



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

PARECER n. 00008/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 01416.003721/2023-57

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE

ASSUNTOS: CONCURSO PÚBLICO / EDITAL

EMENTA: Direito Administrativo. Agência Reguladora. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). Servidor Público. Concurso Público. Solicitação de autorização de concurso público em decorrência de vacância de 31 (trinta e um) cargos de provimento efetivo das carreiras que compõem o quadro de pessoal da ANCINE. Desnecessidade de encaminhamento ao Ministério da Cultura, em razão do disposto no art. 3º, §2º, I, "a", da Lei nº 13.848/2019. Requisitos constantes do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 e da Instrução Normativa nº 02, de 27 de agosto de 2019, do Ministério da Economia. Viabilidade jurídica da proposta.

Senhor Procurador-Chefe,

1. RELATÓRIO

1. Trata o presente de solicitação da Secretaria de Gestão Interna (SGI) no sentido de que a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional do Cinema (PF-ANCINE) emita pronunciamento a respeito de solicitação de autorização de concurso público em decorrência de vacância de 31 (trinta e um) cargos de provimento efetivo das carreiras que compõem o quadro de pessoal da Agência Nacional do Cinema - ANCINE.

2. A consulta foi formulada por intermédio do Despacho nº 139-E/2023/SGI/GRH/CPE (SEI 2842075) e a solicitação de autorização de concurso público delineada na Nota Técnica Nº 6-E/2023/SGI/GRH/CPE (SEI 2840002).

3. Conforme o disposto no art. 4º, do Decreto nº 9.739/2019, o prazo para o encaminhamento do pedido de autorização para realização de concurso público é 31 de maio de cada ano, o que impõe a análise do presente feito, distribuído a este Procurador em 25/05/2023, em caráter prioritário.

4. O processo se apresenta na forma eletrônica, no Sistema Eletrônico de Informações - SEI. Constatam dos autos os seguintes documentos, relevante à presente análise jurídica:

1. Publicação em Veículo Oficial das Portarias de Vacância (SEI 2815928);
2. Consultas do Sistema SIAPE acerca das vacâncias em cargos do quadro de pessoal da ANCINE (SEI 2839747, 2839871, 2839944, 2839996);
3. Nota Técnica Nº 6-E/2023/SGI/GRH/CPE (SEI 2840002);
4. Despacho nº 168-E/2023/SGI/GRH/CRB, com estimativa de impacto orçamentário financeiro (SEI 2837336);
5. Despacho nº 13-E/2023/SGI/CGE, com manifestação sobre o Índice de Desempenho Institucional da ANCINE (SEI 2818009);

6. Formulário para Solicitações de Autorização de Concurso Público - ANEXO I da Instrução Normativa nº 02/2019 do Ministério da economia (SEI 2817401);
7. Nota Técnica nº 5-E/2023/SGI/GRH/CPE - Apresentação de Solicitação de Autorização de Concurso Público (SEI 2832896);
8. Certificação Orçamentária e Financeira 264/2023 (SEI 2843515);
9. Informação sobre a utilização do SICONV (SEI 2846015);
10. Despacho n.º 139-E/2023/SGI/GRH/CPE, de encaminhamento à Procuradoria Federal (SEI 2842075).

5. Esse o relato do essencial.

2. ANÁLISE JURÍDICA

6. Primeiramente, sobre o processo em questão, presume-se que as especificações técnicas e os elementos financeiros contidos no processo tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos, financeiros e administrativos para a melhor consecução do interesse público. Conforme o enunciado da “Boa Prática Consultiva” – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre os temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

7. Dito isso, observa-se que a ANCINE esclarece que as vagas em questão correspondem a aproximadamente 6,36% (seis inteiros e trinta e seis centésimos por cento) de seu quadro de pessoal, pretendendo-se destinar os novos servidores exclusivamente à Secretaria de Financiamento, com alocação prioritária nas Superintendências de Fomento - SFO e de Prestação de Contas - SPR, visando recuperar a capacidade operacional da área finalística e promover a redução do passivo de prestação de contas, em atendimento a acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI 2832896, item 1.2).

8. Considerando os termos da consulta, devemos anotar que a Constituição Federal prevê que, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, como se depreende de seu artigo 37, *in verbis*:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (...)”

9. No plano infraconstitucional, cumpre observar que a Lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Público Civis da União, estabelece critérios referentes a concurso público, prevendo, *v.g.*, que a nomeação para cargo de carreira de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade e que não se abrirá novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior com prazo de validade não expirado (artigos 5º, 10, 11 e 12, por exemplo).

10. De outro lado, observa-se que a Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019 reafirmou a natureza de autarquia especial das agências reguladoras e a sua autonomia administrativa, caracterizando essa última, entre outras competências, por meio daquela de solicitar diretamente ao Ministério da Economia (hoje extinto, tendo sido suas competências atribuídas, fundamentalmente, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, e da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, conforme Medida Provisória nº 1.154/2023) a autorização para realização de concurso e provimento de cargos públicos, conforme seu art. 3º, §2º, I, "a" e "b", *in verbis*:

"Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

§ 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

§ 3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção."

11. Especificamente no que toca à realização de concurso público, nota-se que o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, disciplina quais as informações e os documentos são necessários para a abertura de um certame, e, em complemento, a Instrução Normativa nº 02, de 27 de agosto de 2019, do Ministério da Economia, dispõe sobre critérios e procedimentos gerais para autorização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

12. Referido Decreto nº 9.739/2019 coloca a realização de concursos públicos e o provimento de cargos públicos como medida de fortalecimento da capacidade institucional da entidade da Administração Pública, conforme se nota de seu art. 2º, §2º, III:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual.

(...)

§ 2º O fortalecimento da capacidade institucional será alcançado por meio:

(...)

III - da realização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos;

(...)

13. As propostas de realização de concurso público devem conter os requisitos trazidos pelo art. 3º do mesmo Decreto nº 9.379/2019:

Art. 3º As propostas de atos que tratem das matérias de que trata o § 2º do art. 2º serão encaminhadas ao Ministério da Economia e, quando couber, serão submetidas à apreciação da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria-Geral da Presidência da República, nos

termos do disposto no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e conterão: (Redação dada pelo Decreto nº 10.758, de 2021)

I - a justificativa da proposta, caracterizada a necessidade de fortalecimento;

II - a identificação sucinta dos macroprocessos, dos produtos e dos serviços prestados pelos órgãos e pelas entidades; e

III - os resultados a serem alcançados com o fortalecimento institucional.

Parágrafo único. O Ministério da Economia analisará as propostas com base nas diretrizes do art. 2º, emitirá parecer sobre sua adequação técnica e orçamentária e proporá ou adotará os ajustes e as medidas que forem necessários à sua implementação ou seu prosseguimento.

14. O prazo para envio dessas propostas, segundo o art. 4º do Decreto nº 9.739/2019, com redação dada pelo Decreto nº 11.069/2022, é 31 de maio de cada ano, de forma a ser possível sua compatibilização com o projeto de lei orçamentária anual para o exercício subsequente.

15. O art. 5º do referido Decreto nº 9.739/2019 traz os requisitos que as propostas a serem encaminhadas devem conter (que, no caso dos pedidos de autorização para realização de concurso público, são detalhados no art. 15 da Instrução Normativa nº 02/2019, do Ministério da Economia, conforme será exposto a seguir):

Art. 5º As propostas sobre as matérias de que trata o § 2º do art. 2º submetidas ao Ministério da Economia serão acompanhadas de:

I - ofício: (Redação dada pelo Decreto nº 10.789, de 2021)

a) do Ministro de Estado ao qual o órgão ou a entidade esteja subordinado ou que seja responsável por sua supervisão; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.789, de 2021)

b) do Presidente do Banco Central do Brasil; (Incluído pelo Decreto nº 10.789, de 2021)

II - minuta de exposição de motivos, quando necessário;

III - minuta de projeto de lei ou de decreto e seus anexos, quando necessário, observado o disposto no Decreto nº 9.191, de 2017;

IV - nota técnica da área competente; e

V - parecer jurídico.

16. O art. 6º do Decreto nº 9.739/2019 traz os requisitos específicos dos pedidos de autorização de concurso público:

Art. 6º Para fins do disposto no inciso III do § 2º do art. 2º, sem prejuízo do disposto nos art. 3º e art. 5º, as propostas conterão informações sobre:

I - o perfil necessário aos candidatos para o desempenho das atividades do cargo;

II - a descrição do processo de trabalho a ser desenvolvido pela força de trabalho pretendida e o impacto dessa força de trabalho no desempenho das atividades finalísticas do órgão ou da entidade;

III - a base de dados cadastral atualizada do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC e o número de vagas disponíveis em cada cargo público;

IV - a evolução do quadro de pessoal nos últimos cinco anos, com movimentações, ingressos, desligamentos e aposentadorias e a estimativa de aposentadorias, por cargo, para os próximos cinco anos;

V - o quantitativo de servidores ou empregados cedidos e o número de cessões realizadas nos últimos cinco anos;

VI - as descrições e os resultados dos principais indicadores estratégicos do órgão ou da entidade e dos objetivos e das metas definidos para fins de avaliação de desempenho institucional nos últimos três anos;

VII - o nível de adoção dos componentes da Plataforma de Cidadania Digital e o percentual de serviços públicos digitais ofertados pelo órgão e pela entidade, nos termos do art. 3º do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016 ;

VIII - a aderência à rede do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Rede Siconv e a conformidade com os atos normativos editados pela Comissão Gestora do Siconv;

IX - a adoção do sistema de processo eletrônico administrativo e de soluções informatizadas de contratações e gestão patrimonial, em conformidade com os atos normativos editados pelo órgão central do Sistema de Administração de Serviços Gerais - SISG;

X - a existência de plano anual de contratações, em conformidade com os atos normativos editados pelo órgão central do SISG;

XI - a participação nas iniciativas de contratação de bens e serviços compartilhados ou centralizados conduzidas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

XII - a quantidade de níveis hierárquicos e o quantitativo de profissionais por unidade administrativa em comparação com as orientações do órgão central do SIORG para elaboração de estruturas organizacionais;

XIII - demonstração de que a solicitação ao órgão central do SIPEC referente à movimentação para composição da força de trabalho de que trata o § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, foi inviável ou inócua; e

XIV - demonstração de que os serviços que justificam a realização do concurso público não podem ser prestados por meio da execução indireta de que trata o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado da Economia disporá sobre a forma e o procedimento para apresentação das informações previstas no **caput**.

17. Temos que o ato previsto no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 9.379/2019 é, atualmente, a Instrução Normativa nº 2/2019, do Ministério da Economia. O "*Formulário para Solicitações de Autorização de Concurso Público*" e o "*Modelo de Estrutura e Informações que Devem Constar em Nota Técnica para Apresentação de Solicitação de Autorização de Concurso Público*", trazidos, respectivamente, pelos Anexos I e II da referida Instrução Normativa, exigem manifestação do solicitante acerca dos requisitos delineados no art. 6º do Decreto nº 9.739/2019, acima citado.

18. Por pertinência e no que diz respeito à adequada instrução do feito, chama-se especial atenção para o disposto no artigo 15 da mencionada Instrução Normativa nº 2/2019 do Ministério da Economia:

"Art. 15. As solicitações de autorização de concurso público deverão conter:

I - ofício do Ministro de Estado ao qual o órgão ou a entidade seja subordinado ou que seja responsável por sua supervisão ou ofício do dirigente máximo da agência reguladora;

II - nota técnica da área competente, conforme o modelo constante do Anexo II desta Instrução Normativa;

III - parecer jurídico;

IV - planilha eletrônica com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 7º do Decreto nº 9.739, de 2019; e

V - formulário constante do Anexo I desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 14, somente o ofício de que trata o inciso I do caput deverá ser peticionado eletronicamente via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou expedido ao Ministério da Economia."

19. Em atendimento ao **inciso I** do artigo em destaque foi colacionada aos autos Minuta de Ofício (SEI 2817421 - ao qual esta Procuradoria Federal não tem acesso no sistema e, por essa razão, apenas podemos inferir que o documento mencionado se trata do ofício do Dirigente Máximo da ANCINE exigido pela norma acima citada) a ser assinada pelo Diretor-Presidente da ANCINE.

20. No que toca ao **inciso II** do mesmo dispositivo observa-se que a Nota Técnica Nº 5-E/2022/SGI/GRH/CPE (SEI 2832896) segue o modelo constante do Anexo II da Instrução Normativa nº 02/2019 do Ministério da Economia, falecendo a esta Procuradoria Federal competência para manifestação acerca de seu conteúdo técnico.

21. Em atendimento ao **inciso III** foi formulada consulta jurídica para esta Procuradoria Federal e está sendo elaborado o presente parecer jurídico.

22. Em atenção ao **inciso IV** foi apontada planilha que consta do documento SEI 2832896 e em atendimento ao **inciso V** foi preenchido formulário no formato do Anexo I da aludida Instrução Normativa nº 02/2019 (SEI 2817401).

23. Ressalta-se, ainda, que a Administração juntou aos autos Certificação Orçamentária e Financeira (SEI 2843515).

24. Anote-se a importância de se atender às disposições tanto da mencionada Instrução Normativa nº 02/2019 do Ministério da Economia quanto do Decreto nº 9.739/2019, conforme apregoa o próprio artigo 17 daquele normativo:

"Art. 17. As solicitações de concurso encaminhadas em desacordo com as disposições do Decreto nº 9.739, de 2019, e desta Instrução Normativa serão devolvidas ao órgão ou entidade de origem".

25. Cumpre aqui, ainda, anotar que a versão da Instrução Normativa nº 2/2019 do Ministério da Economia juntada aos autos pela Administração (SEI 2815752) encontra-se desatualizada, tendo em vista a alteração da referida Instrução Normativa pela Instrução Normativa nº 46, de 19 de junho de 2020, do Ministério da Economia. A alteração procedida inseriu o inciso VI no art. 4º da Instrução Normativa nº 2/2019, assim como acresceu à norma o art. 17-A e seu parágrafo único. Vejamos as novas redações dos artigos modificados/inseridos:

"Art. 4º A realização de concurso público e o provimento de cargos públicos têm por objetivo permitir renovação contínua do quadro de pessoal dos órgãos e entidades integrantes do Sipeç, observados:

I - a orientação para as prioridades do serviço público federal em face da situação atual e projetada da força de trabalho de todos os órgãos e entidades demandantes;

II - o cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e demais procedimentos definidos no âmbito do órgão central do Sipeç com vistas ao fortalecimento da capacidade institucional;

III - a existência de dotação orçamentária;

IV - a disponibilidade orçamentário-financeira;

V - o alinhamento da admissão de pessoal com o aumento da eficiência, eficácia e efetividade da prestação de serviços e das políticas públicas; e

VI - a necessidade de estudo de impacto de longo prazo da despesa de pessoal, de modo a fortalecer a capacidade institucional e a preservar o equilíbrio fiscal do Estado."(NR)

"Seção IV

Decisão para fins de autorização do concurso

Art. 17-A. O processo de análise das solicitações de autorização de concurso público deverá ser instruído pelo Ministério da Economia com os elementos necessários para a tomada de decisão.

Parágrafo único. Deverá ser incluída, na análise de que trata o caput, a estimativa de impacto da despesa a longo prazo, considerando, dentre outros fatores, as progressões e promoções, os eventuais reajustes e a incorporação de gratificações." (NR)

(grifamos)

26. Nesse sentido, promove-se o alerta acerca das alterações realizadas na Instrução Normativa nº 2/2019 pela Instrução Normativa nº 46/2020, ambas do Ministério da Economia, para que a Administração verifique se há algum impacto na instrução do feito, especialmente em razão do disposto no supracitado art. 17 da Instrução Normativa nº 2/2019.

27. Por fim, cabe lembrar que, da mesma forma que previsto no art. 4º do Decreto nº 9.739/2019, o art. 14 da Instrução Normativa nº 2/2019 do Ministério da Economia fixa que a solicitação de autorização de concurso público deverá ser encaminhada até o dia 31 de maio de cada ano.

3. CONCLUSÃO

28. Ante o exposto, uma vez atendidas as disposições da Instrução Normativa nº 02/2019 do Ministério da Economia e do Decreto nº 9.739/2019, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do feito.

29. Alerta-se para as alterações promovidas pela Instrução Normativa nº 46/2020 na Instrução Normativa nº 2/2019, ambas do Ministério da Economia, para que a Administração verifique se há algum impacto na instrução do feito.

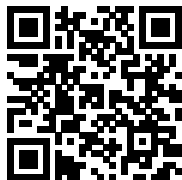
30. São estas as considerações jurídicas que tenho a fazer quanto à consulta constante do processo em epígrafe, registrando que a presente manifestação jurídica foi elaborada consoante regime de urgência solicitado pelo órgão consulente e de acordo com a prioridade atribuída pelo Senhor Procurador-Chefe.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 25 de maio de 2023.

Maurício Maia
Procurador-Chefe Adjunto
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) 01416003721202357 e da chave de acesso a7c89415



Documento assinado eletronicamente por MAURICIO MAIA, 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 1181581598 e chave de acesso a7c89415 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURICIO MAIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-05-2023 16:39. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
