



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. 00558/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**PROCESSO n°: 01400.016492/2018-42**

**INTERESSADA: Secretaria do Audiovisual**

**ASSUNTO: EDITAL DE FOMENTO A PROJETOS DE FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO EM AUDIOVISUAL**

EMENTA: I - Minuta de Edital que tem por objeto o Fomento à realização de projetos de formação e qualificação de recursos humanos nas áreas técnica, artística e gerencial, que se enquadrem nas seguintes modalidades de projeto de formação; II - Recomendações referentes à instrução dos autos e adequação à Portaria/MinC n. 29/2009; III - Parecer restrito à matéria de competência da SAV/MinC; IV – Recomendação de que sejam também consideradas as manifestações técnicas e jurídicas da Ancine e do BRDE.

## RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho n° 0682957/2018, o Secretário do Audiovisual SAV/MinC solicita a esta Consultoria manifestação sobre a minuta do “**EDITAL DE FOMENTO A PROJETOS DE FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO EM AUDIOVISUAL**” (0682582) e respectivos anexos.

2. O edital será lançado pela Secretaria do Audiovisual com recursos do Fundo Setorial de Audiovisual - FSA, no escopo do Acordo de Cooperação Técnica celebrado com a Agência Nacional do Cinema – Ancine, envolvendo, ainda, a participação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, que será responsável pela realização das operações financeiras necessárias e, juntamente com a Ancine, pela análise das prestações de contas.

3. Instruem os autos, além da minuta de Edital e respectivos anexos (0682582 a 0682600), a Nota Técnica n° 11/2018 (0682581), o Acordo de Cooperação Técnica entre MinC e Ancine (0682876), a Resolução e a ata de Reunião do Comitê Gestor do FSA, que aprovou a destinação de recurso do FSA ao Edital em tela (0682744 e 0682855).

## FUNDAMENTAÇÃO

4. Feito este breve relatório, passo à análise da matéria, lembrando que esta se dá nos termos do art. 4º, do Anexo I, do Decreto n° 9.411/2016, e do art. 11 da Lei Complementar n° 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. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta 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.

5. Ressalto que incumbe ao órgão gestor a fundamentação e motivação técnica do certame. Nesse sentido, foi elaborada a Nota Técnica DEPAV/SAV n. 11/2018 (0682581), que indica o contexto em que o Edital se

insere, a justificativa para os valores estipulados e o diagnóstico da demanda, conforme determina o art. 2º, incisos I e II, do Anexo à Portaria/MinC n. 29/2009.

6. De acordo com a Nota Técnica DEPAV/SAV n. 11/2018, a ação será lançada com recursos do FSA, repassados diretamente pelo BRDE aos selecionados, mediante Contrato de investimento. A SAV ficará responsável pela publicação do Edital, a fase de seleção (análise documental, qualificação e enquadramento das propostas) será realizada pelo Centro Técnico do Audiovisual – CTAV e pela Ancine (item 10.4 do Edital), enquanto o BRDE procederá à contratação dos projetos selecionados (item 11 do Edital) e à análise da prestação de contas, esta última em conjunto com a Ancine (item 15 do Edital).

7. O FSA foi criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, sendo uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) destinada ao desenvolvimento articulado da cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. O FSA é administrado por um comitê gestor constituído por representantes do Ministério da Cultura, da Ancine, das instituições financeiras credenciadas e do setor audiovisual, e tem como secretaria-executiva a Ancine (art. 5º da Lei n. 11.437/2006), que também tem a competência para estabelecer critérios e diretrizes gerais para a aplicação e a fiscalização dos recursos destinados ao Fundo (art. 47, § 2º, da MP n. 2.228-1/2001). Por sua vez, o BRDE foi credenciado como agente financeiro pelo Comitê Gestor do FSA por meio da Resolução nº 25, de 15 de março de 2012.

8. Aparentemente, a atuação da SAV no Edital em tela se dá em função do Acordo de Cooperação Técnica celebrado com a Ancine. Todavia, este não estabelece responsabilidades específicas com relação a possíveis editais a serem lançados pelas Partes com recursos do FSA. Assim, **recomendo, inicialmente, que o órgão consulente esclareça o motivo pelo qual o Edital será lançado pela SAV, e não pela Ancine.**

9. De qualquer modo, por se tratar de instrumento que envolve responsabilidades e competências de três partícipes de esferas diferentes (a SAV, órgão vinculado a este Ministério; a Ancine, autarquia federal; e o BRDE, instituição bancária de natureza privada), reforço que **a presente análise restringe-se à matéria atinente às atribuições da SAV, visto ser esta a única, entre as três partes, que se submete às orientações desta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar n. 73/93.**

10. Nesse sentido, **é imprescindível que sejam consideradas as manifestações técnicas e jurídicas da Ancine e do BRDE, posto que o Edital em tela estabelece atribuições específicas para aquela autarquia e para o agente financeiro, não cabendo a esta Consultoria interpretar a legislação que diz respeito a outros órgãos ou entidades.**

11. Quanto aos recursos necessários à execução do certame, a Nota Técnica nº 11/2018 informa que *“...a disponibilidade orçamentária está devidamente respaldada pelo Comitê Gestor, que apenas aprova a disponibilização de recursos que já estão disponíveis com o agente financiador. Após selecionadas as obras, a contratação se dará diretamente com o BRDE, não havendo que ser solicitada disponibilidade de recursos do Ministério da Cultura”* (item 4.6). Nesse sentido, foi juntada aos autos cópia da ata de Reunião e da Resolução do Comitê Gestor do FSA, que aprovou a destinação de recurso do FSA à presente ação.

12. Vale lembrar que as futuras contratações decorrentes do Edital somente poderão ser formalizadas após a efetiva confirmação de disponibilidade de recursos e o cumprimento da legislação específica, observadas as competências da Ancine e do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual – CGFSA (na forma da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e do Decreto nº 6.299/2007). Aliás, consta do Edital (item 17.1.1) que a seleção gera apenas expectativas e a efetivação do investimento está condicionada à prévia e inarredável existência de dotação orçamentária. Assim, a ausência do comprovante de disponibilidade orçamentária, nesta fase, não prejudica a análise jurídica do Edital, em tese.

13. Ressalto, ainda, que de acordo com o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), *“é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”*. **Portanto, deve ser atestada a possibilidade de pagamento das despesas decorrentes do Edital em conformidade com a LRF.**

14. Dito isso, observo que o objeto do Edital em análise está em sintonia com a Constituição Federal, eis que visa garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional e de apoio e incentivo da valorização e difusão das manifestações culturais (art. 215). A Constituição dispõe, ainda, que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem, entre outros objetivos, à formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (art. 215, § 3º, inciso III).

15. Por outro lado, o art. 216-A da Constituição, que trata do Sistema Nacional de Cultura, estabeleceu como princípios deste *a universalização do acesso aos bens e serviços culturais, o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais, e a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural*, entre outros (CF/88, art. 216-A, § 1º, incisos II a IV).

16. O Edital menciona como fundamentos, ainda, a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, a Lei nº 12.485 (que institui o FSA), de 12 de setembro de 2011 (Lei do Audiovisual), o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007 (que regulamenta o FSA), o Regulamento Geral do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV, a Portaria n. 29/2009/MinC, o Acordo de Cooperação firmado em 2014 entre a SAv/MinC e a Ancine, e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

17. O processo público de seleção, também denominado chamamento público ou chamada pública, 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.

18. Na qualidade de ato administrativo, o Edital deve observar os princípios, atinentes à administração pública, descritos no art. 37, da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

19. Observo que o Edital em tela não visa a celebração de qualquer dos instrumentos previstos na Lei n. 8.666/93, não sendo, portanto, diretamente regido por esta. Todavia, a referida Lei se aplica, **no que couber**, tendo em vista o disposto em seu art. 116. Assim, o Edital deve submeter-se também 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)

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

21. A Portaria/MinC nº 29, de 21 de maio de 2009, disciplina a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura. O art. 1º do Anexo à 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**.

22. Tendo em vista que o certame será realizado em ano eleitoral, observo, por oportuno, que não há, na Lei n. 9504/1997, vedação de transferência de recursos a entidade privada ou particular. No entanto, o art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997 veda a distribuição gratuita de valores em ano eleitoral. Nesse particular, 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 **repasso 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 nº 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) (grifos nossos)

23. 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 [1]:

*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.** (grifos nossos)*

24. Assim, **recomendo que a SAv atente 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 n. 9.504/1997.**

25. Dito isso, entendo pertinente fazer algumas considerações de ordem jurídico-formal sobre a minuta, sem prejuízo de outras questões que possam ser indicadas pela Procuradoria Federal junto à Ancine, tendo em vista suas competências próprias e a legislação aplicável ao órgão:

25.1. Sugiro a indicação, no **Preâmbulo**, de que o Edital é regido pelas disposições da Lei nº 8.666/1993 apenas “*no que couber*”.

25.2. Salvo melhor juízo, o conteúdo do **item 4.6** do Edital estaria melhor localizado como subitem do **item 8** (Inscrição). Observo, ainda, que o item 4.6 deve fazer referência ao item 8.6, e não 8.5.

25.3. Quanto à “contrapartida” (**item 7.3**), sugiro a inserção de um *caput* antes dos subitens, explicitando que o dispositivo trata das obrigações não-financeiras assumidas pelos inscritos caso sejam selecionados. Recomendo, ainda, que se avalie a unificação do **item 7.3** com os **itens 12 e 14**, já que todos tratam de obrigações decorrentes da seleção e contratação.

25.3.1. Quanto às ações promocionais derivadas da seleção (**item 7.3.1**), recomendo atenção, no que couber, ao disposto na Instrução Normativa SG-PR nº 01, de 11 de abril de 2018, que disciplina a publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal e dá outras orientações.

25.4. Tendo em vista o disposto no **item 8.7/d/i**, recomendo que seja esclarecido em item próprio se o investimento poderá ser acumulado com recursos captados por meio de leis de incentivo fiscal e outros programas e/ou apoios federais, estaduais e municipais, conforme art. 47, do Anexo à Portaria/MinC n. 29/2009.

25.5. As remissões constantes do **item 10.2** devem ser revistas.

25.6. Recomendo que os **itens 10.1 e 10.4** sejam revistos em conjunto, a fim de esclarecer se as propostas serão avaliadas pelo CTA v ou pela Comissão de Seleção (composta por membros do CTA v e da Ancine).

25.7. Quanto ao disposto no **item 10.8**, recomendo que o Edital seja mais explícito quanto à possibilidade de alteração, pela Comissão de Seleção, dos valores contidos nas propostas, conforme art. 36 da Portaria n. 29/2009. Nesse sentido, sugiro que a questão seja disciplinada em item próprio, que indique os critérios, limites e condições para a referida alteração, a fim de conferir **objetividade e transparência** ao procedimento.

25.7.1 Observo, ainda, que os **subitens 11.2.2 e 11.2.3** do Edital também dizem respeito à possibilidade de alteração de valores (mencionada logo acima), não estando claro como se dará essa alteração numa fase que já não é de competência do CTA v e da Ancine (responsáveis pela seleção), mas do BRDE (responsável pela contratação). Portanto, sugiro que os três subitens (**10.8, 11.2.2 e 11.2.3**) sejam avaliados em conjunto, a fim de indicar

mais claramente em que momento poderá haver alteração de valores (se na fase de análise e avaliação das propostas – item 10 - ou na fase de contratação – item 11), e como se dará essa alteração (critérios, limites e condições).

25.8. A fim de conferir transparência ao certame, recomendo que seja avaliada a suficiência dos elementos contidos no Edital para atender aos requisitos constantes do art. 42 da Portaria n. 29/2009, já que alguns são mencionados apenas superficialmente, sem detalhamento das obrigações correspondentes, podendo gerar dúvidas e insegurança entre os interessados. Observo, nesse sentido, que nem todas as obrigações constantes do contrato (Anexo XII) constam do Edital, e que este não trata dos direitos autorais do projeto e dos procedimentos para alteração do projeto, contrariando o disposto no art. 42 da Portaria n. 29/2009.

25.9. Por tratar-se de questão de índole técnica, a SA v deverá certificar-se de que os critérios de seleção (**Anexo VII**) são **objetivos, transparentes e isonômicos**, atendendo ao disposto no art. 28, § 1º, do Anexo à Portaria/MinC n. 29/2009 e a várias recomendações dos órgãos de controle referentes a Editais lançados por este Ministério, além de questionamentos judiciais a este respeito. Nesse sentido, temos recomendado:

i) a criação de indicadores que possam ser relacionados a critérios mensuráveis, aos quais se atribuirá pontuação específica, objetivamente quantificável;

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. Os conceitos expostos no Edital devem ser compreensíveis pelo público em geral, não somente o público-alvo, mas também a população e os órgãos de controle que o examinarão, o que está diretamente relacionado com a transparência e a moralidade do procedimento e a amplitude do acesso à inscrição.

25.9.1. Nesse sentido, observo que, aparentemente, alguns aspectos mencionados no **Anexo VII** do Edital (especialmente os subitens Grau de eficiência do Plano de Geração de Receita, Justificativa de Demanda dos Cursos e Conteúdo Programático) não apresentam propriamente critérios, mas quesitos subjetivos a serem avaliados. A faixa de pontuação para esses itens apresenta-se arbitrária, sem vinculação a critérios objetivos ou indicadores que permitam medir o grau de cumprimento dos quesitos apresentados.

25.9.2. Não obstante, ressalto que, de acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, o Advogado Público deve evitar *“posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”*. Assim, **“a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa”**.

25.9.3. Por esse mesmo motivo, os **Anexos I a V** não foram objeto de avaliação por este órgão de assessoramento jurídico, já que têm conteúdo eminentemente técnico.

25.10. Recomendo que os **Anexos IX e XI** sejam revistos em conjunto, com a anuência das outras Partes envolvidas (principalmente o BRDE) já que o Anexo XI menciona uma “Declaração sobre condição de Pessoa Politicamente Exposta, disponibilizada no sítio eletrônico do BRDE”, cujos termos devem ser compatibilizados a Declaração de que trata no Anexo IX, exigida pela Portaria/MinC n. 29/2009.

25.11. Observo que, de acordo com o art. 2º, § 2º, da Portaria/MinC n. 29/2009, nem todos os atos relativos aos Editais devem ser necessariamente publicados no Diário Oficial da União. Tendo em vista o princípio da economicidade, tal possibilidade deve ser levada em consideração. Ademais, ressalto que, nos termos do art. 12 do Decreto n. 9.215/2017, os editais são atos que não requerem publicação integral na imprensa oficial, devendo ser publicados em resumo, restringindo-se a publicação aos elementos necessários à sua identificação (assim, a íntegra do edital deve ser publicada apenas na internet).

25.12. Por fim, vale reforçar que **os aspectos referentes às fases de contratação e prestação de contas (itens 11 a 16 e Anexos VI, XI e XII do Edital), bem como outros itens regidos pela legislação específica da Ancine, fogem às competências desta Consultoria (conforme indicado nos itens 6 a 10 deste Parecer), devendo ser avaliados pelos órgãos de assessoramento jurídico da Ancine e do BRDE, que serão responsáveis pelas fases em questão.**

## CONCLUSÃO

26. Isso posto, **conclui-se que, sob o ponto de vista da matéria passível de análise por esta Consultoria, não se vislumbram óbices à publicação do “EDITAL DE FOMENTO A PROJETOS DE FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO EM AUDIOVISUAL”, observado o exposto neste Parecer, especialmente nos itens 8, 10, 13, 24 e 25 (e respectivos subitens).** No entanto, convém reforçar que **é imprescindível que sejam consideradas as manifestações técnicas e jurídicas da Ancine e do BRDE, posto que o Edital indica atribuições específicas à autarquia e ao agente financeiro, que se regem por legislações também específicas.** Assim, sugiro o encaminhamento dos autos ao órgão consulente para as providências cabíveis.

27. Vale lembrar, por fim, que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição), “ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.”. Assim, **não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.**

**À consideração superior.**

Brasília, 20 de setembro 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) 01400016492201842 e da chave de acesso 1afcd41

---

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 171644782 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARAES GOULART. Data e Hora: 20-09-2018 18:25. Número de Série: 13887376. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---