



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

PARECER n° 37/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO n° 01400.015999/2015-36
INTERESSADO: Secretaria do Audiovisual
ASSUNTO: 9.2. Ajustes e parcerias de naturezas diversas.

EMENTA: I - Apoio cultural. Audiovisual. Ações de formação acadêmica na área da produção cultural. II - Parceria com entidade privada estrangeira, com repasses de recursos. III - Ausência de previsão legal de parcerias que autorizem subvenções ou transferências de recursos em geral para entidades sem fins lucrativos sem constituição jurídica em território nacional. Inteligência do art. 39 da Lei nº 13.019/2014. IV - Possibilidade de adoção de outros modelos de parceria, adequados ao Pronac ou a atos internacionais de cooperação mútua entre os países.

Sr. Consultor Jurídico,

1. Cuidam os presentes autos de auxílio financeiro concedido pela Secretaria do Audiovisual - SAV - à *Escuela Internacional del Cine y TV - EICTV*, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos sediada em San Antonio de los Baños, na República de Cuba. Segundo informa a SAV no Despacho nº 0218233/2017, que nos encaminha os autos, tais repasses vêm sendo executados com amparo em Termo de Cooperação (doc. 0049124, fls. 22-23) firmado em 14/09/2009 diretamente entre a SAV e a *Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano (FNCL)*, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos da qual a EICTV é delegatária, conforme previsto no próprio instrumento de cooperação.
2. Conforme se verifica dos autos (doc. 0049124, fls. 04), a cooperação teria sido firmada sob a forma de *Termo de Execução Descentralizada*, embora não haja nos autos instrumento com tais características, até mesmo em função da natureza jurídica da entidade parceira. Constam dos autos, a título de instrumento formal de parceria, apenas o plano de trabalho pactuado entre os partícipes (fls. 15-21) e o próprio Termo de Cooperação (fls. 22-23).
3. O objeto específico da consulta diz respeito à possibilidade jurídica de manter os repasses à EICTV nos moldes atuais, ou, em caso de impossibilidade, aos procedimentos que poderiam ser adotados para viabilizar a continuidade dos repasses a fim de assegurar a formação dos bolsistas brasileiros beneficiários da cooperação.
4. É o relatório. Passo à análise.
5. Conforme se verifica da documentação acostada aos autos, a EICTV - assim como sua mantenedora FNCL - é uma entidade privada sem fins lucrativos sem vínculos diretos com o Estado cubano. Assim sendo, a cooperação firmada diretamente com órgão da administração pública federal brasileira possui contornos jurídicos convenientes, nos moldes do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, a menos que a relação jurídica formada entre ambas pudesse ser caracterizada propriamente como um contrato administrativo, o que não parece ser o caso, visto que não há - ao menos a princípio - caracterização de um serviço prestado diretamente à administração mediante remuneração, senão uma ação conjunta em prol de uma finalidade comum, em que as contraprestações não possui caráter remuneratório.
6. Em se tratando de instrumento de cooperação, cabe observar que as parcerias desta natureza que os entes da administração pública celebram com organizações da sociedade civil regem-se atualmente pela Lei nº 13.019/2014, a qual não admite a celebração de qualquer modalidade de parceria com entidade estrangeira que não esteja autorizada a funcionar no território nacional. Em outras palavras, para que a EICTV pudesse ter acesso a recursos públicos federais por meio de parcerias decorrentes de cooperação

relacionada a suas finalidades institucionais não lucrativas, seria necessário que ela fosse constituída em território nacional, sob a forma das leis brasileiras.

7. Não sendo este o caso em exame, pode-se cogitar a possibilidade de eventuais vínculos da EICTV com o governo de Cuba, a fim de que se verifique a possibilidade jurídica de que a parceria seja viabilizada por derivação de compromissos internacionais que o estado brasileiro tenha assumido perante o estado cubano. Neste sentido, vale destacar o Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre Brasil e Cuba citado pela SAV, promulgado por meio do [Decreto nº 98.784/1990](#) (doc. 0049124, fls. 24-25). Considerando que o referido acordo prevê a possibilidade de cooperação bilateral na área cultural, incluindo intercâmbio de estudantes, é possível celebrar ajustes complementares na forma de seu Artigo XI, prevendo programa de trabalho que contemple o auxílio à EICTV. Para tanto, porém, o relacionamento com a entidade precisaria ser mediado pelo governo cubano, uma vez que se trataria de ato complementar de tratado bilateral internacional, e o repasse direto apenas estaria amparado se a autoridade cubana competente estabelecesse vínculo com a entidade privada de seu país, credenciando-a para receber as transferências.

8. Para além das relações internacionais, é possível vislumbrar ainda a possibilidade de se estabelecer uma relação direta da Secretaria do Audiovisual com os estudantes que pleiteiam bolsas de estudos na EICTV, assim como com aqueles que eventualmente já estejam no gozo de bolsas que estejam para expirar antes do término do curso. Neste caso, aventamos a possibilidade de custeio de bolsas com recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), na forma do art. 3º, **inciso I**, alínea "a", da Lei nº 8.313/1991, ou mesmo ações de intercâmbio, que contemplem benefícios diversos das bolsas, na forma do **inciso V** do mesmo artigo da lei. Para tanto, os regulamentos da lei autorizam a realização de seleções públicas por editais destinados a pessoas físicas, na forma dos incisos III, IV, V e VII do art. 10 do Decreto nº 5.761/2006. Aplicada tal legislação ao caso em exame, caberia ao MinC, por meio da SAV, conceder os benefícios financeiros diretamente aos estudantes habilitados em processo seletivo, podendo a seleção ser conduzida com o apoio da própria EICTV, desde que sem encargos financeiros.

9. Por fim, ainda no âmbito do Pronac, pode-se considerar também a possibilidade de ação conjunta da SAV em parceria com o Ministério das Relações Exteriores com o objetivo viabilizar a contratação direta da EICTV, para fins de viabilizar projeto cultural aprovado no âmbito do FNC (Fundo Nacional de Cultura) focado na formação de estudantes brasileiros bolsistas. Uma ação de tal natureza estaria amparada nos arts. 3º, V, b, e 4º, III, e deveria submeter-se às regras de aprovação do FNC previstas no Decreto nº 5.761/2006. Além disso, a contratação da EICTV ficaria a cargo do MRE - possivelmente seu Departamento Cultural ou a própria Embaixada em Cuba - por meio de uma descentralização orçamentária, aplicando-se a Lei nº 8.666/1993 estritamente no que não conflitar com o ordenamento jurídico cubano, mais especificamente no que tange à fase interna do processo de contratação.

10. A par das alternativas ora apresentadas, destaco que, diante da impossibilidade jurídica de parceria cooperativa com organização da sociedade civil estrangeira, o último modelo ora citado seria o que mais se aproximaria da avença atualmente vigente entre as partes, da qual os bolsistas têm se beneficiado, assumindo um *status* muito mais contratual do que convencional. Tanto que as ordens bancárias dos últimos repasses foram pagas por meio de contrato de câmbio com instituição financeira europeia. No entanto, sem que se passe pelos procedimentos de aprovação previstos nos regulamentos do FNC, novas contratações diretas da EICTV pelo Ministério da Cultura restariam juridicamente fragilizadas, ainda que com o escopo de dar mera continuidade ao financiamento dos bolsistas já matriculados na escola.

11. Diante de todo o exposto, esta Consultoria Jurídica opina pela possibilidade de que o Ministério da Cultura, por meio da SAV, promova ações de formação cultural no exterior, na área do audiovisual, inclusive por meio do custeio de bolsas para estudantes em instituições estrangeiras, públicas ou privadas, com possível assunção de obrigações já havidas em relações jurídicas anteriores. Porém, é necessário que a ação seja devidamente enquadrada no **Pronac** ou em **atos normativos internacionais** específicos, e passe pelos trâmites regulares de aprovação conforme as respectivas normas aplicáveis. No primeiro caso, poderá assumir a forma de **editais** para seleção de pessoas físicas ou ainda **contrato administrativo** para prestação de serviço pela EICTV em favor de estudantes brasileiros; no segundo caso, a forma é de projeto ou plano de trabalho a ser definido em **atos complementares** do tratado bilateral de cooperação.

À consideração superior.

Brasília, 31 de janeiro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Osiris Vargas Pellanda

Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais



Documento assinado eletronicamente por **Osiris Vargas Pellanda, Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais**, em 31/01/2017, às 15:18, 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 https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0219051** e o código CRC **6549B183**.

Referência: Processo nº 01400.015999/2015-36

SEI nº 0219051