



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

PARECER nº 638/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.040621/2011-47
INTERESSADO: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC.
ASSUNTO: Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso administrativo. Conhecido e não provido.

I - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução integral dos recursos do projeto cultural atualizados monetariamente.

II - Recurso administrativo. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. Análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto.

III - Lei nº 8.313, de 1991. Instrução Normativa MinC nº 1, de 5 de outubro de 2010. Instrução Normativa MinC nº 1, de 9 de fevereiro de 2012. Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017.

IV - Descumprimento do objeto e dos objetivos do projeto. Indícios de utilização indevida do mecanismo de incentivo fiscal.

V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Não provimento do recurso administrativo interposto.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 11-13298, denominado Ritmos Instrumentais Brasileiros, com prestação de contas já encerradas e reprovadas, por meio de decisão administrativa do Ilmo. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, nos termos do Laudo Final sobre Prestação de Contas - CIFAT/CGEPC/DIC/SEFIC/MINC nº 060 (fls. 431/431v), que encampou integralmente o Parecer de Avaliação Técnica nº 017/2015-COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (fls. 374/377v).

2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 593, de 07 de outubro de 2015 (fl. 436), publicada no Diário Oficial da União nº 193, de 08 de outubro de 2015 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 157, 158, e 159/SEFIC/MinC (fls. 432/435v).

3. Conforme se vislumbra dos autos, o projeto em análise objetivava realizar três espetáculos musicais compostos de orquestra sinfônica e um intérprete nacional de músicas populares brasileiras, tendo como regente o Maestro Amilson Godoy, com o escopo precípua de incentivar a audição da música instrumental e contemplar algumas entidades assistenciais gratuitamente.

4. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no descumprimento do objeto e dos objetivos do projeto, em razão dos documentos juntados autos evidenciaram que o projeto foi executado sem as características pactuadas com a Administração Pública. De acordo com a análise da SEFIC/MinC, "*foram realizados 2 eventos em que tiveram lugar shows dos artistas Skank e Guilherme e Santiago, sem a participação de orquestra sinfônica, a qual se apresentou de forma autônoma em momentos distintos. Ademais, os artistas executaram os seus repertórios usuais, passando ao largo do estilo de compositores citados na proposta (Araulfo Alves, Dorival Caymmi, Lupicínio Rodrigues, Noel Rosa, entre outros)*".

5. Ademais, defenderam os técnicos da Secretaria, no que tange ao plano de distribuição, "*que o acesso irrestrito e gratuito do público não foi confirmado, por ausência de evidências como clipping de imprensa e material de divulgação conclamando a população a comparecer com entrada franca. Pelo contrário, foi apurado que os shows se deram dentro de eventos privados. Por todo o exposto, bem como outros aspectos abordados no parecer, o analista recomendou a reprovação do projeto por descumprimento do objeto*".

6. **Diante do cenário apresentado, o projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 1.063.656,55, atualizado em outubro de 2015, a ser devolvido ao Erário, conforme publicado na decisão de reprovação de contas.**

7. O proponente apresentou recurso administrativo (fls. 439/449), no qual pleiteou a reforma da decisão do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte:

a) que a decisão recorrida seria intempestiva diante de alegada pendência de uma solução consensual no âmbito de proposta de acordo administrativo englobando todos os projetos reprovados do proponente;

b) que a reprovação teria sido ilegal, diante da realização dos shows do grupo Skank, da dupla Guilherme e Santiago e das orquestras, em que pese a falta de integração num mesmo palco da orquestra com os intérpretes populares;

c) que o formato de apresentações distintas no mesmo espaço cultural seria elemento de integração e fusão de diversos gêneros musicais, conforme a proposta aprovada;

d) que as apresentações do Grupo Skank e de Guilherme e Santiago teriam sido elemento de atração do público para a audição de música instrumental pura;

e) quanto à gratuidade dos eventos, teria havido distribuição gratuita de ingressos, mas não de forma irrestrita, por questões de segurança. Adiante, o proponente afirma que seria inconsequente a oferta pública de ingressos, por esse motivo a distribuição foi conjuntamente decidida com os patrocinadores, preservando o acesso a funcionários de baixo poder aquisitivo e que não teriam condições financeiras para ir a eventos desse porte;

f) quanto à possível vinculação dos shows a eventos privados, o recorrente alega que os eventos citados apenas aconteceram nos mesmos recintos do projeto cultural, tendo sido franqueado o acesso de seus participantes aos shows devido a sua gratuidade e ser vedado negar entrada a qualquer tipo de público;

g) que a exigência por parte do MinC de que o valor integral do projeto seja devolvido seria ilegal e indevida, pois o mesmo teria sido regularmente executado. Assim, a devolução da quantia incentivada seria um recebimento *bis in idem*, um verdadeiro ato de enriquecimento sem causa.

h) Em suas considerações finais, o proponente requer que seja dado provimento ao recurso administrativo e reformada integralmente a decisão do Sr. Secretário da SEFIC, determinando-se a aprovação integral do projeto cultural em epígrafe em face da alegada realização integral, sem qualquer prejuízo aos cofres públicos ou, alternativamente, seja anulada a decisão de reprovação e determinada a suspensão do procedimento administrativo até a celebração do acordo administrativo proposto.

8. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas apresentadas não foram suficientes para a reversão da decisão anteriormente proferida, sendo ratificada a reprovação da prestação de contas, com a manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário. No Despacho nº 0407993/2017- COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC foram examinadas todas as razões recursais do proponente, sendo reiteradas as inúmeras irregularidades no projeto cultural.

9. Os autos processuais foram distribuídos a este membro da Advocacia-Geral da União em 06 de novembro de 2017, para análise e manifestação jurídica.

10. É o relatório. Passa este advogado público Federal a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

11. Os diplomas normativos que regem à matéria são o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, a Lei nº 8.313, de 1991, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 5 de outubro de 2010, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 9 de fevereiro de 2012, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, bem como a Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), por meio das quais foram estabelecidos os procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de Incentivos Fiscais do PRONAC.

12. De início, é importante consignar que o dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos em virtude do PRONAC decorre do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, a qual estabelece mencionada obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. *Litteris*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

13. Por oportuno, também transcrevo excertos da Lei nº 8.313, de 1991, no que se refere à prestação de contas:

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.**

Parágrafo único. Não serão consideradas, para fins de comprovação do incentivo, as contribuições em relação às quais não se observe esta determinação. (nossos grifos).

14. Em acréscimo, é imperioso trazer à luz as regras relativas à prestação de contas delineadas no art. 106 da novel Instrução Normativa MinC nº 1, de 2017, as quais consideram o descumprimento do objeto pactuado com a Administração Pública um dos motivos para reprovação das contas do projeto cultural.

Seção V Da Aprovação, Aprovação com Ressalva, Reprovação e Arquivamento

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.

15. Dessa feita, compulsando-se os autos processuais, constata-se que o recorrente não cumpriu o objeto e objetivos do projeto cultural aprovado por esta Pasta Ministerial, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas na Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017, bem como nas Instruções Normativas MinC nº 1, de 5 de outubro de 2010 e nº 1, de 9 de fevereiro de 2012, vigentes à época da execução do projeto cultural.

16. É digno de nota que o projeto obteve avaliação técnica insatisfatória no que concerne aos requisitos de cumprimento do objeto e dos objetivos, tendo em vista as inúmeras inconsistências e irregularidades relatadas no citado Parecer de Avaliação Técnica quanto à Execução do Objeto e dos Objetivos do Projeto, todas elas encampadas no Despacho nº 0407993/2017- COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC. Cito trechos relevantes do mencionado despacho, que analisou pormenorizadamente a argumentação exposta pelo proponente. *Verbis*:

Quanto ao item 4.1, cumpre registrar que a “Proposta de Acordo Administrativo” feito de forma conjunta para vários projetos reprovados do “Grupo Bellini”, composto por proponentes pessoas físicas e jurídicas, não foi acolhida por este Ministério. Com efeito, este Ministério se manifestou acerca da Proposta de Acordo por meio do Despacho nº 760/2015-COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (fls. 551-555), pontuando o que segue:

“(...) No entanto, como se verifica nos artigos acima (arts. 3º, 47, 55, 56, 57, 63, 64, 70 e 72 da IN nº 1/2013), os projetos aprovados neste Ministério devem ser executados nos prazos e valores aprovados e publicados em portaria, bem como de acordo com todos os requisitos constantes no art. 47 da IN nº 1/2013. Portanto, a nova execução dos projetos reprovados ou em fase de análise – fora do prazo e com recursos próprios – infringiria os procedimentos estabelecidos no citado normativo, além de desvirtuar uma das finalidades da Lei Rouanet de promover, proteger e valorizar as expressões culturais por meio de incentivos fiscais (...).” (grifos nossos)

Assim, resta prejudicado o argumento de que a reprovação do projeto cultural não aguardou manifestação sobre a proposta de acordo rejeitada.

Em relação ao item 4.2, observamos que a realização de atividades com os recursos alocados para o projeto cultural não significa a execução deste último. No item 2 deste Despacho apresentamos excerto da proposta cultural aprovada, que em nada se assemelha aos eventos realizados. A proposta é clara ao descrever espetáculos musicais com a união entre intérpretes de músicas populares e orquestra sinfônica. O seguinte trecho fala por si: *“Tem-se um novo paradigma por meio da união de um intérprete, acostumado a trabalhos solos, com a grande quantidade de músicos que formam uma orquestra. Eles interagem em harmonia e sintonia total como se todos fossem um só elemento.”* Caso os shows realizados tivessem sido aprovados, ademais, só poderiam ser enquadrados no Art. 26 da Lei Rouanet, por pertencerem ao segmento “música popular cantada”. Assim, o desvirtuamento da proposta importa em descumprimento do objeto.

No que tange ao item 4.3, reafirmamos que os eventos executados não guardam conformidade com o objeto pactuado. Não há que se falar em interpretações para os vocábulos “integração” e “fusão” de gêneros musicais, uma vez que a proposta cultural é taxativa ao prever que o intérprete de músicas populares deveria se apresentar junto com a orquestra, “como se todos fossem um só elemento”. Além disso, as bandas contratadas executaram suas músicas de grande sucesso comercial, ao invés do repertório composto de músicas clássicas de Ataulfo Alves, Dorival Caymmi, Lupicínio Rodrigues, Noel Rosa, entre outros. Como bem pontuou o analista que lavrou o parecer

recorrido, apesar de não haver demérito aos gêneros dos artistas contratados, o presente projeto visava promover o cancioneiro daqueles compositores consagrados e atualmente distantes do circuito comercial.

No que diz respeito ao item 4.4, entendemos que as justificativas para a ausência de ampla divulgação dos eventos não se sustentam. Questões de segurança devem ser cuidadosamente planejadas pelos proponentes de projetos culturais, no entanto, sem causar prejuízo à democratização de acesso. A solução encontrada, a saber, distribuição acordada com os patrocinadores para funcionários destes, está em flagrante conflito com a legislação. Como é sabido, a Lei nº 8.313/1991 veda a concessão de incentivos a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou **circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso.** (art. 2º, § 2º).

Quanto ao item 4.5, em que pese não se poder asseverar que os shows ocorreram dentro de eventos privados, os elementos dos autos e as próprias alegações da proponente revelam que houve sério prejuízo à democratização de acesso. É dizer, a divulgação dos eventos ficou restrita a determinados segmentos, frustrando a afluência de públicos diversos.

Cumprir ainda salientar que apenas abordamos a questão da democratização de acesso para demonstrar que sobejam irregularidades na execução deste projeto cultural, uma vez que o descumprimento do objeto pactuado é razão suficiente para a sua reprovação.

Por todo o exposto acima, em resposta ao item 4.6 avaliamos que a única decisão cabível para o presente projeto é o descumprimento do objeto, com a consequente reprovação das contas e inabilitação do proponente. Assim, a cobrança dos valores cuja boa aplicação não foi comprovada está em sintonia com a legislação vigente, como exemplificado na IN nº1/2010-MinC:

Art. 80 Quando a decisão for pela reprovação da prestação de contas, a decisão de que trata o art. 76 assinalará prazo de 30 (trinta) dias ao proponente beneficiário para recolhimento dos recursos irregularmente aplicados ou ressarcimento do dano, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro.

Em suma, à luz da legislação em vigor, entende-se que a **decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser mantida.** Com isso, o **recurso** formulado pela representação da instituição proponente deverá ser **indeferido.**

Diante do exposto, propõe-se a remessa do processo ao Gabinete da SEFIC para análise e pronunciamento. Propõe-se ainda o posterior encaminhamento dos autos, caso seja considerado pertinente, ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura, para que se registre de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou rejeição do recurso apresentado pela entidade proponente.

17. **Nesse diapasão, concorda esta CONJUR/MinC que o conjunto de documentos apresentados nos autos é, de fato, incapaz de demonstrar que o projeto foi executado com as características pactuadas com a Administração Pública. A proposta cultural aprovada em nada se assemelha aos eventos realizados, havendo fortes indícios de utilização indevida do mecanismo de incentivo fiscal. Sem contar que o acesso irrestrito e gratuito do público não foi confirmado, por ausência de evidências como *clipping* de imprensa e material de divulgação conclamando a população a comparecer com entrada franca. Pelo contrário, há indícios de que os shows se deram dentro de eventos privados.**

18. **Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os aspectos relativos ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto cultural que circundam o entendimento dos técnicos especializados, opina esta CONJUR/MinC que a decisão administrativa a ser adotada, que culminará na reprovação da prestação de contas do proponente, está devidamente fundamentada, e se baseia no conjunto probatório carreado aos autos, bem como nas razões apresentadas pela área técnica da SEFIC, motivo pelo qual é correto afirmar que está albergada pelo manto da juridicidade.**

19. Com relação ao pedido de suspensão do feito ante a proposta de acordo apresentada nos autos, verifica-se a impossibilidade de adoção de quaisquer das medidas pretendidas, considerando a falta de efetivação do acordo proposto. A eventual suspensão do presente feito somente seria viável caso houvesse o estabelecimento do acordo pretendido, o que não ocorreu de forma efetiva. Logo, afasta-se por completo a possibilidade de consideração do pedido recursal neste aspecto. É digno de nota

que a SEFIC/MinC se manifestou acerca da mencionada proposta de acordo, por meio do Despacho nº 760/2015-COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC, pontuando o que segue:

“(...) No entanto, como se verifica nos artigos acima (arts. 3º, 47, 55, 56, 57, 63, 64, 70 e 72 da IN nº 1/2013), os projetos aprovados neste Ministério devem ser executados nos prazos e valores aprovados e publicados em portaria, bem como de acordo com todos os requisitos constantes no art. 47 da IN nº 1/2013. Portanto, a nova execução dos projetos reprovados ou em fase de análise – fora do prazo e com recursos próprios – infringiria os procedimentos estabelecidos no citado normativo, além de desvirtuar uma das finalidades da Lei Rouanet de promover, proteger e valorizar as expressões culturais por meio de incentivos fiscais (...)” (grifos nossos)

III. CONCLUSÃO.

20. Ante o exposto, conclui este membro da Advocacia-Geral da União que o processo foi conduzido de forma regular, com total observância aos ditames legais, em especial aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sem irregularidades ou vícios ensejadores de nulidade do ato decisório.

21. Sendo assim, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 110 da Instrução Normativa MinC nº 1, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, em razão do atendimento aos requisitos de admissibilidade, e quanto ao mérito, seja NEGADO PROVIMENTO, mantendo-se a reprovação da prestação de contas, devendo ser ressarcido ao Erário o montante apurado pela área técnica, devidamente corrigido de acordo com as normas de regência do PRONAC.

22. Por derradeiro, destaco que há fortes indícios da utilização indevida do mecanismo de incentivo fiscal, sendo possível que o proponente, deliberadamente, tenha deixado de executar o projeto cultural em sua integralidade. Nesse sentido, sugere-se, após decisão ministerial quanto ao recurso em análise, uma apuração administrativa minudente dos fatos levantados pelas manifestações técnicas e jurídica, e caso se entenda que houve fraude ou desvio de finalidade, recomenda-se o encaminhamento de cópia dos autos à Polícia Federal, se mencionada medida já não foi adotada pela SEFIC/MinC no contexto da Operação Boca Livre.

23. À consideração do Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 10 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 10/11/2017, às 09:29, 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 **0422150** e o código CRC **54336984**.