



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

PARECER nº 526/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.024269/2017-98
INTERESSADO: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
ASSUNTO: Questionamentos sobre admissibilidade de projeto apresentado pela Universidade Federal de São Paulo. Orientações.

Administrativo. Mecenato. Consulta formulada pela SEFIC. Questionamentos formulados por Universidade Federal de São Paulo. Legitimidade ativa de ente da administração indireta federal para propor projetos no âmbito do mecenato. Incidência das regras da Instrução Normativa nº 4, de 30/08/2004 da STN e da Lei nº 4.320/64. Princípio da especialidade. Exegese do arcabouço normativo regulador do mecanismo do mecenato. Orientações.

Sr. Consultor Jurídico,

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio do Despacho nº 0383236/2017, em que a Secretaria de Fomento e Incentivo desta Pasta solicita manifestação jurídica acerca dos questionamentos formulados no e-mail acostado sob o número SEI 0383279, elaborado por representante da Universidade Federal de São Paulo.

2. A SEFIC sintetiza os questionamentos da seguinte forma:

- a) A Universidade Federal de São Paulo poderá ser proponente de projetos de mecenato?
- b) É possível a abertura de contas em que a universidade seria titular, à luz da Instrução Normativa STN nº 4, de 30/8/2004, a qual dispõe sobre a consolidação das instruções para abertura e manutenção de contas correntes bancárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal?
- c) Os recursos que forem captados estarão sujeitos aos critérios de limite orçamentário estipulados pelo Governo Federal?
- d) As exigências contidas na Lei nº 4.320/64 aplicam-se para os recursos geridos pelo proponente referente a um projeto aprovado à luz da Lei 8.313/91?

3. **É a síntese do necessário. Passo a me manifestar.**

4. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

5. **Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público**, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

6. Fixadas essas premissas, passo a me ater aos questionamentos apresentados.

7. A primeira indagação diz respeito à legitimidade ativa da Universidade Federal de São Paulo para se apresentar como proponente de projetos de mecenato. De início, observo que, **salvo melhor juízo**, a Universidade Federal de São Paulo possui natureza jurídica de entidade autárquica integrante da administração indireta federal. **Registro que esta informação foi obtida a partir de pesquisas em links da Internet e deve ser confirmada pela SEFIC junto à representante daquela Universidade.**

8. Pois bem. No que tange à possibilidade jurídica de apresentação da proposta por pessoa jurídica de direito público, existe autorização legal nos arts. 18 e 25 da Lei nº 8.313/1991, que permite a apresentação de propostas por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, **desde que de natureza cultural**. Além disso, o [Decreto nº 5.761/2006](#), em seu art. 4º, incisos I e VI, estabelece expressamente que a pessoa jurídica de natureza cultural pode ser de direito público ou de direito privado, **o que pode incluir entidades da administração pública indireta**, uma vez que possuem personalidade jurídica. Exige-se, entretanto, que tal pessoa jurídica possua natureza cultural. Vejamos:

Decreto nº 5.761/2006

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:

I - proponente: as pessoas físicas e as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, com atuação na área cultural, que proponham programas, projetos e ações culturais ao Ministério da Cultura;

(...)

VI - pessoa jurídica de natureza cultural: pessoa jurídica, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, cujo ato constitutivo disponha expressamente sobre sua finalidade cultural;

9. Dessa feita, compete à área técnica avaliar se a Universidade Federal de São Paulo – que ao que tudo indica constitui-se em autarquia integrante da Administração indireta da União – possui natureza cultural, conforme exigem a lei e os regulamentos em vigor. Destarte, a SEFIC deve avaliar se a Universidade proponente possui tal natureza cultural por meio da análise das disposições específicas de seus atos constitutivos, isto é, sua legislação de regência, inclusive regimentos internos.

10. O segundo questionamento formulado cinge-se à necessidade ou não de observância das regras para abertura de contas de entidades da Administração Pública Federal previstas na Instrução Normativa nº 4, de 30/08/2004 da STN, na hipótese da Universidade Federal de São Paulo se habilitar como proponente de projeto cultural no âmbito da Lei Roaunet.

11. Entendo que o regramento de abertura e manutenção de contas correntes no âmbito da Administração Pública Federal estabelecido na Instrução Normativa nº 4, de 30/08/2004 da STN, não se mostra aplicável no âmbito do mecenato.

12. A uma, porque a Instrução Normativa nº 4, de 30/08/2004 da STN possui espectro de atuação ligada ao gerenciamento da Conta Única do Tesouro Nacional e à regulamentação da forma como os órgãos e entidades da Administração Federal irão realizar despesas no âmbito de sua programação financeira. Tal norma regula, portanto, os recursos derivados de todas as fontes de receitas da União e suas autarquias e fundações públicas, não havendo confusão ou identificação com eventuais recursos advindos de futura renúncia fiscal atrelados a um projeto cultural específico.

13. Nesse ponto, não há como se confundir receita da Administração Direta e Indireta Federal com verbas destinadas a um projeto cultural específico. Os recursos destinados aos projetos culturais no âmbito do mecenato não se confundem com as receitas gerais da União passíveis de ingressar na Conta Única do Tesouro. Os valores captados em virtude do mecenato são recursos identificados e atrelados a um execução específica de um projeto cultural previamente determinado.

14. Nesse compasso, as regras do mecenato apresentam elementos especializantes e distintivos que afastam a regra geral prevista na citada Instrução Normativa nº 4, de 30/08/2004 da STN, motivo pelo qual torna-se possível admitir que eventual proponente integrante da Administração Indireta não seja obrigado a seguir tal regulamento geral e, sim, as normas aplicáveis de forma especial ao mecenato.

15. Os recursos advindos da renúncia fiscal se ligam de forma indissolúvel ao projeto e, portanto, devem ser depositados em uma conta específica capaz de assegurar que tais valores sejam integralmente aplicados para a finalidade cultural previamente aprovada no âmbito desta Pasta. Nesse sentido, peço vênias para transcrever os dispositivos integrantes do regramento do mecenato que delineiam a questão:

Lei nº 8.313/91

Art. 29. Os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei.

Decreto nº 5.761/2006

Art. 36. As transferências financeiras dos incentivadores para os respectivos beneficiários serão efetuadas, direta e obrigatoriamente, em conta bancária específica, aberta em instituição financeira oficial, de abrangência nacional, credenciada pelo Ministério da Cultura.

Instrução Normativa nº 01/2017

Art. 1º - Esta Instrução Normativa regula os procedimentos de apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos culturais apresentados com vistas à autorização para captação de recursos por meio do mecanismo Incentivo a projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac - previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

§ 1º - Os recursos captados e depositados na Conta Vinculada do projeto são oriundos de renúncia fiscal e têm natureza pública, sendo seu uso autorizado pelo Ministério da Cultura - MinC - ao beneficiário para realização de um projeto cultural aprovado em programa de governo, não se sujeitando a sigilo fiscal.

16. Destarte, forçoso constatar que todo o arcabouço jurídico do mecenato constitui-se em regramento especial capaz de afastar a aplicabilidade da norma geral de administração de recursos do caixa do Tesouro Nacional, haja vista o comezinho princípio hermenêutico que estabelece que *lex specialis derogat lex generali*.

17. De igual sorte, o entendimento acima aplicado viabiliza a compreensão de que os recursos eventualmente captados por intermédio das regras que regulam o mecanismo do mecenato não se configuram como recursos financeiros e/ou orçamentários passíveis de serem livremente utilizados pela União. Os recursos do mecenato, conquanto sejam públicos, estão atrelados a consecução do projeto previamente aprovado e não se confundem com o orçamento da entidade proponente. Recurso captado não é recurso de livre disposição da entidade proponente.

18. Desse modo, não há como compreender que tais recursos possam sofrer qualquer tipo de contingenciamento ou de limitação em razão de cortes orçamentários estabelecidos pelo Governo Federal. Eventual limitação orçamentária incide sobre os gastos diversos do proponente e não sobre os recursos captados em projeto cultural de sua autoria.

19. O percentual de renúncia fiscal está estabelecido de forma global no orçamento anual. Eventual contingenciamento somente se dará em tal âmbito e não em relação a um projeto de mecenato específico.

20. Portanto, não há falar-se em sujeição aos critérios de limite orçamentário aos recursos captados pelo mecenato. Tampouco torna-se aceitável a incidência das regras da Lei nº 4.320/64 sobre um projeto cultural específico eis que tal norma geral visa regulamentar e estabelecer controle sobre o orçamento da Administração e não sobre recursos captados de forma específica vinculados a um projeto determinado.

21. Esse entendimento, contudo, não afasta a ideia de que eventuais custos agregados ao projeto que em tese são suportados pelo orçamento da Universidade proponente não possam sofrer restrições ou contingenciamentos. Em outras palavras, se a Universidade pretende realizar projetos que envolvam ações que serão custeados com recursos previstos para sua própria manutenção, não haverá confusão de tais despesas com os valores captados, sendo que, nessa hipótese, haverá sim a imposição de limites orçamentários estabelecidos pelo Governo Federal. Exemplificando a questão: se a Universidade tiver que alocar mão-de-obra ou recursos próprios para a execução do projeto, esta parte deverá observar as regras orçamentárias incidentes sobre os recursos de custeio da própria Universidade. Restrições orçamentárias incidem sobre recursos federais da própria Universidade e não sobre recursos captados em função de projeto cultural aprovado sob a égide do mecenato.

22. Ante tal cenário e com vistas a elucidar de forma didática os questionamentos formulados, firmo o seguinte posicionamento:

a) A Universidade Federal de São Paulo poderá ser proponente de projetos de mecenato? Sim, desde que se configure como pessoa jurídica integrante da Administração Indireta federal e possua atuação finalística de natureza cultural, consoante seus respectivos atos constitutivos.

b) É possível a abertura de contas em que a universidade seria titular, à luz da Instrução Normativa STN nº 4, de 30/8/2004, a qual dispõe sobre a consolidação das instruções para abertura e manutenção de contas correntes bancárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal? A abertura de contas no âmbito do mecenato deve seguir os normativos específicos da matéria, inexistindo aplicabilidade das regras da Instrução Normativa STN nº 4, de 30/8/2004.

c) Os recursos que forem captados estarão sujeitos aos critérios de limite orçamentário estipulados pelo Governo Federal? Os recursos captados são advindos de renúncia fiscal e não se constituem em recursos financeiros ou orçamentários da entidade proponente. Eventual limitação orçamentária pode incidir sobre custos agregados ao projeto, que se constituem em recursos da própria Universidade, não se confundindo com recursos captados via mecenato.

d) As exigências contidas na Lei nº 4.320/64 aplicam-se para os recursos geridos pelo proponente referente a um projeto aprovado à luz da Lei 8.313/91? Regra geral não há incidência das normas da Lei nº 4.320/64 especificamente em relação a um projeto cultural incentivado. Todavia, caso a entidade proponente utilize recursos materiais ou financeiros próprios para custear despesas agregadas em decorrência do projeto, tais dispêndios sofrerão necessariamente restrições das regras previstas na Lei nº 4.320/64 e demais normas atinentes à regulamentação orçamentária/financeira da União e de sua Administração Indireta.

23. À consideração superior.

Brasília, 26 de setembro de

2017.

EDUARDO MAGALHÃES TEIXEIRA

Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Magalhães Teixeira, Advogado(a) da União**, em 26/09/2017, às 12:56, 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 **0392566** e o código CRC **E4D6BBF4**.