



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

PARECER Nº 302/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU
PROCESSO Nº 01400.059830/2014-15
INTERESSADO: SAV/MINC
ASSUNTO: PEDIDO DE EXCEPCIONALIDADE PARA ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO DO PROJETO “GAROTONEON”

- I. Consulta. II. Projeto “GarotoNeon”.
III. Chamada Pública SAV/MINC/FSA Nº 03/2014.
IV. Excepcionalidade para alteração do orçamento.

1. O processo em epígrafe vem a esta Consultoria Jurídica para orientações quanto ao pedido de excepcionalidade apresentado pela empresa Avante Filmes Ltda, fls. 415/417, proponente do projeto “GarotoNeon”, selecionada na Chamada Pública SAV/MinC/FSA nº 03, de 30/09/2014, fl. 412.
2. O Edital foi publicado em 1 de outubro de 2014, com validade de vinte e quatro meses contados a partir da homologação do resultado final, prorrogável uma única vez, por igual período, fls. 74/77, 80. Ele previu o total de recursos no valor de R\$12.000.000,00, subitem 1.2.1., a serem distribuídos entre os vencedores onde nenhum deles poderá receber investimento superior a R\$ 1.500.000,00, subitem 4.1.2.
3. Informa a Requerente que, inicialmente, o valor ideal para realização do projeto elaborado pela produtora era de R\$ 1.780.000,00, o que precisou ser revisto em razão do limite de captação imposto pela IN nº 54 da ANCINE, vigente à época, que só permitia às empresas produtoras classificadas no nível 1, como era o caso da Avante Filmes, a captação de R\$ 1.000.000,00.
4. A Requerente acrescenta que após a sua inscrição no Edital e antes da publicação no Diário Oficial da União da aprovação do mesmo, houve um transcurso de tempo de um ano, aproximadamente, período no qual foi alterado o limite da captação para R\$ 5.000.000,00, conforme a IN nº 119 da ANCINE.
5. No momento do enquadramento do projeto à chamada pública, a Avante Filmes informa que manifestou o interesse em seguir com uma Coprodução Internacional, o que não foi possível, uma vez que esta ainda estava sendo providenciada junto à Agência.
6. A Avante Filmes, naquele período, buscou outras fontes de financiamento para a realização do projeto, vindo a formalizar uma Coprodução Internacional com a produtora TOPKAPI FILMS, sediada em Amsterdã, que assegurou a contemplação do projeto para receber o total de €50.000 (cinquenta mil euros) pela parceria entre o Netherlands Film Fund e Hubert Bals Funds (NFF + HBF).
7. Ao final do seu expediente, a Avante Filmes requer o recebimento do pedido de excepcionalidade para considerar como válida a alteração do projeto GarotoNeon e a formalização da Coprodução Internacional com a produtora TOPKAPI FILMS, com a apresentação posterior do Reconhecimento Provisório de Coprodução Internacional, assim que o mesmo for concluído junto à ANCINE.

8. 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. 9º do Anexo I do Decreto nº 7.743/2012, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

9. Observamos, inicialmente, que a Administração Pública, para o desempenho das atribuições que lhe são próprias, está atrelada ao cumprimento dos princípios constitucionais que se aplicam e regem a prática dos atos administrativos, quer pela própria administração, ou por seus agentes delegados.

10. Esta Consultoria Jurídica já se pronunciou anteriormente em outros processos a respeito de solicitação de suplementação de recursos em editais de concurso público. O Parecer nº 1097/2010/CONJUR/MINC, emitido no processo nº 01400.013085/2010-26, examinando o Edital de Divulgação nº 6/2010, concluiu que não poderia ser modificada a proporção de recursos inicialmente distribuídos entre as categorias a serem premiadas, uma vez que aquele Edital não continha cláusula autorizando realocação de recursos entre as categorias. Ressalto que, naquele caso, o Edital previa a possibilidade de suplementação de verbas. A referida conclusão teve por base o **princípio de vinculação ao instrumento convocatório**, conforme trecho daquele Parecer que transcrevo a seguir:

10. Vale lembrar, ainda, que se aplica aos editais, por analogia, o disposto na Lei nº 8.666/93, naquilo que lhe for pertinente, consoante disposto no artigo 116 desta. Assim, o Edital em tela está inserido no contexto do disposto no artigo 22, inciso IV, da Lei 8.666/93, como uma espécie de certame em que a Administração procura dar conhecimento ao público interessado da existência do concurso para atribuição de prêmios e convida os interessados a apresentarem suas propostas nas áreas específicas objeto do Edital.

11. Desse modo, tal edital, além de observar os princípios atinentes à administração pública descritos no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, deverão submeter-se aos princípios constantes do artigo 3º, da Lei nº 8.666/1993, que assim reza:

“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.”. (grifamos).

*12. O **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** encontra-se expresso também no art. 41 daquela Lei, nos seguintes termos:*

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

13. Trata-se, portanto, de princípio essencial às atividades da Administração Pública, vinculado aos igualmente relevantes princípios da probidade administrativa, da moralidade, da impessoalidade, do julgamento objetivo e da legalidade, cuja violação enseja a nulidade do procedimento. (grifos do original).

11. Isso posto, observo que o item 3.1.7 do Edital estabelece que os projetos inscritos deverão ter, obrigatoriamente, **orçamento total** de, no máximo, R\$ 1.800.000,00, para que sejam considerados projetos de baixo orçamento e, portanto, façam jus ao apoio de que trata o certame:

3.1.7. Os projetos inscritos nesta chamada pública poderão ter orçamento total de até R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), desde que comprovem disponibilidade de recursos financeiros dos valores excedentes ao valor do investimento do FSA no projeto, em conta corrente vinculada ao projeto ou em garantias de investimentos.

12. Por sua vez, o item 4.1.2 do Edital fixa o limite máximo de investimento (com recursos do Edital) em R\$ 1.500.000,00:

4.1.2. Nenhuma proponente ou Grupo Econômico poderá receber investimento superior a R\$

1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

13. Ou seja, os candidatos poderão receber recursos do FSA no limite de R\$ 1.500.000,00 por projeto (“itens financiáveis”), mas seu orçamento total (complementado por outros recursos, considerados “itens não financiáveis”) poderá ser de até R\$ 1.800.000,00.

14. Vale esclarecer que os “itens financiáveis e não financiáveis” com recursos do FSA são definidos pelo item 4.2 do Edital nos seguintes termos:

4.2. ITENS FINANCIÁVEIS

4.2.1. São considerados **Itens Financiáveis** de produção pelo FSA todas as despesas relativas à produção da obra audiovisual até a sua conclusão, incluindo o desenvolvimento de projetos e a remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do projeto.

4.2.2. São considerados **Itens Não-Financiáveis**: despesas de agenciamento, colocação e coordenação; despesas de comercialização, divulgação e distribuição; e despesas gerais de custeio da empresa proponente.

15. Observo, ainda, que o Edital determina que os itens financiáveis não poderão sofrer acréscimos (item 3.1.6), e que a redução destes, caso venha a ocorrer, deverá observar as condições dispostas nos itens 4.2.3 e 4.2.4:

3.1.6. O valor total dos itens financiáveis não poderá ser redimensionado para valores maiores que os apresentados no momento da inscrição.

(...)

4.2.3. A participação do FSA decorrente de qualquer alteração no orçamento dos itens financiáveis deverá ser maior ou igual à participação calculada a partir do total de itens financiáveis aprovado pela ANCINE na data de encerramento das inscrições desta Chamada Pública.

4.2.4. Somente as alterações que impliquem redução superior a 10% (dez por cento) no valor total dos itens financiáveis do projeto motivarão novo cálculo da participação devida ao FSA.

16. Quanto à alteração dos itens não financiáveis, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, acima mencionado, há que se concluir que essa alteração não pode elevar o orçamento total do projeto acima de R\$ 1.800.000,00, **sob pena de desfigurar o objeto da seleção, que é apoiar projetos de baixo orçamento (e não quaisquer projetos).**

17. Vale lembrar, ainda, que o §4º do artigo 21 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que **qualquer modificação do que foi estabelecido no edital deve ser divulgada pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.**

18. Evidentemente, o aumento do orçamento total dos projetos passíveis de inscrição alteraria a formulação de propostas, na medida em que projetos com valores superiores ao inicialmente estabelecido passariam a ser elegíveis, nos termos do item 3.1.7 do Edital. Assim, a alteração do valor de um projeto específico acima do limite máximo estabelecido no Edital acabaria por prejudicar eventuais interessados que não se inscreveram justamente porque seus projetos não se enquadravam na restrição orçamentária estabelecida no Edital.

19. Pelo exposto, pode-se concluir que a alteração de itens do orçamento inicialmente apresentado pela proponente e aprovado pela Comissão de Seleção é possível, em tese, nos termos do Edital. No entanto, a alteração somente pode ser acatada se os itens financiáveis não sofrerem acréscimo e se o orçamento total do projeto não ultrapassar R\$ 1.800.000,00.

20. Quanto ao procedimento cabível e ao órgão responsável por autorizar a alteração, observo que a Comissão de Seleção cumpriu sua missão ao encaminhar o resultado final para ratificação e publicação pela

SAv (item 6.9 do Edital) e, de qualquer modo, por força do item 6.7.3 do Edital, esta Comissão não poderia alterar os valores contidos na planilha orçamentária das propostas. Portanto, resta à SAv, nos termos do item 10.4 do Edital, a competência para analisar os casos omissos e as excepcionalidades referentes ao processo de seleção e adotar as providências cabíveis.

21. Nesse sentido, como não está claro nos autos o valor total do orçamento apresentado pela empresa Avante Filmes Ltda., entre itens financiáveis e não financiáveis, cabe à SAv avaliar o pedido da proponente de acordo com as diretrizes expostas neste Parecer.

22. Por fim, informo que a presente análise extrapolou o prazo legal aplicável em função da carência de Advogados nesta Coordenação-Geral, bem como das solicitações de prioridades indicadas pela Consultora Jurídica do Ministério da Cultura, a partir de demandas da Secretaria Executiva, nos termos do Regimento Interno deste Ministério (Portaria n. 40/2013, Anexo III, art. 20, § 7º).

À consideração superior.

Brasília/DF, 16 de junho de 2016.

Joana D'arc Gurgel Pereira

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por **Joana D'arc Gurgel Pereira, Advogado(a) da União**, em 16/06/2016, às 11:05, 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 **0039756** e o código CRC **156923F9**.