



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00177/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.024699/2017-18**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE ECONOMIA DA CULTURA - SEC/MINC**

**ASSUNTOS:** Edital de Negócios - MICSUL - 2018

EMENTA: I. Minuta de Edital de Negócios - MICSUL - 2018. II. Alterações na minuta anteriormente analisada. III. Complementação da análise jurídica.

### **I. RELATÓRIO.**

1. Tratam os autos de minuta do “Edital de Negócios - MICSUL – 2018”, a ser lançado por este Ministério (representado pela Secretaria da Economia da Cultura) com o apoio da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), tendo por objeto o apoio à participação de empreendedores culturais nas rodadas de negócios e demais atividades da terceira edição do **Mercado de Indústrias Culturais do Sul - Micsul 2018**, evento que decorre de compromisso internacional assumido por este Ministério em âmbito regional em 2014.

2. Esta Consultoria manifestou-se oportunamente sobre a proposta por meio do Parecer n. 518/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (0390358), que analisou juridicamente os autos e recomendou a revisão da minuta e aprimoramento da fundamentação técnica, *especialmente no que diz respeito às justificativas para os valores estipulados e o diagnóstico da demanda e à objetividade dos critérios de seleção*.

3. Após a referida análise jurídica, o processo foi transferido para a Secretaria de Economia da Cultura - SEC e foram juntadas aos autos a Nota Técnica n. 9/2017 DEP/SEC (0399200) e nova minuta de Edital (0399364), com o objetivo de atender às recomendações contidas no Parecer jurídico.

4. Posteriormente, a minuta de Edital sofreu alterações (referentes à data do evento, à origem dos recursos necessários à execução do Edital, ao valor total dos recursos a serem repassados em decorrência do certame, e à autoridade responsável pela publicação do Edital) as quais foram justificadas pela SEC por meio das Notas Técnicas n. 4/2018 (0533482) e n. 5/2018 CGPNM/DSI/SEC (0548002), tendo sido também juntadas aos autos nova minuta de Edital (0548113) e a comprovação de disponibilidade orçamentária para a realização do certame (0543770).

5. Assim, os autos foram encaminhados novamente a esta Consultoria para análise e manifestação sobre as alterações propostas.

### **II. FUNDAMENTAÇÃO**

6. Feito este breve relatório, passo à análise da consulta, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

7. Ressalto que esta Consultoria cumpriu sua missão institucional referente à análise jurídica da minuta de Edital por meio da manifestação mencionada no Parecer n. 518/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (0390358), que recomendou ajustes na minuta e aprimoramento da fundamentação técnica.

8. Observo, ainda, que a justificativa do ato e dos critérios de seleção é atribuição técnica que foge às competências desta Consultoria, e que as manifestações deste órgão apresentam natureza meramente opinativa e,

por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada desta Consultoria Jurídica. Portanto, não cabe nova avaliação sobre os aspectos já analisados, salvo se subsistir dúvida ou discordância sobre questão jurídica (o que não foi o caso).

9. Efetivamente, a análise e atendimento das recomendações lançadas são atribuições de natureza técnica, motivo pelo qual seguiram-se diligências e justificativas adicionais do órgão consulente, no intuito de atender às nossas recomendações, na forma da Nota Técnica n. 9/2017 DEP/SEC (0399200) e da nova minuta de Edital (0399364), com o objetivo de atender às recomendações do Parecer jurídico.

10. Nesse sentido, observo que o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU recomenda que os Órgãos Consultivos evitem posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, ressaltando que **“a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”**. Portanto, não nos cabe avaliar novamente os quesitos técnicos cujo aprimoramento foi sugerido no primeiro parecer.

11. Quanto às alterações propostas posteriormente à primeira análise jurídica (data do evento, origem e valor total dos recursos, e autoridade responsável pela publicação do Edital), observo o que se segue.

11.1. Quanto à **alteração da data do evento**, muito embora não constem dos autos as respectivas justificativas técnicas, não vislumbramos óbices jurídicos à sua implementação.

11.2. O Edital será executado com recursos da Administração Direta e não mais com recursos do Fundo Nacional de Cultura, regulado pela Lei n. 8.313/93, conforme constava da primeira minuta. A nova origem foi justificada pela SEC por meio da Nota Técnica n. 4/2018 CGPNM/DSI/SEC (0533482), que indicou a aderência do certame às competências deste Ministério e da SEC, bem como aos princípios, objetivos, estratégias e ações previstos na Lei n. 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura.

11.2.1. A este respeito, cumpre esclarecer que um concurso típico da Lei n. 8.666/1993 visa a celebração de um “contrato” definido pela Lei como *“todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”* (art. 2º, parágrafo único). Já o concurso, no âmbito da Lei n. 8.666/93, visa a celebração de um instrumento que estabelece obrigações recíprocas relacionadas à prestação de serviço técnico profissional especializado, mais especificamente um “trabalho técnico, científico ou artístico”, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (conforme art. 13, § 1º e art. 22, § 4º). Com efeito, **este não parece ser o caso em análise, não se lhe aplicando, portanto, o disposto na Lei de Licitações**.

11.2.2. Trata-se, de fato, de apoio a atividades que se coadunam às competências deste Ministério e com os princípios, objetivos, estratégias e ações previstos na Lei n. 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, conforme assegura a SEC em sua Nota Técnica n. 4/2018 CGPNM/DSI/SEC (0533482). Assim, **considerando a inexistência de ato normativo específico que regule o certame, o edital em análise deve observar os princípios atinentes à administração pública descritos no art. 37, da Constituição Federal de 1988 e, por analogia, o disposto na Lei nº 8.666/1993, naquilo que lhe for pertinente**.

11.2.3. Quanto à disponibilidade orçamentária para execução do certame, a Coordenação de Orçamento - COORC/CGPOF/SPOA/SE manifestou-se por meio do Despacho n. 0543774/2018, que informou que *“foi efetuada a descentralização orçamentária para a Unidade Gestora 420030 - SEC/MINC, mediante Nota de Crédito nº 277, (0543770), no valor de R\$ 386.380,30 (trezentos e oitenta e seis mil, trezentos e oitenta reais), no Programa de Trabalho da Administração Direta - 13.392.2027.20ZF.0000 - PROMOÇÃO E INSERÇÃO DA CULTURA BRASILEIRA NO EXTERIOR - NACIONAL, PTRES 110131”*. **Recomendo, adicionalmente, que a SPOA manifeste-se sobre a adequação da ação às leis orçamentárias (PPA, LOA, etc), neste e nos demais processos que tratem de propostas de uso de recursos públicos, por ocasião da indicação de disponibilidade orçamentária**.

11.3. Quanto ao **acréscimo de recursos** ao valor total do edital, observo que este foi justificado pela Nota Técnica n. 5/2018 CGPNM/DSI/SEC (0548002), segundo a qual *“conforme o item 3.1 do chamamento público, com o intuito de abranger residentes no exterior; sejam brasileiros sejam estrangeiros inscritos no Cadastro de Pessoa Física (CPF), foram previstos valores de apoio conforme a origem do proponente (Selecionados do exterior na América Latina e de fora da América Latina). Por conta desse acréscimo, o valor máximo destinado para o chamamento público passou de R\$ 333.180,00 (trezentos e trinta e três mil, cento e oitenta reais) para R\$ 386.380,30 (trezentos e oitenta e seis mil, trezentos e oitenta reais). A memória de cálculo (SEI 0393982) já refletia essa alteração, porém ela não havia sido descrita na Nota Técnica 9 (SEI 0399200)”*. Observo que a comprovação de disponibilidade orçamentária juntada aos autos (0543770) já menciona o novo valor total previsto.

11.4. Quanto à autoridade indicada como responsável (o Secretário de Economia da Cultura), observo que a Nota Técnica n. 4/2018 CGPNM/DSI/SEC (0533482) menciona as competências da SEC relacionadas ao certame.

12. Além das alterações realizadas sobre a primeira minuta, tendo em vista o Edital não foi publicado em 2017, conforme previsto inicialmente, **observo que o certame será realizado em ano eleitoral**. Nesse

sentido, ressalto que a **Lei n. 9.504/1997 veda a transferência de recursos a pessoa física ou entidade privada quando se configure distribuição gratuita de bens ou valores, nos termos do art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997**. Nesse particular, no entanto, especificamente em relação a repasses na área da cultura, esporte e turismo, há importante precedente do TSE, que exclui a incidência dessa vedação, vazado nos seguintes termos:

*“A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei n° 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições”*. (TSE, REspe nº 282.675, Acórdão de 24/04/2012, relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira)

12.1. Por outro lado, faço menção à observação constante à fl. 46 da Cartilha da AGU de **Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais nas eleições de 2018** que, muito embora não mencione pessoas físicas, inspira-se em princípios também aplicáveis a estas:

*OBSERVAÇÃO - transferências para entidades privadas: a autorização de repasse de recursos a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFL), aí compreendidas as Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras entidades do terceiro setor, embora não sejam vedadas (cf. TSE, ARCL nº 266, Acórdão de 09/12/2004, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; e REspe nº 16.040, Acórdão de 11/11/1999, relator Ministro Walter Ramos da Costa Porto), comporta a verificação prévia, caso a caso, se a transferência de recursos não afeta a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de poder ser considerada ilícita, o que sujeitaria o ato administrativo e o agente público às sanções prescritas no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.*

12.2. Assim, **recomendo atenção a qualquer conduta que possa afetar a igualdade entre os candidatos, seja durante a fase de seleção, seja na divulgação das ações derivadas do Edital**, tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 64, de 1990 e na Lei n. 9504/1997.

12.3. Ainda tendo em vista as restrições relativas ao ano eleitoral, **recomendo que as peças de divulgação decorrentes do Edital observem a Instrução Normativa a ser publicada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República** disciplinando a publicidade do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal em ano eleitoral e demais normas em vigor e esse respeito, devendo tal recomendação refletir-se no Edital (provavelmente em seu item 15).

13. Recomendo, ademais, nova revisão geral da minuta, sob os aspectos ortográficos, de formatação, numeração e clareza do texto, levando-se em consideração as seguintes sugestões e recomendações de índole formal (mas não se restringindo a estas):

- a) no item 1.5, recomendo indicar expressamente que o Edital é direcionado a pessoas físicas;
- b) no item 4.1/a, nos Anexos I e II (item 2.5), no Anexo V (itens 2 e 13), e Anexo IX, as datas mencionadas devem ser atualizadas;
- c) nos itens 4.1.4 e 4.2.1, recomendo acrescentar a palavra “residentes” a todas as categorias;
- d) sugiro unificar os itens 1.5, 6.1 e 8.1 a fim de conferir maior clareza ao texto;
- e) no item 10.2.2/a, recomendo esclarecer se no vídeo mencionado o próprio requerente deve figurar (considerando o disposto no item 1.1/c/iv, do Anexo IV, parece importante evidenciar que o próprio requerente deve aparecer no vídeo, o que não está claro na leitura isolada do item 10.2.2);
- f) sugiro realocar ou excluir do texto os item 10.2.3 do Edital e item 1.4 do Anexo IV, já que estes não fazem sentido como regra, mas apenas como justificativa;
- g) o item 12.1.1 deve mencionar que “os especialistas serão indicados” (no plural), já que o Edital prevê um especialista por setor;
- h) no item 12.4 recomendo esclarecer se os representantes nele mencionados incluem também os especialistas convidados;
- i) para efeitos de clareza, recomendo a unificação dos itens 4.3 e 14.2.1;
- j) no Anexo V sugiro que se reveja a referência ao MDIC (caso a referência esteja correta, recomendo juntar aos autos o instrumento que fundamenta a participação do MDIC no certame).

14. Por fim, ressalto que ainda não foram juntados aos autos os instrumentos que formalizaram as parcerias deste Ministério com a Apex e o Sebrae, motivo pelo qual a adequação entre estas e a proposta de Edital em tela não foi avaliada por esta Consultoria. Caso haja dúvidas a este respeito, recomendo que os autos sejam instruídos com os documentos necessários à análise jurídica da questão a ser suscitada.

### III. CONCLUSÃO

15. Pelo exposto, concluo que não se verificam óbices à publicação da minuta de Edital submetida à análise desta Consultoria Jurídica, desde que observadas as recomendações expostas acima, em especial nos itens 11 a 13.

16. Sendo o que tínhamos a considerar sobre o objeto da presente consulta, solicito o encaminhamento dos autos **à consideração superior**.

Brasília, 12 de abril de 2018.

**DANIELA GUIMARÃES GOULART**  
**Advogada da União**  
**Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400024699201718 e da chave de acesso a15a9f7b

---

Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARAES GOULART, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 121495285 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARAES GOULART. Data e Hora: 12-04-2018 18:24. Número de Série: 13887376. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---