



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA

COORDENAÇÃO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO

AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

---

**PARECER n. 00001/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.007262/2023-81**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTOS: COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FISCALIZADOR**

EMENTA: I- Alcance da norma jurídica contida no § 1º do artigo 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, em especial no que tange aos acionistas de FUNCINES, após questionamento formulado pela produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A.

II- A norma visa atender recomendação da Controladoria-Geral da União - CGU.

III- Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES estão previstos nos artigos 41 a 43 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001.

IV- Características dos FUNCINES.

V- A natureza pública dos recursos do FUNCINE, bem como a ausência de personalidade jurídica, sem excluir as demais características, colocam o fundo como um sócio diferenciado em relação aos demais sócios que compõe o quadro societário da empresa.

VI- Por ser um sócio diferenciado, s. m. j., não há necessidade de verificar a regularidade de todas as empresas que tenham o mesmo FUNCINE como sócio (sócio em comum), não se aplicando o disposto no § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, neste caso específico.

VII- Deve ser afastada a situação de inadimplência da produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A. em virtude de ter o mesmo FUNCINE (Investimage 1 - Fundo de Investimento da Indústria Nacional - SEI 2949162) como sendo um de seus sócios e também sócio de outras produtoras (SEI 2949166), algumas desta sim, em situação de inadimplência junto à ANCINE (SEI 2953431).

VIII- Apenas a situação em que há um FUNCINE como sócio em comum (sócio diferenciado) afasta a aplicação do § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021. Este entendimento não se aplica aos demais sócios (pessoas físicas e jurídicas), devendo ser feita a consulta em relação a todas as empresas que tenham tais sócios em comum.

IX- É recomendável que a área técnica apresente o caso à CGU, encaminhando esta manifestação jurídica, e formule questionamento no sentido de verificar se concorda com o entendimento aqui explanado, tendo em vista que a mesma tem a expertise para dizer o exato alcance da recomendação constante do Relatório de Auditoria Anual de Contas (Exercício: 2017).

Ilmo. Sr. Procurador-Chefe Adjunto,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta encaminhada para esta Procuradoria Federal Especializada pela Secretaria de Financiamento da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, acerca do alcance da norma jurídica contida no § 1º do artigo 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, em especial no que tange aos acionistas de FUNCINES, após questionamento formulado pela produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A.

2. Referida consulta foi formalizada por intermédio do Despacho nº 1-E/2024/SEF (SEI 3140021), nos seguintes termos:

"1. Trata-se de consulta à Procuradoria Jurídica Especializada junto à Ancine quanto à análise de alegações feitas por AA - AFROREGGAE AUDIOVISUAL S.A, no âmbito de recurso administrativo (SEI nº [2982728](#)) que se insurge contra a declaração de irregularidade da pessoa jurídica junto ao FSA - Fundo Setorial do Audiovisual.

2. Em apertada síntese, a recorrente contesta declaração emitida pela Coordenação de Acompanhamento de Projetos – CAP/SFO (SEI nº [2969525](#)) a qual atesta a sua situação de irregularidade junto ao Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, bem como a de outras empresas que possuem vínculos societários a recorrente, quais sejam, BOSSA NOVA FILMS CRIAÇÕES E PRODUÇÕES S/A (CNPJ nº 07.477.471/0001-34); e BE BOSSA NOVA CRIAÇÕES E PRODUÇÕES S.A. (CNPJ nº 07.533.507/0001-50).

3. A aludida inadimplência se deu em decorrência da interpretação contida no §1º do artigo 13 da IN 158/2021, a saber:

*IN 158/2021*

*Art. 13. § 1º Na verificação da adimplência da proponente perante a ANCINE será considerada a regularidade de todas as empresas com sócios em comum ou pertencentes ao mesmo grupo econômico.*

(grifos nossos)

4. Em sua defesa (SEI nº [2982728](#)), a recorrente alega que não se trata de configuração de grupo econômico entre tais pessoas jurídicas devido à presença de um mesmo FUNCINE como acionista em comum nessas sociedades anônimas. Aduz ainda que tornar a recorrente irregular pela presença do fundo de investimento seria irrazoável, pois não seria possível *"fazer absolutamente nada para sanar as irregularidades"*.

5. A Superintendência de Fomento, ao apreciar o mérito do recurso em discussão, nos termos do Despacho n.º 578-E/2023/SEF/SFO (SEI nº [2984780](#)), mantém seu entendimento sobre a matéria e requer orientações desta Secretaria para casos similares.

6. Durante a análise do mérito do aludido recurso administrativo submetido à apreciação da SEF, houve dúvida acerca do alcance da norma a que se refere o recurso (*"todas as empresas com sócios em comum"*)

7. Verificou-se que, para a doutrina de Ricardo Negrão, sócios são as pessoas físicas ou jurídicas que se unem para execução do objeto social, como previsto no artigo 981, do Código Civil, *"celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilhar, entre si, dos resultados"*. A responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, frações do patrimônio da sociedade. Já o acionista é aquele que detém ações de uma sociedade anônima, cujo capital é aberto e negociado em bolsa de valores. Sua responsabilidade é limitada, respondendo apenas até o limite da integralização das frações de que sejam titulares, em seus valores de emissão [1].

8. Sobre a diferenciação, segue trecho da obra de Gladston Mamede:

*A sociedade é um conjunto de pessoas (lembrando que o Direito Brasileiro aceita, em alguns casos, que seja um conjunto unitário); essas pessoas são os seus sócios, ou seja, investiram na formação de seu capital social e que são titulares de frações (partes ideais) de seu patrimônio. Nas sociedades em que o capital está dividido em quotas, fala-se em sócio quotista ou, simplesmente, quotista: é o que se passa com a sociedade limitada, por exemplo, além de outras sociedades contratuais. Nas sociedades por ações, fala-se em sócio acionista ou, meramente, acionista. As cooperativas também têm seu capital social dividido em quotas, mas não é comum referir-se a quotistas; fala-se, isto sim, em sócio cooperado, em associado cooperado ou, apenas, em cooperado; mas a sociedade cooperativa constitui uma sociedade bem distinta, assentada sobre princípios especialíssimos: o trabalho do sócio, e não o valor (o capital) por ele investido, é o critério para determinar as vantagens econômicas que ele auferirá.*

*Sob o enfoque patrimonial, a quota ou ação é um bem jurídico, com valor econômico, isto é, ela vale dinheiro. O sócio é o titular de uma fração do patrimônio da sociedade, o que lhe dá direito a receber uma parcela do saldo, numa eventual dissolução e liquidação, além de participar dos lucros, como exemplos. Aliás, a sociedade existe justamente para isso: realizar uma atividade negocial, produzindo saldos positivos (superávit) que, retirados do patrimônio social, são distribuídos aos sócios, remunerando o capital que investiram para a constituição da pessoa jurídica. Por outro lado, a quota e a ação são títulos sociais: permitem ao seu titular exercer direitos sobre a sociedade, participar das deliberações sociais, ser cobrado por deveres relativos à sociedade. Essa regra geral, todavia, conhece variações específicas em cada tipo societário, como se estudará ao longo deste livro; todavia, variações construídas em torno desse eixo comum. [2]*

(grifos nossos)

9. Também se consultou a natureza jurídica do FUNCINES - Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional, nos termos do §1º do artigo 1º da IN 80/2008, bem como a legislação civil aplicável aos fundos de investimento após as modificações promovidas pelo advento da Lei nº 13.874, de 2019 (Lei da Liberdade Econômica):

*IN 80/2008*

*Art. 1º § 1º FUNCINES são fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, administrados por instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil, inclusive agências e bancos de desenvolvimento, e destinados ao investimento em projetos aprovados pela ANCINE.*

*Código Civil*

*Art. 1.368-C. O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos de qualquer natureza. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)*

10. Pelos ensinamentos doutrinários consultados, concluímos que a expressão “sócio em comum” poderia ser interpretada, de forma restrita, pelas pessoas que se reuniram em sociedade e que atuam conjuntamente para realização dos objetivos no estatuto social, ou poderia ser analisada sob o aspecto abrangente, por meio do qual os sócios seriam os mesmos que titularizam as pessoas jurídicas envolvidas, independentemente de se tratar de acionistas ou não, restando dúvida quanto à interpretação dos conceitos de empresarial em relação à interpretação da instrução normativa editada pela Agência.

11. Pela dúvida apontada quanto à aplicação da norma ao recurso interposto, submete-se a presente consulta a douta Procuradoria Federal junto à Ancine, visando esclarecimentos sobre o alcance da norma jurídica contida no artigo 13, §1º da IN 158/2021, em especial no que tange aos acionistas de FUNCINES, tais como o caso do recorrente, buscando não apenas apreciar o mérito do caso concreto, mas firmar entendimento geral para casos análogos futuros.”

É o relatório. Passo a opinar.

## 2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

6. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:

*"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se 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".* (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

7. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 3. ANÁLISE

8. A produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A foi considerada inadimplente junto à Agência, nos termos do § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 23 de dezembro de 2021, uma vez que tem sócio em comum com outras produtoras que estão inadimplentes (vide Ofício de Inadimplência nº 540-E/2023-ANCINE/SEF/SFO/CPG/CPG - SEI 2953431).

9. A produtora interpôs recurso administrativo (SEI 2982728).

10. A Superintendência de Fomento analisou o recurso interposto pela produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A. (Despacho nº 578-E/2023/SEF/SFO - SEI 2984780), tecendo as seguintes considerações :

"1. Trata-se de recurso apresentado pela empresa AA - AFROREGGAE AUDIOVISUAL S.A, que foi declarada irregular junto ao FSA, conforme Ofício de Inadimplência nº. 540-E/2023-ANCINE/SEF/SFO/CPG/CPG – Adimplência (SEI [2953431](#)).

2. Na verificação de adimplência realizada pela CAP, em atenção ao artigo 13, §1º da Instrução Normativa nº 158/2021, foram constatadas irregularidades da própria empresa AA - AFROREGGAE AUDIOVISUAL S.A, e das seguintes empresas que possuem vínculos societários, de acordo com o indicado em SEI [2949162](#), [2949166](#): BOSSA NOVA FILMS CRIAÇÕES E PRODUÇÕES S/A, CNPJ nº 07.477.471/0001-34; e BE BOSSA NOVA CRIAÇÕES E PRODUÇÕES S.A., CNPJ nº 07.533.507/0001-50.

3. Conforme verificação realizada em 17/08/2023, a AA - AFROREGGAE AUDIOVISUAL S.A regularizou as pendências sob sua responsabilidade, referente aos contratos DG-01.686 - OUTRAS BRASILEIRAS - SÉRIE DE TV, DG-01.687 - A DIVISÃO - O FILME (envio de relatórios pendentes); e PR-02.653 VERONIKA (constatado que houve cancelamento do contrato). No entanto, permanece a situação irregular das empresas com sócios em comum (SEI [2969525](#)).

4. Em sua defesa (SEI [2982728](#)), a empresa alegou ausência de configuração de grupo econômico com a produtora BOSSA NOVA, tendo sido informada que a adimplência também considera as empresas com sócios em comum. No caso, por terem como acionista o mesmo FUNCINES (INVESTIMAGE 1 - FUNDO DE INVESTIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL, CNPJ 10.500.895/0001-87), há o vínculo para a análise de adimplência.

5. Por se tratar de um acionista em comum, que pode ser acionista em inúmeras produtoras, a AA - AFROREGGAE AUDIOVISUAL S.A solicitou que o § 1º do artigo 13 da IN 158/2021 seja interpretado de forma razoável, pois se houver a configuração de grupo econômico, uma produtora ficará inadimplente sem que possa sanar as irregularidades. Portanto, solicitou a declaração de ausência de grupo econômico com a BOSSA NOVA e a baixa da situação de irregularidade junto à SFO.

6. Sobre o requerimento da empresa, cumpre informar que as verificações de adimplência feitas por esta SFO têm considerado tanto a situação das empresas coligadas quanto das que possuem sócio em comum, incluindo acionistas em caso de sociedades.

7. Diante do exposto, encaminhamos o recurso à Secretaria de Financiamento para deliberação e solicitamos manifestação sobre procedimento a ser adotado nas verificações de adimplência, em casos similares."

11. A questão apresentada versa sobre a interpretação a ser dada ao disposto no § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 23 de dezembro de 2021, que tem a seguinte redação :

"Art. 13. Para fins de aprovação do projeto para captação, a ANCINE observará o atendimento das seguintes condições:

I - da proponente:

(...)  
c) adimplência perante a ANCINE e o FSA; e  
(...)  
§ 1º Na verificação da adimplência da proponente perante a ANCINE será considerada a regularidade de todas as empresas com sócios em comum ou pertencentes ao mesmo grupo econômico." (original sem grifos)

12. O § 1º, acima transscrito, reflete verdadeira inadimplência indireta, semelhante às ocorrências impeditivas indiretas, previstas no procedimento licitatório, cujos esclarecimentos sobre o tema podem ser obtidos no artigo "Ocorrências impeditivas indiretas": O que é? O que fazer?, (Consultoria Zenite, Blog Zenite, Licitações Sanções Administrativas, publicado em 28 de agosto de 2015, Disponível em: <https://zenite.blog.br/ocorrencias-impeditivas-indiretas-o-que-e-o-que-fazer/> Acesso em 10/01/2024).

13. Para adequada interpretação do dispositivo, é necessário discorrer sobre o motivo da sua inclusão no regulamento.

14. No Relatório e Voto nº 178-E/2021/DIR-VC (Processo nº 01416.000315/2020-90 - SEI 2125975) consta :

"4.11.9. **Alteração da abrangência da análise de adimplência** passando a incluir a regularidade de todas as empresas que compõem o mesmo grupo econômico, bem como de empresas com sócios em comum, e sua verificação na ocasião da “aprovação pra captação” e “autorização para execução” de projetos de fomento direto e indireto, conforme art. 13, §1, e art. 27, inciso VI, em atendimento à Recomendação 801530 da CGU

4.11.9.1. A redação atual da Instrução Normativa nº 125 trata da adimplência da proponente e/ou executora do projeto, dos sócios administradores e empresas nas quais estes sejam, também, sócios administradores. Observa-se que a recomendação da CGU prevê uma abrangência maior, estendendo a verificação para todos os sócios, não apenas os administradores.

*Art. 13. Para fins de aprovação para captação de projeto audiovisual, a ANCINE observará o atendimento das seguintes condições:*

(...)

*§ 1º Na verificação de adimplência da empresa proponente perante a ANCINE, será considerada ainda a regularidade de todas as empresas que compõem o mesmo grupo econômico, bem como dos respectivos sócios em comum.*

*Art. 27. A aprovação para execução do projeto e liberação dos recursos fica condicionada à verificação dos seguintes requisitos:*

(...)

*VI - manutenção do atendimento das condições dispostas no art.13."* (negrito do original, grifos acrescentados)

15. Portanto, **o disposto no § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, visa atender recomendação da CGU**, conforme explicitado no voto do Diretor Vinicius Clay Araújo Gomes, da ANCINE.

16. A recomendação da CGU consta do Relatório de Auditoria Anual de Contas (Exercício: 2017), resultado dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Agência Nacional do Cinema (<https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/processos-de-contas-aniuais/Relat%C3%B3rio%20de%20Auditoria%2020201800663%20-%20exerc%C3%ADcio%202017.pdf>, págs. 93/94) :

"Por fim, visando aferir os controles internos da Ancine acerca da liberação de recursos públicos de fomento direto e indireto a empresas que pertencem a um mesmo grupo econômico<sup>6</sup> , solicitou-se informações acerca dos procedimentos internos da Ancine no que tange à inscrição de uma empresa como inadimplente, bem como se o referido registro de inadimplência se estende a empresas do mesmo grupo econômico que, no caso, possuam sócios-administradores em comum, impedindo-as de solicitar a aprovação de projetos e demais trâmites para liberação de recursos junto à Agência. A referida solicitação teve como objetivo verificar se, especialmente em decorrência da situação já relatada acima, haveria a possibilidade de uma empresa, de mesmos sócios e/ou grupo econômico de outra em situação cadastral irregular, ter projetos aprovados pela Agência e/ou se operar como co-produtora ou coexecutora com recursos incentivados federais. Em resposta ao item 8, da SA nº 201800663/007, o Secretário de Políticas de Financiamento da Ancine apresentou os seguintes esclarecimentos:

"A inadimplência é a situação em que a proponente fica impedida, pelo prazo em que persistir o descumprimento de obrigações previstas nas Instruções Normativas Ancine nº 124/2015 e nº 125/2015, ou nos regramentos de fomento direto, de ter analisados e aprovados novos projetos, bem como análise complementar, redimensionamentos, remanejamentos, reinvestimentos, trocas de titularidade, contratações, prorrogações e liberações de recursos de seus projetos em andamento, seja no fomento direto como no fomento indireto.

No caso da não apresentação da prestação de contas final no prazo determinado na IN 125, de omissão de resposta pela proponente das diligências previstas na IN 124 ou da não aprovação das contas, a proponente é inscrita na situação de inadimplência, sendo solicitada a regularização das pendências ou o resarcimento ao erário da totalidade dos recursos públicos federais disponibilizados, inclusive dos respectivos rendimentos financeiros, atualizados de acordo com a legislação vigente, no prazo de 30 (trinta) dias a partir da data da confirmação do recebimento da respectiva diligência pela proponente.

Permanecendo a proponente omissa após o prazo estipulado, é instaurado procedimento de Tomada de Contas Especial – TCE ou adoção de medidas judiciais e aplicação das penalidades cabíveis, conforme preconiza a

legislação em vigor.

Observa-se que a inadimplência se refere unicamente à proponente do projeto, ficando as demais empresas de seu grupo econômico aptas a apresentar projetos para captação e/ou movimentar recursos captados, caso estejam em situação regular perante à Ancine.” (original sem grifo)

Analizando a resposta acima encaminhada, especialmente os trechos destacados, observa-se inconformidade nos procedimentos e controles internos que norteiam o registro e o acompanhamento de empresas que descumpriam quaisquer das obrigações normativas ou que, mesmo diligenciadas, não sanaram as pendências que motivaram sua inscrição como “inadimplentes”, pois de acordo com a informação prestada, outras empresas do mesmo grupo econômico podem solicitar aprovação e/ou liberação de recursos para projetos audiovisuais junto à Ancine. Percebe-se, pelos exames realizados neste trabalho, que há ocorrência de situação em que determinados sócios de produtoras possuem mais de uma empresa aberta com as mesmas naturezas de atividades inscritas no CNAE, a maioria sem funcionários, e que, não raro, solicitam captação de recursos e participam de Editais do FSA como proponentes de projetos audiovisuais selecionados pelo Fundo.

Dessa forma, vislumbra-se que não há controles para o risco de determinada produtora deixar de cumprir obrigações previstas em normativos e/ou em editais de fomento e/ou praticar atos que a levem a ser registrada como inadimplente, mas, mesmo assim, seus sócios permanecerem legalmente aptos para solicitar aprovações de projetos audiovisuais e solicitações de captação ou liberação de recursos públicos por meio de outras empresas pertencentes ao grupo econômico. Tal sistemática configura um entrave à própria eficácia do registro de inadimplência enquanto instrumento coercitivo à regularização da situação pelas empresas inadimplentes, bem como um risco à efetividade no alcance dos objetivos da política pública almejada pelo legislador. Isso porque muitas vezes o registro de inadimplência culmina em eventual resarcimento ou devolução de recursos ao erário.

(...)

Recomendação 4: Alterar os normativos em vigor e os editais do FSA, que disciplinam os requisitos exigidos para aprovação de projetos e/ou captação e liberação de recursos públicos de fomento direto e indireto, visando a exigência de registro comprovado de situação de adimplência, perante a Ancine, de todas as empresas que compõem o mesmo grupo econômico. procedendo, com base em critérios definidos pela Ancine, ao indeferimento da aprovação de novos projetos e/ou de captação e liberação de recursos em favor de empresas com sócios em comum ou pertencentes ao mesmo grupo econômico, composto por pelo menos uma empresa em situação cadastral irregular, visando garantir a efetividade do registro de inadimplência.” (original sem destaque)

Nota:

6 Associação de empresas unidas por relações societárias de controle ou coligação, nos termos do Art. 243 da Lei nº 6.404/1976, ou ligadas por sócio comum com posição preponderante nas deliberações sociais de ambas as empresas, ou, ainda, vinculadas por relações contratuais que impliquem acordo de estratégia comercial com finalidade e prazos indeterminados.

17. A Recorrente requer que as empresas que tenham o mesmo FUNCINE como acionista não sejam consideradas para fins de verificação da adimplência, nos termos do § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021.

### 3.1 DOS FUNCINES

18. Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES estão previstos na Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, nos seguintes termos :

”Art. 41. Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º O patrimônio dos FUNCINES será representado por quotas emitidas sob a forma escritural, alienadas ao público com a intermediação da instituição administradora do Fundo.

§ 2º A administradora será responsável por todas as obrigações do Fundo, inclusive as de caráter tributário.

Art. 42. Compete à Comissão de Valores Mobiliários autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos FUNCINES, observadas as disposições desta Medida Provisória e as normas aplicáveis aos fundos de investimento.

Parágrafo único. A Comissão de Valores Mobiliários comunicará a constituição dos FUNCINES, bem como as respectivas administradoras à ANCINE.

Art. 43. Os recursos captados pelos FUNCINES serão aplicados, na forma do regulamento, em projetos e programas que, atendendo aos critérios e diretrizes estabelecidos pela ANCINE, sejam destinados a:

I - projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes realizadas por empresas produtoras brasileiras; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

III - aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infra-estrutura cinematográficos e audiovisuais; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

IV - projetos de comercialização e distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção

independente realizados por empresas brasileiras; e [\(Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006\)](#).  
V - projetos de infra-estrutura realizados por empresas brasileiras. [\(Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006\)](#).  
VI - (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.594, de 2018\)](#)" (original sem destaque)

19. A Instrução CVM nº 398, de 28 de outubro de 2003, que dispõe sobre normas gerais que regem a constituição, a administração e o funcionamento dos FUNCINES, indica em seu art. 3º :

Art. 3º O FUNCINE é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, destinado à aplicação em projetos aprovados pela Agência Nacional de Cinema - ANCINE.

20. Na exposição de motivos da Instrução Normativa ANCINE nº 80, de 20 de outubro de 2008, que regulamenta os FUNCINES no âmbito da Agência, constam os seguintes esclarecimentos :

"(1) A minuta de Instrução Normativa apresentada à Consulta Pública procura criar instrumentos regulatórios para a indução da utilização mais adequada dos incentivos fiscais admitidos para os FUNCINES, considerados os objetivos da política pública. Para isso, normatiza o procedimento de avaliação prévia da política de investimento do Fundo, atribuição prevista pelo Decreto 6.304, de 2007, e atualiza procedimentos de apresentação, tramitação e acompanhamento de projetos. De modo geral, a minuta institui um conjunto de regras que estabelece o ingresso dos mandatários do investidor no campo regulatório da Agência, indica os objetivos de política pública a serem perseguidos, para além da motivação particular dos investidores e dos receptores dos recursos incentivados, e define para a Agência a necessidade de exame dos contratos e da forma de gestão dos direitos. A construção da minuta traz itens que merecem avaliação pontual, conforme apresentação a seguir.

(2) Os FUNCINES são fundos de investimento, portanto constituídos para obter rendimentos para seus cotistas. Essa é uma diferença inicial que separa os FUNCINES dos demais mecanismos de incentivo fiscal e deve ser preservada. Os ativos adquiridos pelos FUNCINES precisam ir além da exposição promocional de marcas como é tradicional, atingindo direitos potencialmente rentáveis. A definição inicial da minuta procura responder à seguinte questão: o que o FUNCINE pode adquirir nos projetos audiovisuais que lhe permita obter receitas futuras sem descapitalizar as empresas do setor? A resposta dada pelo artigo 5º – licenças e direitos de comercialização dos bens e serviços resultantes dos investimentos – procura equilibrar a relação entre as partes, impede a aquisição de propriedade de bens resultantes dos projetos (à exceção das ações adquiridas em projetos específicos) e estabelece o campo de atuação para o administrador do Fundo. A ANCINE, de sua parte, recebe a tarefa de balizar as operações, indicando as práticas admissíveis e os limites financeiros e contratuais.

(...)

(12) A aquisição de ações de empresas é provavelmente a maior novidade dos FUNCINES na comparação com os demais mecanismos de incentivo fiscal. Aqui, a empresa – o incremento de suas operações – é o projeto, o que demanda um modelo de avaliação mais complexo tanto de parte do FUNCINE quanto da Agência. Os recursos recebidos pela empresa deverão ser aplicados num plano de investimentos apresentado para apreciação da ANCINE. Esse plano será composto por projetos de produção, distribuição, salas e infra-estrutura. Além disso, admitem-se até 20% dos recursos aplicados em despesas administrativas da empresa, entendidas como despesas de gerenciamento do plano de investimentos da empresa. Garante-se, assim, que os valores recebidos pelas ações sejam dirigidos para finalidades adequadas aos objetivos gerais dos FUNCINES." (<https://sad.ancine.gov.br/consultapublica/manterDocumentoMDAction.do?method=detalhe&idNorma=38>, acesso em 10/01/2024)

21. A Instrução Normativa ANCINE nº 80, de 2008, assim regulamenta os projetos relativos à aquisição de ações pelos FUNCINES :

#### **"Dos Projetos de Aquisição de Ações"**

Art. 30. Os projetos relativos à aquisição de ações terão por objeto o desenvolvimento e execução de operações de empresas brasileiras do setor audiovisual, sejam produtoras, exibidoras, distribuidoras, fornecedoras de equipamentos técnicos ou de serviços.

Art. 31. Os proponentes de projetos de aquisição de ações deverão aplicar os recursos dos FUNCINES exclusivamente na execução do plano de investimentos referido no inciso II do artigo 32. que deverá ser composto por projetos e ações coerentes com o escopo da empresa e ter por objeto:

I – a produção ou a distribuição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; (Revogado pela [Instrução Normativa nº 158, de 23 de dezembro de 2021](#))

II – a construção, a implantação ou a reforma e atualização tecnológica de salas ou complexos de exibição, em território nacional;

III – a infra-estrutura da empresa, destinadas às suas operações em território nacional.

Art. 32. Os projetos relativos à aquisição de ações deverão conter a seguinte documentação complementar:

I – estudos de viabilidade econômica e comercial da empresa, abrangendo:

a) análise mercadológica, relacionando os objetivos estratégicos da empresa com a avaliação de tendências e cenários, público-alvo e concorrência;

b) análise econômico-financeira, retrospectiva e prospectiva, com projeções de fluxo de caixa, dos demonstrativos financeiros e determinação do valor da empresa;

c) avaliação dos investimentos necessários para o desenvolvimento e execução das novas operações da empresa;

d) estruturação financeira e societária da operação, bem como suas implicações jurídicas;

e) estratégias de investimento e desinvestimento propostas para os FUNCINES;

f) relatório sobre a condição jurídica da empresa, incluindo análise da situação trabalhista e tributária.

II – plano de investimentos dos recursos dos FUNCINES, relacionando

- a) informação sobre o período de abrangência do plano;
  - b) objetivos e estratégias de investimento e de ocupação do mercado;
  - c) projetos e ações a serem executados no período de abrangência do investimento dos FUNCINES, com estimativa de valores aplicados;
  - d) despesas de gerenciamento do projeto;
  - e) cronograma de realização dos investimentos;
  - f) resultados esperados, metas, indicadores de resultado e de organização e seu modo de aferição.
- III – cópia do Balanço Patrimonial e das Demonstrações Contábeis da empresa dos 3 (três) últimos exercícios, se for o caso;
- IV – cópia do último balancete.

Art. 33. O proponente deverá apresentar à ANCINE cópia dos contratos de associação, co-produção, distribuição ou outros celebrados com outras empresas para a realização dos projetos que impliquem participação de direitos sobre os bens resultantes dos projetos." (original sem grifos)

22. O art. 1º da referida norma dispõe :

"Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento de aprovação prévia da política de investimento dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, estabelece critérios e diretrizes para aplicação dos seus recursos, disciplina a apresentação de informações e normatiza a apresentação, análise, execução e acompanhamento dos projetos audiovisuais aptos a receberem seus investimentos.

§ 1º FUNCINES são fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, administrados por instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil, inclusive agências e bancos de desenvolvimento, e destinados ao investimento em projetos aprovados pela ANCINE.

§ 2º A constituição, administração e funcionamento dos FUNCINES estão excluídos do âmbito desta Instrução Normativa, sendo autorizados, disciplinados e fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários e regulados por norma específica." (original sem grifos)

23. Observa-se que os investimentos são realizados pelos FUNCINES em projetos aprovados pela ANCINE (art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa ANCINE nº 80, de 2008).

24. Esta Procuradoria Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre FUNCINES em diversas ocasiões, merecendo destaque o seguinte trecho do Parecer nº 00004/2020/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.018684/2018-14, seq. 10, SEI 1648080) :

"14. Com efeito, fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros. Trata-se de uma estrutura formal de investimento coletivo, em que diversos investidores reúnem seus recursos para investir de forma conjunta no mercado financeiro.

15. O funcionamento dos fundos obedece a normas da CVM e a um regulamento próprio, principal documento do fundo, em que são estabelecidas as regras relativas ao objetivo, à política de investimento, aos tipos de ativo negociados, aos riscos envolvidos nas operações, às taxas de administração e outras despesas do fundo, bem como ao seu regime de tributação e outras informações relevantes<sup>[1]</sup>." (original sem grifos)

Nota :

1. <https://www.investidor.gov.br/fundoinvestimento/>. Acesso em 07/05/2020.

25. Há o entendimento consolidado no sentido de que os recursos captados pelos FUNCINES são de natureza pública, conforme consignado no Parecer nº 00045/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP : 01416.018684/2018-14, seq. 3; SEI 1294554).

26. Há de se lembrar que os FUNCINES constituem uma das formas de estimular o setor do audiovisual (art. 43 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001).

27. Depreende-se que o FUNCINE :

- a) não tem personalidade jurídica;
- b) é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio;
- c) seus recursos são de natureza pública;
- d) é um fundo de investimento;
- e) constitui uma das formas de estimular o setor do audiovisual;
- f) a destinação dos seus recursos está prevista em lei;
- g) os seus investimentos são realizados em projetos aprovados pela ANCINE.

28. Em função das características dos FUNCINES, descritas acima, os mesmos não podem ser penalizados, apenas os seus administradores, conforme consignado no Parecer nº 00021/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.010425/2023-11, seq. 3; SEI 3043038).

29. Aparentemente, a aquisição de ações de uma empresa por parte de um FUNCINE assume contornos diferentes da

aquisição promovida por uma pessoa física ou jurídica, em função das características que lhes são pertinentes.

30. A natureza pública dos recursos do FUNCINE, bem como a ausência de personalidade jurídica, sem excluir as demais características, colocam o fundo como um sócio diferenciado em relação aos demais sócios que compõe o quadro societário da empresa.

31. Por ser um sócio diferenciado, s. m. j., não há necessidade de verificar a regularidade de todas as empresas que tenham o mesmo FUNCINE como sócio (sócio em comum), não se aplicando o disposto no § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, neste caso específico.

32. Portanto, deve ser afastada a situação de inadimplência da produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A. em virtude de ter o mesmo FUNCINE (Investimage 1 - Fundo de Investimento da Indústria Nacional - SEI 2949162) como sendo um de seus sócios e também sócio de outras produtoras (SEI 2949166), algumas destas sim, em situação de inadimplência junto à ANCINE (SEI 2953431).

33. Destaca-se que apenas a situação em que há um FUNCINE como sócio em comum (sócio diferenciado) afasta a aplicação do § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021. Este entendimento não se aplica aos demais sócios (pessoas físicas e jurídicas), devendo ser feita a consulta em relação a todas as empresas que tenham tais sócios em comum.

34. Conforme mencionado, esta regra foi criada pela ANCINE visando atender recomendação da Controladoria-Geral da União - CGU (vide parágrafos 15 e 16).

35. Assim, é recomendável que a área técnica apresente o caso àquele Órgão de Controle, encaminhando esta manifestação jurídica e demais documentos pertinentes, e formule questionamento no sentido de verificar se concorda com o entendimento aqui explanado, tendo em vista que a CGU tem a expertise para dizer o exato alcance da recomendação constante do Relatório de Auditoria Anual de Contas (Exercício: 2017).

#### 4. CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, por ser um sócio diferenciado, s. m. j., não há necessidade de verificar a regularidade de todas as empresas que tenham o mesmo FUNCINE como sócio (sócio em comum), não se aplicando o disposto no § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, neste caso específico.

37. Portanto, deve ser afastada a situação de inadimplência da produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A. em virtude de ter o mesmo FUNCINE (Investimage 1 - Fundo de Investimento da Indústria Nacional - SEI 2949162) como sendo um de seus sócios e também sócio de outras produtoras (SEI 2949166), algumas destas sim, em situação de inadimplência junto à ANCINE (SEI 2953431).

38. É recomendável que a área técnica apresente o caso à CGU, encaminhando esta manifestação jurídica e demais documentos pertinentes, e formule questionamento no sentido de verificar se concorda com o entendimento aqui explanado, tendo em vista que a mesma tem a expertise para dizer o exato alcance da recomendação constante do Relatório de Auditoria Anual de Contas (Exercício: 2017).

39. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2024.

GILMAR LUÍS TALON  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416007262202381 e da chave de acesso 4346ac40



Documento assinado eletronicamente por GILMAR LUÍS TALON, 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 1379448481 e chave de acesso 4346ac40 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILMAR LUÍS TALON, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-01-2024 12:29. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

---

**DESPACHO n. 00003/2024/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.007262/2023-81**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTOS: COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FISCALIZADOR**

Aprovo o PARECER N. 00001/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU em anexo com a seguinte ementa:

EMENTA: I- Alcance da norma jurídica contida no § 1º do artigo 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, em especial no que tange aos acionistas de FUNCINES, após questionamento formulado pela produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A.

II- A norma visa atender recomendação da Controladoria-Geral da União - CGU.

III- Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES estão previstos nos artigos 41 a 43 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001.

IV- Características dos FUNCINES.

V- A natureza pública dos recursos do FUNCINE, bem como a ausência de personalidade jurídica, sem excluir as demais características, colocam o fundo como um sócio diferenciado em relação aos demais sócios que compõe o quadro societário da empresa.

VI- Por ser um sócio diferenciado, s. m. j., não há necessidade de verificar a regularidade de todas as empresas que tenham o mesmo FUNCINE como sócio (sócio em comum), não se aplicando o disposto no § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, neste caso específico.

VII- Deve ser afastada a situação de inadimplência da produtora AA - Afroreggae Audiovisual S.A. em virtude de ter o mesmo FUNCINE (Investimage 1 - Fundo de Investimento da Indústria Nacional - SEI 2949162) como sendo um de seus sócios e também sócio de outras produtoras (SEI 2949166), algumas desta sim, em situação de inadimplência junto à ANCINE (SEI 2953431).

VIII- Apenas a situação em que há um FUNCINE como sócio em comum (sócio diferenciado) afasta a aplicação do § 1º do art. 13 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021. Este entendimento não se aplica aos demais sócios (pessoas físicas e jurídicas), devendo ser feita a consulta em relação a todas as empresas que tenham tais sócios em comum.

IX- É recomendável que a área técnica apresente o caso à CGU, encaminhando esta manifestação jurídica, e formule questionamento no sentido de verificar se concorda com o entendimento aqui explanado, tendo em vista que a mesma tem a expertise para dizer o exato alcance da recomendação constante do Relatório de Auditoria Anual de Contas (Exercício: 2017).

A Administração Pública deve entre outros princípios guiar-se pela interpretação proporcional e razoável de suas normas jurídicas. No caso em análise, a finalidade contida no artigo 13, §1º da IN 158/2021, consoante indicado em seu processo de elaboração, tem por finalidade inibir que proponentes utilizem estruturas societárias que contornem a penalidade de inadimplência, atendendo ainda à recomendação da CGU. Essa finalidade da norma, entretanto, mostra-se incompatível com natureza jurídica e propósito dos FUNCINES.

Neste sentido, a respeito da necessária observância de uma interpretação proporcional e razoável das normas administrativas, prescreve a Lei geral de processo administrativo federal (Lei nº 9.784, de 1999):

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

À Secretaria de Financiamento em resposta à consulta do Despacho n.º 1-E/2024/SEF (SEI 3140021).

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2024.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida  
Procurador Chefe  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416007262202381 e da chave de acesso 4346ac40

---



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, 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 1382668312 e chave de acesso 4346ac40 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-01-2024 00:59. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---