público, para que este conquiste o apoio e o voto do povo.

O que se vê, hodiernamente, em vários municípios brasileiros, é a prática da política do pão e circo. As festas de inauguração de obras públicas é um exemplo nítido desta política de promoção pessoal do agente público, representando grave afronta ao princípio da moralidade administrativa.

Ademais, esses eventos, geralmente, envolvem gastos exorbitantes com a contratação de artistas famosos, de serviços de iluminação e de serviços de comidas e bebidas para os convidados, dentre outros serviços contratados. Esse gasto abusivo de recursos públicos com eventos festivos vai de encontro à ideia de

que o Estado deve priorizar suas metas de acordo com as necessidades primordiais do ser humano. Não é razoável e proporcional priorizar o lazer em detrimento de outros direitos mais urgentes e necessários, como o direito à moradia e à saúde. Em outras palavras, não é razoável utilizar valores exorbitantes em eventos festivos, enquanto uma grande parcela da população do país não tem água potável em suas casas.

A fim de proibir a utilização de recursos públicos em eventos de inauguração de obras públicas e eventos similares, o projeto de lei nº 7.198/2010 está em tramitação no Congresso Nacional. Este projeto e sua respectiva justificativa serão abordados no capítulo dois deste trabalho.

Por fim, no último capítulo, será feito um estudo acerca da inexigibilidade de licitação na contratação de artista consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, nos termos do art. 25, III da lei nº 8.666/93.

Embora o ordenamento jurídico pátrio estabeleça, como regra, que deve ser realizado procedimento licitatório prévio às contratações realizadas pela Administração Pública, em casos de inviabilidade de competição, a licitação é inexigível. Não se trata de uma contratação informal e ao arbítrio do gestor público, vez que devem ser observados critérios formais, como a exposição da justificativa de preços.

A contratação direta de artistas, todavia, dá margem a desvio de dinheiro público na realização de shows superfaturados. Serão analisados alguns casos práticos de superfaturamento de shows artísticos e as respectivas consequências destas práticas ilegais.

Metodologicamente, a fim de atingir os fins a que este trabalho se propõe, serão utilizadas fontes doutrinárias e jurisprudenciais modernas e recentes, bem como notícias atualizadas de jornais em meio eletrônico. Serão analisados projetos de lei e decretos, de âmbito nacional, estadual e municipal.

2 O INTERESSE PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM AS CONDUTAS DO PODER PÚBLICO

Toda a atuação da Administração Pública deve ser voltada à persecução do interesse público, compreendendo-se este como o interesse do todo, da coletividade enquanto conjunto social, em detrimento dos interesses particulares e peculiares de cada indivíduo. Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Ninguém duvida da importância da noção jurídica de interesse público. Se fosse necessário referir algo para encarecer-lhe o relevo, bastaria mencionar que, como acentuam os estudiosos, qualquer ato administrativo que dele se desencontre será necessariamente inválido. (...) o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.¹

O interesse público é um conceito jurídico indeterminado que confere ao agente público uma margem de discricionariedade, de valoração no caso concreto. Na concepção de Maria Sylvia Zanella di Pietro, as normas de direito público, ainda que projetem de forma reflexa o interesse individual, devem atender ao interesse público, ao bem estar da sociedade. Aduz ainda a doutrinadora que o direito público somente começou a se desenvolver após a superação do primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e do individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive da ciência jurídica. Substituiu-se, então, a ideia do homem como fim único do direito pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.²

2.1 Regime Jurídico Administrativo: Supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado confere ao Estado diversas prerrogativas a fim de que o bem estar da coletividade seja alcançado. As cláusulas exorbitantes conferidas aos contratos administrativos,

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 59 - 61.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 66.

bem como a auto-executoriedade dos atos administrativos, são apenas alguns exemplos desses privilégios, dessas prerrogativas do Poder Público.

Uma vez que o Poder Público se sujeita a uma finalidade instituída no interesse de todos, para Bandeira de Mello, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas como poderes ou poderes-deveres, mas sim como deveres-poderes, pois esta designação ressalta o aspecto subordinado do poder em relação ao dever.³

Apesar de a Administração Pública gozar de um amplo conjunto de prerrogativas, seus atos são limitados pelo princípio da indisponibilidade do interesse público. O administrador, no exercício de suas funções, não pode dispor, não pode abrir mão dos bens e do interesse públicos. Na Administração Pública, os bens e interesses não estão à livre disposição da vontade do administrador.

Conforme aduz José dos Santos Carvalho Filho, os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes, cabendo a estes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.⁴

Este binômio de prerrogativas e limitações conferidas ao Poder Público define o regime jurídico da Administração Pública, pautado nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do poder público. Bandeira de Mello elege estes dois princípios como pedras de toque do Regime Jurídico Administrativo.⁵

Nas palavras de Di Pietro:

Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições. (...) Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; restrições e prerrogativas. (...) Isto significa que a Administração Pública possui prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. (...) Mas ao lado das prerrogativas, existem determinadas restrições a que está sujeita a Administração, sob pena de nulidade do ato administrativo e, em alguns casos, até mesmo de responsabilização da autoridade que o editou. Dentre tais restrições, citem-se a observância da

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 72.

⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 25 - 26.

⁵ MELLO, op. cit., p. 55.

finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade, a obrigatoriedade de dar publicidade aos atos administrativos e, como decorrência dos mesmos, a sujeição à realização de concursos para seleção de pessoal e de concorrência pública para a elaboração de acordos com particulares.⁶

Não são, contudo, apenas a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público que orientam a conduta do Poder Público. O ordenamento jurídico brasileiro consagra vários princípios que devem guiar a atuação do Estado. Alguns, tais como o princípio da legalidade e da moralidade, estão elencados no próprio texto constitucional; outros estão previstos na legislação infraconstitucional e, por fim, mas não menos importantes, existem ainda princípios implícitos (a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público são exemplos de princípios implícitos no ordenamento jurídico pátrio).

O *caput* do art. 37 de nossa Carta Magna prevê expressamente que a Administração Pública Direta e Indireta, em qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Político) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O texto constitucional traz ainda os princípios do devido processo legal (art. 5º, LIV), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), importantíssimos nas matérias referentes a processos administrativos e judiciais que envolvem a Administração Pública, tais como a análise de atos de improbidade, o exercício do poder de polícia e os processos administrativos disciplinares.

A lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 2º, *caput*, aponta outros princípios que devem ser observados, vejamos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.⁷

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 61 – 63.

⁷ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.03.99. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 28.set.2013.

Antes de adentrar no mérito central deste trabalho, faz-se necessário entender alguns princípios que devem nortear a atuação dos gestores públicos, sendo imprescindível para a compreensão das análises que serão feitas nos próximos capítulos.

2.2 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da CRFB, tem grande relevância, uma vez que a vontade da Administração Pública decorre exclusivamente da lei. O Poder Público só pode realizar aquilo que a lei expressamente autorizar.

Referido princípio é exatamente o que qualifica e dá identidade própria ao Estado de Direito. Todo poder emana do povo, nos termos do art. 1º, parágrafo único da CRFB. Os cidadãos (detentores do poder) escolhem os membros do Legislativo, que elaboram as leis que deverão ser estritamente respeitadas por todos os Poderes Públicos, inclusive pelos membros do Executivo. Configura-se, assim, o legítimo Estado de Direito. A atuação do Estado deve ser conforme a lei e o Direito.

Para Bandeira de Mello, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade organizada juridicamente com fins políticos, o princípio da legalidade é específico do Estado de Direito.⁸

O princípio da legalidade abrange o postulado da supremacia da lei e o princípio da reserva legal. A supremacia da lei representa a vinculação da Administração Pública ao Direito, no sentido de que todo ato administrativo que contrarie norma legal é inválido. O princípio da reserva legal estaria sintetizado no art. 5º, II da CRFB, na ideia de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.⁹

Insta destacar que a amplitude da legalidade que rege a atuação do particular é bem mais abrangente, na medida em que o indivíduo pode fazer tudo o que a lei não proíbe. A legalidade para o direito privado consiste na não contradição

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 101 - 102

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 833.

à lei, enquanto que para o direito público consiste na subordinação à lei, conforme esclarece Fernanda Marinela:

Para definir a legalidade, aplicando-se o ordenamento jurídico vigente, devem ser analisados dois enfoques diferentes. De um lado, tem-se a legalidade para o direito privado, onde as relações são travadas por particulares que visam os seus próprios interesses, podendo fazer tudo aquilo que a lei não proibir. Por prestigiar a autonomia da vontade, estabelece-se uma relação de não contradição à lei.

De outro lado, encontra-se a legalidade para o direito público, em que a situação é diferente, tendo em vista o interesse da coletividade que se representa. Observando esse princípio, a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, instituindo-se um critério de subordinação à lei.¹⁰

Coadunando com este entendimento de que a legalidade no âmbito do direito privado representa a não contradição à lei, enquanto que, no âmbito do direito público, representa a estrita subordinação ao que está previsto em lei, o Ministro Dias Toffoli, na decisão da Reclamação Constitucional 14682/SP, esclareceu que:

Diferentemente da esfera do direito privado - em que as relações são regidas pelo princípio da não contradição à lei, podendo o particular fazer tudo o que não lhe é vedado pelo ordenamento jurídico -, as relações estabelecidas pelo Poder Público devem estar, necessariamente, subordinadas ao direito positivado, somente sendo legítimo fazer o que expressamente previsto na legislação. Disso decorre a presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos. Isto é: pressupõe-se que os atos do Poder Público foram praticados em consonância com normas legais e os princípios que regem a Administração Pública. É certo, entretanto, que essa presunção não é absoluta, mas antes, *juris tantum*, abrindo a possibilidade de ser afastada na análise do caso concreto.¹¹

Indiscutível, destarte, a importância do princípio da legalidade como garantia de respeito aos direitos individuais, tendo em vista as limitações que impõe à atuação do gestor público.

As normas do ordenamento jurídico estão vinculadas à legalidade; este vínculo fica mais evidente nos princípios e regras que regulam a organização, atuação e funcionamento do Poder Público. Os demais princípios que serão analisados a seguir se sujeitam diretamente ao princípio da legalidade.

¹⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói/RJ: Impetus, 2010, p. 31.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional nº 14682 - SP. Voto do Relator: Min. Dias Toffoli. Publicação em 12.12.2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22846300/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-14682-sp-stf>>. Acesso em 22.set.2013.

2.3 Princípio da Impessoalidade

O ordenamento jurídico pátrio consagrou o postulado de que todos os indivíduos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza. Nessa perspectiva, a Administração Pública deve tratar todos os administrados da mesma forma. O agente público não pode agir conforme seus interesses pessoais, particulares ou de terceiros.

Nas palavras de Bandeira de Mello, o princípio da impessoalidade:

traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.¹²

Deve-se compreender a impessoalidade sob duas vertentes. Primeiro, na ideia de que a atuação do agente público não pode levar em conta aspectos subjetivos, ou seja, o administrador não pode agir conforme seus interesses pessoais, uma vez que deve sempre perseguir o interesse público.

A outra vertente diz respeito à teoria da imputação, no sentido de que o ato ou a omissão exercido pelo agente público deve ser imputado não à pessoa do agente, mas à própria Administração Pública.

As exigências constitucionais de realização de concurso público para ingresso em cargos ou empregos públicos (art. 37, II da CRFB), a exigência de procedimento licitatório prévio às contratações realizadas pelo Estado (art. 37, XXI da CRFB) e a vedação ao nepotismo (Súmula Vinculante nº 13) são exemplos concretos da aplicação do princípio da impessoalidade no âmbito do Poder Público.

2.4 Princípio da Moralidade Administrativa

Muito se discute sobre a relação entre o direito e a moral. Para Miguel Reale, “o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver”.¹³ Trata-se da teoria do mínimo ético. O campo

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 114

¹³ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 38.

da moral é muito mais amplo que o campo do Direito. Seriam dois círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e o menor ao Direito.

No que concerne à moralidade administrativa, muitos autores sequer aceitam a existência deste princípio, aduzindo que se trata de algo vago e impreciso, que está contido na legalidade.¹⁴

Apesar das controvérsias, entende-se que o princípio da moralidade administrativa exige que a atuação da Administração Pública se dê conforme padrões éticos de probidade, decoro, lealdade, honestidade e boa-fé.

Não se deve confundir a moralidade comum com a moralidade administrativa, pois, enquanto aquela se preocupa com a distinção entre o bem e o mal, esta é composta não só por correção de atitudes, mas principalmente pela ideia de boa administração destinada ao bem comum.¹⁵

Di Pietro assevera que a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à noção de desvio de poder, pois, nesta situação, a Administração Pública se utiliza de meios ilícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares.¹⁶

A previsão expressa da moralidade administrativa é uma novidade trazida pela Constituição de 1988. A partir de então, o ordenamento jurídico pátrio passou a consolidar mecanismos para a aplicação concreta deste princípio.

A improbidade administrativa, prevista no §4º do art. 37 da CRFB e regulada pela Lei nº 8.429/92, é um exemplo claro da intenção do legislador de combater a imoralidade administrativa. A lei de improbidade traz como atos de improbidade não apenas os que importam enriquecimento ilícito e os que causam prejuízo ao erário, mas também os que atentam contra princípios da Administração Pública. Determina referida lei, em seu art. 11, que “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”¹⁷ constitui ato de improbidade administrativa. Percebe-se, claramente, neste dispositivo legal, o dever do administrador de observância à moralidade

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 77.

¹⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 38.

¹⁶ DI PIETRO, op. cit., p. 78.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03.06.1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 29.set.2013.

administrativa, sob pena de serem aplicadas diversas sanções previstas em lei, tais como ressarcimento ao erário, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, entre outras.

As ações constitucionais, em especial a ação popular (art. 5º, LXXIII da CRFB), são importantes mecanismos conferidos aos administrados para combater atos imorais praticados pelos administradores. A ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Importante destacar que, ainda que o ato praticado pelo gestor público não enseje dano patrimonial ao erário, mas represente afronta ao princípio da moralidade administrativa, é imputado como ato de improbidade administrativa e deve ser impugnado, inclusive via ação popular. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme se constata pela ementa abaixo transcrita do REsp 474.475/SP, cujo relator foi o Ministro Luiz Fux:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE MATERIAL. OFENSA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. LOTEAMENTO TIPO RESIDENCIAL. TRANSFORMAÇÃO EM TIPO MISTO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE JULGADOS DO MESMO TRIBUNAL. SÚMULA 13/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. 1. **A ação popular é instrumento hábil à defesa da moralidade administrativa, ainda que inexista dano material ao patrimônio público.** (Precedentes do STJ: AgRg no REsp 774.932/GO, DJ 22.03.2007 e REsp 552691/MG, DJ 30.05.2005). 2. O influxo do princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, traduz-se como fundamento autônomo para o exercício da Ação Popular, não obstante estar implícito no art. 5º, LXXIII da Lex Magna. Aliás, o atual microssistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje compostos pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser veiculada por meio de Ação Popular. 3. Sob esse enfoque manifestou-se o S.T.F: "o entendimento no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar de princípios que norteiam a Administração Pública, sendo dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inciso LI do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico." (RE nº 170.768/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 13.08.1999). (...)¹⁸ (grifo nosso)

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 474.475/SP. Voto do Relator: Min. Luiz Fux. Publicação em 06.out.2008. Pág. 9. Disponível em:

Apesar da dificuldade em precisar o conceito e os limites da moral administrativa, esta se apresenta hoje como uma das principais diretrizes a serem rigorosamente observadas pelo administrador, servindo, neste contexto, como instrumento de vigilância para os administrados.

2.5 Princípios da Eficiência e da Economicidade

O princípio da eficiência foi incluído no caput do art. 37 da CRFB pelo constituinte derivado, mais precisamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Antes desta emenda, a lei nº 8.987/95 (que regulamenta os contratos de concessão e de permissão de serviço público) já previa, em seu art. 6º, a eficiência como um dos requisitos para a prestação de um serviço público adequado.

Refere-se ao dever da boa administração. Importante expor que, para Di Pietro, a eficiência administrativa engloba o modo de atuação do agente público e o modo de organizar a Administração Pública, *literis*:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados da prestação do serviço público.¹⁹ (grifo nosso)

A ideia de eficiência na execução de determinado serviço consiste na obtenção do melhor resultado, utilizando-se o menor tempo e o menor gasto financeiro possíveis. Exige que a atividade administrativa seja realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Nas palavras de Marinela, a eficiência “consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público”.²⁰

Perceba que o princípio da economicidade se encontra inserido no princípio da eficiência; uma atuação eficiente do gestor público necessariamente requer a utilização de meios econômicos, dentro da reserva do possível.

¹⁹ https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=816494&sReg=200201089461&sData=20081006&formato=PDF. Acesso em 22.set.2013.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 84.

²⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 42.

A discricionariedade do administrador, nas questões que envolvem mérito da Administração Pública (com base em critérios de conveniência e oportunidade), não pode permitir o gasto excessivo, irrazoável e desproporcional de verba pública. Daí porque, comumente, o princípio da eficiência se encontra atrelado aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que serão tratados a seguir. Várias decisões dos juízos singulares e dos tribunais do País que tratam sobre princípio da eficiência, também abordam os aspectos da razoabilidade e da proporcionalidade. Veja:

EMENTA: ADMINISTRATIVO - LICENÇA DE IMPORTAÇÃO - VALIDADE QUANDO DO EMBARQUE NO PAÍS - DESNECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE NOVA LICENÇA - ATRASO NA ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO PELA ANVISA - **PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE** - AUSÊNCIA DE CULPA DO IMPETRANTE NA DEMORA - REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDA.²¹ (grifo nosso)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POSSE. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS. CARGO DE TÉCNICO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FORMAÇÃO EQUIVALENTE OU SUPERIOR À EXIGIDA NO ATO CONVOCATÓRIO. POSSIBILIDADE. **PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE/RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA.**²² (grifo nosso)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO. INTERESSE DE AGIR. **PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E INAFASTABILIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL.** MATÉRIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISE VEDADA EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO IMPROVIDO.²³ (grifo nosso)

Cabe mencionar que também há relação estreita entre os princípios da eficiência, da economia processual e da celeridade processual. É o que se vê na ementa abaixo colacionada, referente ao julgamento pelo STJ do Mandado de Segurança 10792/DF:

²¹ BRASIL. TRF-3 - REOMS: 1667 SP 2006.61.19.001667-2. Relator: JUIZ CONVOCADO RODRIGO ZACHARIAS. Data de Julgamento: 26/06/2008. TERCEIRA TURMA. Disponível em <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18210506/remessa-ex-officio-em-mandado-de-seguranca-reoms-1667-sp-20066119001667-2-trf3>>. Acesso em 29.set.2013.

²² BRASIL. TRF-5 - REEX: 76907720114058000. Data de Julgamento: 16/05/2013. Terceira Turma. Disponível em <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23660527/apelreex-apelacao-reexame-necessario-reex-76907720114058000-trf5>>. Acesso em 29.set.2013.

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag: 1281627 PR 2010/0038529-1, Relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 20/04/2010, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/05/2010. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9216906/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1281627-pr-2010-0038529-1>>. Acesso em 29.set.2013.

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REQUERIMENTO DE ANISTIA. PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIAÇÃO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

1. A todos é assegurada a razoável duração do processo, segundo o princípio da eficiência, agora erigido ao status de garantia constitucional, não se podendo permitir que a Administração Pública postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimento administrativo.

2. A despeito do grande número de pedidos feitos ao Ministro da Justiça e dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, serem pro bono, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução num prazo razoável.

3. Ordem concedida.²⁴

Após a EC 19/98 ter incluído a eficiência no rol de princípios do *caput* do art. 37 da Constituição, muito se questionou acerca das implicações práticas do mesmo. Embora seja muito desejado, como seria possível fazer com que o princípio da eficiência não se exaurisse no campo da utopia, tornando-se uma realidade fática, efetiva e concreta?

As avaliações periódica e especial de desempenho aplicadas aos servidores públicos, bem como o moderno sistema de metas a serem alcançadas mensalmente nas repartições públicas são exemplos práticos da imposição da eficiência na atuação do gestor público. Os limites de despesa com pessoal, definidos no art. 169 da CRFB e regulamentados pela Lei Complementar nº 101/200, também são exemplos da implantação do princípio da eficiência.

A eficiência deve ser somada aos demais princípios impostos à Administração, não podendo se sobrepor a nenhum deles, sob pena de por em risco a segurança jurídica e o Estado de Direito.²⁵

2.6 Princípio da Publicidade

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da CRFB, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Desta forma, se o povo é o titular do poder, e o

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 10792 DF 2005/0112125-6. Terceira Seção. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgamento: 21.08.2006. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/39376/mandado-de-seguranca-ms-10792-df-2005-0112125-6>>.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 85.

administrador público exerce função pública em nome e no interesse do povo, este tem o direito de saber exatamente o que a Administração Pública está realizando.

O princípio da publicidade se refere à ampla divulgação, ao dever que tem a Administração de fazer com que toda sua atuação seja de conhecimento público. A Administração tem que ser transparente em seus comportamentos. O dever que o Estado tem de dar publicidade aos seus atos está ligado ao direito de informação do indivíduo, previsto no art. 5º, XXXIII da CRFB, *in verbis*:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.²⁶

Este dispositivo constitucional se encontra regulado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como lei de acesso à informação. Percebe-se que, exceto nos casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do próprio Estado, este não pode esconder, omitir, camuflar suas atividades.

A publicidade viabiliza que os cidadãos efetuem um controle, uma fiscalização dos atos praticados pelos gestores públicos. O ordenamento jurídico pátrio prevê diversos meios para que o particular possa exercer um controle dos atos, tais como ação popular, ação civil pública, mandado de segurança, direito de petição, habeas data, dentre outros. Ocorre que só será possível a utilização destes instrumentos se os atos praticados pela Administração forem divulgados.

Ademais, a publicidade é condição de eficácia dos atos administrativos, uma vez que só se pode cumprir determinado ato no momento em que ele se torna conhecido. Neste sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme se pode visualizar pelo recente julgamento de Recurso Ordinário nº 37.910/RN, abaixo exposto:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CONVOCAÇÃO PARA EXAMES FÍSICO E DE SAÚDE. MERA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL. LAPSO TEMPORAL DE QUATRO ANOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. 1. Em obséquio ao

²⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompileado.htm>. Acesso em: 29.set.2013.

princípio constitucional da publicidade, a convocação do ora recorrente, candidato aprovado na primeira fase do concurso público, para a realização das subsequentes etapas não poderia se dar por meio de simples publicação no Diário Oficial, cuja leitura diária por mais de 4 (quatro) anos - período decorrido desde a inscrição até o malfadado chamamento para o exame de avaliação física - é tarefa desarrazoada e que não se revela exigível em absoluto. Precedentes. 2. A segurança deve ser concedida para assegurar ao ora recorrente o direito de ser novamente convocado para avaliação física e de saúde e, caso aprovado, submeter-se às etapas seguintes do certame, atendidos os requisitos exigidos dos demais candidatos convocados. 2. Recurso ordinário provido.²⁷

Para Marinela, um dos principais efeitos do princípio da publicidade é seu efeito inibitório, uma vez que a ciência da sociedade tende a inibir condutas irregulares dos gestores públicos, o que faz desse princípio um poderoso elemento para redução de práticas ilegais.²⁸

2.7 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Inicialmente é importante compreender que, embora sejam tratados geralmente de forma conjunta, proporcionalidade não se confunde com razoabilidade. A lei nº 9.784/99, nos termos do seu art. 2º, parágrafo único, VI, trata de ambos os princípios, definindo-os como a “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.²⁹

A razoabilidade se refere à proibição de excessos, tendo em vista que a atuação do administrador não pode ser despropositada, tresloucada, arbitrária e desprovida de bom senso. Quando a lei permite a atuação discricionária do administrador, pautada em conveniência e oportunidade, não significa que o agente está livre para agir de forma irrazoável, ao seu livre arbítrio.

Bandeira de Mello traz uma definição do princípio da razoabilidade, em conformidade com a ideia do homem médio:

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. RMS: 37910 RN 2012/0097097-1, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 16/04/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/04/2013. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23318859/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-37910-rn-2012-0097097-1-stj>>. Acesso em 09 de outubro 2013.

²⁸ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 39.

²⁹ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 08.out.2013.

(...) a Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discrição manejada.³⁰

Conclui-se que o princípio da razoabilidade é uma limitação à discricionariedade do gestor público, que deve atuar sempre dentro dos limites legalmente estabelecidos.

No que concerne à proporcionalidade, trata-se do equilíbrio e da harmonia entre os meios utilizados pela Administração e os fins que ela pretende alcançar. Mais uma vez, revela-se pertinente expor o que Bandeira de Mello entende acerca deste princípio:

Este princípio enuncia a ideia – singela, aliás, quanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas.³¹

Para Di Pietro, todavia, a proporcionalidade é um aspecto contido na razoabilidade, pois a razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza o Poder Público e os fins que ele pretende alcançar.³²

De acordo com Marinela, as decisões que violam a razoabilidade e a proporcionalidade não são inconvenientes, mas sim ilegais, por ofenderem a finalidade da lei e por ofenderem princípios constitucionais implícitos.³³ O controle judicial, portanto, pode incidir sobre ilegalidades decorrentes de afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 108

³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 110.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 81.

³³ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 49.

3 O DIREITO AO LAZER E OS EVENTOS ARTÍSTICOS PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO

Joffre Dumazedier, sociólogo francês e um dos pioneiros nos estudos do lazer, autor de obras como *Le loisir et la ville* (Lazer e Cultura Popular), *Temps libre et modernité* (Tempo Livre e Modernidade) e *Sociologie empirique du loisir* (Sociologia Empírica do Lazer), entendia que os três pilares do lazer eram o descanso, o entretenimento e o desenvolvimento social e pessoal. Dumazedier aduzia também que o lazer deve resultar de uma livre escolha, almejar o prazer, não atender a um caráter obrigatório e ter um caráter pessoal.³⁴

Na percepção de Andréa Cláudia Monteiro, o lazer é um fenômeno de diversas facetas que serve a um propósito de desenvolvimento biopsicossocial do ser humano. O lazer representa uma necessidade psicológica, biológica e social do ser humano, viabilizando que o mesmo restabeleça suas energias e mantenha seu equilíbrio mental mediante a prática de atividades recreativas e prazerosas. Ademais, o lazer também apresenta relevante papel para determinados setores da economia, em especial o turismo e a indústria cultural.³⁵

É inquestionável que o lazer é um direito inerente ao ser humano e está previsto no art. 6º da Carta Magna como direito social, nos seguintes termos: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Os direitos sociais são, geralmente, implementados por meio de políticas públicas, ou seja, através de prestações positivas efetivadas pelo Poder Público, a fim de garantir a dignidade da pessoa humana. O Estado deve garantir os direitos sociais a toda a coletividade, reduzindo as desigualdades sociais existentes, o que configura, vale lembrar, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, descritos no art. 3º da Carta Magna.

³⁴ AQUINO, Michele Malheiro Borges de. Direito ao lazer: experiências em prol da construção de políticas públicas no campo da saúde mental. **Experiências em psicologia e políticas públicas – Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro**, 2009. Disponível em <<http://www.cprj.org.br/publicacoes/livros/10-premiomargarete.pdf>>. Acesso em: 20.out.2013.

³⁵ MONTEIRO, Andréa Cláudia. Contratação de serviços artísticos: parâmetros para a atuação do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, v.18, n.18, p. 143, jun.2011. Disponível em <https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/33/24>. Acesso em: 28.jul.2013.

Na concepção de Marcelo Novelino, embora todos sejam destinatários dos direitos sociais, previstos no art. 6º da CRFB, a principal finalidade destes direitos é a proteção dos hipossuficientes e dos mais necessitados, que são os maiores dependentes das prestações materiais realizadas pelo Estado.³⁶

O texto constitucional, em seu art. 215, impôs ao Estado o dever de promover e proteger a cultura, garantindo a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização, a proteção e a difusão de manifestações culturais, tais como as populares, as indígenas, as afro-brasileiras e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Os direitos culturais, que também são direitos fundamentais, estão diretamente interligados aos direitos sociais, especialmente ao direito ao lazer. Cultura e lazer são fatores de composição de uma existência humana digna. Para Novelino:

Os direitos culturais integram, ao lado dos direitos sociais e econômicos, a segunda dimensão dos direitos fundamentais. Imprescindíveis ao pleno desenvolvimento e à promoção das condições de vida digna, tais direitos são ligados ao valor de igualdade e a uma de suas facetas, o direito à diferença (pluralismo), como fica evidenciado no dispositivo sobre a criação por lei do Plano Nacional de Cultura visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público, tendo como uma de suas finalidades a valorização da diversidade étnica e regional.³⁷

A Carta Magna reitera, ainda, em seu art. 217, § 3º que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. É incontestável, portanto, a preocupação do constituinte originário em garantir que a Administração Pública preze pela efetivação do lazer para a coletividade.

Ocorre que as classes sociais mais abastadas têm acesso às mais diversas opções de lazer, enquanto as classes mais desfavorecidas, muitas vezes, ficam afastadas de atividades recreativas e de entretenimento. Nessa perspectiva, o Poder Público tem papel fundamental de promover políticas públicas voltadas ao lazer para toda a sociedade, especialmente para os mais pobres, que não têm condições financeiras de pagar ingressos de cinemas e eventos festivos, por exemplo. Eventos gratuitos devem ser organizados, promovidos e incentivados pelo Estado a fim de garantir o direito ao lazer.

³⁶ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Método, 2013, p. 617.

³⁷ Ibidem, p. 1045 - 1046.

Nelson Carvalho Marcelino, na obra *Lazer e Esporte: Políticas Públicas*, explica que não há posicionamento unânime no que concerne à interferência do Estado no direito ao lazer. Segundo o doutrinador, há quem defenda que o Estado deve adotar uma postura intervencionista no âmbito do lazer da sociedade, enquanto outros defendem que o Poder Público não deve interferir no tempo livre das pessoas. Observe-se:

De um lado, temos os defensores da situação, que pregam a total não interferência do Estado, colocam o absurdo de políticas setoriais em área que deve levar em conta, fundamentalmente, as atitudes individuais das pessoas, em âmbito tão íntimo, quanto às questões do lazer. E perguntam: como o Estado que já interfere tanto nas nossas vidas, pode interferir também no tempo livre de nossas famílias?

(...)

Ora, o lazer não é um oásis a que todos tenham acesso. Pelo contrário, (...) existem barreiras interclasses e intraclasses sociais que formando um todo inibidor que dificulta o acesso ao lazer, não só quantitativamente, mas sobretudo qualitativamente. Deixar o âmbito tão íntimo das pessoas falar, por si só, sem interferência de políticas públicas, corresponderia deixar uma grande parcela da população calada no que se refere ao lazer, ou pelo menos não colocar em prática o seu desejo, a não ser quem tivesse como pagar por isso, no cada vez mais rentável e sofisticado mercado do entretenimento.

(...)

De outro lado, colocam-se os que defendem a participação do Estado, colocando uma hierarquização de necessidades, ou procurando atender às demandas verbalizadas das classes populares. E há ainda os que são adeptos do entendimento de que as políticas devam ser diretrizes para que o Estado atenda apenas às demandas de uma parcela da população que se encontra alijada do consumo de "bens culturais".

A cidade deve ser administrada para todos.³⁸

Considerando que o lazer é uma necessidade inerente ao todo ser humano e está elencado no rol de garantias da Constituição Federal, o Estado deve sim garantir o alcance deste direito social aos indivíduos, desenvolvendo políticas públicas para a promoção do lazer, em especial de forma a abranger os menos afortunados.

Entre os direitos sociais constitucionalmente previstos, entretanto, há uma ordem de prioridade a ser observada, conforme princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Não se pode dizer que o direito ao lazer é mais relevante que os direitos à moradia e à saúde, por exemplo. Seria um despautério sustentar que ter acesso a atividades de lazer é mais primordial ao ser humano do que ter uma moradia digna e com boas condições de higiene e saneamento básico.

³⁸ MARCELLINO, Nelson Carvalho. *Lazer e Esporte: Políticas Públicas*. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 8 – 10.

O que se revela o maior problema referente aos direitos sociais é sua efetivação, uma vez que, para implementar e proteger qualquer direito fundamental, é necessária uma grande movimentação de recursos materiais e humanos, e não há viabilidade de o Estado arcar com estes recursos de forma a abranger toda a coletividade. Diante deste panorama, é imprescindível que o Poder Público realize uma cuidadosa ponderação de suas prioridades. Tendo em vista que os recursos do Estado não são suficientes para atender, plenamente, todas as políticas públicas de redução de desigualdades, devem ser estabelecidas prioridades entre as várias metas a atingir.

Novelino aduz que “o custo especialmente oneroso dos direitos sociais aliados à escassez de recursos orçamentários impedem sua realização em grau máximo ou, às vezes, até em um grau satisfatório”.³⁹ Conclui, ainda, o doutrinador que tal característica impõe a necessidade de que os poderes públicos legitimados pelo povo (Poder Executivo e Poder Legislativo) devem eleger as prioridades a serem atendidas entre as demandas igualmente legítimas presentes no texto constitucional.

Neste mesmo sentido, argumentam Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires e Paulo Gustavo Conet que:

(...) é possível, sim, estabelecer prioridades entre as diversas metas a atingir, racionalizando a sua utilização, a partir da ideia de que determinados gastos, de menor premência social, podem ser diferidos em favor de outros, reputados indispensáveis e urgentes – afinal de contas, todos sabemos que a fome não pode esperar -, quando mais não seja por força do princípio da dignidade da pessoa humana, que, sendo o valor-fonte dos demais valores, está acima de quaisquer outros, acaso positivados nos textos constitucionais.⁴⁰

Ademais, embora o Estado tenha o dever de assegurar o direito ao lazer, levando em conta os diferentes níveis de prioridades das políticas públicas, é necessário evitar a mera realização de uma política do “pão e circo” (*panem et circenses*, no Latim). Expressão atribuída ao poeta e humorista romano Juvenal, na sua *Sátira X*, “pão e circo” se refere ao fato de que, durante o Império Romano, com

³⁹ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Método, 2013, p. 619.

⁴⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 713.

a enorme expansão urbana de Roma, grande parcela da população vivia desempregada nas periferias de Roma, sobrevivendo em péssimas condições de moradia, saúde e higiene. Neste panorama de caos social, com o intuito de evitar grandes revoltas sociais, as autoridades passaram a promover eventos artísticos e culturais nas grandes arenas (no Coliseu, por exemplo, eram realizados espetáculos sangrentos envolvendo gladiadores, animais ferozes e algumas peças teatrais) e a distribuírem comida (cereais, pães, trigo) para a população mais pobre. Com isso, o povo pobre ficava contente e alimentado, e o imperador romano consolidava sua popularidade entre a plebe.⁴¹

Machiavel, na obra *O Príncipe*, ao tratar das ações que um príncipe deve realizar para ser estimado por seus súditos (no capítulo XXI), aduz que a política de pão e circo deve ser praticada. É o que se percebe na passagem em que Machiavel defende que o príncipe (o agente público) deve “nas épocas propícias do ano, proporcionar ao povo festas e espetáculos”.⁴²

É pertinente destacar a opinião de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca do tema, exposta em sua obra *Contratação Direta sem Licitação*:

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.

A forma mais adequada de incentivar o desenvolvimento artístico não é por meio de contratação direta, mas promovendo concursos e premiando-se os melhores. Nesse sentido, o aproveitamento da sociedade será muito mais amplo pela diversidade dos talentos artísticos oferecidos e, principalmente, pela revelação de novos valores.

Pode a Administração necessitar promover a contratação direta, hipótese restrita, ditada pelo interesse público.⁴³

Para Marinela, a atividade administrativa é um múnus público para quem a exercita, em outras palavras, é um encargo de custódia e de melhoria dos bens, serviços e interesses da coletividade. Ademais, o administrador tem os deveres de

⁴¹ AQUINO, Rubim Santos Leão de. **História das sociedades: das comunidades primitivas às sociedades medievais**. 9 ed. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2008.

⁴² MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe: escritos políticos**. 5 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 96.

⁴³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 724.

eficiência, de probidade e de prestar contas, não podendo agir com abuso de poder.⁴⁴

Os espetáculos eventualmente realizados pela Administração Pública devem ter como fim assegurar o direito ao lazer e à cultura da população. O agente político brasileiro não deve promover eventos artísticos gratuitos com a mera finalidade de firmar sua popularidade e conquistar a estima generalizada da parcela mais pobre da população.

Executar atos, eventos, obras e serviços voltados ao atendimento do interesse da coletividade e ao bem estar social é mero dever do administrador público e não uma benevolência, uma cortesia do mesmo. Por essa razão, a publicidade, divulgação e realização de eventos artísticos não podem se destinar à promoção pessoal do agente público. O próprio texto constitucional traz previsão expressa nesse sentido, vejamos:

Art. 37. (...) §1º- A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.⁴⁵

Fazer uso de eventos artísticos e de propagandas publicitárias para promoção pessoal do administrador público é uma violação à moralidade e à impessoalidade, configurando abuso de poder e ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Este tipo de ato pode levar à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, ao pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, ao dever de ressarcimento integral do dano e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos.⁴⁶

⁴⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 209 - 210.

⁴⁵ BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22.set.2013.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Regulamenta as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 22.set.2013.

Neste sentido, é pertinente expor a ementa do julgamento de Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1368125/PR 2012/0110666-0, realizado em maio do presente ano, cujo relator foi o ministro Humberto Martins:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N.8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO IMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO.

1. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.
2. Hipótese em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial o da impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal. Dolo genérico configurado. Agravo regimental improvido.⁴⁷ (grifo nosso)

Infelizmente, nos dias atuais, o panorama que se observa nas mais diversas localidades do Brasil é o de gestores públicos populistas que, ao realizarem obras públicas, eventos públicos ou qualquer ato voltado ao bem social, agem como se estivessem, por bondade, fazendo favores à população. Tais agentes públicos ainda têm a audácia de veicular propagandas pessoais para tentar conquistar o apoio e a confiança das classes menos esclarecidas e, assim, perpetuar-se no governo.

Esse tipo de desrespeito à moralidade e à impessoalidade fica ainda mais clarividente nos eventos artísticos promovidos pela Administração Pública. Muitas das apresentações artísticas promovidas pelos governos municipais, estaduais e federal têm como escopo atrair o maior número de pessoas para dar destaque e publicidade às realizações da gestão e, desta forma, efetivar autopromoção e enaltecer os gestores públicos.

As inaugurações de obras públicas, hodiernamente, acontecem com a realização de grandes shows artísticos realizados com verba pública. Tais espetáculos, conforme elucidou o Desembargador Edson Ferreira, do Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento da Apelação nº 0477610-33.2010.8.26.0000

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1368125 PR 2012/0110666-0. Segunda Turma. Relator: Min. Humberto Martins. Julgamento: 21.05.2013. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23345160/agravo-regimental-no-recurso-especial-agr-no-resp-1368125-pr-2012-0110666-0-stj>>. Acesso em 22.set.2013.

(Comarca de Guarulhos), a própria classe política nacional reconhece que é uma prática eleitoreira comum e nociva, destinada à promoção pessoal com uso de recursos públicos.⁴⁸ O intuito precípuo desses eventos não é o interesse público de proporcionar lazer à sociedade, mas sim o interesse particular do gestor público.

Cabe mencionar que o art. 77 da Lei nº 9.504/1997 (que estabelece normas para as eleições) proíbe a participação de candidato a cargo político em qualquer inauguração de obra pública, nos três meses que antecedem o pleito, sob pena de cassação do registro ou do diploma.⁴⁹ É o que se vê no Recurso Especial Eleitoral 11661 RS, julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, abaixo colacionado:

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, J, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. COMPARECIMENTO. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. ART. 77 DA LEI 9.504/97. CONTAGEM DO PRAZO. OITO ANOS A PARTIR DA ELEIÇÃO. TÉRMINO FINAL. ANO DA ELEIÇÃO. DESPROVIMENTO. 1. As hipóteses de inelegibilidade instituídas ou alteradas pela LC 135/2010 tiveram a constitucionalidade reconhecida pelo STF em ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADCs 29 e 30 e ADI 4.578, de relatoria do Min. Luiz Fux, DJe de 29.6.2012). 2. **O comparecimento de candidato que ocupa o cargo de deputado federal a inauguração de obra pública (art. 77 da Lei 9.504/97) constitui conduta vedada aos agentes públicos apta a atrair a inelegibilidade do art. 1º, I, j, da LC 64/90.** 3. Na linha do que decidiu este Tribunal no julgamento do REsp 50-88/PE, de minha relatoria, o prazo de inelegibilidade de 8 anos previsto no art. 1º, I, j, da LC 64/90 deve ser contado de modo a abranger, por inteiro, o período de 8 anos seguintes, independentemente da data em que se realizou a primeira eleição e da data da eleição que se realizar 8 anos depois. 4. Recursos especiais a que se nega provimento.⁵⁰ (grifo nosso)

O TSE, todavia, tem examinado cada caso concreto à luz do princípio da proporcionalidade e do potencial lesivo ao equilíbrio do pleito. Destarte, se o candidato participa de inauguração de obra pública sem o manifesto propósito de promover sua campanha eleitoral, o TSE tem afastado a aplicação do art. 77 da Lei nº 9.504/97, conforme se pode constatar através das ementas a seguir:

⁴⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0477610-33.2010.8.26.0000 – Guarulhos. Relator: Desembargador Edson Ferreira. Julgamento: 13.08.2013. Disponível em <<http://www.rinaldi.adv.br/site/?pag=noticias/view&sef=tribunal-de-justia-condena-elois-alfredo-pieta-e-eneide-marai-moreira-lima-ao-ressarcimento-do-errio-do-valor-de-r-51966500-atualizado-desde-a-data-do-desembolso-e-juros-a-partir-da-citao>>. Acesso em: 22.set.2013.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 18.out.2013.

⁵⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 11661/RS. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Data de Julgamento: 21.nov.2012. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23127310/recurso-especial-eleitoral-respe-11661-rs-tse>>. Acesso em: 18.out. 2013.

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. RECEBIMENTO. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. ART. 77 DA LEI 9.504/97. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SIMILITUDE FÁTICA. DEMONSTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA. NÃO PROVIMENTO. 1. Cabe recurso ordinário contra decisão que versa sobre expedição de diploma em eleições federais e estaduais (art. 276, II, a, do Código Eleitoral). Na espécie, é admissível o recebimento do recurso especial como recurso ordinário por aplicação do princípio da fungibilidade. 2. **A disciplina das condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral visa coibir a utilização da máquina administrativa em benefício de determinada candidatura, o que não se verifica na espécie. Na espécie, o candidato compareceu à inauguração de obra promovida pelo seu adversário político, mas não auferiu vantagem político-eleitoral com o evento. Não incide, por isso, a sanção prevista no art. 77, parágrafo único, da Lei 9.504/97.** 3. Recurso ordinário não provido.⁵¹ (grifo nosso)

Representação. Registro. Candidato. Participação. Evento. Inauguração. Obra pública. Realização. Governador. Estado. Conduta. Vedações. Art. 77 da Lei nº 9.504/97. Não-caracterização. 1. **Não constitui a conduta prevista no art. 77 da Lei nº 9.504/97 a participação de candidato em evento no qual se faça presente o governador do estado, com vistas à inauguração de obra da administração estadual, uma vez não comprovada promoção de campanha política de tal candidato** (Precedente: Acórdão nº 23.549, rel. Min. Humberto Gomes de Barros). Agravo de instrumento provido para exame do recurso especial. Recurso especial provido.⁵² (grifo nosso)

Será feita agora a análise de alguns casos concretos de realização de suntuosos eventos festivos em inauguração de obras públicas.

3.1 Casos práticos

O primeiro exemplo que ilustra perfeitamente a situação ora analisada foi a inauguração do novo Centro de Eventos do Ceará, situado na capital Fortaleza. No portal da transparência do Estado do Ceará⁵³, o Centro de Eventos aparece como o quarto maior investimento realizado pelo governo estadual, perdendo apenas para o metrô de Fortaleza – Linha Sul, o Cinturão das Águas e a ampliação do terminal portuário do Pecém.

⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 646984 SP. Relator: Min. Fátima Nancy Andrichi. Data de Julgamento: 07.jun.2011. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23608749/recurso-especial-eleitoral-respe-646984-sp-tse>> Acesso em 18.10.2013.

⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ag nº 5084 - SP. Relator: Carlos Eduardo Caputo Bastos. Data de Julgamento: 07.jun.2011. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/933436/agravo-de-instrumento-ag-5084-sp>> Acesso em 18.10.2013

⁵³ CEARÁ. Governo do Estado. Principais Empreendimentos. Disponível em <<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 15.out.2013.

O portal da transparência revela que, no ano de 2012, o valor programado para ser gasto com o Centro de Eventos era de R\$ 102.638.807,14 (cento e dois milhões, seiscentos e trinta e oito mil, oitocentos e sete reais e catorze centavos), compreendendo aquisição do terreno e construção do prédio, revestimento lateral/fundo em aço inoxidável escovado de 24 escadas rolantes e construção dos acessos ao Centro de Eventos.

Ocorre que, em 15 de agosto de 2012, houve uma festa de inauguração do Centro de Eventos exclusiva para três mil convidados ilustres, entre políticos, artistas e empresários, tais como a ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffman, o ministro do Turismo, Gastão Dias Vieira, a apresentadora e atriz Ana Furtado e o empresário Edson Queiroz Neto.⁵⁴

Para o evento, o consagrado tenor Plácido Domingo foi contratado, sem licitação (contratação direta), pelo valor de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais). Também foram contratados o humorista Tom Cavalcante, pelo valor de R\$100.000,00 (cem mil reais), e a Orquestra de Câmara Eleazar de Carvalho, que recebeu o cachê de R\$175.957,89 (cento e setenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e sete reais e oitenta e nove centavos).⁵⁵

Ademais, em discurso no plenário da Assembleia Legislativa, no dia 20 de agosto de 2013, o deputado estadual Heitor Férrer denunciou que o Estado do Ceará pagou R\$593.000,00 (quinhentos e noventa e três mil reais) pelo coquetel servido na festa de inauguração.⁵⁶ Estas exorbitantes despesas com a festa de inauguração do Centro de Eventos, contudo, não estão expostas no Portal da Transparência nos gastos referentes a este empreendimento.

O Ministério Público Especial de Contas interpôs uma representação perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) para obter esclarecimentos, devidamente documentados, acerca da legalidade da contratação de Plácido Domingo, especialmente a justificativa de preços e a exclusividade do empresário contratado (veremos no capítulo seguinte os requisitos para a inexigibilidade de contratação de artistas). Referida representação (Processo nº

⁵⁴ CEARÁ pagou R\$600 mil por bufê para 3.000 convidados em show de Plácido Domingo, diz deputado. **UOL**, 20.ago.2013. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/08/20/ceara-pagou-r-600-mil-por-bufe-para-3-mil-convidados-em-show-de-placido-domingo-diz-deputado.htm#fotoNav=19>>. Acesso em: 17.out.2013.

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶ Ibidem

06817/2012-0) está em trâmite no TCE/CE e encontra-se, até a data de hoje, no gabinete do Procurador Sousa Lemos para exame.⁵⁷

Insta destacar que, na mesma semana da apresentação de Plácido Domingo, evento exclusivo para convidados ilustres, foi promovida uma festa aberta ao público com vinte atrações musicais, tais como a cantora Daniela Mercury e as bandas Paralamas do Sucesso e Solteirões do Forró. Referida festa, realizada em 18 de agosto de 2012, foi denominada pelo governo do Estado como “Giro Cultural”, em razão da diversidade dos shows artísticos e culturais que foram ofertados gratuitamente à população.⁵⁸

Outro evento que atraiu a atenção da imprensa nacional e de todos os cidadãos foi a festa de inauguração do Hospital Regional Norte, em Sobral (município do interior do Ceará). O hospital, idealizado pelo Governo do Estado para atender a toda a região norte do Ceará, foi inaugurado em 18 de janeiro do presente ano com um show da cantora Ivete Sangalo, cujo cachê foi no valor de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).⁵⁹

O Ministério Público Federal (MPF) do Ceará ingressou com ação civil pública contra o governador Cid Ferreira Gomes na Justiça Federal do Ceará em razão da contratação da cantora Ivete Sangalo neste evento. Trata-se do Processo nº 0001115-73.2013.4.05.8100, que estava tramitando na 8ª Vara Federal, de autoria do Procurador da República Oscar Costa Filho, que requereu a condenação de Cid Ferreira Gomes na restituição aos cofres do Fundo Municipal de Saúde da quantia despendida na contratação da cantora Ivete Sangalo, alegando que o dinheiro para pagamento do cachê foi retirado do Fundo Municipal de Saúde (FMS), tendo a saúde pública servido de pretexto para contratação alheia à finalidade dos serviços na área da saúde.⁶⁰

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Ceará. Processo nº 06817/2012-0. Relatora: Soraia Victor. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br:8080/sitetce/Sessao.detalheProcesso.tce?idprocesso=148695>>. Acesso em: 17.out.2013.

⁵⁸ Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado do Ceará. 200 mil pessoas inauguram o Centro de Eventos do Ceará. Disponível em: <<http://www.dae.ce.gov.br/index.php/hist/43595-governo-do-estado-inaugura-centro-de-eventos>>. Acesso em: 17.out.2013.

⁵⁹ Marquise que desabou é removida de hospital inaugurado há 1 mês, no CE. **G1 Ceará – TV Verdes Mares**, Fortaleza, 18.fev.2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2013/02/marquise-que-desabou-e-removida-de-hospital-inaugurado-ha-1-mes-no-ce.html>>. Acesso em: 18.out.2013.

⁶⁰ BRASIL. Justiça Federal do Ceará. Ação Civil Pública nº 0001115-73.2013.4.05.8100. 8ª Vara Federal. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/consultaProcessual/resconsproc.asp>>. Disponível em: <http://www.prce.mpf.mp.br/consulta_processual/pesquisa_processo>. Acessos em 21.out.2013.

Aduziu o procurador que houve violação ao princípio da moralidade administrativa e desvio de finalidade. O MPF solicitou, ainda, por meio de liminar, que o governador ficasse proibido de utilizar recursos públicos vinculados direta ou indiretamente à saúde para realização de eventos festivos.

O juízo federal declinou da competência para julgar referida ação, por entender que o pagamento da cantora não foi realizado com verba de natureza federal. Após consulta processual, verificou-se que foi solicitada a expedição de ofício para que o processo seja encaminhado ao juízo competente.

3.2 Projetos de lei contra a realização de eventos artísticos em inauguração de obras públicas

3.2.1 Projeto de Lei nº 7.198/2010 – Congresso Nacional

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional (na situação de “Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC”)⁶¹, o Projeto de Lei nº 7.198/2010, de autoria do deputado federal Chico Alencar (PSOL/RJ), que propõe vedação expressa à contratação de espetáculos artísticos para inauguração de obras públicas ou eventos similares (eventos que contem com a presença de autoridades públicas e visem a anunciar ou dar início a programas ou ações de governo ou assinalar a conclusão de determinada etapa de obras, programas ou ações governamentais), por entender que constitui ato de improbidade administrativa.

O deputado Chico Alencar, na justificação de seu projeto de lei, elucida a situação absurda e amplamente praticada pelos gestores públicos de usar verba pública para realizar eventos artísticos nas solenidades de inauguração de obras públicas no intuito de promoção pessoal, veja-se:

As solenidades de inauguração de obras públicas ou de lançamento de programas e ações de governo têm sido escandalosamente usadas para fins de promoção pessoal das autoridades governamentais e dos partidos políticos a que estão filiadas. Nessas circunstâncias, o custeio de tais cerimônias com recursos públicos não atende ao interesse da coletividade.

⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de lei nº 7198/2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=761295&filename=Tramitacao-PL+7198/2010>. Acesso em: 22.set.2013.

Configura, ao contrário, flagrante ato de improbidade administrativa por parte dos agentes que as promovem.

(...)

As cerimônias de inauguração de obras têm sido habitualmente conduzidas de forma a iludir a população, fazendo-a tomar a mera colocação a serviço da sociedade de bens públicos custeados pelo pagamento de impostos, por benesses magnanimamente outorgadas pelos governantes. Do ponto de vista da população, tais solenidades são, a rigor, absolutamente prescindíveis. É sabido que a presença popular a esses eventos costuma ser inflada mediante a oferta de incentivos tais como a distribuição de brindes, o fornecimento de refeições e a apresentação de artistas. O comprometimento de recursos públicos para o custeio dessas despesas configura, assim, desvio de finalidade que não pode continuar a ser tolerado.⁶²

O artigo 2º do referido projeto de lei proíbe o emprego de dinheiro público não apenas para custear shows artísticos, mas também para custear deslocamento, hospedagem e alimentação de autoridades convidadas para o evento de inauguração, bebidas alcoólicas e comidas servidas durante a cerimônia e brindes ou presentes distribuídos ao público, *literis*:

Art. 2º Na inauguração de obras e na realização de eventos de que trata esta lei é vedado o emprego de recursos públicos para o custeio de:

- I – deslocamento, hospedagem e alimentação de autoridades ou convidados, à exceção daquelas autoridades funcionalmente responsáveis pela obra a ser inaugurada, ou pelo programa ou ação de governo que tenha motivado a realização do evento;
- II – bebidas alcoólicas e comidas servidas durante a inauguração ou evento;
- III – espetáculos artísticos de qualquer natureza;
- IV – distribuição de presentes ou brindes aos convidados ou ao público presente.⁶³

A violação aos dispositivos previstos no projeto de lei nº 7.198/2010 importará em ato de improbidade administrativa (nos termos da lei nº 8.429/92) ou em crime de responsabilidade (nos termos da lei nº 1.079/1950), dependendo do cargo ocupado pelo agente político responsável. Insta mencionar que o Presidente da República e os Ministros de Estado não se sujeitam à lei de improbidade, pois cometem crime de responsabilidade, nos termos do art. 2º da lei nº 1.079/1950.

3.2.2 Projeto de Lei nº 112/2013 – Assembleia Legislativa do Espírito Santo

⁶² BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de lei nº 7198/2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=761295&filename=Tramitacao-PL+7198/2010>. Acesso em: 22.set.2013.

⁶³ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de lei nº 7198/2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=761295&filename=Tramitacao-PL+7198/2010>. Acesso em: 22.set.2013.

Na Assembleia Legislativa do Estado de Espírito Santo, também esteve em tramitação um projeto de lei com o objetivo de vedar a contratação de artistas pela Administração Pública estadual para realização de evento artístico de qualquer natureza atrelado, exclusivamente, à comemoração por realização de obras públicas, seja no ato de assinatura da ordem de serviço, na inauguração da obra e/ou em qualquer outra fase de execução do projeto. Tratava-se do Projeto de lei nº 112/2013, de autoria do deputado estadual José Esmeraldo.⁶⁴

O parágrafo único do art. 1º do Projeto de lei nº 112/2013 deixava claro que a proibição se referia apenas a eventos artísticos em inauguração de obras públicas custeados total ou parcialmente pelo Estado do Espírito Santo e não abrangeria eventos custeados pelo Estado em festas tradicionais e outros eventos comemorativos integrantes do seu calendário oficial.⁶⁵

Nas justificativas do projeto de lei, o deputado José Esmeraldo mencionou que o objetivo seria a persecução da moralidade administrativa, vez que esses shows artísticos custam muito caro ao erário e não têm a finalidade pura de proporcionar lazer à população, mas sim de chamar atenção a um feito realizado pelo agente público. Mencionou, ainda, o deputado, como exemplo a ser evitado, o show da cantora Ivete Sangalo na inauguração do Hospital da Região Norte, em Sobral/CE (mencionado anteriormente neste trabalho). Veja, na íntegra, a justificativa do deputado do projeto de lei *sub examine*:

O presente Projeto de Lei tem por objetivo a moralidade das ações administrativas, não permitindo que o administrador público possa se beneficiar para promover atos de sua gestão por meio de shows e outras apresentações artísticas que enalteçam as obras públicas inauguradas ou autorizadas, pois tais apresentações artísticas custam caro ao Erário e não têm o fim de lazer à população e sim chamar a atenção para a realização de um feito que deve falar por si mesmo.

Tivemos um exemplo claro deste absurdo com o polêmico show de Ivete Sangalo na inauguração do Hospital da Região Norte, em Sobral - CE, onde o Estado pagou um cachê estimado em R\$ 650.000,00 (seiscientos e cinquenta mil reais), valor que poderia ser revertido e melhor aplicado em outras obras e projetos. Não é de hoje que a sociedade, imprensa, Ministério Público Estadual e Federal noticiam e exigem explicações sobre várias contratações de eventos festivos cujos valores causam indignação a todos, mormente diante de ausência de recursos para várias áreas vitais de interesse do povo.

⁶⁴ BRASIL. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Projeto de lei nº 112/2013. Disponível em <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/documento_spl/12240.html> Acesso em 19.out.2013.

⁶⁵ BRASIL. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Projeto de lei nº 112/2013. Disponível em <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/documento_spl/12240.html> Acesso em 19.out.2013.

Por esta razão, a presente proposta visa proibir estas contratações custeadas, total ou parcialmente, pelos cofres públicos, ressalvada a comemorações integrantes de seu calendário oficial, pelo que conto com o apoio dos meus nobres pares para a aprovação da presente proposição.⁶⁶

Ocorre que o projeto de lei nº 112/2013 foi inadmitido em controle preventivo de constitucionalidade feito pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, por entender que a matéria é de competência privativa do chefe do Executivo estadual, nos termos do art. 63 da Constituição Estadual do Espírito Santo. Esta decisão da Comissão foi proferida no Parecer nº 167/2013, publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo do Espírito Santo do dia 11 de junho deste ano.⁶⁷ Em razão desta inconstitucionalidade formal, o aplausível projeto de lei não foi sancionado.

3.3 Inauguração de obras públicas inacabadas

Embora pareça óbvio que uma obra só pode ser inaugurada após ter sido concluída, a realidade que se observa em várias localidades do País contraria esta obviedade. Se não bastasse o absurdo que envolve os gastos excessivos com eventos de inauguração de obras públicas, alguns agentes públicos promovem eventos de inauguração de obras inacabadas, obras que ainda não estão prontas para desenvolver a prestação de serviços públicos a que se destinam.

Caso emblemático foi o Jardim Botânico de Londrina, no estado do Paraná. O projeto original do Jardim foi idealizado há 15 anos e previa a construção de jardins temáticos, viveiros de espécies nativas, trilhas para pedestres, anfiteatro e até mesmo uma fonte com águas dançantes. As obras se iniciaram há cinco anos, com conclusão prevista para o ano de 2010.⁶⁸

No dia 26 de março de 2010, houve uma solenidade de inauguração do Jardim Botânico. Ocorre que a obra estava inacabada, estando prontos apenas o

⁶⁶ BRASIL. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Projeto de lei nº 112/2013. Disponível em <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/documento_spl/12240.html> Acesso em: 19.out.2013.

⁶⁷ BRASIL. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Parecer nº 167/2013. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/diario_oficial/DPL%20_____11.06.2013.pdf>. Acesso em: 19.out.2013.

⁶⁸ Surgem leis contra inauguração de obras inacabadas . **Revista Exame**, 16.out.2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1051/noticias/pelo-fim-da-obra-sem-fim?page=2>>. Acesso 18.out.2013

estacionamento, pistas de caminhadas, lagos e um único banheiro em funcionamento. Nesta primeira fase de obras, foram gastos R\$12.600.000,00 (doze milhões e seiscentos mil reais). A segunda etapa de obras, orçada em R\$20.000.000 (vinte milhões de reais), seria a construção de sanitários, estufas, jardins temáticos, anfiteatro, centro de recepção aos visitantes, auditório, dentre outras instalações.⁶⁹

Poucas semanas após a inauguração do Jardim Botânico, este foi fechado ao público porque o projeto não estava concluído e não oferecia segurança aos visitantes. Atualmente, o Jardim Botânico permanece inacabado e fechado, embora o governo já tenha gasto aproximadamente R\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) com a obra.

Este episódio, entretanto, não foi o único que ocorreu em Londrina. Em junho de 2012, foi realizada cerimônia de inauguração da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Sistema Único de Saúde (SUS) do Jardim Sabará, bairro na zona oeste da cidade. Na ocasião, embora a construção estivesse pronta (parede, teto e piso), faltavam todos os equipamentos e a mão-de-obra necessária à prestação do serviço de saúde à comunidade. Apenas em 10 de junho de 2013, a UPA deu início às suas atividades.

Em razão desses disparates de promover inaugurações antes da conclusão das obras, em 30 de agosto do presente ano, o atual prefeito de Londrina, Alexandre Lopes Kireeff, sancionou a Lei nº 11.898/2013, que proíbe a inauguração, no âmbito municipal, de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, ainda não atendam ao fim a que se destinam.⁷⁰ Veja artigos 1º e 2º desta lei municipal, cujo objetivo é zelar pela moralidade administrativa, impedindo que agentes públicos usem solenidades de inauguração para promoção pessoal:

Art. 1º. Fica proibida, no âmbito do Município de Londrina, por parte de agentes políticos ou de servidores públicos municipais, a inauguração e a entrega de obras públicas municipais ou custeadas, ainda que em parte, com recursos municipais, incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam, por falta de quadro de servidores profissionais da respectiva área, de materiais de expediente e/ou de equipamentos afins ou situações similares.

Art. 2º Para os fins desta lei entende-se por:

⁶⁹ Surgem leis contra inauguração de obras inacabadas . **Revista Exame**, 16.out.2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1051/noticias/pelo-fim-da-obra-sem-fim?page=2>>. Acesso 18.out.2013.

⁷⁰ BRASIL. Câmara Municipal de Londrina/PR. Lei nº 11.898, de 28 de agosto de 2013. Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam. Publicação em 02.set.2013. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/pesquisaleis.xhtml>> Acesso em 18.out.2013.

- I. **obras públicas**: hospitais, escolas, centros de educação infantil, unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento e estabelecimentos similares a estes;
- II. **obras públicas incompletas**: aquelas que não estão aptas a entrarem em funcionamento por não preencherem todas as exigências em relação ao Código de Obras e Edificações, ao Código de Posturas do Município e à Lei de Uso e Ocupação do Solo ou por falta de emissão das autorizações, licenças ou alvarás dos órgãos da União, do Estado ou do Município; e
- III. **obras públicas que não atendam ao fim a que se destinam**: obras que, embora completas, exista algum fator que impeça a sua entrega e o seu uso pela população por falta de servidores profissionais da respectiva área, de materiais de expediente e de equipamentos afins ou situações similares.⁷¹

Lei que veda a inauguração de obras inacabadas, entretanto, não é novidade no cenário legislativo do País. Em 24 de junho deste ano, a Câmara Municipal de Birigui, cidade do interior do estado de São Paulo, editou a lei nº 5.695/2013, cujo teor é muito semelhante ao da lei municipal de Londrina nº 11.898/2013, proibindo, no âmbito do município de Birigui, a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que concluídas não atendam à finalidade a que se destinam.⁷²

O município de Gaspar, no estado de Santa Catarina, também editou lei ordinária vedando a inauguração de obras públicas que ainda não estejam aptas para devido funcionamento. Trata-se da lei nº 3.336, de 25 de agosto de 2011.⁷³

⁷¹ BRASIL. Câmara Municipal de Londrina/PR. Lei nº 11.898, de 28 de agosto de 2013. Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam. Publicação em 02.set.2013. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/pesquisaleis.xhtml>> Acesso em 18.out.2013.

⁷² BRASIL. Câmara Municipal de Birigui/SP. Lei nº 5.695, de 24 de junho de 2013. Proíbe, no âmbito do município de Birigui, a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, concluídas, não atendam ao fim a que se destinam. Disponível em <http://sapl.camarabirigui.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/5944_texto_integral>. Acesso em 18.out.2013.

⁷³ BRASIL. Câmara Municipal de Gaspar/SC. Lei nº 3.336, de 25 de agosto de 2011. Dispõe sobre a proibição do Poder Público de realizar inaugurações de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam. Disponível em <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/g/gaspar/lei-ordinaria/2011/333/3336/lei-ordinaria-n-3336-2011-dispoe-sobre-a-proibicao-do-poder-publico-de-realizar-inauguracoes-de-oberas-publicas-incompletas-ou-que-nao-atendam-ao-fim-a-que-se-destinam-2011-08-25.html>>. Acesso em 19.10.2013.

4 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÕES NOS EVENTOS ARTÍSTICOS REALIZADOS PELO PODER PÚBLICO

Na esfera de análise dos eventos artísticos promovidos pelos gestores públicos, com uso de verba pública, com o evidente intuito de promoção pessoal, é pertinente analisar como ocorrem as contratações desses referidos shows artísticos.

A Carta Magna dispõe no *caput* de seu art. 37 que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem obedecer não apenas à legalidade, mas também aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (normas que foram discutidas no primeiro capítulo deste trabalho).

Esse referido dispositivo constitucional estabelece, em seu inciso XXI, a obrigatoriedade da Administração Pública realizar procedimentos licitatórios antes de suas contratações, *in verbis*:

Art. 37(...) XXXI- Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.⁷⁴

A licitação representa uma limitação do Poder Público e não é um fim em si mesmo, existindo como forma de garantia do interesse público. Trata-se de um procedimento administrativo prévio às contratações realizadas pelo Estado a fim de garantir a busca pela melhor oferta. Imprescindível mencionar as palavras de Bandeira de Mello:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.⁷⁵

⁷⁴ BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacomilado.htm> Acesso em: 07.08.2013.

⁷⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 528.

No mesmo sentido, aduz Marinela que a finalidade dos procedimentos licitatórios é viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público e permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais possa contratar, representando o exercício do princípio da isonomia e da impessoalidade.⁷⁶

A isonomia, a impessoalidade e a busca pela proposta mais vantajosa configuram o tripé que fundamenta a realização de qualquer procedimento licitatório. Acerca do tema em deslinde, veja o voto do Ministro Eros Grau no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3070/RN:

(...) 3. A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso --- o melhor negócio --- e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração.

4. A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

5. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que excede essa limitação é inadmissível.⁷⁷

Atualmente, no Brasil, existem duas leis gerais que regulam os procedimentos licitatórios: Lei nº 8.666/93 (lei geral das licitações e contratos da Administração Pública) e Lei nº 10.520/02 (esta regulando a modalidade de licitação chamada pregão).

A Lei nº 12.349, promulgada em dezembro de 2010, incluiu o desenvolvimento nacional sustentável como princípio de observância obrigatória nos procedimentos licitatórios. A redação do *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93 passou a conter expressamente referido princípio, *literis*:

⁷⁶ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 315.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3070/RN. Tribunal Pleno. Voto do Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 29.11.2007. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/754661/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3070-rn>>. Acesso em 08 de setembro de 2013.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.⁷⁸ (grifo nosso)

Destarte, além da isonomia, do desenvolvimento nacional sustentável e da imparcialidade, o dispositivo legal supra transcrito expõe, de forma clarividente, outros importantes princípios que devem nortear a realização dos procedimentos licitatórios: publicidade (art. 3º, §3º e art. 4º), julgamento objetivo (art. 45), vinculação ao instrumento convocatório (art. 41) e sigilo das propostas (art. 3º, §3º).

Ademais, não se pode olvidar que os gestores públicos devem atuar com base na lealdade, boa-fé e ética pública. Neste sentido, resume Marinela que “a Administração deverá observar, igualmente, os princípios da moralidade e da probidade administrativa, que exigem a observância aos padrões éticos e morais, à correção de atitudes, à lealdade e à boa-fé”.⁷⁹

Apesar de todas as vantagens decorrentes da realização de um regular procedimento licitatório anterior a uma contratação do Poder Público, o próprio texto constitucional (art. 37, XXI) atribuiu à lei a possibilidade de estabelecer casos em que a Administração Pública possa efetuar contratações diretas, sem licitação. A lei nº 8.666/93 prevê duas hipóteses de contratação direta: inexigibilidade (art. 25) e dispensa de licitação (arts. 17 e 24).

A inexigibilidade ocorre quando há inviabilidade de competição. Nos casos de dispensa, embora a competição seja viável, o legislador optou pela dispensa do procedimento licitatório.

Deve-se entender que contratação direta não é uma contratação informal, a ser realizada arbitrariamente pela Administração. Inexigibilidade e dispensa de licitação não são feitas sem controle. É necessário um procedimento

⁷⁸ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília/DF, 22.jun.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 07.set.2013.

⁷⁹ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 324.

administrativo prévio, o qual deve conter a justificativa para dispensa ou inexigibilidade e a ratificação desta justificativa pela autoridade competente.

O art. 26 da Lei de Licitações, com o intuito de impedir que o gestor público efetue contratações diretas para fins fraudulentos, estabelece o procedimento formal que deve ser observado nas dispensas e nas inexigibilidades, veja:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.⁸⁰

As decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) reforçam o entendimento de que é imprescindível que os gestores públicos, ao realizarem contratações diretas, apresentem as devidas justificativas de preço, veja:

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 evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993.

(...)

Nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, faça constar nos autos as necessárias justificativas da despesa, atendendo a exigência constante no artigo 26, caput, da Lei 8.666/1993.⁸¹

⁸⁰ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília/DF, 22.jun.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 07.set.2013.

⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 819/2005. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-50884&texto=2b2532384e554d41434f5244414f2533413831392b4f522b4e554d52454c4143414f253341392532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030352b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303035253239&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em 23.10.2013

As contratações diretas realizadas sem a devida observância desses requisitos legais (art. 26 da lei de licitações) configuram crime definido no art. 89 da lei 8.666/93, com pena de detenção de três a cinco anos e multa.

No que concerne à inexigibilidade de licitação, ela ocorrerá sempre que a competição for inviável. Conforme assevera Marinela, para que a competição seja viável, três pressupostos cumulativos devem ser observados: lógico, jurídico e fático. A ausência de qualquer um desses pressupostos ocasiona a inviabilidade da competição e, consequentemente, a inexigibilidade da licitação.⁸²

O pressuposto lógico se refere à pluralidade de objetos e de ofertantes, uma vez que, se o produto ou serviço é único/singular, ou se o produtor/fornecedor é exclusivo, é impossível se falar em competição. A lei estabelece que é vedada a escolha de marca.

O pressuposto jurídico, por sua vez, remete-nos à máxima de que a Administração Pública deve sempre perseguir o interesse público. O procedimento licitatório, portanto, não pode prejudicar o interesse público. Aqui, imperioso mencionar que as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica estão desobrigadas de licitar nas contratações referentes às suas atividades-fim, uma vez que, na busca do interesse público, precisam competir em pé de igualdade com empresas do setor privado, e a demora e o formalismo do procedimento licitatório é incompatível com a agilidade e o ímpeto da iniciativa privada.

Por fim, o pressuposto fático exige a presença de pessoas interessadas no objeto da licitação/contratação. Se não há pluralidade de interessados, não pode haver competição.

Desta forma, o rol de hipóteses do art. 25 é meramente exemplificativo (*numerus apertus*), uma vez que o ordenamento jurídico não seria capaz de prever todos os casos de inviabilidade de competição. Veja as situações previstas pelo legislador:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade

⁸² MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 329.

ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

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.⁸³

Nos três incisos acima destacados, percebem-se três situações nas quais a competição é claramente inviável: aquisição de bens provenientes de produtor exclusivo; contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais de notória especialização (aqui, insta elucidar que o §1º deste referido artigo estabelece que o profissional de notória especialização é aquele cujo conceito no campo de sua especialidade demonstra que o seu trabalho é essencial e inequivocamente o mais adequado à realização do objeto contratual); e contratação de artista consagrado pela opinião pública ou pela crítica especializada.

Para o propósito do presente trabalho, em que está sendo analisada a realização de eventos artísticos promovidos pelo Estado, o estudo será concentrado no inciso III do artigo acima transcrito, ou seja, na inexigibilidade de licitação na contratação de artistas consagrados.

Nesta hipótese de inexigibilidade de licitação, além da inviabilidade da competição, três requisitos devem estar presentes concomitantemente: 1) o objeto da contratação deve ser um serviço prestado por um artista (obrigação de fazer de cunho personalíssimo); 2) que a contratação seja realizada diretamente com o artista ou com seu empresário exclusivo; e 3) que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

É fundamental ressaltar que esta hipótese de inexigibilidade abrange, exclusivamente, a contratação do artista. Os demais serviços necessários à realização do evento, tais como montagem e iluminação de palco, aluguel de cabines sanitárias, aluguel de geradores, devem ser contratados após devido procedimento licitatório.

⁸³ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília/DF, 22.jun.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 07.set.2013.

4.1 O registro dos artistas contratados

O primeiro ponto a ser analisado concerne à abrangência do conceito “profissional de qualquer setor artístico”. Nos termos da Lei nº 6.533/1978 (que dispõe sobre a regulamentação das profissões de artistas e de técnico em espetáculos de diversões), veja o conceito de artista:

Art . 2º - Para os efeitos desta lei, é considerado:

I - Artista, 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;⁸⁴

Ademais, a lei em comento determina que o artista esteja inscrito na Delegacia Regional do Trabalho, conforme art. 6º da lei em comento.

Surge, então, a dúvida se é necessário que o artista contratado por meio de inexigibilidade de licitação esteja atuando em conformidade com a Lei nº 6.533/1978. Havia divergência entre doutrina e jurisprudência sobre a possibilidade de contratação de artistas amadores e de artistas que não estivessem inscritos na Delegacia Regional do Trabalho. Havia duas vertentes: a primeira seria no sentido da necessidade de o artista estar inscrito na Delegacia Regional do Trabalho, constituindo-se tal registro como elemento indispensável à regularidade da contratação a título de inexigibilidade.

A segunda vertente seria no sentido de que, em observância à previsão constitucional de que deve ser livre a expressão da atividade artística, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IX da CRFB), não seria necessário exigir inscrição do artista para a contratação direta do art. 25, III da lei de licitações.

Em agosto de 2011, ao julgar Recurso Extraordinário nº 414426/SC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu, por unanimidade dos votos, que o exercício da profissão de músico não está condicionado a prévio registro ou licença de entidade de classe. Veja a ementa da decisão, cuja relatora foi a Ministra Ellen Gracie:

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6533.htm> Acesso em 30.ago.2013.

DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionados ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão.⁸⁵

Referido processo teve início com a impetração de Mandado de Segurança contra ato de fiscalização da Ordem dos Músicos do Brasil (OMB), que exigiu dos autores da ação o registro na entidade de classe como condição para exercer a profissão. No julgamento do RE, o ministro Ayres Britto ressaltou que, no inciso IX do artigo 5º, a Constituição Federal deixa claro que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação. O ministro avaliou que a música se trata de arte pura, talvez a mais sublime de todas as artes.

Para o ministro Marco Aurélio, o caso concreto estaria enquadrado no parágrafo único do artigo 170 da CRFB, que revela que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. No mesmo sentido, o ministro Cesar Peluso acrescentou que, só se justifica a intervenção estatal para restringir ou condicionar o exercício de determinada profissão, quando haja algum risco à ordem pública ou a direitos individuais.⁸⁶

Desta forma, a partir deste julgamento, entende-se que, nos casos de inexigibilidade de licitação para contratação de artistas consagrados, não é exigível que o artista esteja registrado na Delegacia Regional do Trabalho.

4.2 Contratação diretamente com o artista ou com empresário exclusivo

A contratação de serviços artísticos ora analisada deve ser celebrada diretamente com o artista ou com seu empresário exclusivo. Esta exigência tem o

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 414426 SC. Relator: Min. ELLEN GRACIE. Data de Julgamento: 01.ago.2011. Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20624933/recurso-extraordinario-re-414426-sc-stf>> Acesso em 23.10.2013

⁸⁶ Registro de músico em entidade de classe não é obrigatório. **Notícias STF**, 01.ago.2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=185472>> Acesso em: 23.10.2013.

objetivo de impedir que terceiros auferam ganhos desproporcionais às custas do artista e, consequentemente, do Poder Público.

O empresário exclusivo, geralmente, celebra com o artista um contrato de exclusividade no qual fica pactuado o percentual (razoável e coerente) que será pago ao empresário em cada apresentação do artista.

O empresário não exclusivo, em contrapartida, tem mais autonomia negocial, podendo estipular o valor que ficará com ele e o valor que será pago ao artista em cada apresentação. Muitas vezes, o percentual embolsado por este tipo de empresário é maior que o valor que, efetivamente, será destinado ao artista. O empresário não exclusivo tem também a liberdade de contratar com o Poder Público o preço que quiser cobrar, dando margem a cobranças muito elevadas, em contrariedade ao princípio da economicidade.⁸⁷

O acórdão nº 11.197/2011, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU), proferido no julgamento do processo nº 021.530/2010-6, cujo relator foi o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, reitera a previsão legal de que, nos casos de inexigibilidade, a contratação do artista não pode ser feita por intermédio de uma empresa ou de um empresário qualquer, mas tão somente por meio de empresário exclusivo do artista ou diretamente com este, *in verbis*:

(...) emissão do Decreto 322/09, tornando inexigível a licitação para contratação da empresa E.A. Alves Comunicação - ME, com vistas à realização de apresentações dos cantores Os Parada Dura, Léo Magalhães e Chrystian e Ralf, no Festival Canto das Orquídeas, tendo em vista que a referida empresa não é representante exclusiva dos referidos artistas, a contratação não foi efetuada diretamente e não foi montado o adequado processo de inexigibilidade.

(...)

No relatório de fiscalização, a ocorrência foi descrita nos seguintes termos (fls. 299-v. 1): "Não foi autuado processo de inexigibilidade, contrariando o art. 26, § único, da Lei 8.666/93. Para a contratação, o executivo municipal editou o Decreto 322/09, declarando inexigível a licitação (...) sob o argumento que a empresa E. A. Alves Comunicação - ME era a representante exclusiva dos referidos artistas. Tal informação é inverídica, sendo que a citada empresa apenas conseguiu declarações de exclusividade com os verdadeiros empresários ou diretamente com os cantores para contratar as apresentações, que somaram R\$ 185.000,00.

Os representantes exclusivos dos cantores são, na verdade, José Luciano Almeida Bonfim (representa o cantor Léo Magalhães), Waguinho Promoções Artísticas Ltda. (representa o grupo Os Parada Dura) e

⁸⁷ MONTEIRO, Andréa Cláudia. Contratação de serviços artísticos: parâmetros para a atuação do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, v.18, n.18, p. 143, jun.2011. Disponível em <https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/33/24>. Acesso em 28.jul.2013.

Chrystian José Pereira da Silva Neto (cantor da dupla Chrystian e Ralf), e não a empresa E. A. Alves Comunicação - ME (...). Tal fato configura infração ao art. 25, inciso III, Lei 8666/93, tendo em vista que a citada empresa não é empresário ou representante exclusivo dos cantores contratados."

27. Conforme se verifica, a empresa E. A. Alves foi contratada por inexigibilidade para atuar como mera intermediária entre a prefeitura e os empresários dos artistas participantes do festival. As pretensas declarações de exclusividade apresentadas pela empresa apenas confirmam essa constatação, pois foram firmadas pelos empresários/artistas para conceder à empresa poderes de representação especificamente para fins de realização de show durante o Festival Canto das Orquídeas.

28. Por conseguinte, a contratação da empresa E. A. Alves não satisfez os requisitos de inexigibilidade previstos no art. 25, inciso III, da Lei 8666/93.⁸⁸

Neste mesmo sentido, veja a recente ementa do Agravo de Instrumento nº 25.817 - SP - 0025817-27.2012.4.03.0000, julgado pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3^a Região:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DECISÃO QUE POSTERGOU A ANÁLISE DA LIMINAR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS PARA FESTIVAL CULTURAL POR MEIO DE EMPRESA INTERMEDIÁRIA. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE INEXIGIBILIDADE PREVISTOS NO ARTIGO 25, III, DA LEI DE LICITAÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. A Prefeitura Municipal de Paranápuã firmou o convênio com o Ministério do Turismo objetivando recursos públicos para realizar o "1º Festival Cultural de Paranápuã". Ocorre que a contratação de artistas junto à empresa "M. Sampaio Promoções Artísticas Ltda" foi celebrado mediante Processo de Inexigibilidade de Licitação. 2. **Para configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso III, do art. 25, da Lei de Licitações, a contratação dos artistas deve se dar diretamente com o artista ou através do seu empresário exclusivo, que é aquele que gerencia o artista de forma permanente. A figura do empresário exclusivo não se confunde com o mero intermediário na medida em que este detém a exclusividade limitada a apenas determinados dias ou eventos.** 3. No caso, os atestados firmados pelos representantes legais dos artistas declaravam que a exclusividade se limitava aos shows do dia 03 ou 04 de maio no 1º Festival Cultural de Paranápuã. 4. Assim, não foram preenchidos os requisitos do inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93 uma vez que a contratação não foi diretamente com os artistas ou através de empresário exclusivo, mas sim por meio de pessoa interpresa. 5. Quanto ao periculum in mora, decorre da simples presença do requisito inaugural (fumus boni iuris), já que a jurisprudência do STJ localiza no § 4º do art. 37 da Constituição a base irretorquível dessa providência, tão logo seja visível a verossimilhança das práticas improbadas. 6. Agravo de instrumento provido para decretar a indisponibilidade de bens dos agravados.⁸⁹ (grifo nosso)

⁸⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 11197/2011. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Julgamento em 22.nov.2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-11197-41/11-2\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-11197-41/11-2)[NUMD][B001])> Acesso em 22.out.2013.

⁸⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal 3^a Região. AI Nº 25817 SP 0025817-27.2012.4.03.0000. Sexta Turma. Relator: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo. Data de Julgamento: 25/07/2013.

Ademais, não é permitida a prática denominada exclusividade de evento, ou seja, na contratação direta do artista, não é válida carta de exclusividade do empresário com validade exclusiva para os dias das apresentações objeto da contratação. Para estar em conformidade com as exigências da lei nº 8.666, o artista contratado deve apresentar cópia do contrato firmado com seu artista exclusivo, registrado em cartório e de caráter não temporário. Não é válida mera autorização que confira ao empresário exclusividade apenas nos dias da apresentação objeto do contrato.

Este é o entendimento do TCU, conforme se pode constatar pelo Acórdão nº 96/2008 do Plenário deste Tribunal, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (publicado em 1º de fevereiro de 2008). Abaixo estão colacionados alguns trechos deste acórdão pertinentes à temática ora discutida:

(...) os Ministérios deveriam incluir em seus manuais de prestação de contas de convênio e nos termos de convênio, para conhecimento dos convenentes, que, **quando da contratação de artistas consagrados por meio de intermediários, com utilização da inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, devem ser apresentadas cópias do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório.** Ademais, essa contratação deve ser publicada no Diário Oficial da União no prazo de cinco dias, consoante previsto no art. 26 da mesma Lei, sob pena de glosa. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere de carta conferindo exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e restrita ao município da realização do evento. Os concedentes que não observarem tais ditames poderão ser enquadrados no § 2º do art. 25 da Lei de Licitações

(...) quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, por meio de intermediários ou representantes:

- **deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório.** Deve ser ressaltado 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;
- deve ser promovida a publicação do contrato no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações, sob pena de glosa dos valores envolvidos;
- os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou

recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente, referidos valores devem integrar a prestação de contas;⁹⁰ (grifo nosso)

Percebe-se, então, para o TCU, a apresentação de cópia do contrato (registrado em cartório) de exclusividade do artista com seu empresário é requisito para a regularidade da contratação, sendo vedada a prática de exclusividade por evento.

4.3 Consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública

Por fim, o último requisito formal a ser analisado do art. 25, III da lei de licitações é a consagração do artista contratado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Percebe-se que não é necessário que o artista seja consagrado pela crítica e, também, pelo público. Muitas vezes, um artista ovacionado pelo público é rechaçado pela crítica especializada, e vice-versa, pois muitos artistas que têm excelente reputação perante críticos especializados não são conhecidos pelo público.

Embora a escolha do artista seja discricionariedade do Poder Público, deve-se comprovar que o artista é consagrado pelo público ou pela crítica. A dificuldade reside justamente na comprovação da referida consagração. Para Jacoby Fernandes, o gestor público deve indicar fatos e dados que corroboraram para o seu convencimento de que o artista é consagrado, tais como número de discos vendidos e eventos anteriormente realizados. Veja o que defende o autor:

É óbvio que não se pretende que o agente faça juntar centenas de recortes de jornal, por exemplo, sobre o artista, mas que indique sucintamente por que se convenceu do atendimento desse requisito para promover a contratação direta, como citar o número de discos gravados, de obras de arte importantes, referência a dois ou três famosos eventos.⁹¹

⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 96/2008. Plenário. Relator: Ministro Augusto Benjamin Zymler. Publicação em 01.fev.2008. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-68473&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f25334139362b4f522b4e554d52454c4143414f25334139362532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030382b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303038253239&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>

⁹¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 625.

O Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, em fevereiro deste ano, proferiu a Resolução nº 15/2013, em resposta à consulta da Secretaria de Cultura do Estado acerca da contratação de artistas. Conforme entendimento do TCE-TO, o Poder Público deve comprovar que o artista é consagrado por meio de matérias jornalísticas, fotos de shows, vídeos, desempenhos anteriores, dentre outros documentos, *literis*:

9.2. Responder ao primeiro questionamento da consulta formulada, no sentido de que a contratação de artistas regionais ou locais, pode ser efetuada por inexigibilidade de licitação com base no artigo 25, III da Lei Federal 8.666/93, desde que seja consagrado pela crítica regional ou local ou ainda pela opinião pública, devendo ser utilizado como comprovação, desempenhos anteriores, matérias jornalistas, fotos de shows, vídeos, informativos, etc., não sendo suficiente para inexigibilidade de licitação admitir a substituição destes por realese e justificativa fundamentada. A justificativa para contratação direta já é necessária e consta do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, portanto, exigível nas hipóteses ali previstas.⁹²

Ademais, a consagração do artista deve ser a nível nacional, regional ou municipal? Boa parte da doutrina é silente no que concerne a esta questão. Para Jacoby Fernandes, a amplitude geográfica da consagração varia conforme o valor contratado, veja:

Demandava 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

⁹² TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Resolução nº 15, de 04 de fevereiro de 2013. Pleno. Relator: Conselheiro José Wagner Praxides. Disponível em <http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=368&Itemid=100> Acesso em 23.10.2013

o âmbito em que se deverá avaliar a consagração pela crítica especializada ou opinião pública.⁹³

Destarte, entende-se que a esfera de abrangência da consagração da crítica e/ou do público deve estar em conformidade com a esfera de abrangência dos possíveis licitantes interessados, de acordo com o valor estimado da licitação. Isto possibilita que, em eventos de pequena proporção, de nível meramente local, seja promovida a cultura local, dando oportunidade a bons artistas e grupos artísticos que ainda não tenham fama e reputação amplamente consolidadas.

4.4 Contratação direta de artistas e superfaturamento

A contratação direta de artistas, embasada na hipótese de inexigibilidade de licitação do art. 25, III da lei nº 8.666/93, embora não configure uma contratação informal (uma vez que deve atender às formalidades do art. 26 desta mesma lei), facilita fraude e desvio de dinheiro público por parte dos gestores públicos.

Eventualmente, a imprensa nacional noticia escândalos referentes a superfaturamento de shows artísticos promovidos pelo Poder Público. Nesses casos, o desvio de dinheiro ocorre quando a Administração estipula que o contrato celebrado com o artista correspondeu a um valor bem mais alto do que o montante que realmente foi pago de cachê ao mesmo. A diferença entre o valor que consta no contrato e o valor que realmente foi pago ao artista fica com gestores e servidores públicos corruptos. Algumas vezes, as investigações revelam que o empresário do artista compactou com a fraude, situação em que todos devem ser responsabilizados.

Casos recentes que ilustram perfeitamente a corrupção em shows superfaturados ocorreram em Macau e Guamaré, municípios do estado do Rio Grande do Norte. No dia 09 de abril deste ano, dia nacional de combate à corrupção, os Ministérios Públicos de treze estados do País realizaram operações voltadas ao combate da corrupção, por meio do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC), em parceria com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária

⁹³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 627.

Federal, Polícias Civis e Militares, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas de Rondônia, Receita Federal e Receitas Estaduais.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte deflagrou a Operação Máscara Negra, com o propósito de desarticular esquemas de contratações fraudulentas de shows musicais realizados nos municípios de Macau e Guamaré entre os anos de 2008 e 2012.⁹⁴ No ano de 2012, a prefeitura de Guamaré gastou mais de R\$6.000.000,00 (seis milhões de reais) com eventos festivos, enquanto que a de Macau gastou mais de R\$7.000.000,00 (sete milhões de reais) entre os anos de 2008 e 2012. Apenas no carnaval de 2012 de Macau, foram realizados 57 shows artísticos, todos pagos pela prefeitura, configurando um gasto de R\$2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais).

Após amplas investigações, concluiu-se que eram desviados recursos das prefeituras por meio de contratações com superfaturamento de preços. Estima-se que aproximadamente R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) foram desviados pelos prefeitos e outros agentes públicos.

Alguns contratos com os artistas Fábio Júnior (no valor declarado de R\$290 mil) e Zezé de Camargo e Luciano (no valor declarado de R\$450 mil), que participaram da festa de 50 anos de Guamaré, realizada em maio de 2012, também estão sendo investigados. No caso da contratação da banda Cheiro de Amor, a prefeitura declarou ter pago R\$215 mil a empresa intermediária. Ocorre que a assessoria da banda alegou que, para cobrir o cachê dos artistas e despesas como hospedagem e alimentação, cobrou e recebeu cerca de R\$100 mil.

O juízo da Comarca de Macau expediu 53 mandados de busca e apreensão, 14 mandados de prisão temporária, a suspensão do exercício da função pública de 8 servidores públicos além da suspensão parcial do exercício da atividade econômica de 4 empresários e suas respectivas empresas.

Na Paraíba, o Ministério Público deste estado deflagrou, em 28 de junho de 2012, a Operação Pão e Circo, com o objetivo de desarticular um esquema criminoso presente em vários municípios (tais como Alhandra, Boa Ventura, Cabedelo, Capim, Conde, Cuité de Mamanguape, Itapororoca, Jacaraú, João Pessoa, Mamanguape, Mulungu, Sapé, Santa Rita e Solânea), destinado a fraudar

⁹⁴ Ministério Público deflagra Operação Máscara Negra em Macau e Guamaré. **Portal de Notícias do Ministério Público do Rio Grande do Norte - Diretoria de Comunicação**, 09.abr.2013. Disponível em <<http://www.mprn.mp.br/noticias.asp?cod=5702>> Acesso em: 21.out.2013.

licitações e desviar recursos públicos na realização de eventos festivos, tais como festa de Ano Novo, de São João, Carnaval e aniversários das cidades.⁹⁵

Após anos de investigações do Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado, a Operação Pão e Circo conseguiu constatar a participação direta de prefeitos, seus familiares, servidores públicos e de empresas fantasmas que foram constituídas com a finalidade de desviar dinheiro público e fraudar as contratações de serviços para a realização de eventos festivos. Estima-se que mais de R\$65.000.000,00 (sessenta e cinco milhões de reais) tenham sido desviados dos cofres públicos.

No total, foram cumpridos 28 mandados de prisão e 65 de busca e apreensão no estado da Paraíba. Entre os presos estão dez funcionários públicos, incluindo três secretários municipais e os prefeitos das cidades de Sapé, Solânea e Alhandra. Foram presos, também, funcionários de empresas que participaram do esquema de corrupção.

O Ministério Público de Contas do Estado do Ceará instaurou uma representação, no ano de 2011, junto ao Tribunal de Contas do Estado, para examinar a legalidade das contratações referentes ao festival de música “Férias no Ceará” nas edições de janeiro e julho de 2011. A representação foi convertida no processo Tomada de Contas Especiais nº 04501/2011-0 que está tramitando no TCE/CE.⁹⁶

O órgão técnico do TCE/CE realizou inspeção *in loco* na Casa Civil do Ceará a fim de coletar todos os documentos relacionados às contratações em análise no tocante aos seguintes pontos: a consagração do profissional artístico pela crítica especializada ou pela opinião pública; a exclusividade do empresário; a razão da escolha; e a justificativa do preço.

Após análise da documentação, diversas irregularidades nas contratações dos artistas foram constatadas e o MPC, na pessoa de seu Procurador-Geral, Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, emitiu o parecer nº 230/2013 em setembro do presente ano. O MPC identificou a ausência da comprovação pela

⁹⁵ MPPB, PF e CGU deflagram operação “pão e circo”. **Jus Brasil Notícias**, 28.jun.2012. Disponível em: <<http://mp-pb.jusbrasil.com.br/noticias/3165030/mppb-pf-e-cgu-deflagram-operacao-pao-e-circo>> Acesso em: 21.out.2013.

⁹⁶ Notícias. Ministério Público de Contas junto ao TCE/CE. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/consultas/noticias/1311-mpc-identifica-indicios-de-superfaturamento-no-evento-ferias-no-ceara>> Acesso em: 22.10.2013.

crítica especializada ou opinião pública quanto aos artistas locais, ausência de comprovação da exclusividade do empresário e insuficiência nas justificativas de preços apresentadas.

Analizando as justificativas de preços, o Ministério Público de Contas apontou diversos indícios de superfaturamento em contratações de artistas famosos, tais como Nando Reis, Vanessa da Mata e a banda Cidade Negra, veja:

(...) o MPC realizou pesquisas nos diários oficiais de outras localidades (listados em planilha anexa) e constatou que os valores despendidos na contratação dos profissionais pela Casa Civil extrapolaram os dispêndios pagos por outros órgãos governamentais. Exemplifica-se.

O cantor **Nando Reis**, contratado para realizar 02 (dois) shows, recebeu do Estado do Ceará, por cada apresentação, a quantia de R\$115.000,00 (cento e quinze mil reais). Entretanto, o artista foi contratado por outros órgãos pelos valores de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), R\$70.000,00 (setenta mil reais) e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

A cantora **Vanessa da Mata** realizou 08 (oito) apresentações, sendo contratada pela quantia de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais) para cada exibição. Ocorre que tal valor é muito superior aos valores de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) gastos na contratação da mesma artista para a realização de shows no interior de São Paulo.

A **Banda Skank** recebeu do Estado do Ceará a quantia de R\$223.000,00 (duzentos e vinte e três mil reais). Entretanto, conforme demonstrado na planilha anexa, a banda se apresentou em outras cidades do país pelos valores de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais).

O Estado do Ceará pagou à **Banda Kid Abelha** a quantia de R\$223.000,00 (duzentos e vinte e três mil reais). Todavia, a banda fez apresentações, em cidades do interior de Minas Gerais e Bahia, pelas quantias de R\$ 83.408,77 (oitenta e três mil, quatrocentos e oito reais e setenta e sete centavos), R\$ 134.500,00 (cento e trinta e quatro mil e quinhentos reais) e R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

A cantora **Roberta Sá** recebeu a quantia de R\$ 107.000,00 (cento e sete mil reais) por cada show realizado no Estado do Ceará. Contudo, conforme detalhado na planilha anexa, a artista foi contratada por outros órgão governamentais por valores bem inferiores, tais como: R\$ 35.980,00 (trinta e cinco mil, novecentos e oitenta reais), R\$ 51.000,00 (cinquenta e um mil reais) e R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

Já com relação à artista **Zélia Duncan**, foi juntada aos autos notícia extraída do sítio eletrônico “www.pbagona.com.br” (fl. 385) como comprovação da consagração da artista. Todavia, a referida apresentação custou aos cofres da capital paraibana a quantia de R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais), não se justificando a contratação da artista pelo Estado do Ceará no exorbitante valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais).

No que tange ao cantor **Jorge Vercillo**, embora a Casa Civil não tenha colacionado aos autos o processo de contratação do referido artista, verifica-se, no levantamento detalhado na planilha anexa, a disparidade entre os valores praticados para a realização dos shows no Estado do Ceará (R\$135.000,00) e em outras localidades, em que foram pagas as quantias de R\$15.775,00 (quinze mil, setecentos e setenta e cinco reais) e R\$ 40.704,00 (quarenta mil, setecentos e quatro reais). Vale ressaltar que no dia 22/12/2011, o mencionado artista fez apresentação na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará mediante pagamento de R\$ 35.000,00

(trinta e cinco mil reais), quantia extremamente inferior ao valor pago pela Casa Civil.

A **Banda Jota Quest** foi contratada pela quantia de R\$223.000,00 (duzentos e vinte e três mil reais). Contudo, de acordo com a planilha anexa, os valores gastos com a contratação da mesma banda, por outros órgãos, atingiram as quantias de R\$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais), R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) e R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Ademais, na justificativa de preço para a contratação dareferida banda, foi acostada declaração, em que consta como valor pago a quantia de R\$ 230.000,00, para a apresentação na cidade de Teresina (PI) no dia 05/11/2010 (fls. 85). Todavia, além da exorbitância do valor, chamou atenção o fato da ausência de notícias acerca da realização de show da referida banda na cidade de Teresina (PI), na data indicada na declaração.

A **Banda Paralamas do Sucesso** recebeu do Estado do Ceará o valor de R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais). Ocorre que outros órgãos governamentais contrataram a referida banda por quantias inferiores, tais como: R\$ 89.790,00 (oitenta e nove mil, setecentos e noventa reais) e 85.000,00 (oitenta e cinco mil).

Igualmente, a Banda Biquini Cavadão, foi contratado pelo Estado do Ceará por R\$ 185.000,00 (cento e oitenta e cinco mil reais). Porém, outros órgãos desembolsaram quantias bem menores: R\$ 82.000,00 (oitenta e dois mil reais) e R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais).

A **Banda Cidade Negra** recebeu a quantia de R\$ 115.000,00 (cento e quinze mil reais) por cada apresentação. Todavia, conforme detalhado na planilha anexa, a referida banda foi contratada por outros órgãos por quantias inferiores: R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) e R\$ 80.710,00 (oitenta mil, setecentos e dez reais).⁹⁷

Percebe-se que os recursos públicos despendidos nas contratações dos artistas no evento Férias no Ceará do ano de 2011 extrapolam os valores razoáveis de mercado.⁹⁸ A relatora do processo, conselheira Soraia Victor, ordenou que os gestores públicos responsáveis, os empresários e os artistas envolvidos no evento sejam intimados para apresentar documentação e justificativas.

4.4.1 Decreto nº 34.577/2013 do Distrito Federal

Solução interessante para evitar o gasto excessivo de recursos públicos na contratação de artistas está sendo implantada no Distrito Federal. A partir do Decreto nº 34.577, de 15 de agosto de 2013, os artistas serão contratados pelo DF por credenciamento, por chamamento público para um evento específico ou através da modalidade artista convidado (esta última nos termos do art. 25, III da lei

⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Parecer nº 230/2013 do Ministério Público de Contas – TCE/CE. Disponível em <http://www.tce.ce.gov.br/downloads/PAR201302302011045010_-Ferias.pdf> Acesso em: 22.10.2013

⁹⁸ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Tabela comparativa de preços de artistas contratados disponível em <http://www.tce.ce.gov.br/downloads/Preco_artista.pdf> Acesso em: 22.out.2013.

8.666/93). Nas duas primeiras situações, os artistas locais serão pagos conforme uma tabela de cachês atualizada anualmente pela Secretaria de Cultura do DF. Veja o que diz os capítulos I e II do decreto *sub examine*

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A contratação de artista de qualquer linguagem por órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal observará o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e as normas previstas neste Decreto.

Parágrafo único. O disposto neste Decreto aplica-se às Regiões Administrativas do Distrito Federal.

CAPÍTULO II DA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS

Art. 2º Caracterizada a inviabilidade de competição prevista no caput do art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a contratação de artista de qualquer linguagem será precedida de credenciamento ou chamamento público.

Parágrafo único. No caso da contratação de profissional de qualquer setor artístico a convite da Administração, fica dispensado o credenciamento ou o chamamento público, observadas as disposições deste Decreto e do art. 25, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Art. 3º A contratação de artista convidado será realizada exclusivamente para profissional de qualquer setor artístico com notória capacidade de mobilização de público e consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Art. 4º O credenciamento consiste na formação de banco de dados anual de artistas habilitados a serem contratados pela Administração para eventos públicos no âmbito do Distrito Federal.

Art. 5º O chamamento público consiste na seleção de artistas, por meio de edital, para atuarem em eventos específicos, observando o número de atrações a serem contratadas, fixado no instrumento convocatório.

Art. 6º A remuneração de cachês artísticos a ser observada nas contratações reguladas por este Decreto, observará tabela de referência de valores, publicada anualmente pela Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal.⁹⁹

Para o secretário de Cultura, Hamilton Pereira do DF, esse decreto “resulta de um processo de reconstrução institucional das relações entre estado e sociedade no que tange a políticas públicas de cultura no Distrito Federal”.¹⁰⁰

⁹⁹ BRASIL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Decreto nº 34.577/2013, de 13 de agosto de 2013. Dispõe sobre a contratação de artista pela Administração Pública do Distrito Federal. Publicado no Diário Oficial do DF em 16.ago.2013. Disponível em <http://www.transparencia.df.gov.br/Legisla%C3%A7ao%20%20Distrital/DEC-GDF-34577-2013_Dispon%C3%ABiliza%C3%A7ao%20sobre%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%A3o%20de%20artistas.pdf> Acesso em: 24.out.2013.

¹⁰⁰ Novas regras para contratações artísticas. **Agência Brasília**, 16.ago.2013. Disponível em <<http://www.df.gov.br/noticias/item/8291-novas-regras-para-contrata%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-estabelecidas.html>> Acesso em: 24.out.2013.

A secretária de Transparência, Vânia Lúcia Ribeiro ressaltou a importância do referido decreto na prevenção de práticas irregulares e problemas que vêm sendo identificados nas contratações de artistas pelo Poder Público. Aduziu ainda a secretária de Transparência que:

Um dos grandes avanços é que a gente pode agora não tomar mais a inexigibilidade de licitação como uma regra para contratação de artistas. Regra agora será o credenciamento e o chamamento público. A inexigibilidade para convidados foi bastante restringida.¹⁰¹

As regras do decreto nº 34.555/2013 já estão valendo e as contratações dos artistas estão passando por período de ajustes e adaptações. Estas novas regras de contratação, ao que tudo indica, serão importante mecanismo contra desvio de verbas públicas por meio de superfaturamento em eventos.

¹⁰¹ Novas regras para contratações artísticas. **Agência Brasília**, 16.ago.2013. Disponível em <<http://www.df.gov.br/noticias/item/8291-novas-regras-para-contrata%C3%A7%C3%B5es-artist%C3%ADcas-s%C3%A3o-estabelecidas.html>> Acesso em: 24.out.2013.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto neste trabalho, é possível concluir que, embora o direito social ao lazer deva ser garantido pelo Poder Público a toda a coletividade, em especial à parcela mais necessitada da população, grande parte dos eventos artísticos promovidos pelos gestores públicos não tem como finalidade precípua a efetivação deste direito, mas sim a auto-promoção dos gestores públicos.

Conforme foi dito, o regime jurídico administrativo do ordenamento jurídico brasileiro é composto por prerrogativas e limitações conferidas ao Poder Público a fim de alcançar o interesse público, em observância aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. As condutas do agente público devem ser sempre balizadas pelo interesse público e jamais por interesses pessoais, subjetivos e íntimos.

Hodiernamente, o que se percebe no cenário nacional, todavia, é que os administradores públicos contratam grandes shows artísticos com o intuito de promover uma política de pão e circo, buscando conquistar o apoio dos cidadãos, em especial dos mais pobres. Esta realidade é nítida quando analisamos eventos de inauguração de obras públicas, onde os agentes públicos têm como real intenção enaltecer os feitos de sua gestão. Configura-se, destarte, grave afronta a diversos princípios que regem a atuação da Administração Pública, tais como a supremacia do interesse público sobre o privado, a moralidade e a imensoalidade.

Ademais, a realização desses eventos artísticos envolve contratação de artistas famosos e de outros serviços por valores exorbitantes. Não é razoável, tampouco proporcional, que o Poder Público destine grandes montantes de verba pública para shows artísticos em um País que ainda enfrenta graves problemas de analfabetismo, coleta de lixo e escassez de água potável.

Tramita, no Congresso Nacional, o projeto de lei nº 7.198/2010 que propõe vedação expressa à realização de espetáculos artísticos para inauguração de obras públicas ou eventos similares. Se referido projeto de lei for aprovado, o País será beneficiado com um grande avanço no combate à improbidade administrativa.

A contratação de artistas famosos consagrados pelo público ou pela crítica especializada ocorre de forma direta, ou seja, sem prévio procedimento licitatório. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação (há inviabilidade de competição),

prevista no art. 25, III da lei 8.666/93. Embora não seja uma contratação informal e arbitrária, vez que precisa observar requisitos e exigências legais (a exposição de justificativa de preços, por exemplo), este tipo de contratação torna mais fácil o desvio de dinheiro público pelos gestores públicos.

A imprensa brasileira eventualmente noticia escândalos referentes a shows superfaturados realizados em municípios no Brasil. Neste ano, o Ministério Público do Rio Grande do Norte deflagrou operações a fim de combater práticas corruptas referente a desvio de dinheiro em contratação de artistas nos municípios de Macau e Guamaré.

Esse mau uso absurdo do dinheiro público está tão escancarado e vem revoltando a população brasileira a tal ponto que reflexos desse panorama político-social começam a atingir o Legislativo. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7198/2010, de autoria do deputado federal Chico Alencar, que propõe vedação expressa à contratação de espetáculos artísticos para inauguração de obras públicas ou eventos similares, por entender que se trata de improbidade administrativa.

Por fim, recente decreto do Distrito Federal (Decreto nº 34.555/2013) está implantando nesta região uma nova forma de contratação de artistas, envolvendo cadastro prévio e tabela de preços de cachês, a fim de evitar a realização de shows superfaturados.

Percebe-se a tímida e recente atuação do próprio Poder Público no sentido de combater o desvio de dinheiro público em contratações concernentes à realização de eventos artísticos, em favor da moralidade administrativa.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 66.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O princípio: escritos políticos**. 5 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e Esporte: Políticas Públicas**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Método, 2013.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

AQUINO, Michele Malheiro Borges de. Direito ao lazer: experiências em prol da construção de políticas públicas no campo da saúde mental. **Experiências em psicologia e políticas públicas – Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, 2009**. Disponível em <<http://www.crprj.org.br/publicacoes/livros/10-preiomargarete.pdf>>. Acesso em 20.out.2013.

MONTEIRO, Andréa Cláudia. Contratação de serviços artísticos: parâmetros para a atuação do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, v.18, n.18, p. 143, jun.2011. Disponível em <https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/33/24>. Acesso em 28.jul.2013.

BRASIL. Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6533.htm> Acesso em 30.ago.2013.

_____. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05.10.1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29.set.2013.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03.06.1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 29.set.2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília/DF, 22.jun.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 07.set.2013.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 18.out.2013.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.03.99. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 28.set.2013.

_____. Câmara Municipal de Gaspar/SC. Lei nº 3.336, de 25 de agosto de 2011. Dispõe sobre a proibição do Poder Público de realizar inaugurações de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam. Disponível em <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/g/gaspar/lei-ordinaria/2011/333/3336/lei-ordinaria-n-3336-2011-dispoe-sobre-a-proibicao-do-poder-publico-de-realizar-inauguracoes-de-oberas-publicas-incompletas-ou-que-nao-atendam-ao-fim-a-que-se-destinam-2011-08-25.html>>. Acesso em 19.10.2013.

_____. Câmara Municipal de Birigui/SP. Lei nº 5.695, de 24 de junho de 2013. Proíbe, no âmbito do município de Birigui, a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, concluídas, não atendam ao fim a que se destinam. Disponível em <http://sapl.camarabirigui.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/5944_texto_integral>. Acesso em 18.out.2013.

_____. Câmara Municipal de Londrina/PR. Lei nº 11.898, de 28 de agosto de 2013. Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam. Publicação em 02.set.2013. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/pesquisaleis.xhtml>>. Acesso em 18.out.2013.

_____. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Projeto de lei nº 112/2013. Disponível em <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/documento_spl/12240.html>. Acesso em 19.out.2013.

_____. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Parecer nº 167/2013. Disponível em:
<http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/diario_oficial/DPL%20_____11.06.2013.pdf>. Acesso em 19.out.2013.

_____. Congresso Nacional. Projeto de lei nº 7198/2010. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=761295&filename=Tramitacao-PL+7198/2010>. Acesso em: 22.set.2013.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Decreto nº 34.577/2013, de 13 de agosto de 2013. Dispõe sobre a contratação de artista pela Administração Pública do Distrito Federal. Publicado no Diário Oficial do DF em 16.ago.2013. Disponível em <http://www.transparencia.df.gov.br/Legislao%20%20Distrital/DEC-GDF-34577-2013_Disp%C3%B5e%20sobre%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20artistas.pdf> Acesso em: 24.out.2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional nº 14682 - SP. Voto do Relator: Min. Dias Toffoli. Publicação em 12.12.2012. Disponível em:
<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22846300/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-14682-sp-stf>>. Acesso em 22.set.2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3070/RN. Tribunal Pleno. Voto do Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 29.11.2007. Disponível em
<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/754661/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3070-rn>>. Acesso em 08 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 414426 SC. Relator: Min. ELLEN GRACIE. Data de Julgamento: 01.ago.2011. Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20624933/recurso-extraordinario-re-414426-sc-stf>> Acesso em 23.10.2013

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 474.475/SP. Voto do Relator: Min. Luiz Fux. Publicação em 06.out.2008. Pág. 9. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=816494&sReg=200201089461&sData=20081006&formato=PDF>. Acesso em 22.set.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. MS 10792 DF 2005/0112125-6. Terceira Seção. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgamento: 21.08.2006. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/39376/mandado-de-seguranca-ms-10792-df-2005-0112125-6>>. Acesso em 22.set.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. RMS: 37910 RN 2012/0097097-1, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 16/04/2013, T2 - SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 26/04/2013. Disponível em
<<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23318859/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-37910-rn-2012-0097097-1-stj>>. Acesso em 09 de outubro 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1368125 PR 2012/0110666-0. Segunda Turma. Relator: Min. Humberto Martins. Julgamento: 21.05.2013. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23345160/agravo->

regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1368125-pr-2012-0110666-0-stj>. Acesso em 22.set.2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 11661/RS. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Data de Julgamento: 21.nov.2012. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23127310/recurso-especial-eleitoral-respe-11661-rs-tse>> Acesso em: 18.out. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 646984 SP. Relator: Min. Fátima Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 07.jun.2011. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23608749/recurso-especial-eleitoral-respe-646984-sp-tse>> Acesso em 18.10.2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ag nº 5084 - SP. Relator: Carlos Eduardo Caputo Bastos. Data de Julgamento: 07.jun.2011. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/933436/agravo-de-instrumento-ag-5084-sp>> Acesso em 18.10.2013

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0477610-33.2010.8.26.0000 – Guarulhos. Relator: Desembargador Edson Ferreira. Julgamento: 13.08.2013. Disponível em <<http://www.rinaldi.adv.br/site/?pag=noticias/view&sef=tribunal-de-justia-condena-elo-alfredo-pieta-e-eneide-marai-moreira-lima-ao-ressarcimento-do-errio-do-valor-de-r-51966500-atualizado-desde-a-data-do-desembolso-e-juros-a-partir-da-citao>>. Acesso em: 22.set.2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 819/2005. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-50884&texto=2b2532384e554d41434f5244414f2533413831392b4f522b4e554d52454c4143414f2533413831392532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030352b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303035253239&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>> Acesso em 23.10.2013

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 11197/2011. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Julgamento em 22.nov.2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-11197-41/11-2\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-11197-41/11-2)[NUMD][B001])> Acesso em 22.10.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 96/2008. Plenário. Relator: Ministro Augusto Benjamin Zymler. Publicação em 01.fev.2008. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-68473&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f25334139362b4f522b4e554d52454c4143414f25334139362532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030382b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303038253239&sort=D>>

TRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0> Acesso em: 23.10.2013.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Resolução nº 15, de 04 de fevereiro de 2013. Pleno. Relator: Conselheiro José Wagner Praxides. Disponível em
<http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=368&Itemid=100> Acesso em 23.10.2013.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Parecer nº 230/2013 do Ministério Público de Contas – TCE/CE. Disponível em
<http://www.tce.ce.gov.br/downloads/PAR201302302011045010_-_Ferias.pdf> Acesso em: 22.10.2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Ceará. Processo nº 06817/2012-0. Relatora: Soraia Victor. Disponível em:
<<http://www.tce.ce.gov.br:8080/sitetce/Sessao.detalheProcesso.tce?idprocesso=148695>>. Acesso em: 17.out.2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 3ª Região. AI Nº 25817 SP 0025817-27.2012.4.03.0000. Sexta Turma. Relator: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo. Data de Julgamento: 25/07/2013. Disponível em <<http://trf3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23885061/agravo-de-instrumento-ai-25817-sp-0025817-2720124030000-trf3>> Acesso em 22.10.2013.

CEARÁ. Justiça Federal do Ceará. Ação Civil Pública nº 0001115-73.2013.4.05.8100. 8ª Vara Federal. Disponível em:
<<http://www.jfce.jus.br/consultaProcessual/resconsproc.asp>>. Disponível em:
<http://www.prce.mpf.mp.br/consulta_processual/pesquisa_processo>. Acessos em 21.out.2013.

CEARÁ. Governo do Estado. Principais Empreendimentos. Disponível em
<<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 15.out.2013.

CEARÁ pagou R\$600 mil por bufê para 3.000 convidados em show de Plácido Domingo, diz deputado. **UOL**, 20.ago.2013. Disponível em
<<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/08/20/ceara-pagou-r-600-mil-por-bufe-para-3-mil-convidados-em-show-de-placido-domingo-diz-deputado.htm#fotoNav=19>>. Acesso em 17.out.2013.

200 mil pessoas inauguram o Centro de Eventos do Ceará . Governo do Estado do Ceará - Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado, 13.ago.2012. Disponível em: <<http://www.dae.ce.gov.br/index.php/hist/43595-governo-do-estado-inaugura-centro-de-eventos>>. Acesso em: 17.out.2013.

CEARÁ. Governo do Estado. Política de Governo. Disponível em
<<http://transparencia.ce.gov.br/content/prioridades-de-governo/politicas-de-governo>>. Acesso em: 21.out.2013.

Marquise que desabou é removida de hospital inaugurado há 1 mês, no CE. **G1 Ceará – TV Verdes Mares**, Fortaleza, 18.fev.2013 . Disponível em <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2013/02/marquise-que-desabou-e-removida-de-hospital-inaugurado-ha-1-mes-no-ce.html>>. Acesso em: 18.out.2013.

Surgem lei contra inauguração de obra inacabada. **Revista Exame**, 16.out.2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1051/noticias/pelo-fim-da-obra-sem-fim?page=2>>. Acesso 18.out.2013.

Registro de músico em entidade de classe não é obrigatório. **Notícias STF – Imprensa**, 01.ago.2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=185472>> Acesso em: 23.10.2013.

Ministério Público deflagra Operação Máscara Negra em Macau e Guamaré. **Portal de Notícias do Ministério Público do Rio Grande do Norte - Diretoria de Comunicação**, 09.abr.2013. Disponível em <<http://www.mprn.mp.br/noticias.asp?cod=5702>> Acesso em: 21.out.2013.

MPPB, PF e CGU deflagram operação “pão e circo”. **Jus Brasil Notícias**, 28.jun.2012. Disponível em: <<http://mp-pb.jusbrasil.com.br/noticias/3165030/mppb-pf-e-cgu-deflagram-operacao-pao-e-circo>> Acesso em: 21.out.2013.

Notícias. Ministério Público de Contas junto ao TCE/CE. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/consultas/noticias/1311-mpc-identifica-indicios-de-superfaturamento-no-evento-ferias-no-ceara>> Acesso em: 22.10.2013.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Tabela comparativa de preços de artistas contratados disponível em <http://www.tce.ce.gov.br/downloads/Preco_artista.pdf> Acesso em: 22.out.2013.

Novas regras para contratações artísticas. **Agência Brasília**, 16.ago.2013. Disponível em <<http://www.df.gov.br/noticias/item/8291-novas-regras-para-contrata%C3%A7%C3%A5es-art%C3%ADsticas-s%C3%A3o-estabelecidas.html>> Acesso em: 24.out.2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 3ª Região. REOMS: 1667 SP 2006.61.19.001667-2. Relator: JUIZ CONVOCADO RODRIGO ZACHARIAS. Data de Julgamento: 26/06/2008. TERCEIRA TURMA. Disponível em <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18210506/remessa-ex-officio-em-mandado-de-seguranca-reoms-1667-sp-20066119001667-2-trf3>>. Acesso em 29.set.2013.

_____. Tribunal Regional Federal – 5ª Região. REEX: 76907720114058000. Data de Julgamento: 16/05/2013. Terceira Turma. Disponível em <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23660527/apelreex-apelacao-reexame-necessario-reex-76907720114058000-trf5>>. Acesso em 29.set.2013

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag: 1281627 PR 2010/0038529-1, Relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 20/04/2010, T1 -

PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/05/2010. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9216906/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1281627-pr-2010-0038529-1>>. Acesso em 29.set.2013.