



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/DECOR/CGU
PARECER n. 00019/2023/CNDE/CGU/AGU

NUP: 01400.016182/2023-95

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUMENTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS
CGITJ/DAT/SCC/GM/MINC**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: CONSULTA DA CONJUR/MINC SOBRE O ALCANCE DA ON CNU/CGU/AGU nº 02/2016. A VEDAÇÃO DO § 10 DO ART. 73 DA LEI 9.504/97 NÃO ABRANGE A CONCESSÃO DE PREMIAÇÕES CULTURAIS: MODALIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. SELEÇÃO PÚBLICA REGIDA POR EDITAL COM CRITÉRIOS OBJETIVOS.

1. CONSULTA

1. A partir da Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 02 de 28 de junho de 2016, que concluiu que a vedação prevista no art. 73, §10 da Lei nº 9.504/97 não alcança atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário, a Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura - CONJUR/MINC perguntou à Câmara Nacional de Direito Eleitoral - CNDE:

"... se a concessão de premiação cultural, a despeito de sua natureza jurídica de doação sem encargo, mas sujeita a um prévio chamamento público, com requisitos pre-estabelecidos, encontra-se abrangida pelo disposto na ON CNU/CGU/AGU n 002/2016, no sentido de que a vedação de que trata o art. 73, § 10º, da Lei n. 9.504, de 1997, não alcança atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário – e, portanto, não sujeita ao defeso eleitoral referido."

2. Entrei em contato com a Consultora Jurídica do MINC para oportunizar a apresentação de outros argumentos relacionados à consulta, porém fui informado que não era necessário.

2. COMPETÊNCIA DA CNDE PARA ATUALIZAR E REVISAR ORIENTAÇÕES NORMATIVAS

3. O inciso IV do art. 2º da Portaria nº 03 de 14 de junho de 2019 prevê que "*Observado o seu âmbito temático de atuação, incumbe às Câmaras Nacionais: IV - realizar, de ofício ou por provocação, a revisão e atualização das manifestações, manuais, enunciados, orientações normativas, modelos, listas de verificação e demais documentos;*".

4. O objeto da consulta está relacionado com a abrangência da Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 02 de 28 de junho de 2016. Considerando que a Orientação foi emitida pela Câmara Nacional de Uniformização do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU, entendo que esta Câmara especializada tem competência para analisar questionamento sobre seu alcance.

3. ANÁLISE

5. 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.*".

6. A ON CNU/CGU/AGU nº 02/2016 interpretou a abrangência do §10 do art. 73 e concluiu que "*...não são abrangidas pelas vedações da lei eleitoral as transferências que decorrem de um comando legal e que constituem direito subjetivo do beneficiário.*". A CNU considerou que a "*...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.*".

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

8. A concessão de premiações mediante seleções públicas não foi considerada na análise que resultou na ON CNU/CGU/AGU nº 02/2016. Porém, entendo que também não deve ser abrangida pela vedação eleitoral prevista no § 10 do art. 73.

9. Segundo o art. 41 do Decreto nº 11.453/2023 (norma que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura) a concessão de premiação cultural deve ser precedida de chamamento público regido por edital: "*(...) § 1º A inscrição de candidato em chamamento público de premiação cultural poderá ser realizada pelo próprio interessado ou por terceiro que o indicar. § 2º O edital de chamamento público conterá seção informativa sobre incidência tributária, conforme legislação aplicável no ente federativo.*".

10. A discricionariedade do ato administrativo se limita à escolha do momento do chamamento público e dos seus critérios. Uma vez deflagrada a seleção, a concessão do prêmio tem natureza de ato administrativo vinculado e gera direito subjetivo ao vencedor, assim como ocorre em outras modalidades de concursos públicos: "*concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;*" (Art. 6º XXXIX da Lei nº 14.133/22).

11. Os chamamentos, usualmente, são compostos por duas etapas de seleção: habilitação, com análise de documentos dos candidatos; e avaliação, fase em que uma comissão atribui pontuação aos projetos apresentados ou trajetórias artísticas, a partir dos critérios objetivos previamente definidos. À título de exemplo:

EDITAL Nº 08/2023, lançado pela Fundação Palmares (https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/SEI_0275795_Edital_081.pdf);

EDITAL Nº 25/2021, lançado pela Secretaria de Cultura do DF (<https://www.cultura.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/Edital-n%C2%B0-25.2021-normativo-DODF.pdf>);

EDITAL BRÁULIO DE CASTRO - PRÊMIO DE CRIATIVIDADE LEI ALDIR BLANC, lançado pela Prefeitura de Recife-PE (https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/edital_braulio_de_castro_-_retificado.pdf)

12. As seleções possuem parâmetros objetivos a serem seguidos. Quando conduzidas adequadamente, garantem a imprevisibilidade do resultado.

13. O Tribunal Superior Eleitoral, quando analisa alegações de violação do art. 73, §10, situa a discussão no âmbito da distribuição difusa de bens a uma coletividade de pessoas, sem processo seletivo prévio:

Doação de imóveis sem autorização legal específica (TSE AI nº 24771 Acórdão CASTELÂNDIA - GO Relator(a): Min. Edson Fachin Julgamento: 15/08/2019 Publicação: 20/09/2019);

Distribuição de materiais de construção (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar 060045424/PB, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 09/03/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-56, data 31/03/2023);

Distribuição de cestas básicas (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 29410/RS, Relator(a) Min. Og Fernandes, Acórdão de 11/06/2019, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 21/08/2019); **Distribuição de tablets aos alunos da rede pública de ensino** (REspe 55547, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Acórdão de 04/08/2015)

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

15. A previsão legal de que a União repassará recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em anos subsequentes implica, inevitavelmente, na realização de ações de fomento à cultura em anos eleitorais. O legislador escolheu essa dinâmica de implementação da política pública. Interpretação extensiva do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97 anularia parte significativa da recuperação do setor.

16. Segundo a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

[...]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.".

4. VOTO SER SUBMETIDO À CNDE

17. A concessão de premiações não equivale à distribuição gratuita de valores prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, desde que precedida de seleção pública regida por edital com previsão de critérios objetivos.

18. Sugiro a inclusão do entendimento na Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições.

Brasília, 6 de dezembro de 2023.

DANILO BARBOSA DE SANT'ANNA
ADVOGADO DA UNIÃO
Relator

De acordo com o voto do relator.

Brasília, 6 de dezembro de 2023.

DANIEL SILVA PASSOS

Advogado da União

DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES

Advogada da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE

Advogada da União

JOSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO

Advogado da União

MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA

Advogada da União

RAFAEL ROSSI DO VALLE

Advogado da União

RENATO DO REGO VALENÇA

Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400016182202395 e da chave de acesso 393a12a1

Documento assinado eletronicamente por DANIEL SILVA PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL SILVA PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 16:00. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por DANILO BARBOSA DE SANTANNA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANILO BARBOSA DE SANTANNA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:04. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:09. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ROSSI DO VALLE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ROSSI DO VALLE. Data e Hora: 11-12-2023 15:11. Número de Série: 42542171409369356160418605226. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:11. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:05. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por JOSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364738513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 11:38. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
