



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

PARECER n° 26/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO n° 01400.010901/2012-10
INTERESSADO: Gabinete do Ministro
ASSUNTO: Mecenato. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso.

Mecenato. Projeto “Conexão Leitura” (PRONAC 12-3907). Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Análise e não acolhimento pela SEFIC. Negativa de provimento ao recurso manejado pela proponente.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

Trata-se de pedido de análise e manifestação, advindo de Despacho do Gabinete do Ministro (fl. 808), em atenção ao recurso interposto pela proponente MRS Participações e Empreendimentos Ltda (fls. 761/787).

02. O projeto cultural “Conexão Leitura” (fls. 01/08) teve trâmite regular perante o MinC, não tendo sido verificadas irregularidades a serem sanadas nos autos.

03. Foi aprovado por meio da Portaria SEFIC n° 491, de 28 de agosto de 2012 (fl. 96), inicialmente com o nome “Novelo de Letras”. Às fls. 107/111, verifica-se pedido de alteração de nome do projeto, para “Conexão Leitura”, deferido à fl. 111, verso (Portaria SEFIC n° 142, de 29 de março de 2013, à fl. 114). O prazo de captação foi prorrogado por meio da Portaria n° 0002, de 03 de janeiro de 2014 (fl. 119).

04. Após a apresentação da prestação de contas, em 17 de janeiro de 2014 (fls. 120/750), a SEFIC, por meio do Relatório de Execução n° 903/2014 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC, de 18 de julho de 2014 (fl. 751), concluiu no sentido de que o objeto e os objetivos do projeto não foram alcançados, manifestando-se pela sua reprovação quanto ao aspecto técnico.

05. Destaca-se, do Relatório de Execução supracitado, o trecho que segue abaixo, *verbis*:

Durante a análise da prestação de contas final, constataram-se indícios da existência de danos ao erário, mediante o emprego de recursos em duplicidade para a execução de objeto único. O projeto em tela possui objetivos similares ao Pronac 1011772, igualmente denominado Conexão Leitura, executado pelo proponente Elo 3 Integração Empresarial Ltda. Durante a análise conjunta das prestações de contas dos projetos 123907 e 1011772, constatou-se em ambos a presença de publicação idêntica: a cartilha *Conexão Leitura – Caderno Educativo*, material cuja produção estava prevista em ambos os projetos. Os recursos previstos para produção da cartilha, nos dois projetos, incluem rubricas para edição/produção de texto, pesquisa, editoração eletrônica e projeto gráfico. E, nos Relatórios de Execução da Receita e Despesa – Anexo II, em ambas as prestações de conta, informa-se que foram utilizados os recursos destinados às rubricas supracitadas. Observa-se, portanto, o emprego de recursos duplicados para a produção de um único objeto. Quanto aos demais produtos culturais previstos, nota-se que os títulos dos livros infantis distribuídos são os mesmos em ambos os projetos. Observa-se, ainda, que parte da execução dos projetos ocorreu de forma simultânea. Enquanto o Pronac n° 1011772 iniciou em 28/04/2011 e finalizou em 31/12/2013, o Pronac n° 123907 tem prazo de execução de 29/08/2012 a 31/12/2014. Embora ao último ainda

restasse um ano para captação e execução, o projeto foi concluído e a prestação de contas final enviada juntamente com o primeiro. No que se refere às entidades proponentes (Elo 3 Integração Empresarial Ltda. e MRS Participações e Empreendimentos Ltda.), observa-se que ambos os projetos foram executados por uma única equipe técnica e geridos pelos mesmos dirigentes, e que o endereço de ambas as empresas é o mesmo, conforme cadastro no Salic Web (folhas 747-748). Em abril de 2013, o nome do Pronac nº 123907, inicialmente chamado de “Novelo de Letras” foi alterado para “Conexão Leitura”, a pedido do proponente, que afirmou ter entrado “em contato com a empresa detentora do nome ‘Conexão Leitura, que realizou o uso do nome em nosso projeto’, conforme correspondência à fl. 107. Com base no exposto, infere-se que a gestão/coordenação dos dois projetos foi realizada de forma conjunta, e que a distinção entre um e outro ocorre apenas no âmbito do relacionamento entre proponente e Ministério da Cultura. No que tange à elaboração e agenciamento, captação de recursos e coordenação, portanto, também haveria emprego de recursos em duplicidade. De fato, em análise das notas fiscais apresentadas no Pronac nº 1011772, da empresa Elo 3, observa-se que os serviços de agenciamento, assistentes, assessoria de imprensa e *Clipping* foram prestados pela empresa MRS; simultaneamente, no âmbito do Pronac nº 123907, executado pela MRS, os serviços de agenciamento, produção executiva, assistentes de produção, coordenação administrativa e produção de texto da cartilha foram prestados pela empresa Elo 3. Observa-se, portanto, que as empresas proponentes remuneraram-se mutuamente pela prestação de serviços que são, de fato, executados à uma, por uma única equipe. Face ao exposto, entende-se que, no caso da produção da Cartilha *Conexão Leitura – Caderno Educativo* e no agenciamento e coordenação do projeto, houve emprego de recursos em duplicidade para consecução de objeto único, procedimento que fere o disposto nos Artigos 23 § 2º e 48 § 3º do Decreto nº 5.761/2006. Em contrapartida, quanto à distribuição de livros infantis e à realização das oficinas, se for comprovada a distribuição destes dois produtos em cidades diferentes em cada projeto não há que se falar em duplicidade de recursos, já que diferentes beneficiários teriam sido alcançados em cada projeto. Entretanto, o fato de a empresa MRS Participações e Empreendimentos Ltda. ter apresentado proposta cultural similar a outra já existente no MinC, vindo a executar projeto com objeto igual ao anterior, de forma simultânea e por meio da mesma equipe técnica, poderia ser resultado da **prática de intermediação**, procedimento que contraria o estabelecido no artigo 35 da Instrução Normativa nº 01, de 24/06/2013, e no artigo 28 da Lei nº 8.313, de 23/12/1991.

06. Isso feito, a SEFIC emitiu o Laudo Final sobre a Prestação de Contas – CIFAT/CGEPC/DIC/SEFIC/MinC nº 091, de 24 de setembro de 2014 (fl. 753), o qual reprovou a prestação de contas do projeto, e decretou a inabilitação da proponente. Tais informações constam na Portaria SEFIC nº 653, de 29 de setembro de 2014 (fl. 758).

07. A proponente manejou o Recurso de fls. 761/787, no qual apresentou os seguintes esclarecimentos: (i) os relatórios apresentados, além de demonstrar o cumprimento dos objetivos, preocupou-se em demonstrar que todos os princípios da administração pública foram atendidos durante a execução do projeto; (ii) a transparência e a formalidade foram princípios básicos que sempre acompanharam o projeto, demonstrando desde já a boa-fé do proponente em executar o objetivo do projeto da forma mais correta possível; (iii) ambas as empresas possuem projetos executados e outros em execução no MinC; (iv) na Cartilha, ambas as empresas assinam sob a chancela de “realização”, ou seja, a proponente e a Elo 3 executaram projetos distintos que tinham a finalidade de incentivar o hábito da leitura, porém ambos os projetos foram realizados em regiões diferentes e com distribuições distintas e atendendo à população específica; (v) a execução de projetos das duas empresas em regiões diferentes do Brasil e de forma simultânea se deu por conta de um acordo de coprodução formado entre ambas, com a finalidade de otimizar custos e ampliar a abrangência de execução dos projetos; (vi) no âmbito desta pareceria, cada uma das empresas ficou responsável por obrigações específicas nos distintos projetos, especialmente no que tange à captação de recursos e coordenação de cada um dos projetos executados; (vii) desta forma, afasta-se a tese do emprego de recursos em duplicidade para a execução de um único objeto, uma vez que os projetos foram realizados em localidades diferentes, e ambos atenderam aos seus objetivos principais, não podendo ser considerados o mesmo projeto; (viii) o pagamento dos itens de produção se deve ao fato das duas empresas terem dividido custos específicos da produção entre os projetos, contudo todos os demais itens relativos à cartilha foram arcados com recursos do presente projeto; (ix) se assim não fosse, somente os valores relativos à produção deveriam ser questionados na prestação de contas, e por boa-fé a proponente efetuou o recolhimento do valor gasto de forma equivocada, para que reste demonstrada a sua intenção em atuar de forma transparente; e (x) mesmo com a captação parcial de recursos, a proponente comprovou a distribuição de 96% dos livros pretendidos, e 100% das cartilhas.

08. Em relação à argumentação do proponente, a SEFIC manifestou-se, por meio do Despacho nº 1.752/2016 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, de 29 de dezembro de 2016 (fls. 803/806), no sentido de que as justificativas e a documentação apresentadas não foram suficientes para a reversão da decisão de reprovação das contas do proponente. Aduziu, ainda, que: (i) a análise da prestação de contas do presente projeto foi realizada conjuntamente com a do Pronac nº 1011772 e, na comparação entre ambos os projetos, foram identificadas similaridades de objeto, bem como a replicação de um produto cultural cuja produção estava prevista em ambos os projetos, assim como indícios da prática de intermediação; (ii) ao se analisar o presente projeto e o Pronac 1011772, o que se constatou foi a prática de intermediação, e não mera coprodução, conforme o afirmado pela proponente em sede recursal; (iii) os objetivos citados, assim como os

títulos dos livros, são idênticos em ambos os projetos; (iv) ambos os projetos foram executados pelos mesmos dirigentes e por uma única equipe técnica; (v) as dirigentes da empresa proponente são Marcela Alves Caixeta Ribeiro e Rafaela Pettinale Ribeiro, contudo uma procuração nomeou Soraya Galgane Alves Caixeta Ribeiro (uma das dirigentes da Elo 3) como representante da proponente, razão pela qual toda a documentação enviada a este Ministério foi sempre assinada por Soraya Galgane, e não pelas pessoas que integram a estrutura societária da proponente; (vi) há uma grande semelhança entre os relatórios de atividades anexados ao Salic por ambas as empresas, já que os projetos culturais citados nos relatórios da proponente também constam, em sua maioria, nos relatórios apresentados pela Elo 3; além disso, no sítio eletrônico da Elo 3 e nas redes sociais, os projetos da proponente são divulgados como sendo produções da Elo 3; (vii) em consulta ao CNPJ, verificou-se que as atividades econômicas da empresa proponente não estão relacionadas à área cultural, mas à publicidade, informática e tecnologia da informação; (viii) o endereço de ambas as empresas é o mesmo; (ix) os projetos “Conexão Leitura” foram realizados de forma conjunta e simultânea; (x) a gestão/coordenação dos dois projetos foi realizada de forma unificada, pela mesma equipe, e a distinção entre um e outro ocorreu apenas no âmbito do relacionamento entre o proponente e este Ministério; (xi) no Pronac 1011772, da Elo 3, as notas fiscais dos serviços de agenciamento, assistentes, assessoria de imprensa e clipping foram fornecidas pela empresa proponente; e, no presente projeto, as notas fiscais dos serviços de agenciamento, produção executiva, assistentes de produção, coordenação administrativa e produção de texto foram emitidas pela empresa Elo 3; (xii) nota-se, portanto, a troca de notas fiscais entre duas empresas que se encontravam sob a mesma gestão, a título de remuneração mútua pela prestação de serviços que foram executados à uma, por uma única equipe; (xiii) desta forma, evidencia-se que as dirigentes das empresas em questão utilizaram múltiplos CNPJs, o que permitiria ampliar o potencial de captação de patrocínio e facilitar o fornecimento de notas fiscais relativas às despesas dos projetos culturais; (xiv) neste contexto, infere-se a prática de intermediação, considerando que os projetos culturais sob a responsabilidade da empresa proponente não foram geridos pelos membros de seu quadro societário, mas sim executados pela empresa Elo 3, o que leva a crer que a proponente figurou nos autos como empresa de fachada; (xv) as cartilhas apresentadas em ambos os projetos são idênticas; (xvi) no presente projeto, houve despesas com o projeto gráfico dos livros infantis, despesa irregular, visto que o projeto gráfico dos livros é idêntico ao apresentado no Pronac 1011772; (xvii) desta forma, a soma de todas as despesas relativas ao projeto gráfico irregularmente executadas no âmbito deste projeto totalizam o valor de R\$ 44.100,00, superior ao valor recolhido pela proponente (R\$ 28.910,10); (xviii) em sede recursal, a proponente apresentou documentos relativos à distribuição para beneficiários, os quais indicam que houve atendimentos aos requisitos de democratização de acesso; contudo, não foram apresentados documentos comprobatórios do cumprimento das medidas de acessibilidade; (xix) quanto à distribuição de livros e à realização de oficinas, uma vez comprovada a execução destes dois produtos em cidades distintas em cada projeto, não há que se falar em duplicidade de recursos, uma vez que cada projeto alcançou beneficiários distintos; ou seja, quanto a estes aspectos, os projetos teriam caráter de continuidade, e não de duplicidade.

09. Compulsando-se os autos, verifica-se que a SEFIC analisou, de forma fundamentada e suficiente, toda a argumentação apresentada pela proponente em suas razões recursais.

10. A intermediação constitui prática vedada pelo art. 28 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, bem como pelo art. 35 da Instrução Normativa nº 01, de 24 de junho de 2013, *verbis*:

Lei nº 8.313/1991

Art. 28. Nenhuma aplicação dos recursos previstos nesta Lei poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação.

Parágrafo Único. A contratação de serviços necessários à elaboração de projetos para a obtenção de doação, patrocínio ou investimento, bem como a captação de recursos ou a sua execução por pessoa jurídica de natureza cultural, não configura a intermediação referida neste artigo.

Instrução Normativa (IN) nº 01, de 2013

Art. 35. É vedada a contratação de pessoa física ou jurídica para apresentar-se como proponente junto ao Pronac, fato que configura intermediação (art. 28 da Lei nº 8.313, de 1991).

Parágrafo único. Não se configura intermediação a representação exclusiva de um artista ou grupo artístico, por pessoa com vínculo contratual prévio.

11. A Lei nº 8.313, de 1991, é restritiva e limitadora no aspecto da intermediação. A preocupação do legislador foi tamanha que restou vedada a possibilidade de qualquer tipo de intermediação, mesmo que seja a título gracioso ou com o simples fito de prosseguimento no projeto cultural.

12. A interpretação conjunta (e meramente literal) das duas normas acima transcritas permite a confirmação das seguintes regras: (i) ocorre a intermediação quando há a contratação de pessoa física ou jurídica para apresentar-se como proponente junto ao Ministério da Cultura (caput do art. 35 da IN nº 01, de

2013); (ii) não configura a intermediação a contratação dos serviços necessários à elaboração de projetos culturais, à captação de recursos ou sua execução por pessoa jurídica de natureza cultural (parágrafo único do art. 28 da Lei Rouanet); (iii) e também não ocorre a intermediação nos casos de representação exclusiva de um artista por pessoa com vínculo contratual prévio (parágrafo único do art. 35 da IN nº 01, de 2013).

13. A regra prevista na alínea (i) do item 08 é de fácil compreensão. A intermediação ocorre quando uma pessoa estranha à relação proponente/MinC atua perante a Administração como proponente, visando a aprovação de projeto cultural, sem ter qualquer participação neste projeto. Fica vedado, dessa forma, que proponentes sem participação no projeto assumam formalmente a responsabilidade por este projeto perante o MinC, ficando a sua efetiva execução a cargo de outra pessoa.

14. Por sua vez, a primeira parte da regra constante na alínea (ii) do item 08 determina que a contratação dos serviços necessários à elaboração de projetos e captação de recursos não configura a intermediação. Isso porque a elaboração do projeto é fase anterior à sua apresentação perante o MinC, e nada impede que o proponente contrate, para esta atividade, os serviços de uma empresa especializada. A contratação de serviços para a captação de recursos também não configura a intermediação, uma vez que se refere a uma atividade específica do projeto, não ligada à sua gestão, e que pode ser realizada por empresa especializada.

15. O grande problema surge na segunda parte da regra constante na alínea (ii) do item 08, qual seja a de que não configura a intermediação a execução de projetos culturais por pessoa jurídica de natureza cultural. **A sua interpretação não deve ser simplesmente literal, mas sistemática. Assim sendo, esta regra deve ser interpretada no sentido de que não configura a intermediação a parcial execução de projetos por pessoa jurídica de natureza cultural (delegação/terceirização), desde que a atividade delegada/terceirizada não esteja ligada à gestão/controle/responsabilidade do projeto.**

16. Ou seja, **o proponente pode delegar ou terceirizar atividades específicas de um determinado projeto cultural, desde que continue na gestão/controle/responsabilidade do projeto.** A execução de uma etapa do projeto por pessoa jurídica de natureza cultural não caracteriza a intermediação, desde que a atividade delegada/terceirizada não diga respeito à gestão/controle/responsabilidade do projeto, que devem ficar a cargo do proponente. Tal medida, inclusive, representa uma garantia ao próprio proponente, visto que, em última análise, é ele quem responde pelo projeto cultural perante o MinC.

17. E, por último, a regra prevista na alínea (iii) do item 08 é clara no sentido de que não caracteriza a intermediação a representação exclusiva de um artista por pessoa com vínculo contratual prévio. Tais profissionais são responsáveis pela condução da carreira do artista contratado, em virtude de contrato prévio, e por isso tais casos não caracterizam a intermediação.

18. No caso dos autos, a área técnica constatou que as dirigentes da empresa proponente (MRS Participações e Empreendimentos Ltda) são Marcela Alves Caixeta Ribeiro e Rafaela Pettinale Ribeiro. **Contudo, uma procuração nomeou Soraya Galgane Alves Caixeta Ribeiro (uma das dirigentes da Elo 3) como representante da proponente, e por essa razão toda a documentação enviada a este Ministério foi sempre assinada por Soraya Galgane, e não pelas pessoas que integram a estrutura societária da proponente.**

19. A área técnica ressaltou, ainda, que **a gestão/coordenação de ambos os projetos “Conexão Leitura” (o presente projeto e o Pronac nº 101772) foi realizada de forma unificada, pela mesma equipe, e a distinção entre um e outro ocorreu apenas no âmbito do relacionamento entre o proponente e este Ministério.**

20. Ficou comprovado que, no Pronac 1011772, da empresa Elo 3, as notas fiscais dos serviços de agenciamento, assistentes, assessoria de imprensa e clipping foram fornecidas pela empresa proponente; e, no presente projeto, as notas fiscais dos serviços de agenciamento, produção executiva, assistentes de produção, coordenação administrativa e produção de texto foram emitidas pela empresa Elo 3. **Constatou-se, portanto, a troca de notas fiscais entre duas empresas que se encontravam sob a mesma gestão, a título de remuneração mútua pela prestação de serviços que foram executados por uma única equipe.**

21. Desta forma, **evidencia-se que as dirigentes das empresas em questão utilizaram múltiplos CNPJs, visando ampliar o potencial de captação de patrocínio, assim como facilitar o fornecimento de notas fiscais relativas às despesas dos projetos culturais, podendo-se inferir de condutas tais a prática de intermediação.**

22. Desta forma, impõe-se a ratificação da reprovação da prestação de contas, conforme exposto no âmbito do Despacho nº 1.752/2016 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, de 26 de dezembro de 2016 (fls. 803/806).

23. No entanto, o cálculo do montante a ser restituído pelo proponente, em virtude da ratificação da reprovação da prestação de contas, deve obedecer aos critérios previstos no item 32 do Despacho nº 1.752/2016 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, de 26 de dezembro de 2016 (fls. 803/806), quais sejam: i) está caracterizada a prática de intermediação na execução do presente projeto; ii) houve emprego de recursos em duplicidade para consecução de objeto único, no caso a produção da Cartilha Conexão Leitura – Caderno Educativo; iii) ocorreram pagamentos em duplicidade relativos ao projeto gráfico dos livros infantis; iv) o valor da devolução de recursos efetuada pela proponente ao FNC (R\$ 28.920,10), é inferior ao total irregularmente aplicado (R\$ 44.100,00); v) foram apresentados documentos comprobatórios da distribuição dos livros e das cartilhas aos beneficiários previstos no projeto aprovado; vi) não há indícios de emprego de recursos em duplicidade na execução das oficinas e na distribuição de livros infantis; e vii) não há comprovação do atendimento às medidas de acessibilidade previstas.

24. **Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica manifesta-se no sentido de que:**

a) o Recurso de fls. 761/787 deve ser improvido, ratificando-se a reprovação da prestação de contas, nos termos expostos pela área técnica no Despacho nº 1.752/2016 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, de 26 de dezembro de 2016 (fls. 803/806 dos autos);

b) Contudo, antes da decisão final por parte do Ministro de Estado da Cultura, os autos deverão ser remetidos à área técnica, para o cálculo do montante final a ser restituído pela proponente ao FNC, tendo-se em conta os critérios previstos no item 32 do Despacho nº 1.752/2016 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, de 26 de dezembro de 2016 (fls. 803/806), elencados no item 23 do presente Parecer.

25. É o Parecer.

Brasília, 25 de janeiro de 2017.

Larissa Fernandes Nogueira da Gama
Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por **Larissa Fernandes Nogueira da Gama, Advogado(a) da União**, em 25/01/2017, às 11:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0215716** e o código CRC **4486991A**.