



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. 00011/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 01416.004277/2023-97

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

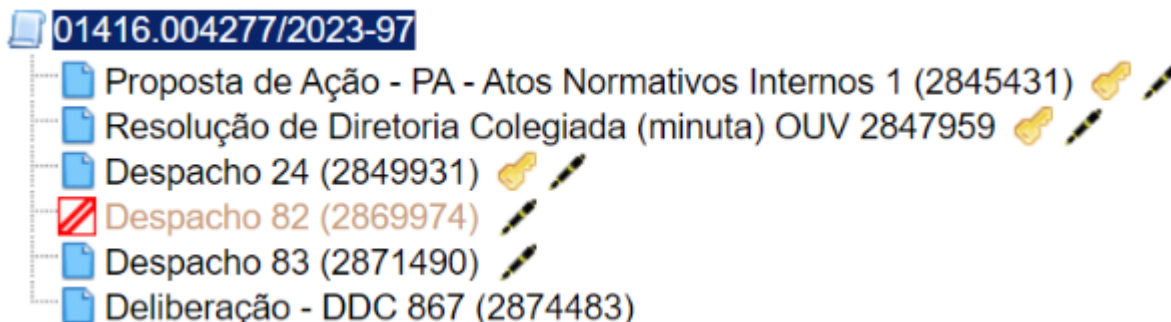
EMENTA: Direito Administrativo. Ato Normativo. Revisão da Resolução de Diretoria Colegiada/nº 114, 2021, visando adequá-la à Resolução de Diretoria Colegiada nº 129, de 2023. Minuta de Resolução da Diretoria Colegiada. Norma de tratamento de denúncias no âmbito da Agência Nacional do Cinema (Ancine). Regularidade formal do processo.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo para análise de **Proposta de Ação - PA - Atos Normativos Internos n.º 1-E/2023/OUV (SEI 2845431)** e sua respectiva Minuta de Resolução de Diretoria Colegiada (SEI 2847959) que dispõem sobre tratamento de denúncias no âmbito da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

2. A presente proposta de ação traz como cerne a revisão da norma de tratamento de denúncias no âmbito da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 114, de 20 de agosto de 2021, visando adequá-la à Resolução de Diretoria Colegiada nº 129, de 06 de abril de 2023, bem como o aprimoramento daquela norma.

3. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à análise, constantes da árvore de documentos SEi Ancine:



É o relatório.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Compete a esta Procuradoria Federal Especializada, na análise de propostas de atos normativos, o assessoramento estritamente jurídico. Deve avaliar técnica legislativa, constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico, conforme disposto no artigo 131 da Constituição da República, e no artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (conforme art. 10, §1º, da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002), e do art. 10, inciso III, do Anexo I do Decreto nº 8.283, de 3 de julho de 2014.

5. A expedição de atos normativos se baseia em critérios técnicos e administrativos. Não é atribuição da Advocacia-Geral da União - AGU analisar os aspectos técnicos e o mérito administrativo. Pressupõe-se sua avaliação adequada pelos órgãos competentes. Examina-se apenas os documentos contidos no processo administrativo, até a presente data.

6. Nesse sentido, transcreve-se o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União – BPC nº 7:

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.

7. No que toca à instrução processual, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu âmbito de competência, bem como, se os seus subordinados detêm as competências e se for o caso, possuem designação específica.

8. É dever salientar que muitas das observações são feitas sem caráter vinculativo, mas apenas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Se houver discordância, sugere-se sua explicação. O seguimento do processo, sem acatamento de recomendações legais, será de responsabilidade exclusiva do gestor.

9. Ao mais, o Enunciado nº 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas das AGU, explana que "*não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas*".

2.2 REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO

10. O processo administrativo deve estar devidamente autuado e numerado, quando processo físico, ou registrado, quando processo eletrônico, nos termos da Orientação Normativa/AGU nº 2, de 1º de abril de 2009:

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

11. O processo se apresenta na forma eletrônica, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

3. ANÁLISE JURÍDICA

12. Para avaliar a técnica legislativa, constitucionalidade, legalidade e compatibilidade da proposta de publicação da **Minuta de Resolução de Diretoria Colegiada (SEI 2847959)**, com o ordenamento jurídico pátrio de maneira geral, é necessário aferir, preliminarmente, a presença dos elementos de validade do ato administrativo: a) competência, b) forma, c) objeto, d) motivo, e e) finalidade.

13. Esses são os elementos apontados pela doutrina administrativista e pelo art. 2º da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), como imprescindíveis à validade dos atos administrativos:

Lei n.º 4.717

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

14. Na dicção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sujeito capaz para a prática do ato é aquele a quem a lei atribuiu a respectiva **competência**. O objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Como no Direito Privado, no regime jurídico administrativo o **objeto** deve ser lícito (conforme a lei), possível (realizável no mundo dos fatos e do direito), e moral (em consonância com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos, éticos). Em sentido restrito, considera-se a **forma** como a exteriorização do ato (em geral é escrito). Em sentido amplo, está relacionada às formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, observando-se que um ato normativo somente se aperfeiçoa e vincula os administrados após a sua publicação. A **Finalidade**, é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato, a qual deve ser lícita e coincidir com o interesse público. O **motivo**, é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato. Finalmente, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 245-254)

15. Prossegue-se com o exame do caso concreto, para avaliação dos requisitos, na minuta do ato normativo, em análise.

3.1 Aspectos estritamente formais

3.1.1 Da legislação e regulamentação aplicáveis à edição de atos normativos

16. Quanto aos aspectos estritamente formais, para a expedição do ato administrativo proposto, considera-se a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos que menciona.

17. Deve-se observar, ainda, as determinações constantes do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

18. Aplicam-se, subsidiariamente, também, as disposições do Decreto nº 9.191, de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos

normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, em razão do seu artigo 57:

Decreto nº 9.191

Elaboração dos demais atos normativos do Poder Executivo federal

Art. 57. As disposições deste Decreto aplicam-se subsidiariamente à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal.

19. Na redação do ato normativo, ainda, devem ser observadas as técnicas redacionais do Manual de Redação da Presidência da República, conforme artigo 58 do Decreto nº 9.191, de 2017:

Decreto nº 9.191

Manual de Redação da Presidência da República

Art. 58. As regras do Manual de Redação da Presidência da República, aprovado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, aplicam-se à elaboração dos atos normativos de que trata este Decreto.

20. Dessa feita, este Parecer se baseia, principalmente, no artigo 31 do Decreto nº 9.191, de 2017:

Decreto nº 9.191

Parecer jurídico

Art. 31. A análise contida no parecer jurídico abrangerá:

I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;

II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;

III - as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e

IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.

3.1.2 Do conflito aparente entre as disposições do Decreto nº 10.139, de 2019 e o Regimento Interno da ANCINE

21. Pretende a Diretoria Colegiada da ANCINE editar Resolução de Diretoria Colegiada para fins de revisão da norma de tratamento de denúncias no âmbito da ANCINE, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 114, de 2021, visando adequá-la à Resolução de Diretoria Colegiada nº 129, de 2023, bem como aproveitar o ensejo para aprimorá-la.

22. Consoante o disposto no Regimento Interno da ANCINE (Resolução de Diretoria Colegiada nº 124, de 25 de outubro de 2022), a edição de atos administrativos observa forma solene e específica para cada matéria objeto de normatização.

23. Dispõe o Art. 53 do Anexo Regimento Interno da ANCINE:

Anexo do Regimento Interno da ANCINE

Art. 53. Os atos administrativos da ANCINE serão expressos sob a forma de:

I- Deliberação de Diretoria Colegiada: decisão resolutiva da Diretoria Colegiada proferida em Reunião Deliberativa;

II- Decisão - Proclamação: proferida pelo Diretor-Presidente para proclamação de decisão resolutiva da Diretoria Colegiada resultante de Circuito Deliberativo;

III- Despacho Decisório: expressa decisão sobre matérias não abrangidas pelos demais instrumentos deliberativos previstos neste artigo;

IV- Despacho Expediente: manifestação sem cunho decisório, que promove uma providência ordinatória propulsora do processo administrativo;

V- Instrução Normativa - IN: ato normativo expedido pela Diretoria Colegiada, com o objetivo de regulamentar a legislação referente às atividades cinematográfica e audiovisual;

VI- Resolução de Diretoria Colegiada - RDC: ato normativo expedido pela Diretoria Colegiada para normatização de matérias de caráter interno;

VII- Súmula: ato normativo expedido após reiteradas decisões sobre determinada matéria, que consigna a interpretação da Diretoria Colegiada sobre dispositivos da legislação cinematográfica e audiovisual;

VIII- Portaria: expedida pelo Diretor-Presidente ou sob sua delegação, com instruções concernentes à gestão administrativa de pessoal, sobre a organização e funcionamento de serviço, assim como para o exercício de outros atos de sua atribuição;

IX- Parecer: expressão de um juízo, contendo pronunciamento, recomendação, determinação ou opinião sobre questão técnica, jurídica, administrativa ou financeira de interesse da Agência; e

X- Nota Técnica: expressa o entendimento técnico sobre matéria em apreciação pela ANCINE.

§ 1º A elaboração de atos normativos será objeto de Resolução da Diretoria Colegiada.

§ 2º No exercício de suas competências definidas em Lei, a ANCINE poderá editar atos normativos conjuntos com outras agências reguladoras, dispondo sobre matéria cuja disciplina envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial.

§ 3º Os atos normativos conjuntos deverão ser aprovados pela Diretoria Colegiada por procedimento idêntico ao de aprovação de ato normativo isolado da ANCINE.

24. Por sua vez, o art. 2º do Decreto 10.139, de 2019, estabelece que:

Decreto 10.139

Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou

III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

§ 1º O disposto no **caput** não afasta a possibilidade de: (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020)

I - uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal; (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020)

II - edição de portarias, resoluções ou instruções normativas conjuntas; (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

III - edição de portarias com atos de pessoal; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

IV - manutenção da denominação de atos normativos editados antes da data de entrada em vigor deste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

§ 2º Os atos de pessoal de que trata o inciso III do § 1º são os atos referentes a agentes públicos nominalmente identificados. (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

25. Inicialmente, devemos apontar que há aparente incompatibilidade do quanto disposto no art. 53 do Regimento Interno da ANCINE e o disposto no art. 2º do Decreto 10.139, de 2019.

26. Sem embargo, a leitura comparada das duas normas aponta uma inversão dos propósitos das Instruções Normativas e das Resoluções de Diretoria Colegiada diante das conceituações expressas nos citados Decreto e Regimento Interno. Este confronto entre normas foi recentemente abordado por essa Procuradoria Federal junto à ANCINE no PARECER N. 00003/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 2791989) tendo por objeto a Revisão da Instrução Normativa nº 104/2012 da ANCINE (NUP 01416.010098/2021-27).

27. Esse Parecer concluiu, por sua vez, que a inversão de nomenclatura não implicava em prejuízo material. Isto porque pela Resolução de Diretoria Colegiada nº 119, de 11 de abril de 2022, o processo de edição de uma Instrução Normativa no âmbito da ANCINE é muito mais complexo e gravoso do que o processo de edição de uma resolução de Diretoria Colegiada. Desta forma, a Agência respeitou a natureza jurídica de cada ato, e, para o ato normativo concernente à sua atividade regulatória (independentemente de sua nomenclatura), e que influencia também a esfera dos regulados, exigiu um procedimento mais gravoso e complexo, de forma a observar os direitos dos regulados e sua participação no processo de regulação.

28. Não obstante, reitera-se a recomendação contida no citado PARECER N. 00003/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 2791989) no sentido de que a ANCINE que verifique a possibilidade de realizar a adequação de suas normas internas aos ditames do Decreto nº 10.139/2019, notadamente quanto à nomenclatura e tipologia de seus atos normativos.

3.2 Avaliação da competência da Diretoria Colegiada da ANCINE para a edição da norma

29. A proposta de edição de Resolução de Diretoria Colegiada tendo por objetivo dispor no âmbito interno da Agência sobre o tratamento de denúncias, tem origem no Despacho n.º 24-E/2023/OUV da Ouvidoria-Geral da ANCINE (SEI 2849931).

30. O mencionado Despacho n.º 24-E/2023/OUV (SEI 2849931), encaminhado à Secretaria de Gestão Interna, acompanha a proposta a **Proposta de Ação - PA - Atos Normativos Internos n.º 1-E/2023/OUV (SEI 2845431)**, que compreende a justificativa para a revisão da norma de tratamento de denúncias no âmbito da ANCINE:

3. JUSTIFICATIVA

3.1. Conforme introdução da presente proposta, a normatização do processo de tratamento de denúncias contribui para o fortalecimento do ambiente de integridade, promovendo um ambiente ético e de confiança entre as partes envolvidas.

3.2. Em consonância com esse entendimento, a Ancine publicou, em 2021, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 114/2021 que dispõe sobre o regime de tratamento de denúncias recebidas.

3.3. Entretanto, com a publicação da Resolução de Diretoria Colegiada/Ancine nº 129/2023, que trata dos procedimentos para o recebimento e o tratamento de manifestações de Ouvidoria, é necessário realizar adequações na norma de tratamento de denúncias no âmbito da Ancine, a fim de:

- determinar o uso do Módulo de Triage e Tratamento da Plataforma Fala.BR;- readequar a definição de unidade de apuração, alinhando-se ao art. 17 da RDC nº 129/2023;- dar orientação específica relativa ao registro de resolutividade de denúncia, de acordo com os §§ 3º e 4º da RDC nº 129/2023.

3.4. Para além, observa-se a oportunidade de aperfeiçoar a atual norma de tratamento de denúncias, aprimorando sua clareza e efetividade, conforme minuta de Resolução de Diretoria Colegiada anexa.

31. Como narrado na Proposta em referência, relata a Ouvidoria-Geral que a proteção ao denunciante é um indicador de avaliação de qualidade de integridade institucional, baseado no Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública MMOuP (<<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica>>).

32. Neste sentido, o Diagnóstico referente ao Guia de Implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOuP, aponta no indicador mais elevado de maturidade a existência de ato normativo que estabeleça procedimentos para a proteção da identidade, bem como a adoção de sistemas que permitem o processo de pseudominização de manifestação:

Guia de Implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOuP (...)

C. Diagnóstico e Levantamento de evidências (...)

2.3 Processos Essenciais (...)

2.3.4 Proteção ao denunciante (...)

Verificador: Existem procedimentos instituídos para a proteção do denunciante?

(...)

Otimizado

Existem procedimentos formalmente instituídos para a proteção do denunciante, os quais incluem a proteção da identidade e os mecanismos para informar a unidade acerca da ocorrência de represálias decorrentes da denúncia, observado o disposto na Lei nº 13.608, de 2018, e demais normativos vigentes. A ouvidoria conta com infraestrutura tecnológica adequada para a realização de processos de pseudonimização e os controles físicos e digitais para a mitigação de riscos ao denunciante estão plenamente implementados na unidade.

33. Não obstante a existência de norma desta natureza na Agência, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 114/2021, que dispõe sobre o regime de tratamento de denúncias recebidas no âmbito da ANCINE, entende a Ouvidoria-Geral da Agência que com a aprovação e publicação da Resolução de Diretoria Colegiada nº nº 129/2023, a necessidade de adequar a Resolução de Diretoria Colegiada nº 114, de 2021 às recentes disposições aprovadas na Ancine sobre procedimentos de recebimento e tratamento de manifestações, aproveitando este momento para aprimorar a norma de tratamento de denúncias.

34. A proposta de Resolução teve assim seu trâmite iniciado neste órgão, em atenção às suas competências dispostas no Regimento Interno da ANCINE (Anexo da Resolução de Diretoria Colegiada n.º 124, de 25 de outubro de 2022):

Anexo do Regimento Interno da ANCINE

Art. 33. Compete à Ouvidoria-Geral - OUV:

I- receber pedidos de informações, esclarecimentos, reclamações e denúncias dos cidadãos e instituições afetos à ANCINE, respondendo diretamente aos interessados, quando for o caso, ou encaminhá-los às unidades organizacionais para instrução de resposta ou apuração;

(...)

VI- propor medidas de ajuste nos procedimentos administrativos, visando à melhoria do desempenho institucional; e

35. No tocante à competência para dispor sobre normas de organização administrativa interna, é importante ressaltar que a ANCINE foi criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 com natureza de autarquia especial, consoante disposto nesse diploma legal:

Medida Provisória nº 2.228-1

Art. 5º Fica criada a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira.

(...)

Art. 9º Compete à Diretoria Colegiada da ANCINE:

I - exercer sua administração;

II - editar normas sobre matérias de sua competência;

III - aprovar seu regimento interno;

36. A ANCINE foi também elencada pela Lei nº 13.848, de 2019, entre as agências reguladoras federais. Essa natureza especial confere a esses entes autárquicos maior autonomia administrativa e em especial a ausência de tutela ou de subordinação hierárquica. Destaca-se do texto da mencionada Lei:

Lei nº 13.848

Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da [Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000](#):

(...)

IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine);

(...)

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.

(...)

§ 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.

37. Outrossim, a Agência Reguladora, como entidade integrante da Administração Pública federal, deve alinhar-se aos princípios e diretrizes de governança descritos no Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Especificamente em relação à gestão de riscos e integridade institucional, destacam-se as seguintes prescrições normativas contidas no Decreto:

Decreto nº 9.203

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...)

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

(...)

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

38. No tocante ainda à competência da Diretoria Colegiada para a expedição de normas referentes à ordenação interna da Agência bem como das atividades desenvolvidas por seus dirigentes e servidores, o art. 52 do Anexo Regimento Interno da ANCINE (Resolução de Diretoria Colegiada n.º 124, de 25 de outubro de 2022) expressa a competência desse órgão diretivo:

Anexo Regimento Interno da ANCINE

Art. 52. A Diretoria Colegiada da ANCINE expedirá normas de regulação, fiscalização, fomento e organização, que terão por objetivo:

(...)

IV- definir e detalhar as atividades e os procedimentos internos relacionados às unidades organizacionais da ANCINE;

V- detalhar os procedimentos internos e os atos administrativos necessários ao atendimento das responsabilidades dos dirigentes e servidores da ANCINE;

39. Dessa forma, em se tratando da expedição de Resolução dispondo sobre o recebimento e o tratamento de denúncias recebidas no âmbito da ANCINE, em razão das normas acima apontadas, mostra-se fixada a competência da ANCINE, por sua Diretoria Colegiada.

3.3 Objeto/Conteúdo

40. O objeto do ato normativo em análise é a revisão da norma de tratamento de denúncias no âmbito da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 114, de 20 de agosto de 2021, visando adequá-la à Resolução de Diretoria Colegiada nº 129, de 06 de abril de 2023, bem como aprimorar aquela.

41. Nesse sentido, a norma em exame é materialmente compatível com as competências legais e regulamentares da ANCINE acima elencadas, de forma que a edição do ato, sob o aspecto legal, é juridicamente viável.

42. Não compete a esta Procuradoria Federal Especializada a análise do mérito do ato administrativo (notadamente quanto aos procedimentos estabelecidos para a consecução dos registros e Certificados), mas apenas a adequação de seu conteúdo aos ditames legais e regulamentares; a lei conferiu à ANCINE a competência de regular e dispor sobre as matérias tratadas na norma em exame, não tendo, nesse sentido, a Agência desbordado de suas atribuições legais. Logo, há de ressaltar que se cuida de atribuição imanente às finalidades institucionais da ANCINE, com vistas à normatização do procedimento para o Registro de Obra não Publicitária e a emissão de Certificado de Produto Brasileiro.

3.4 Finalidade/Motivo

43. A finalidade e o motivo compõem a análise de mérito administrativo, fugindo, assim, da alçada desta Procuradoria Federal Especializada. É necessário haver no processo uma análise técnica sobre o ato normativo, com sua motivação.

44. A "*motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato*" (STJ, RMS 56858/GO, j. 4.9.2018). Todavia, nos termos do art. 50, § 1.º, da Lei n. 9.784/1999, desde que explícita, clara e congruente, não há forma específica para que a motivação se apresente, podendo consistir inclusive em remissão a anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas.

45. Anote-se, por oportuno, o dever legal estatuído pela Lei nº 13.848, de 2019, em seu art. 5º, acerca da motivação dos atos normativos pelas Agências Reguladoras:

Lei nº 13.848

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

46. Ao se elaborar justificativa para a emissão do ato normativo, recomenda-se também atendimento do artigo 27 do Decreto 9.191, de 2017, no que couber:

Decreto nº 9.191

Exposição de motivos

Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com:

a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;

b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e

c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos [art. 14](#), [art. 16](#) e [art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e no [art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#);

III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

47. É relevante também atendimento ao anexo do Decreto 9.191, de 2017, no que couber, o qual aborda as "*questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal*", em razão do artigo 13 do Decreto: "*a elaboração de atos normativos observará o disposto no Anexo*".

48. A motivação deve demonstrar o interesse público e a aderência aos motivos fáticos e jurídicos da legislação, de modo a evidenciar que o ato está dirigido à consecução de uma finalidade pública.

49. A área técnica, portanto, antes de encaminhar proposta de edição de ato normativo, para análise desta Procuradoria Federal Especializada, deve juntar aos autos o devido pronunciamento técnico, justificando o ato.

50. **Na Proposta de Ação - PA - Atos Normativos Internos n.º 1-E/2023/OUV, consta motivação técnica para emissão do ato normativo em questão, com avaliação da finalidade e do motivo, pela Ouvidoria-Geral da Agência (SEI 2845431), acompanhada da respectiva Minuta de Resolução de Diretoria Colegiada (SEI 2847959).**

51. A mencionada proposta elenca, igualmente, o alinhamento da proposta de Resolução de Diretoria Colegiada às seguintes Leis e Decretos aplicáveis ao objeto da pretendida normatização:

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

4.1. Lei nº 13.460, de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

4.2. Decreto nº 9.492, de 2018, que regulamenta os procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da administração pública federal, direta e indireta, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.

4.3. Decreto nº 10.153, de 2019, que dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta.

4.4. Portaria/CGU nº 581, de 2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 2018.

52. Desta forma, demonstrado, por meio da motivação, o interesse público e a conformidade com os motivos fáticos e jurídicos da legislação, o ato alcançará finalidade pública.

3.5 Do procedimento previsto na Resolução de Diretoria Colegiada n.º 102, de 24 de setembro de 2020

53. A Resolução de Diretoria Colegiada n.º 102, de 24 de setembro de 2020, dispõe, no âmbito da ANCINE, sobre o processo decisório da Diretoria Colegiada da ANCINE. Neste sentido, na atual etapa de trâmite, o processo atende ao disposto nessa norma, da qual destacamos:

Resolução de Diretoria Colegiada n.º 102, de 2020

Art. 5º As matérias submetidas à apreciação da Diretoria Colegiada deverão ser encaminhadas à Secretaria da Diretoria Colegiada, devendo estar instruídas na forma de:

(...)

II - Proposta de Ação: para encaminhamento de matérias que exijam deliberação e que resultem em atos normativos, administrativos, financeiros, jurídicos, de regulação, fiscalização ou fomento; e

(...)

§ 3º A Proposta de Ação e a Exposição de Assunto deverão ser encaminhadas para apreciação do Colegiado pela Secretaria de Gestão Interna, Secretaria Executiva ou Secretaria de Políticas de Financiamento, de acordo com a natureza da matéria.

(...)

§ 5º Proposta de Ação relativa à matéria de caráter normativo obedecerá ao disposto em Resolução de Diretoria Colegiada específica.

(...)

Art. 6º Caberá à unidade responsável pelo encaminhamento da matéria assegurar que o processo esteja apto à deliberação da Diretoria Colegiada, procedendo à diligências ou instruções complementares, caso necessário.

54. Atendido o procedimento deliberativo previsto em norma, de rigor o prosseguimento do feito às próximas etapas deliberativas em acordo ao processo estabelecido na Resolução de Diretoria Colegiada n.º 102, de 24 de setembro

de 2020.

4. ANÁLISE DA MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA

55. Visando a avaliação da técnica legislativa e a emissão de parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico da proposta do ato normativo, passa-se à apreciação da minuta do ato proposto.

56. A Minuta de Resolução de Diretoria Colegiada (SEI 2847959) deverá observar as normas de estrutura, redação, articulação e formatação dos atos normativos prescritas no Decreto nº 9.191, de 2017.

57. Neste sentido, recomenda-se os ajustes abaixo elencados

58. O §2º do art. 12 da Minuta deverá **negritar** o vocábulo "caput" em atenção à formatação prevista no art.15, XXV:

Decreto nº 9.191, de 2017

Articulação e formatação

Art. 15. O texto da proposta de ato normativo observará as seguintes regras:

XXV - as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito;

59. Por sua vez, o art. 19º da Minuta, deverá suprimir "/Ancine" na menção à Resolução de Diretoria Colegiada, com o intuito da manutenção da formatação utilizada nas outras menções bem como o atendimento ao disposto no art. 14, II, "k" do Decreto nº 9.191, de 2017:

Decreto nº 9.191, de 2017

Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

II - para obtenção da precisão: (...)

k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:

1. "Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990", na ementa, no preâmbulo e na primeira remissão no corpo da norma; e

2. "Lei nº 8.112, de 1990", nos demais casos;

l) grafar a indicação do ano sem o ponto entre as casas do milhar e da centena; e

60. Atendidas as recomendações acima transcritas, a Minuta de Resolução de Diretoria Colegiada (SEI 2847959) estará em acordo com as normas de redação e formatação dos atos normativos da Administração Pública federal.

5. DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E CONSULTA PÚBLICA

61. O art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019 exige, nos termos de regulamento, para as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, a realização de Análise de Impacto Regulatório:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

62. No mesmo sentido, o art. 9º desta Lei prevê que o ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, a ser expedido por Agência Reguladora deve ser objeto de

consulta pública:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

63. A Resolução de Diretoria Colegiada sob análise, todavia, não aparenta se configurar um ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, afastando a aplicação cogente destes dispositivos legais. Entretanto, essa avaliação de mérito compete à Diretoria Colegiada da Agência, recomendando-se, desta forma, que a avaliação de eventual enquadramento seja objeto de análise antes da emissão da Resolução.

6. CONCLUSÃO

64. Em razão do exposto, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos, bem como os relativos à conveniência e oportunidade, fora das competências deste órgão de assessoramento jurídico, **opina-se pela legalidade da edição da** Resolução de Diretoria Colegiada (SEI 2847959) **, condicionada ao atendimento dos parágrafos 57 a 59, deste parecer.**

65. Recomenda-se também atenção ao conteúdo do parágrafo 28.

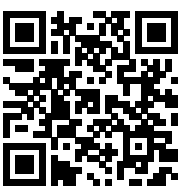
66. Por fim, não há determinação legal impondo fiscalização posterior de cumprimento das recomendações. Nesse sentido, reitera-se a BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

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

Rio de Janeiro, 14 de junho de 2023.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida
Procurador Chefe
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE
SIAPE 1380105

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416004277202397 e da chave de acesso 2b2491bf



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 1197418652 e chave de acesso 2b2491bf 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: 14-06-2023 05:57. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
