



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

**PARECER nº** 682/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.072686/2015-85  
**INTERESSADO:** Ministro de Estado da Cultura  
**ASSUNTO:** 26.1. Ato normativo a ser editado pelo Ministro de Estado da Cultura.

EMENTA: I – Ato administrativo. Incentivo à cultura. Instrução normativa regulamentando o mecanismo de incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac. II – Revisão da Instrução Normativa nº 1, de 20 de março de 2017. Revogação e edição de nova instrução. III – Parecer favorável. Recomendações.

Sra. Consultora Jurídica,

**I. RELATÓRIO.**

1. Os presentes autos tratam de proposta de instrução normativa com a finalidade de substituir a atual Instrução Normativa nº 1/2017/MinC, que regulamenta os procedimentos relativos à apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais no mecanismo de incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, instituído pela Lei nº 8.313/1991.

2. O processo veio nesta data à Consultoria Jurídica por meio do Despacho nº 440807/2017, com solicitação de urgência, e instruído com a Nota Técnica nº 5/2017 (doc. SEI 440486), apresentando justificativa para a revogação da atual norma, com razões de índole técnica resultantes de propostas de aprimoramento gestadas no âmbito do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura e das unidades competentes para a administração e execução do mecanismo de incentivos fiscais do Pronac. A proposta definitiva foi juntada ao processo no documento SEI 440657 e respectivos anexos, e então encaminhada ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura por meio do Memorando nº 1022/2017/SEFIC (doc. 440500), de onde tramitou para esta Consultoria Jurídica, para análise e parecer.

3. Conforme destaca a SEFIC na referida nota técnica, as principais alterações a serem implementadas no novo normativo consistem em:

2.1.4. Desburocratizar o processo de comprovação de regularidade dos proponentes.

2.1.5. Simplificar o fluxo de admissão para empreendedores culturais iniciantes.

2.1.6. Incentivar projetos que sejam realizados em equipamentos públicos, ampliando o acesso para a população e a valorização da utilização dos equipamentos.

2.1.7. Incentivar a realização de projetos culturais em espaços de pequeno e médio porte (até 150 lugares), concedendo excepcionalidade no valor do fator de concentração de recursos por beneficiário.

2.1.8. Facilitar e expandir as possibilidades de captação de recursos dos projetos culturais, ajustando a remuneração dos profissionais de captação.

2.1.9. Permitir a remuneração do proponente em seu projeto cultural, desde que o valor não ultrapasse 50% (cinquenta por cento) do custo do projeto. Incluem nesse percentual os serviços realizados por cônjuge, companheiro, parentes em linha reta ou colateral até o segundo grau, parentes com vínculo de afinidade com o proponente e em benefício de empresa coligada ou que tenha sócio em comum.

2.1.10. Permitir que o pagamento para o mesmo fornecedor seja acima de 50% (cinquenta por cento) do Custo do Projeto, quando se tratar de projetos destinados a execução de obras e restauro.

2.1.11. Possibilitar que o proponente reduza o valor do seu projeto, adequando este a realidade e possibilidades de orçamento, após ter realizado a captação de 20% (vinte por cento) do custo total do projeto.

2.1.12. Movimentar recursos remanescentes e não utilizados de um projeto, para outro projeto aprovado de ação continuada, do mesmo proponente.

2.1.13. Atrair e potencializar incentivadores para projetos culturais e dar mais repercussão aos produtos culturais, por meio do reconhecimento de ações adicionais de ativação de marca dos incentivadores, projeção adicional dos projetos nos meios de comunicação e outras ações com recursos próprios do incentivador.

2.1.14. Permitir o uso de medidas compensatórias durante as fases de execução e de prestação de contas dos projetos, visando a conclusão das ações pactuadas.

2.1.15. Incentivar o crescimento do número de projetos culturais ativos, visando um maior atendimento ao setor cultural e uma maior oferta de produtos culturais à sociedade, por meio da atualização pelo IGPM dos valores relativos aos tetos de projetos ativos dos proponentes, do valor que estabelece o fator de desconcentração por beneficiário e dos valores dos produtos culturais no Plano de Distribuição.

4. É o relatório. Passo à análise.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO.**

5. De início, 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 ou financeira. Ademais, a presente manifestação possui natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas 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. Em outras palavras, trata-se de parecer não vinculante.

6. Preliminarmente, verifica-se não haver registro nos autos do aceite formal da Secretaria do Audiovisual (SAV) na versão final do texto resultante do processo revisional da norma, apesar de suas competências no que tange à aprovação, acompanhamento e avaliação de projetos no segmento do audiovisual. Tal circunstância, no entanto, não impede o prosseguimento do feito, na medida em que o assunto será submetido ao crivo do Ministro de Estado da Cultura, autoridade hierarquicamente superior, cabendo-lhe avaliar acerca da oportunidade e conveniência da manifestação daquela secretaria em face de pontos específicos das modificações a serem introduzidas na norma, notadamente no que se refere ao art. 15 da minuta, que transferiu ao poder regulatório da Ancine toda e qualquer parametrização de valores para projetos na área do audiovisual. Considerando que, nos termos do art. 7º, IX, da MP nº 2.228/2001, compete à Ancine estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria audiovisual nacional, afigura-se juridicamente possível a medida, muito embora uma eventual regulamentação da Ancine nesta seara venha a afetar projetos cuja linha de fomento não seja da competência específica da agência, mas da Secretaria do Audiovisual. De qualquer sorte, caso não sobrevenha regulamentação específica, permanecerá a competência do Ministério para avaliar, nos casos concretos, tais parâmetros de valores.

7. Outrossim, não se pode perder de vista que o texto ora em análise foi objeto de diversas reuniões entre esta Consultoria Jurídica, a Sefic, a SAV e o Gabinete do Ministro, a fim de se chegar a uma versão aprimorada do documento.

8. De qualquer sorte, ainda que de forma não vinculante, algumas observações se fazem necessárias, no estrito exercício das competências deste órgão jurídico, delineadas no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, com o objetivo de preservar a integral compatibilidade da proposta com sua legislação de regência, bem como às exigências formais do Decreto nº 4.176/2002. Em síntese, recomenda-se o que segue:

8.1. No art. 4º, inciso I, alínea “c”, não se faz necessária a especificação de tipologias de pessoas jurídicas, visto tratar-se de regra destinada às demais pessoas jurídicas em geral.

8.2. Ajustes gerais de pontuação se fazem necessários, em atendimento ao art. 22, incisos X e XII, e 23, inciso II, alínea “g”, do Decreto nº 4.176/2002.

8.3. Recomenda-se a utilização de negrito em vocábulos em língua estrangeira, inclusive latim, em atendimento ao art. 22, XXII, do Decreto nº 4.176/2002.

8.4. As referências a atos normativos devem ser sempre feitas segundo o padrão estabelecido no art. 23, II, alínea “I”, do Decreto nº 4.176/2002.

9. De resto, as demais alterações introduzidas na nova norma proposta são de pequena monta do ponto de vista substancial dos projetos, com baixa repercussão perante os proponentes, afetando mais diretamente o fluxo processual interno do ministério, com simplificação de regras processuais e supressão de trechos já inferidos da legislação hierarquicamente superior aplicável.

10. No que tange a alterações pontuais sobre medidas destinadas a atender ao princípio da não concentração de recursos entre os beneficiários, dizem respeito a procedimentos internos de gestão dos projetos, de índole estritamente técnica, ao alvitre da autoridade competente, com base nos motivos elencados na Nota Técnica nº 5/2017 (doc. SEI 440486) ou que venham a ser oportunamente explicitados nos autos. Da parte deste órgão jurídico, cabe apenas alertar que alterações normativas que impactem nos macroprocessos da política de incentivos fiscais deverão ser incluídas no relatório de gestão do ministério do TCU, para fins de informar quanto ao atendimento das eventuais recomendações dos órgãos de controle nesta área.

### III. CONCLUSÃO.

11. Em síntese, verifica-se que a proposta está em consonância com a lei e a Constituição, não havendo qualquer ilegalidade ou falta de atendimento dos requisitos formais do Decreto nº 4.176/2002.

12. Diante do exposto, entende-se que o processo se encontra em condições de prosseguimento, não havendo óbices jurídicos à publicação da minuta apresentada, observadas as recomendações do §8 deste opinativo.

Ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.

Brasília, 30 de novembro de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

**Clara Meneses**  
Consultora Jurídica  
Ministério da Cultura



Documento assinado eletronicamente por **Clara Marcelle Alves Meneses, Consultor Jurídico**, em 30/11/2017, às 19:47, 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](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0440828** e o código CRC **AE37BE69**.

