



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

PARECER n° 536/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO n° 01400.005108/2012-91
INTERESSADO:

Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC)

ASSUNTO:

Consulta. Projeto Cultural. Veiculação de imagens de agente político e gestor público em peças de divulgação de projeto cultural. Esclarecimentos.

Consulta. SEFIC. Veiculação de imagens de agente político e gestor público em peças de divulgação de projeto cultural. Esclarecimentos.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

Trata-se da Nota Técnica n° 7/2017 (SEI 0369641), a qual encaminhou os autos a este Consultivo, para emissão de Parecer que responda aos seguintes questionamentos: (i) se a veiculação de imagens de agente político e gestor público em peças de divulgação de projeto cultural é uma irregularidade que enseja reprovação das contas, aprovação com ressalvas ou apenas glosa das rubricas relativas aos materiais de divulgação; (ii) se esta conduta é passível de responsabilização criminal ou somente na esfera administrativa; e (iii) se esta conduta deve gerar consequências para os agentes políticos e a proponente, ou somente para a proponente; e (iv) quais seriam as consequências e os agentes estatais responsáveis pela aplicação de cada uma delas.

02. É o Relatório.

03. Segundo narra a área técnica, a análise do PRONAC 12 1093 (Festival Amazonense de Desenvolvimento Cultural) detectou uma série de irregularidades no material de divulgação, quais sejam: (i) duas das peças (Anexos I e II dos autos) trazem textos introdutórios ilustrados com fotos do então Governador do Amazonas e Secretário de Estado da Cultura; (ii) as peças de divulgação não se encontram em conformidade com o Manual de Uso de Marcas do PRONAC, pois foram encabeçadas pela expressão “*O Governo do Amazonas apresenta*” e confeccionadas com as marcas da Lei de Incentivo à Cultura e do Ministério da Cultura em tamanho inferior àquelas do principal patrocinador do projeto e do governo estadual.

04. Instada a se manifestar, a proponente esclareceu que o objetivo da mensagem acima narrada era o de apresentar o evento ao público e incentivar a presença da população ao espetáculo. Ressaltou, ainda, que o espetáculo foi financiado com cerca de oitenta por cento dos recursos do governo, abrindo o mercado de trabalho e incentivando o turismo na região. Por último, aduziu que não há nenhum cunho político na mensagem.

05. Isto posto, esta Consultoria Jurídica apresenta resposta aos questionamentos efetuados pela área técnica, na ordem que segue abaixo.

A veiculação de imagens de agentes políticos em peças de divulgação de projeto cultural constitui irregularidade que enseja reprovação das contas, aprovação com ressalvas ou apenas glosa das rubricas relativas aos materiais de divulgação?

06. Cumpre ressaltar, em um primeiro momento, que os projetos culturais viabilizados no âmbito do PRONAC são executados por intermédio de recursos que, segundo o entendimento já pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União, possuem natureza pública, *verbis*:

ACÓRDÃO Nº 1285/2008- TCU – PLENÁRIO - Processo TC-003.894/2006-3

“(…) 10. O segundo ponto a ser analisado diz respeito ao enquadramento das doações e patrocínios previstos na Lei Rouanet como verba pública.

11. Em relação a essa questão, cabe esclarecer primeiramente que os beneficiários dos recursos oriundos das doações e dos patrocínios devem prestar contas de sua aplicação, nos termos do art. 29 da Lei 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.’ (sem grifo no original).

12. Caso não se tratasse de verba pública, os responsáveis pelos projetos não precisariam prestar contas da aplicação dos recursos ao poder público.

13. Reforçando a linha de raciocínio acima, observa-se que o § 3º do art. 27 do Decreto 1.494/95, que regulamentou a Lei Rouanet, determina que o beneficiário de verbas oriundas do incentivo fiscal deverá recolher ao FNC o saldo eventualmente existente na conta corrente aberta para o recebimento dos recursos, na hipótese de encerramento do prazo de captação ou de inviabilidade do projeto:

‘3º. Encerrado o novo prazo de captação e tornado inviável o projeto cultural, os recursos a ele parcialmente destinados serão recolhidos pelo beneficiário ao FNC, no prazo de cinco dias úteis, contado da notificação da CNIC.’

14. Não fosse pública a natureza de tais verbas, não haveria amparo legal para obrigar os beneficiários a recolher os saldos dos projetos a um fundo gerido pelo poder público, como é o caso do FNC.

15. No âmbito desta corte, é pacífico o entendimento quanto a natureza pública dos recursos oriundos da renúncia fiscal prevista nas leis de incentivo à cultura, em especial a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93). A título de exemplo, cita-se o item 9.1 do Acórdão 1988/2003-1ª Câmara, por meio do qual este Tribunal enfatiza que os recursos provenientes de renúncia fiscal são públicos:

‘9.1. com fundamento no art. 70, caput, da Constituição Federal e no art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/92, determinar a realização de diligência junto à Secretaria da Receita Federal, solicitando que informe os montantes de dedução do imposto de renda, nos exercícios de 1994 a 1999, decorrentes da comercialização de cotas de projetos audiovisuais da empresa ADL - Assessoria e Consultoria S/C, nos termos da Lei 8.685/93, discriminados por projeto e por conta bancária onde os recursos foram depositados, devendo a unidade técnica esclarecer a competência do Tribunal para fiscalizar a aplicação de recursos objeto de renúncia fiscal e a importância da informação para o saneamento destes autos, assim como informar que os recursos públicos decorrentes de renúncia fiscal são recursos públicos sujeitos à prestação de contas e, por isso, as informações a eles atinentes não estão sujeitas ao sigilo fiscal. (Sem grifos no original).’

07. Uma vez pacificado tal entendimento, aplica-se a tais recursos o conteúdo do art. 37 da Constituição Federal, *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, **impeçoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.** (grifos nossos)

08. Desta forma, no âmbito de projetos culturais incentivados, qualquer espécie de publicidade deve obedecer tanto aos preceitos contidos na legislação do mecenato (elencados no Manual de Identidade Visual do MinC) quanto aos princípios contidos no art. 37 da CF/88.

09. Para José dos Santos Carvalho Filho^[1], o princípio da impessoalidade objetiva a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, representando uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, e para que haja verdadeiramente a impessoalidade, **a Administração deve voltar-se exclusivamente para o interesse público, vedando-se, assim, que sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros, ou prejudicados alguns para o favorecimento de outros.**

10. Tendo-se em vista tal objetivo, o § 1º do art. 37 da Constituição Federal dispõe que a publicidade de programas públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.**

11. No caso, a área técnica constatou que o material de divulgação do projeto ora analisado continha a expressão “*O Governo do Amazonas apresenta*”, assim como fotos do então Governador do Amazonas e Secretário de Estado da Cultura.

12. **A situação acima descrita caracteriza promoção pessoal de agente político e gestor público**, por intermédio de recursos de natureza pública, conduta expressamente vedada tanto pela Constituição Federal quanto pela legislação do mecenato.

13. Pacificado o entendimento de que houve, no caso, promoção pessoal de servidor público, cumpre analisar a consequência de tal fato no que tange ao julgamento da prestação de contas do projeto.

14. A Instrução Normativa nº 01, de 20 de março de 2017, dispõe, *verbis*:

Art. 106 - A avaliação de resultados considerará a prestação de contas como:

I - aprovada, quando:

- a) verificada a integral execução do objeto ou a execução parcial adequada à captação parcial de recursos; e
- b) não apontadas inadequações na execução financeira;

II - aprovada com ressalvas quando, em relação à execução do objeto, houver:

- a) alterações no projeto cultural, no decorrer de sua execução, sem a anuência do MinC, desde que não caracterize descumprimento do objeto;
- b) **não atendimento ao Manual de Identidade Visual do Ministério da Cultura;**
- c) não apresentação de autorização de uso ou reprodução de obras protegidas por direitos autorais ou conexos;
- d) alteração do conteúdo do produto principal, desde que caracterize o alcance da ação cultural projetada, sem desvio de finalidade;
- e) alterações no Plano de Distribuição desde que não acarrete descumprimento das medidas de democratização ao acesso público e do objeto; ou
- f) outras ocorrências de ordem financeira que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário; ou

III - reprovada, nas hipóteses de:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) descumprimento do objeto pactuado; ou
- c) descumprimento na execução financeira em decorrência da não observância aos requisitos contidos nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único - A aprovação, com ou sem ressalvas, não exime o proponente de eventuais obrigações em relação a terceiros. (grifos nossos)

15. **A alínea “b” do inciso II do art. 106 da IN nº 01, de 2017, dispõe expressamente que o não atendimento ao Manual de Identidade Visual do MinC enseja a aprovação com ressalvas da prestação de contas. Assim sendo, no que tange ao questionamento ora formulado, a prestação de contas deverá ser aprovada com ressalvas, dada as irregularidades constatadas, sem prejuízo de adoção de uma série de outras medidas, abaixo narradas.**

A veiculação de imagens de agentes políticos em peças de divulgação de projeto cultural é passível de responsabilização criminal ou somente na esfera administrativa?

16. Em primeiro lugar, é de se ressaltar que, em nosso ordenamento, vigora a independência das esferas administrativa, civil e criminal.

17. **Na seara administrativa, aplica-se, ao caso, além da regra prevista na alínea “b” do inciso II do art. 106 da IN nº 01, de 2017 (aprovação com ressalvas da prestação de contas), o conteúdo do art. 30 c/c o art. 38 da Lei Rouanet (caso constatado o dolo), *verbis*:**

CAPÍTULO IV

Do Incentivo a Projetos Culturais

Art. 30. As infrações aos dispositivos deste capítulo, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeitarão o doador ou patrocinador ao pagamento do valor atualizado do Imposto sobre a Renda

devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se solidariamente responsável por inadimplência ou irregularidade verificada a pessoa física ou jurídica proponentora do projeto.

§ 2º **A existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos da proponente junto ao Ministério da Cultura suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização.**

§ 3º Sem prejuízo do parágrafo anterior, aplica-se, no que couber, cumulativamente, o disposto nos arts. 38 e seguintes desta Lei.

Art. 38. **Na hipótese de dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de objeto, será aplicada, ao doador e ao beneficiário, multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente.** (grifos nossos)

18. **No que tange a eventual responsabilização nas esferas civil e criminal, que refoge às competências deste Ministério (uma vez que a Lei Rouanet não prevê tipo penal para a conduta ora examinada), a área técnica deverá providenciar a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público, para ciência e providências que entender cabíveis, notadamente quanto a eventual ação de improbidade em face da promoção pessoal ora sob análise.**

A veiculação de imagens de agentes políticos em peças de divulgação de projeto cultural deve gerar consequências para os agentes políticos e a proponente, ou somente para a proponente?

19. Segundo o entendimento já pacificado por esta Consultoria Jurídica, no âmbito do mecenato estabelece-se uma relação jurídica administrativa entre este Ministério e a proponente, **de forma que ao MinC compete tão somente aplicar as sanções previstas na legislação à proponente.**

20. E, conforme já ressaltado no presente Parecer, cópia dos autos deverá ser enviada ao Ministério Público, **a quem compete a análise das medidas cabíveis em face do agente político e do gestor público beneficiados pela promoção pessoal praticada no projeto.**

Quais seriam as consequências e os agentes estatais responsáveis pela aplicação de cada uma das penalidades cabíveis?

21. **Compete a este Ministério a aplicação, ao caso, da legislação do mecenato, com as penalidades e sanções administrativas nela previstas, e ao Ministério Público a adoção de eventuais medidas (civis e/ou penais) cabíveis em face da promoção pessoal de agente político e gestor público realizada com recurso de natureza pública em projeto cultural incentivado.**

22. É o Parecer.

Brasília, 29 de setembro de 2017.

Larissa Fernandes Nogueira da Gama
Advogada da União

[1] FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008, p. 18.



Documento assinado eletronicamente por **Larissa Fernandes Nogueira da Gama, Advogado(a) da União**, em 29/09/2017, às 09:58, 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 **0395098** e o código CRC **4899626F**.



Referência: Processo nº 01400.005108/2012-91

SEI nº 0395098