



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO
Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

PARECER JURÍDICO

Chamamento Público

REQUERENTE: Secretário de Cultura, Esporte e Turismo

ASSUNTO: Análise jurídica quanto ao controle prévio de legalidade

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO. VEDAÇÃO ELEITORAL. INOCORRÊNCIA. LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO APÓS RETIFICAÇÕES.

1. RELATÓRIO

O Secretário de Cultura, Esporte e Turismo, Guilherme Augusto de Lima, MAT 001040, encaminhou via e-mail o edital e anexos para a análise jurídica quanto ao controle prévio de legalidade do chamamento público referente ao fomento à execução de ações literárias (apoio direto a projetos literários) com recursos da política nacional Aldir Blanc de fomento à cultura – PNAB (LEI Nº 14.399/2022), cujo edital foi elaborado pela assessoria contratada para execução, avaliação e prestação de contas do recurso referente ao programa.

Juntou no e-mail nove documentos, sendo o edital e seus oito anexos.

É o relatório. Passo a opinar.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O fomento à cultura tem fundamento em diversos normativos, e deles decorre o edital em análise.

Vale ressaltar que o chamamento público não se confunde com o processo licitatório, visto ser procedimento que busca publicizar projetos ou executar atividades que tenham interesse público. Deste modo, o regime jurídico aplicável não é a Lei nº 14.133/21, todavia é possível a sua utilização principiologicamente naquilo que razoável e compatível. O regramento jurídico advém principalmente do Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura.

No presente caso, busca-se a celebração de termo de execução cultural que visa estabelecer as obrigações da Administração Pública e do agente cultural para o alcance do interesse mútuo de promover a realização de ações culturais ou apoiar espaços culturais. Assim esclarece o Decreto nº 11.453:

Art. 22. A modalidade de fomento à execução de ações culturais e a

Parecer Jurídico





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO
Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

modalidade de apoio a espaços culturais poderão ser implementadas por meio da celebração dos seguintes instrumentos:

III - termo de execução cultural, conforme os procedimentos previstos neste Decreto, para a execução de recursos de que trata a Lei nº 14.399, de 2022, e a Lei Complementar nº 195, de 2022;

§ 1º A escolha do instrumento a ser utilizado deverá ser indicada pelo gestor público no processo administrativo em que for planejada a sua celebração, conforme os objetivos pretendidos, observados os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo.

Deste modo, fica fundamentado o procedimento pelas normativas acima.

3. DA ANÁLISE QUANTO À VEDAÇÃO ELEITORAL

O art. 6º da Lei nº 14.399/22 (Lei Aldir Blanc) prevê que

Art. 6º A União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada ano, em parcela única, o valor correspondente a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no primeiro exercício subsequente ao da entrada em vigor desta Lei e nos 4 (quatro) anos seguintes.

Isso implica a realização de ações de fomento à cultura em anos eleitorais.

O art. 73, § 10º, da Lei nº 9.504, de 1997 veda

[...]a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Em análise jurídica, a ON CNU/CGU/AGU nº 02/2016¹ interpretou a abrangência do §10 do art. 73 e concluiu que

59. Também não são abrangidas pelas vedações da lei eleitoral as transferências que decorrem de um comando legal e que constituem direito subjetivo do beneficiário. Tal circunstância, ao retirar qualquer avaliação de conveniência e oportunidade pelo Poder Público, afasta o risco de uso da máquina pública em benefício de determinado candidato, não afetando, portanto, o bem jurídico protegido pela legislação eleitoral. Esse entendimento já foi, inclusive, sufragado pela CGU no Parecer nº 012/2014/DECOR/CGU/AGU

O entendimento de que a vedação não abrangia direitos subjetivos já tinha

¹ Advocacia-Geral da União. Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU (28/06/2016). Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=8770970>. Acesso em: 22 ago. 2024.





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO

Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

sido manifestado no Parecer nº 012/2014/DECOR/CGU/AGU e no Parecer nº 084/2012/DECOR/CGU/AGU. Nos dois casos, a Consultoria-Geral da União fundamentou suas conclusões na ausência de discricionariedade do poder público.

Deste modo, o fomento à execução de ações literárias (apoio direto a projetos literários), conforme estabelecido no Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023, possui a finalidade de estimular as contribuições relevantes de agentes culturais ou iniciativas culturais no contexto municipal. Este reconhecimento, não viola o §10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que veda, em ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, salvo em casos específicos.

A questão central reside na análise da natureza jurídica e da forma de concessão dos recursos financeiros, a qual se distingue substancialmente dos atos discricionários geralmente visados pela restrição normativa. Enquanto o §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 busca coibir práticas que possam desequilibrar o pleito eleitoral por meio de distribuições de benefícios que não sejam de caráter emergencial ou preexistente, a concessão de fomento cultural, por sua vez, opera sob princípios diferentes.

O primeiro deles é a natureza vinculada da concessão. A concessão do fomento cultural é regulamentada e vinculada a critérios objetivos previamente estabelecidos em lei. Ao contrário dos benefícios que podem ser distribuídos por livre escolha da Administração, os recursos culturais são concedidas com base em processos seletivos públicos e transparentes, onde os critérios são aplicados de maneira imparcial. Assim, a natureza vinculada deste procedimento elimina a possibilidade de uso arbitrário ou político da concessão.

O segundo é o direito subjetivo dos agentes culturais. O processo de concessão cultural confere um direito subjetivo aos agentes culturais que cumprem os requisitos legais. Uma vez que o agente ou a iniciativa cultural atenda aos critérios estabelecidos, a concessão deve ser concedida, o que caracteriza um ato administrativo vinculado. Este direito não se submete a caprichos ou interesses políticos, mas sim à comprovação objetiva de mérito, assegurando que o processo seja justo e impessoal.

Por fim, está a legalidade e a publicidade. O fomento cultural surge como uma consequência direta de uma legislação anterior que já define os critérios e o processo para a sua concessão. Este fomento resulta de um chamamento público, realizado por meio de concurso, o que reforça sua legitimidade e sua desvinculação de eventuais intenções eleitorais.

Portanto, conclui-se que a modalidade de concessão de execução cultural

Parecer Jurídico





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO

Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

não viola o §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. A natureza jurídica vinculada da concessão, baseada em critérios objetivos e preestabelecidos por lei, afasta qualquer possibilidade de discricionariedade por parte da Administração Pública, garantindo que a premiação se realize de forma impessoal e justa, sem influência no pleito eleitoral. Portanto, o fomento cultural se configura como uma prática legítima e compatível com o ordenamento jurídico eleitoral brasileiro.

4. FUNDAMENTAÇÃO REGULAMENTAR

De acordo com o Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura:

Art. 11. Os chamamentos públicos poderão ser:

I - de fluxo contínuo, nos casos em que for possível a celebração de instrumentos à medida que as propostas forem recebidas; ou

II - de fluxo ordinário, nos casos em que a administração pública optar pela concentração do recebimento, da análise e da seleção de propostas em período determinado.

Constato que o presente procedimento trata-se de chamamento público de fluxo ordinário.

Em continuação, dispõe o decreto:

Art. 12. As fases do chamamento público serão:

I - planejamento;

II - processamento; e

III - celebração.

Art. 13. Na fase de planejamento do chamamento público, serão realizadas as seguintes etapas:

I - preparação e prospecção;

II - proposição técnica da minuta de edital;

III - análise jurídica e verificação de adequação formal da minuta de edital; e

IV - assinatura e publicação do edital, com minuta de instrumento jurídico anexada.

Deste modo, a presente fase procedimental é a de planejamento. Os itens I e II do art. 13 já foram realizados. O item III é realizado por meio deste parecer. O item final da fase de planejamento ainda será realizado. Prosseguindo:

Parecer Jurídico





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO
Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

Art. 14 [omissis]

§ 1º Na etapa de preparação e prospecção, a elaboração da minuta de edital será realizada a partir de diálogo da administração pública com a comunidade, os Conselhos de Cultura e demais atores da sociedade civil, mediante reuniões técnicas com potenciais interessados em participar do chamamento público, sessões públicas presenciais, consultas públicas ou outras estratégias de participação social, desde que observados procedimentos que promovam transparência e assegurem a impessoalidade.

Art. 15. O edital poderá prever a busca ativa de agentes culturais integrantes de grupos vulneráveis e admitir a inscrição de suas propostas por meio da oralidade, reduzida a termo escrito pelo órgão responsável pelo chamamento público.

Considerando redações acima, recomendo a utilização de todos os meios disponíveis para a ampla divulgação do chamamento público, bem como da sua eventual alteração conforme consulta pública, incluindo, mas não se limitando a divulgação na internet, realização de sessões públicas, visitas técnicas, e contatos diretos com potenciais interessados. Essas ações visam assegurar a transparência e maximizar a participação no processo.

Caso tais ações já tenham sido feitas, deve haver a documentar nos autos.

O regulamento continua:

Art. 16. Na fase de processamento do chamamento público, serão realizadas as seguintes etapas:

I - inscrição de propostas, preferencialmente por plataforma eletrônica, com abertura de prazo de, no mínimo, cinco dias úteis;

II - análise de propostas pela Comissão de Seleção;

III - divulgação de resultado provisório, com abertura de prazo recursal de, no mínimo, três dias úteis e, se necessário, dois dias úteis para contrarrazões;

IV - recebimento e julgamento de recursos; e

V - divulgação do resultado final.

Verifico que em relação ao item I acima, o edital deu preferência para inscrições em meio físico. Assim dispõe o item 4.1 do edital:

A documentação do agente cultural **deverá ser protocolada por meio físico e entregue na Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo**, em um envelope endereçado à Comissão de Seleção, Monitoramento, Avaliação e Fiscalização. O endereço para entrega é: Rua Cel. João F. Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000.

Deste modo, em observância à Lei nº 14.903/24, que dispõe sobre o

Parecer Jurídico





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO

Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

estabelecimento do marco regulatório do fomento à cultura, recomendo que a inscrição de propostas, seja feita preferencialmente por plataforma eletrônica.

Em relação ao prazo de inscrição, verifico segundo cronograma (item 13 do edital) que é suficiente.

A análise de propostas será realizada pela comissão de Seleção, Monitoramento, Avaliação e Fiscalização, conforme previsto no edital.

Em relação ao prazo de recurso, verifico segundo cronograma (item 13 do edital) que o prazo é adequado. Contudo, chamo atenção e recomendo a verificação quanto à "publicação da análise de recursos" se dar em dia que não há expediente (12/10/2024 - sábado).

Verifico também que a data de início da análise de seleção dos inscritos está equivocada. Recomendo correção.

Verifico que a vedação ao nepotismo foi tratada no edital e que os procedimentos relativos à modalidade de fomento à execução de ações culturais foram corretamente descritos no termo de execução cultural.

Em relação às cotas, sugiro a conferência quanto ao quantitativo de acordo com o art. 6º da Instrução Normativa MINC nº 10, de 28 de dezembro de 2023,

Art. 6º Ficam garantidas cotas em todos os editais de fomento realizados com recursos da Lei nº 14.399, de 2022, de no mínimo:

I - vinte e cinco por cento das vagas para pessoas negras (pretas ou pardas);

II - dez por cento das vagas para pessoas indígenas; e

III - cinco por cento para pessoas com deficiência.

Entendo que o Item 6.4 do edital deve constar de expressão para que a acessibilidade seja naquilo que compatível com o objeto.

Diante da existência de apenas uma categoria e duas vagas, sugiro que o item 8 não contenham referência a "categorias".

Por fim, recomendo que seja colocado o número do chamamento público assim que disponível e que haja a indicação das informações sobre origem do recurso, no item 2.3 do edital.

5. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Diante das considerações apresentadas, concluo recomendando:

Parecer Jurídico





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO

Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

- a) A justificativa quanto a escolha do instrumento utilizado - termo de execução cultural (§ 1º do art. 22 do Decreto nº 11.453/23);
- b) A utilização de todos os meios disponíveis para a ampla divulgação do chamamento público, bem como da sua eventual alteração conforme consulta pública, incluindo, mas não se limitando a divulgação na internet, realização de sessões públicas, visitas técnicas, e contatos diretos com potenciais interessados, ações visam assegurar a transparência e maximizar a participação no processo;
- c) Que a inscrição de propostas, seja feita preferencialmente por plataforma eletrônica, nos termos do Art. 9º, I, da Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024;
- d) A verificação quanto à data da publicação da análise de recursos (12/10/2024 - sábado);
- e) A verificação quanto à data da publicação da análise de seleção dos inscritos (30/10/2024);
- f) A inclusão no edital que o agente cultural será o responsável exclusivo pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos (§ 2º do art. 26 do Decreto nº 11.453/23);
- g) A inclusão no edital que as escolhas de equipe de trabalho e de fornecedores serão de responsabilidade do agente cultural (§ 3º do art. 26 do Decreto nº 11.453/23);
- h) A inclusão no edital que a documentação relativa à execução do objeto e à execução financeira será mantida pelo beneficiário pelo prazo de cinco anos, contado do fim da vigência do instrumento (§ 3º do art. 29 do Decreto nº 11.453/23);
- i) A inclusão no edital da vedação da exigência documentos de habitação na inscrição (§ 1º do art. 19 do Decreto nº 11.453/23);
- j) Verificação quanto ao Item 6.4 do edital sobre a compatibilidade com o objeto.
- k) Que o item 8 não contenha referência a "categorias", diante da existência de apenas uma categoria e duas vagas;
- l) Em relação às cotas, sugiro a conferência quanto ao quantitativo de acordo com o art. 6º da Instrução Normativa MINC nº 10, de 28 de dezembro de 2023 (há referência no edital e no anexo I);
- m) Que seja colocado o número do chamamento público assim que disponível e que haja a indicação das informações sobre origem do recurso, no item 2.3 do edital;

Após a seleção, o plano de trabalho deverá ser anexado ao termo de execução cultural celebrado (Art. 24. do Decreto nº 11.453/23).

Deste modo, sou pela aprovação desde que os critérios de seleção sejam rigorosamente observados e que haja plena publicidade dos atos

Parecer Jurídico





PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA UNIÃO
Rua Cel. João Ferreira Barbosa, 46 - Centro - CEP 37855-000

procedimentais, especialmente os de chamadas pública

É o parecer, *smj*.

São Pedro da União, 27 de agosto de 2024.

Samuel Figueiredo Santos
Procurador do Município
OAB/MG 209.483 | MAT 1039

Parecer Jurídico

