



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00119/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.008230/2017-23

INTERESSADOS: SECRETARIA DO AUDIOVISUAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA - SAv/MinC

ASSUNTOS: CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DE REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA - PRONAC.

EMENTA: Consulta. Interpretação de regras do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. II - Não encontra respaldo na legislação vigente a possibilidade de pagamento de despesas por outra pessoa jurídica distinta do proponente, ainda que faça parte do mesmo grupo empresarial. III – Art. 29 da Lei nº 8.313, de 1991. Art. 32 da Instrução Normativa MinC nº 05, de 26 de dezembro de 2017. IV – Conta vinculada. Fortalecimento do acompanhamento e do controle dos gastos no âmbito do projeto cultural. V - Princípio da legalidade. VI - Respondidos todos os questionamentos da área técnica, recomendo a devolução dos autos à SAv/MinC.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. A SAv/MinC deu conhecimento e solicitou manifestação a esta Unidade da Advocacia-Geral da União - AGU, acerca da situação fático-jurídica a seguir delineada:

Após análise da prestação de contas de alguns dos processos propostos pelos Instituto Buriti/Associação Tela Brasil (CNPJ: 08.278.116/0001-07) e Buriti Filmes Ltda. (CNPJ: 02.238.621/0001-33), foram constatadas algumas justificativas para pagamentos de rescisões trabalhistas e férias entre os vários projetos audiovisuais propostos pelo grupo empresarial por meio de contrato que foi efetivado entre as empresas.

No caso em tela, foram pagas rescisões e férias de funcionários e outras contas (eletricidade, aluguel etc) com o CNPJ da outra empresa do grupo e não da que era efetivamente a proponente do projeto. Quando questionado, proponente argumentou que tem um contrato de Comodato de Imóvel, Rateio de Despesas e Outras Avenças (SEI [0471760](#)) que permitiria que fossem feitos os pagamentos de forma rateada.

No entendimento da área técnica, as rescisões e férias só podem ser pagas caso se refiram a um mesmo projeto, proposto pelo mesmo proponente, eu em caso excepcional, em projetos continuados do mesmo proponente, como por exemplo planos anuais e edições consecutivas de festivais.

Como exemplo, citamos o processo SEI 01400.036012/2011-93, onde a equipe técnica desta Coordenação-Geral identificou o rateio de pagamentos entre os CNPJs do grupo empresarial e prontamente diligenciou o proponente (SEI [0405996](#)) para que esclarecesse a questão.

Diante do exposto, sugerimos o encaminhamento do p.p. à Consultoria Jurídica deste Ministério para que seja analisada a pertinência e legalidade do rateio de despesas entre um grupo empresarial para quitação de despesas de um único projeto aprovado no âmbito da Lei Rouanet.

2. Foram acostados aos autos os Despachos SAV nº 0471724 e 0471894, ambos de 2017, os quais materializaram o questionamento encaminhado a este órgão jurídico, além de outros documentos pertinentes ao objeto do processo, dentre os quais se destaca um Instrumento Particular de Comodato de Imóvel, Rateio de Despesas e Outras Avenças (Doc. SEI nº 0471760).
3. No caso em tela, narra a área técnica, que foram pagas rescisões e férias de funcionários e outras despesas com o CNPJ de outra empresa do grupo e não da que era efetivamente o proponente do projeto.
4. Por sua vez, o proponente argumentou que o supracitado contrato permitiria que fossem feitos os pagamentos de forma rateada.
5. É o breve relatório. Passa este membro da AGU à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

6. De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 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.
7. 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.
8. **O ponto fulcral da consulta é responder a seguinte pergunta: "é juridicamente viável o rateio de despesas entre um grupo empresarial para quitação de gastos de um único projeto aprovado no âmbito da Lei Rouanet?"**
9. Os principais diplomas normativos que regem o PRONAC são a Lei nº 8.313, de 1991, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 5 de janeiro 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, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 5, de 26 de dezembro de 2017 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), bem como a Portaria MinC nº 86, de 2014, por meio dos 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.
10. **Trazido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que a legislação de regência do PRONAC não autoriza o pagamento de despesas por outra pessoa jurídica distinta do proponente, ainda que faça parte do mesmo grupo empresarial.**
11. É imperioso salientar que, pela literalidade do art. 29 da Lei nº 8.313, de 1991, os recursos decorrentes do PRONAC 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 Lei.
12. Por sua vez, os diversos normativos que regulamentaram a Lei Rouanet previram a necessidade de uma conta vinculada para cada projeto cultural, sendo adstrita ao CPF ou ao CNPJ do proponente, para o qual o projeto tenha sido aprovado. O art. 32 da Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, por exemplo, traz com clareza solar mencionada regra. *Litteris*:

Art. 32. A Conta Vinculada do projeto, isenta de tarifas bancárias, conforme o Anexo VI, será vinculada ao CPF ou ao CNPJ do proponente para o qual o projeto tenha sido aprovado.

§ 1º A Conta Vinculada somente poderá ser operada após a regularização cadastral, pelos respectivos titulares, na agência bancária onde tenha sido aberta.

§ 2º Os recursos depositados na Conta Vinculada, enquanto não empregados em sua finalidade, serão automaticamente aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal.

§ 3º Os rendimentos da aplicação financeira só poderão ser utilizados no próprio projeto cultural, dentro dos parâmetros já aprovados pelo MinC, estando sujeitos às condições de prestação de contas dos recursos captados, observado o disposto no art. 37. Caso os recursos provenientes de aplicações financeiras não sejam utilizados no projeto cultural, serão recolhidos ao FNC.

§ 4º Ao término da execução do projeto cultural, os saldos remanescentes da Conta Vinculada serão recolhidos ao FNC, nos moldes do art. 5º, V, da Lei nº 8.313, de 1991, dispensada a anuência do proponente.

13. **Nesse contexto, considerando a cogente vinculação da conta ao CNPJ do proponente para o qual o projeto tenha sido aprovado, é digno de nota que não encontra autorização no ordenamento jurídico, o fato de se**

utilizar outra pessoa jurídica, distinta do proponente, para pagar despesas do projeto cultural.

14. Interpretação contrária abriria espaço, inclusive, para situações de fraudes e também para que o acompanhamento e o controle dos recursos do PRONAC fossem fragilizados, posto que mencionada conta vinculada tem por escopo precípua o fortalecimento do controle dos gastos do proponente, o qual, como é cediço, tem por obrigação promover a correta comprovação financeira no Salic dos recursos do projeto, à medida que os correspondentes débitos tiverem sido lançados no extrato bancário, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios.

15. É essa a inteligência do art. 47, § 1º da citada IN nº 05, de 2017. *Verbis*:

Art. 47. As doações e os patrocínios captados pelos proponentes em razão do mecanismo de incentivo, decorrentes de renúncia fiscal tornam-se recursos públicos, e os projetos culturais estão sujeitos ao acompanhamento e à avaliação de resultados.

§ 1º A comprovação financeira no Salic deverá ser feita pelo proponente, à medida que os correspondentes débitos tiverem sido lançados no extrato bancário, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios, podendo constituir-se de:

I - cópia dos despachos adjudicatórios e homologações das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o proponente pertencer à administração pública;

II - cópia das cotações de preços, nas hipóteses previstas nesta Instrução Normativa;

III - cópias das notas fiscais, recibos diversos, Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (RPCI), faturas, contracheques, entre outros;

IV - memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso; e

V - comprovante do recolhimento ao FNC de eventual saldo não utilizado na execução do projeto, incluídos os rendimentos da aplicação financeira.

§ 2º A memória de cálculo referida no inciso IV do §1º deverá conter a indicação do valor integral da despesa e o detalhamento da divisão de custos, especificando a fonte de custeio de cada fração, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes, cuja soma exceda o custo total de um item de despesa.

§ 3º Caso o proponente deixe de realizar as comprovações financeiras na forma do § 1º, será diligenciado para regularização no prazo de vinte dias, sob pena de registro de inadimplência na forma do art. 58.

16. **Nesse viés, a Administração Pública não pode aceitar que um instrumento particular, pactuado por diversas pessoas jurídicas, venha a estabelecer situações não autorizadas na legislação de regência da política pública instituída pelo PRONAC, muito menos, que ensejem o enfraquecimento do controle e acompanhamento técnico dos gastos ocorridos no projeto cultural, sob pena de se violar frontalmente o princípio da legalidade.**

17. Como lecionava o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles, “a *legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso*”.

18. Nessa toada, o renomado doutrinador conclui que “na *Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016).

19. Dessa forma, o princípio da legalidade, ao mesmo tempo em que é uma garantia para o administrado, também impõe limites claros para os gestores públicos. Tal corolário, como delineado, representa total subordinação do Poder Público à lei, posto que os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme as normas legitimamente instituídas. Assim, o administrador público não pode, mediante ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou fazer concessões que não estejam previstos na legislação.

20. **Diante do cenário acima narrado, entende este Membro da Advocacia-Geral da União que o Instrumento Particular de Comodato de Imóvel, Rateio de Despesas e Outras Avenças não vincula a Administração Pública, a qual não poderá autorizar o pagamento de despesas no âmbito de um projeto cultural por outra pessoa jurídica distinta do proponente, ainda que faça parte do mesmo grupo empresarial, haja vista que não existe autorização normativa para tanto, conforme detalhado acima.**

21. Por derradeiro, ressalto que as orientações aqui delineadas não se mostram absolutamente peremptórias e podem sofrer alterações, desde que as áreas técnicas observem elementos fáticos capazes de influenciar ou mesmo modificar o campo de apreciação ora em comento.

III. CONCLUSÃO.

22. Diante do exposto, respondidos todos os questionamentos da área técnica, recomendo a devolução dos autos à SAV/MinC.

À consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais.

Brasília, 06 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008230201723 e da chave de acesso 6fcf304b

Documento assinado eletronicamente por IVAN SANTOS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 114073872 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 06-03-2018 18:26. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
