



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 530/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.025557/2017-60
INTERESSADO: DLLLB/MINC
ASSUNTO: Edital de Prêmio “Vivaleitura” 9ª edição

I. Minuta do Edital de Prêmio “Vivaleitura” - 9ª edição. II. Necessidade de fundamentação técnica adicional e ajustes na minuta.

1. Por meio do Documento SEI 0391031, o Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas – DLLLB/MinC solicita a esta Consultoria manifestação e análise sobre a minuta de Edital de Prêmio “Vivaleitura” – 9ª edição, que visa à premiação para o primeiro classificado em quatro categorias: 1) Biblioteca Viva; 2) Escola Promotora de Leitura; 3) Território da Leitura; e 4) Cidadão Promotor de Leitura. Em cada categoria, os vencedores receberão um prêmio no valor de R\$ 25.000,00.
2. Além da minuta de Edital (0391030), consta dos autos a Nota Técnica n. 35/2017-DLLLB/SCDC (0391031), que apresenta o contexto em que o lançamento do Edital se insere e relata as alterações com relação à versão anterior do certame.
3. Feito este breve relatório, passo à análise da matéria, lembrando que esta se dá nos termos do art. 7º, do Anexo I, do Decreto nº 8837/2016, e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, abstraídas as questões de ordem técnica, operacional, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão desta Consultoria Jurídica.
4. Observo que o objeto do edital aparentemente está em sintonia com a Constituição Federal, eis que dá concretude ao dever de garantia do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e de apoio e incentivo da valorização e difusão das manifestações culturais (art. 215).
5. Dito isso, ressalto que o processo público de seleção (também denominado chamamento público) é materializado por meio de um “**edital**”, que é instrumento jurídico proveniente do direito administrativo, pelo qual a Administração Pública leva ao conhecimento público determinado certame, fixando as condições de sua realização e convocando os interessados para apresentação de suas propostas/projetos.
6. Na qualidade de ato administrativo, o Edital deve observar os princípios atinentes à administração pública descritos no art. 37, da Constituição Federal, e o disposto na Lei nº 8.666/1993, naquilo que lhe for pertinente. Assim, os editais devem submeter-se aos princípios constantes no art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, que assim estabelece:

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

7. Nesse mesmo sentido, aliás, dispõe a Portaria/MinC nº 29, de 21 de maio de 2009, que disciplina a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura e, portanto, de aplicação obrigatória no presente caso. O art. 1º do Anexo à referida Portaria estabelece que as seleções públicas de projetos e iniciativas culturais serão regidas pelos **princípios da transparência; isonomia; legalidade; moralidade; impessoalidade; publicidade; eficiência; equilíbrio na distribuição regional dos recursos; e acesso à inscrição.**

8. Além dos princípios supramencionados, um processo público de seleção deverá observar, com fulcro no princípio da legalidade, as disposições insertas no art. 40, da Lei nº 8.666/1993 (que contempla os requisitos de um edital), no que couber.

9. Passando ao Edital cuja análise foi solicitada no âmbito do processo em tela, observo que o Prêmio Viva Leitura é uma das linhas de ação do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL, que encontra fundamento na Lei n. 10.753/2003 (que institui a Política Nacional do Livro) e no Decreto n. 7599/2011 (que dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL). De acordo com o art. 11 do Decreto n. 7599/2011:

Art. 11. O Prêmio Viva Leitura integra o PNLL e tem como objetivo estimular, fomentar e reconhecer as melhores experiências que promovam a leitura.

Parágrafo único. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Cultura e da Educação disporá sobre as regras e o funcionamento do Prêmio Viva Leitura.

10. O ato conjunto a que se refere o Parágrafo único, recém transcrito, que dispõe sobre as regras e o funcionamento do Prêmio Viva Leitura, é a Portaria Interministerial/MinC/MEC nº 4, de 22 de outubro de 2014, que, em seu art. 1º, dispõe:

Art. 1º - O Prêmio VIVALEITURA, de que trata o art. 11 do Decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011, será realizado em caráter anual, como forma de estimular e fomentar a leitura e a formação educacional, bem como o reconhecimento às melhores experiências de promoção de leitura no país.

§ 1º - O Prêmio VIVALEITURA será realizado pelos Ministérios da Cultura - MinC e da Educação MEC, por meio de edital, de forma:

I - direta, conjunta ou individualmente; ou

II - indireta, por meio de contrato, convênio, acordo ou outro instrumento congênere, com instituições públicas, privadas ou com organismos internacionais de reconhecida atuação, capacidade e experiência na área.

(...)

11. Portanto, o dispositivo recém-transcrito determina que o Edital poderá ser lançado individualmente pelo Ministério da Cultura, não havendo necessidade de publicação conjunta com o Ministério da Educação.

12. No entanto, o art. 3º da Portaria Interministerial/MinC/MEC nº 4/2014 cria o “Comitê Gestor do Prêmio VivaLeitura” e atribui a este a incumbência de elaborar e aprovar os editais e planos anuais de trabalho do Prêmio. **Portanto, o Edital em tela deve ser aprovado pelo Comitê Gestor previamente à sua publicação.**

13. Ressalto que incumbe ao órgão gestor a fundamentação e motivação técnica do certame, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em questões técnicas, operacionais e de conveniência e oportunidade, alheias ao Direito, conforme mencionado acima. Nesse sentido, foi elaborada a Nota Técnica n. 35/2017-DLLL/SCDC (0391031), que indica o contexto em que o Edital se insere, **mas não apresenta a justificativa para os valores estipulados e o diagnóstico da demanda,**

o que deve ser providenciado, conforme determina o art. 2º, incisos I e II, do Anexo à Portaria/MinC n. 29/2009.

14. Conforme se depreende da Nota Técnica acima mencionada, “*tradicionalmente a Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), junto ao MEC providenciam os recursos necessários ao pagamento da premiação, conforme consta na última edição realizada. Para a 9ª edição pretende-se repetir o pagamento, conforme previsão do item 7 da minuta do Edital 0391030, realizado via Cooperação Técnica MEC/OEI no montante de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), por apresentar vantagem relativa a incidência de imposto sobre o pagamento do prêmio. Sendo o recurso previsto pelo Ministério da Cultura destinado a cobertura dos demais gastos relativos à premiação*”. Ou seja, aparentemente, de acordo com a manifestação técnica, **os recursos para pagamento dos prêmios não sairiam do orçamento deste Ministério. No entanto, a minuta de Edital (item 7) menciona também recursos do Ministério da Cultura, em discrepância com o que consta da Nota Técnica, devendo ser esclarecida a questão previamente a uma manifestação conclusiva por esta Consultoria.**

15. Ressalto que não foram juntados aos autos os comprovantes de disponibilidade de recursos e ou o instrumento que estabelece a cooperação entre as partes envolvidas, o que inviabiliza manifestação jurídica prévia sobre a questão.

16. **Caso os recursos não pertençam a esta Pasta, não está claro o motivo pelo qual o Edital será lançado pelo MinC, o que recomendo seja esclarecido e, eventualmente, reencaminhado para análise desta Consultoria Jurídica, caso se entenda necessário.**

17. **Caso os recursos sejam oriundos do orçamento do MinC, vale lembrar que o art. 17 da Lei n. 10753/2003 (que institui a Política Nacional do Livro) estabelece que “a inserção de rubrica orçamentária pelo Poder Executivo para financiamento da modernização e expansão do sistema bibliotecário e de programas de incentivo à leitura será feita por meio do Fundo Nacional de Cultura”.** Por outro lado, trago à baila o entendimento exposto por esta Consultoria Jurídica (no âmbito do Parecer n. 270/2017 – SEI 0313169 - entre outros de lavra do Sr. Consultor Jurídico), o qual aduz que apenas na [Lei nº 8.313/1991](#) há autorização para transferências correntes do Ministério da Cultura a pessoas físicas e empresas, não havendo tal possibilidade com recursos da Administração Direta.

18. Portanto, como o Edital em tela somente aceita inscrições de pessoas físicas (em nome próprio ou representando bibliotecas públicas ou comunitárias, escolas públicas ou “entidades da sociedade civil”), **impõe-se ao órgão consulente avaliar a oportunidade e conveniência de adequar o edital apresentado em seu público-alvo ou em seus recursos orçamentários, com vistas a atender à legislação em vigor sem descaracterizar a motivação do ato.** Tal adequação pode se dar, alternativamente: (i) pela indicação de público-alvo compatível com a fonte orçamentária, isto é, pessoas jurídicas sem fins lucrativos ou entes públicos; ou (ii) pela transferência dos recursos para o Fundo Nacional de Cultura (desde que demonstrada a aderência da proposta a um dos objetivos descritos no art. 3º da Lei n. 8313/91).

19. Quanto aos valores dos prêmios, observo que **a soma dos quatro prêmios previstos no Edital (R\$ 25.000,00 cada) é inferior ao valor total estabelecido (R\$ 140.000,00, de acordo com a Nota Técnica, e R\$ 260.000,00, de acordo com a minuta de Edital), o que também deve ser esclarecido e retificado em ambos os documentos. Caso haja custos administrativos, estes deverão ser indicados, conforme determina o art. 6º da Portaria/MinC n. 29/2009.**

20. Ressalto, ainda, que, como o edital somente admite a inscrição por pessoas físicas, a retenção do imposto de renda na fonte é obrigatória, conforme já exposto por esta Consultoria em diversas oportunidades, entre elas o Parecer nº 455/2010-CONJUR/MinC (o que não ocorreria no caso de prêmios pagos a pessoas jurídicas, que devem declarar os valores recebidos em suas declarações anuais, de acordo com a legislação específica incidente). **Nesse sentido, caso se pretenda manter as**

peças físicas como público-alvo do Edital, recomendo a inserção de alerta aos interessados a respeito da retenção do imposto sobre o valor total do prêmio, conforme a redação constante do item 34 da minuta anexa.

21. Observo, ainda, que o Edital menciona, em seu item 4, o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), **mas não está claro em que consistirá esse apoio e o instrumento que o formaliza, o que deve ser também esclarecido pelo órgão consulente.**

22. Dito isso, entendo pertinente fazer algumas considerações de ordem jurídico-formal sobre a minuta, lembrando que, muito embora não seja necessário mencionar no Edital todas as regras previstas na Portaria/MinC n. 29/2009, estas devem ser observadas durante todo o processo seletivo. Nesse sentido, recomendo o que se segue:

a) No **item 11**, deve ser respeitado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a que se refere o art. 22, § 4º, da Lei n. 8666/93, considerando, ainda, o disposto no art. 18 da Portaria/MinC n. 29/2009.

b) No **item 13** falta clareza a respeito dos projetos que podem se inscrever, ou seja, o lapso temporal admitido pelo Edital. Recomendo que o item seja revisto para indicar claramente os projetos aptos à inscrição, além de esclarecer de que tratam os “indicadores de resultados” mencionados no item. Por outro lado, parece haver uma contradição entre este item, no que diz respeito aos projetos já encerrados, e o item 41, que recomenda a aplicação no próprio projeto, o que deve ser revisto e esclarecido.

c) No **item 15** e no **Anexo I**, recomendo que se exija a identificação dos demais participantes da iniciativa (e não só quantificação) e a concordância formal destes.

d) O **item 19** deve refletir, no mínimo, o disposto no art. 11 da Portaria n. 29/2009, sem prejuízo da ampliação do leque de impedimentos, mediante justificativa, caso a restrição seja necessária ao resguardo do princípio da impessoalidade. Ressalto, ainda, que o parágrafo único do art. 11 exige que o proponente apresente declaração negando a ocorrência das hipóteses mencionadas no *caput*, como parte da documentação complementar. Nesse sentido, o **Anexo I** do Edital deve refletir todos os impedimentos previstos no Edital.

e) Sugiro que conste como Anexo da minuta o formulário mencionado no **item 26.1** do Edital.

f) Por tratar-se de questão de índole técnica, incumbe ao órgão consulente garantir que os critérios e parâmetros mencionados no **item 30** são objetivos, transparentes e isonômicos, atendendo ao disposto no art. 28, §1º, do Anexo à Portaria/MinC n. 29/2009. Nesse sentido, recomendo a leitura do Relatório de Auditoria 201217267, da Controladoria-Geral da União – CGU/PR, que, além de manifestar-se sobre a subjetividade dos critérios e pontuação estabelecidos em Edital deste Ministério, traz recomendações aplicáveis ao caso em análise. Tendo em vista as recomendações do referido Relatório, temos sugerido aos órgãos gestores de Editais no âmbito deste Ministério:

I – a criação de indicadores que possam ser relacionados a critérios mensuráveis, aos quais se atribuirá pontuação específica, objetivamente quantificável (ou, alternativamente, fundamentar tecnicamente a escolha dos critérios indicados);

II – a revisão de conceitos que possam indicar um grau de subjetividade tendente a propiciar decisões arbitrárias por parte da Comissão de Avaliação e Seleção, fragilizando o resultado da seleção (recomendo que o órgão consulente exponha e fundamente seu ponto de vista sobre a objetividade de cada um dos critérios).

Observo que o item 30 do Edital em tela não apresenta propriamente critérios, mas apenas quesitos a serem analisados. A faixa de pontuação apresenta-se arbitrária pois baseia-se em

uma discricionariedade absoluta da comissão, sem vinculação a critérios objetivos ou indicadores que permitam medir o grau de atingimento dos quesitos apresentados.

g) O **item 38** aparentemente carece de objetividade ao deixar “a critério da Comissão de Seleção” a não premiação de uma ou mais categorias, devendo ser também revisto.

h) Os **itens 34 (b) e 39** devem ser revistos em consonância com o art. 2º do Decreto n. 9094/2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

i) Quanto à Comissão de Seleção indicada no **item 32 e seguintes**, deve ser observado o disposto nos art. 22 a 27 da Portaria/MinC n. 29/2009, operando-se a revisão do Edital nesse sentido.

j) Finalmente, recomendo a revisão geral da minuta, sob os aspectos ortográficos, de formatação, numeração e clareza do texto, levando em consideração as observações, correções e ajustes destacados no documento anexo, mas não se restringindo a estes. As sugestões de estilo poderão ser aproveitadas ou não pela área técnica, a seu critério.

23. Após atendimento às recomendações acima expostas, com relação à fundamentação do ato e à minuta, os autos poderão retornar a esta Consultoria para análise conclusiva.

À consideração superior.

Brasília, 3 de outubro de 2017.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**, em 03/10/2017, às 11:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0393365** e o código CRC **C48E88C0**.