

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU:** ASSESSORIA JURÍDICA

**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIAÚ

**PROCESSO N°** 09122e21

**PARECER N°** 00906-21

CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS PARA REALIZAÇÃO DE LIVES PARA FESTEJOS JUNINOS. PANDEMIA. FUNDOS DE CULTURA. PAPEL DO CONTROLE INTERNO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.

1. Optando o responsável pela realização de *Lives* para festejos juninos, à luz da situação pandêmica em que se encontra o município, necessário se faz o comprometimento de todos os envolvidos com as normas sanitárias amplamente divulgadas, em especial a proibição de qualquer aglomeração que venha contribuir como o aumento de casos de COVID, levando em consideração até mesmo o local que se pretende gravar os espetáculos virtuais, em consonância com as recomendações emanadas pelos Parquet Estadual e de Contas.

2. No que pertine a contratação de artistas, necessário se faz advertir moderação nos gastos empreendidos, haja vista a diminuição das receitas municipais no período atual, bem como observância as normas pertinentes às Licitações e os Contratos Administrativos.

3. Aqueles municípios que se encontram em estado de calamidade pública ou desequilíbrio financeiro, devem se abster da realização de qualquer atividade que venha onerar ainda mais os cofres públicos, sob pena do cometimento de ilegalidades que podem repercutir no âmbito desta Corte de Contas, na medida em que pode ficar caracterizado, na casuística, desvirtuamento de prioridade/finalidade na realização da despesa, em desrespeito aos princípios da moralidade, razoabilidade e economicidade.

3. Os projetos culturais, em especial a realização de *lives* juninas com a contratação de artistas, devem estar alinhados com as prioridades formalizadas no respectivo plano constitutivo do Fundo Cultural Municipal, explicitando de forma objetiva meios financeiros que possa dar auto sustentabilidade aos respectivos projetos, em consonância com as leis locais pertinentes a matéria.

3. O controle interno municipal visa assegurar a conformidade das praticas inerentes a administração pública com as normas e regulamentos aplicáveis, para o alcance da eficiência na execução das atividades operacionais da entidade. Desta maneira, imprescindível se faz que as ações de controle

estejam em consonância das diretrizes organizacionais instituídas nas Lei municipais, demonstrado as condutas necessárias e regulares a uma melhor fiscalização na aplicação dos recursos públicos.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Rondinelle Pereira Santos Ribeiro, Controlador do Município de Ipiaú, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 09122e21, questionando:

- a) É possível a um ente Municipal, realizar as despesas com contratação de artistas para apresentação cultural, sendo os shows transmitidos pela internet, no formato “lives”?
- b) Os fundos de cultura poderão desenvolver atividades culturais com a contratação de artistas e realização de projetos voltados a comemoração de festejos juninos? Caso sim, qual a melhor forma de realizar essas despesas?
- c) Como os órgãos de controle interno devem proceder para melhor fiscalização da aplicação dos recursos? “

Em caráter preliminar, registra-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo está vivendo em face da rápida disseminação e contaminação propagada pelo coronavírus na população mundial, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate ao COVID-19, classificada pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em 11 de março de 2020 como pandemia, vinculando e publicando inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto epidêmico.

Em decorrência de tal fato, como acima explanado foram instituídas diversas medidas tendo como objetivo principal aumentar o isolamento e o distanciamento social, deliberações estas recomendadas pela OMS, e aprovadas pelo Ministério da Saúde, incluindo, dentre outros, a

proibição de qualquer atividade que venha a contribuir para a proliferação do vírus, em especial a aglomeração popular.

Nessa esteira de acontecimentos, foram publicados pelo Governador do Estado Decretos que visam coibir o aumento desenfreado da doença, tendo uma atenção especial aos períodos festivos. Dentre várias disposições, encontra-se o Decreto nº 20.541/21 no qual determina que o transporte intermunicipal será suspenso pelo segundo ano consecutivo (até o período de São Pedro), visando evitar viagens e consequentes aglomerações, bem como a realização de qualquer evento festivo de forma presencial até a data de 29/06/21, vejamos:

**Art. 1º** O Decreto nº 20.400, de 18 de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes modificações:

*"Artigo 1º Fica determinada a restrição de locomoção noturna, vedados a qualquer indivíduo a permanência e o trânsito em vias, equipamentos, locais e praças públicas, das 21 h às 05 h, de 18 de abril até 29 de junho de 2021, em todo o território do Estado da Bahia, em conformidade com as condições estabelecidas nos respectivos Decretos Municipais.*

*§ 1º. A restrição de locomoção noturna prevista no caput deste artigo ocorrerá das 20 h às 05h, de 18 de abril até 29 de junho de 2021, nos Municípios integrantes do Anexo I deste Decreto.*

(...)

**§ 6º. A circulação dos meios de transporte metropolitanos deverá ser suspensa das 22h30 às 05 h de 18 de abril até 29 de junho de 2021.** (NR)

*"Artigo 3º Fica vedada, em todo o território do Estado da Bahia, a venda de bebida alcoólica em quaisquer estabelecimentos, inclusive por sistema de entrega em domicílio (delivery), nos períodos de:*

(...)

*IX - 18h de 18 de junho até às 05h de 21 de junho de 2021;*

*X - 18h de 23 de junho até às 05h de 28 de junho de 2021.*

(...)" (NR)

*"Artigo 5º Fica vedada, em todo o território do Estado da Bahia, a prática de quaisquer atividades esportivas coletivas amadoras do dia 18 de abril até 29 de junho de 2021, sendo permitidas as práticas individuais, desde que não gerem aglomerações." (NR)*

*"Artigo 6º Fica autorizado, em todo o território do Estado da Bahia, o funcionamento de academias e estabelecimentos voltados para a realização de atividades físicas, de 18 de abril até 29 de junho de 2021, desde que limitada a ocupação ao máximo de 50% (cinquenta por cento) da capacidade do local, observados os protocolos sanitários estabelecidos." (NR)*

**"Artigo 7º Ficam suspensos eventos e atividades, em todo o território do Estado da Bahia, independentemente do número de participantes, ainda que previamente autorizados, que envolvam aglomeração de pessoas, tais como: eventos desportivos coletivos e amadores, cerimônias de casamento, eventos recreativos em logradouros públicos ou privados, circos, solenidades de formatura, passeatas e afins, bem como aulas em academias de dança e ginástica, a abertura e funcionamento de**

**zoológicos, museus, teatros e afins, durante o período de 18 de abril até 29 de junho de 2021.**

(...)" (NR)

**"Artigo 9º Fica suspensa a realização de shows, festas, públicas ou privadas, e afins, independentemente do número de participantes, em todo território do Estado da Bahia, até 29 de junho de 2021." (NR)**

"Artigo 10. (...)

I - (...)

(...)

*i) das 22h30 às 05h de 15 de junho a 29 de junho de 2021, ficando vedado o seu funcionamento nos dias 19, 20, 26 e 27 de junho de 2021;*

*II - a circulação das lanchinhas deverá ser suspensa das 22h30 às 05h de 19 de abril a 29 de junho de 2021, limitada a ocupação ao máximo de 50% (cinquenta por cento) da capacidade da embarcação, nos dias 24 e 25 de abril, 01, 02, 08, 09, 15, 16, 22, 23, 29 e 30 de maio e 05, 06, 12, 13, 19, 20, 26 e 27 de junho de 2021." (NR). (g.n)*

Nesse contexto, em interpretação aos dados amplamente divulgados no site da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, fica claro o elevado número de casos da doença, podendo ser constatado em dados divulgados pela Central Integrada de Comando e Controle da Saúde<sup>1</sup>, com última atualização na data de 17/06/21, confirmando 1.077.784 casos positivos de COVID, com total de ativos em 14.133; óbitos 22.842; e recuperados 1.040.809. Com relação a ocupação de leitos de UTI, constatou-se a taxa de 84 % em ocupação.

Feitos os esclarecimentos necessários e adentrando ao objeto da presente consulta, cumpre-se afirmar que os festejos juninos podem ser classificados como uma das festas mais populares/tradicionais do Nordeste, alavancando de forma direta a economia das cidades do interior.

Assim, como alhures explicitado, pelo segundo ano consecutivo, o Governo do Estado veio trazer ao conhecimento geral que não serão permitidos festejos juninos na Bahia, independente do número de público, em consequência da situação pandêmica acima descrita, bem como da situação enfrentada no ano de 2020, com base nos dados da Secretaria de Saúde que apontam que pelo menos 14 cidades tiveram um crescimento acima de 1.000% dos casos de novo coronavírus, entre aos dias 23 de junho e 07 de julho do ano passado.

Destarte, é de conhecimento que alguns municípios baianos pretendem utilizar a internet como plataforma para realização de shows, na forma de *lives*, levando os festejos juninos até os foliões,

1 <https://bi.saude.ba.gov.br/transparencia>. Pesquisa realizada em 17.06.21

com a contratação, por consequência, de bandas musicais para apresentações em datas diversas.

Em pesquisa sobre o tema, pode-se constatar no site da União dos Municípios da Bahia – UPB<sup>2</sup>, que houve o encaminhamento, mediante ofício, de proposta à Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia - Bahiatursa, no sentido da necessidade de uma alternativa para o cancelamento dos festejos juninos nos municípios da Bahia, tendo a apresentação de artistas no formato de *live* como uma opção viável diante da impossibilidade reiterada da comemoração dos festejos juninos, assim requerendo:

“(…) lançamento de edital especial para liberação dos recursos em caráter emergencial, com base no decreto de reconhecimento de calamidade publicado pelo Governo do Estado; padronização de valores para todos os municípios, independente de porte ou população; apresentação de documentação para contratação em formato digital; dispensa de apresentação de comprovação de regularidade fiscal por se tratar de recurso emergencial; verificação e validação de documentação por email; e aprovação de beneficiários em documento/parecer único para divulgação e publicação.

Em relação a prestação de contas, outra grande preocupação dos prefeitos, a UPB sugere que o município deverá: contratar os artistas dando preferência aos vinculados ao município beneficiário; comprovar contratação e pagamento do artista com notas fiscais e demais documentos do processo; realizar lives com transmissão por redes sociais e canais de comunicação por internet; restringir pagamento do total recebido para um único artista; comprovar a execução dos serviços postando vídeos e imagens em seu portal de transparência; e encaminhar a prestação de contas final para a Bahiatursa conforme o modelo a ser elaborado.”.

Por outro lado, o Ministério Público do Estado da Bahia recomendou a Bahiatursa que realize o repasse de recursos aos municípios para realização das *lives* juninas condicionado a necessária observância das normas de segurança sanitária, em razão da situação pandêmica em que se encontra o Estado, incluindo “**a proibição de realização das gravações ou transmissões dos artistas em locais públicos ou de acesso ao público, para evitar a ocorrência de aglomerações; a inclusão de mensagens educativas, intercaladas com as apresentações artísticas, que orientem a população a respeito das medidas de enfrentamento à pandemia**”. (grifos aditados)

No mais, afirma ainda o *Parquet* Estadual que a contratação das bandas devem estar em consonância com os ditames contidos nas Normas jurídicas que permeiam a matéria, como, por exemplo, a contratação direta de forma “excepcional” de artistas, apenas nos casos de profissionais consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública.

2 <http://www.upb.org.br/noticias/upb-pede-que-bahiatursa-simplifique-liberacao-de-recursos-para-lives-de-festejos-juninos>. Pesquisa realizada em 14.06.21

Nesse espeque, no âmbito o Ministério Público de Contas, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, fora publicada no DOE na data de 19.06.21, Recomendação Administrativa MPC/BA nº 01/2021, nos seguintes termos:

“RECOMENDA aos municípios baianos, através de seus gestores (prefeitos, secretários, dirigentes de entidades descentralizadas e/ou ordenadores de despesa em geral), caso optem pela utilização/repasse de recursos públicos para a realização de “lives juninas”, que observem as seguintes premissas:

1. As despesas eventualmente incorridas com “lives juninas” devem estrita observância ao princípio da razoabilidade, não podendo ser priorizadas/realizadas em lesividade aos direitos fundamentais, a exemplo do direito a vida e a saúde. Também devem ser observados os princípios da proporcionalidade e economicidade, evitando-se a concentração de recursos em um único artista/atração, e a realização de gastos elevados, levando-se em conta que os eventos virtuais, diferentemente dos festejos presenciais, não trazem impactos positivos para a economia local;

2. Deverá ser cabalmente demonstrado, na justificativa do processo administrativo da contratação, que a utilização de recursos públicos para o custeio de eventos virtuais se dará, naquele caso concreto, sem o comprometimento: (i) da aplicação de recursos na área da saúde, notadamente o investimento em insumos, pessoal e serviços que visem aprimorar as medidas de combate e prevenção à COVID-19; (ii) da continuidade da prestação de serviços essenciais, a exemplo de educação, saneamento básico, assistência social, transporte coletivo, captação e tratamento de lixo, etc.; e (iii) do pagamento das despesas ordinárias do município, inclusive da folha de pagamento e das contribuições 3 Ministério Público de Contas Controle Externo da Administração Pública Municipal previdenciárias.

3. Em qualquer hipótese, o procedimento de contratação utilizado para viabilizar as “lives juninas” deverá observar as normas e os princípios que regem a Administração Pública, as Licitações e os Contratos Administrativos, notadamente da impessoalidade, publicidade, transparência, economicidade, isonomia e julgamento objetivo, além de prever a obrigação dos futuros contratados observarem as recomendações sanitárias para prevenção à COVID-19, evitando a ocorrência de aglomerações e de contato entre os artistas e o público;

4. A destinação de recursos públicos municipais, de forma direta ou indireta, para o custeio de festejos virtuais por municípios que tenham declarado/reconhecido estado de calamidade pública vigente durante a realização dos festejos juninos, ou por municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro econômico, poderá ser entendida como desvirtuamento de prioridade/finalidade na realização da despesa, caracterizando potencial violação aos princípios da razoabilidade, moralidade e economicidade.

A inobservância da presente Recomendação acarretará a adoção, pelo Ministério Público de Contas, das medidas cabíveis.

Assim, na esteira dos precedentes que envolvem a matéria, entende esta Unidade Jurídica, que caberá ao gestor, dentro de sua discricionariedade, e em análise da situação pandêmica em que se encontra o município, optar ou não pela realização de *lives* com transmissões em redes sociais ou outra plataforma como meio de comemoração dos festejos juninos.

Com efeito, optando o responsável pela realização das *lives*, entende-se que necessário se faz o comprometimento de todos os envolvidos com as normas sanitárias amplamente divulgadas, em especial a proibição de qualquer aglomeração que venha contribuir como o aumento de casos de COVID, levando em consideração até mesmo o local que se pretende gravar os festejos, em consonância com as recomendações emanadas pelas Procuradorias Estadual e de Contas.

No que pertine aos gastos empreendidos nas contratações de artistas, necessário se faz advertir a moderação nos gastos empreendidos, haja vista a diminuição das receitas municipais no período atual, bem como em observância às normas e princípios pertinentes, em especial das Leis que fundamentam as contratações públicas de forma direta.

No mais, como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, cumpre-se advertir que aqueles municípios que se encontram em estado de calamidade pública ou desequilíbrio financeiro, devem se abster da realização de qualquer atividade que venha onerar ainda mais os cofres públicos, sob pena do cometimento de ilegalidades que podem repercutir no âmbito desta Corte de Contas, na medida em que pode ficar caracterizado, na casuística, desvirtuamento de prioridade/finalidade na realização da despesa, em desrespeito aos princípios da moralidade, razoabilidade e economicidade.

Adentrando ao **segundo questionamento** do Consultente, temos que a criação de fundos está prevista no art. 167, IX, da CF/88, que proíbe expressamente a “instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa”.

No que se refere especificamente aos fundos especiais, a Lei nº 4.320/64, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e do Distrito Federal”, traz a sua disciplina nos arts. 71 a 74.

Com efeito, os fundos especiais, de acordo com o mencionado art. 71, da Lei nº 4.320/64, consistem no “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”.

Ou seja, fundos especiais são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo Gestor, sujeitos obrigatoriamente ao controle externo do Tribunal de Contas.



Tanto é assim, que o art. 74, da Lei nº 4.320/64 dispõe que “A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”.

A fim de evitar a aplicação indiscriminada dos recursos financeiros destinados aos fundos especiais provenientes de receitas a eles vinculadas por lei, o art. 72, da Lei nº 4.320/64 determina expressamente que o seu gasto e a sua alocação estejam de acordo com a finalidade para qual o fundo foi criado, com dotação consignada na lei de orçamento ou em créditos adicionais.

Nesta senda, o Fundo de Cultura constitui um instrumento de captação de recursos para apoiar, fomentar e impulsionar a produção cultural local, dinamizando e movimentando as expressões artísticas em geral, sendo considerado importante mecanismo de financiamento de projetos e atividades culturais, constituído, como acima explanado, de dotações orçamentárias própria; contribuições e aportes de recursos oriundos dos governos estadual e federal; contribuições e doações de setores privados e empresariais; arrecadação de preços públicos cobrados pela prefeitura e demais ingressos legais.

Assim, pode-se afirmar que o Fundo de Cultura deverá ser gerido por uma unidade vinculada ao Órgão Oficial de Cultura do Município cujo o titular será indicado pelo Secretário de Cultura e nomeado pelo Executivo.

Desta maneira, como já consignado, os projetos culturais, em especial a realização de *lives* juninas com a contratação de artistas, devem estar alinhados com as prioridades formalizadas no respectivo plano constitutivo do Fundo Cultural, explicitando de forma objetiva meios financeiros que possa dar auto sustentabilidade aos respectivos projetos, em consonância com as leis municipais pertinentes à matéria.

Por fim, o Consultante indaga qual a melhor forma de realizar essas despesas. Sobre tal questionamento, em que pese não ficar demonstrado, de forma objetiva, a dúvida em questão, entende-se que as contratações artísticas que vão ensejar tais despesas devem estar em consonância com os ditames legais pertinentes às Licitações e os Contratos Administrativos.

No que toca ao **quarto questionamento**, compreende-se como controle interno aquele realizado pela própria organização, no presente caso, o Município de Ipiaú, por meio de uma unidade que integra a sua estrutura administrativa, com a atribuição de vigilância, orientação e correção da



atuação das demais unidades administrativas. No entanto, é preciso compreender o controle interno em uma concepção mais ampla, como uma atividade que envolve toda a administração.

No âmbito desta Corte de Contas, foi editada Resolução nº 1120/05 na qual dispõe sobre a criação, implementação e obrigatoriedade do sistema de controle interno no contexto da administração pública municipal.

Assim, o controle interno visa assegurar a conformidade das práticas inerentes a administração pública com as normas e regulamentos aplicáveis, para o alcance da eficiência na execução das atividades operacionais da entidade. Desta maneira, imprescindível se faz que as ações de controle estejam em consonância das diretrizes organizacionais instituídas nas Lei municipais, demonstrando as condutas necessárias e regulares uma melhor fiscalização na aplicação dos recursos públicos.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consultente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 17 de junho de 2021.

CRISTINA BORGES DOS SANTOS  
Assessora Jurídica