



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. 00133/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.015169/2013-47

INTERESSADO: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC/MinC.

ASSUNTOS: CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DE REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA EM DECORRÊNCIA DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO DE SÓCIO MINORITÁRIO DA EMPRESA PROPONENTE DO PROJETO CULTURAL.

EMENTA: I - Consulta. Interpretação de regras do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. II - Fortes indícios de intermediação. Prática vedada. Art. 28 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. III – Possibilidade de atuação fraudulenta e de que as condutas descritas estejam tipificadas no crime previsto no art. 40 da Lei Rouanet. IV – Responsabilidade da empresa proponente. V - Necessidade de ressarcimento ao Erário. VI - Processo conduzido de forma regular, com total observância aos ditames legais, em especial aos princípios do contraditório e ampla defesa. VII - Não cabe a este Ministério, nesta oportunidade, realizar uma análise individualizada com relação à estrutura societária da empresa, aferindo a responsabilidade de cada sócio conforme sua participação no capital social. VIII - Possibilidade de descon sideração da personalidade jurídica, atendidos os requisitos da legislação. IX - Respondidos todos os questionamentos da área técnica, recomendo a devolução dos autos à SEFIC/MinC.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

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

1. Por meio da presente Nota Técnica, venho sugerir o encaminhamento deste processo à Consultoria Jurídica no Ministério da Cultura/AGU, com o objetivo de dirimir dúvidas relativas à aplicação e interpretação das normas que regem o mecanismo de incentivo fiscal (PRONAC), conforme a seguir exposto.
2. Trata-se de projeto cultural apresentado pela proponente Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA. – ME, com prestação de contas já encerradas e reprovadas, por meio de decisão administrativa do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, nos termos do Laudo Final sobre Prestação de Contas – CIFAT/CGEPC/DIC/SEFIC/MINC nº 830 (fls. 308/308v), que encampou integralmente o Parecer de Avaliação Técnica quanto à Execução do Objeto e dos Objetivos do Projeto nº 051/2015 – COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC (fls. 287/290).
3. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 237, de 27 de abril de 2016 (fl. 313), publicada no Diário Oficial da União nº 80, de 28 de abril de 2016 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 223 e 224/SEFIC/MinC (fls. 309/312v).
4. A motivação técnica para a reprovação das contas fulcrou-se, essencialmente, no descumprimento do objeto e dos objetivos do projeto cultural, pelo fato do proponente ter realizado alterações significativas e unilaterais no projeto, sem a autorização do MinC, conforme

detalhamento minudente contido no já citado Parecer de Avaliação Técnica quanto à execução do Objeto dos Objetivos do Projeto nº 051/2015 – COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC, bem como na Nota Técnica nº 271/2016 – COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (fls. 340/342), esta última ratificada pelo Despacho nº 094/2017 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC (fls. 344/345).

5. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 979.042,43 (novecentos e setenta e nove mil, quarenta e dois reais e quarenta e três centavos), devidamente atualizados, a ser devolvido ao Erário (fl. 346).

6. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas (fls. 315/333), acostando aos autos justificativas e documentos.

7. 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 manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário.

8. Na mencionada Nota Técnica nº 271/2016 – COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (fls. 340/342), ratificada pelo Despacho nº 094/2017 – COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, foram examinadas todas as razões recursais do proponente, sendo apontadas as inúmeras irregularidades do projeto cultural e detalhadas todas as alterações significativas e unilaterais realizadas.

9. É digno de nota que o projeto em análise teve sua execução suspensa e as contas bloqueadas após a publicação da sanção de inabilitação cautelar ao proponente, por fazer parte do Grupo Bellini Cultural, alvo de investigação do âmbito da Operação Boca Livre da Polícia Federal.

10. Os autos processuais foram encaminhados à Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura, Órgão Consultivo da Advocacia-Geral da União, em 12 de junho de 2017, para manifestação jurídica. Em seu Parecer nº 291/2017 – CONJUR-MinC/CGU/AGU (fls. 349/351), o membro da Advocacia-Geral da União concluiu que o processo foi produzido de forma regular, com total observância aos ditames legais, em especial aos princípios do contraditório e ampla defesa, sem irregularidades ou vícios ensejadores de nulidade do ato decisório. Recomendou, então, que fosse negado provimento, mantendo-se a reprovação da prestação de contas, devendo ser ressarcido ao Erário o montante apurado pela área técnica à fl. 346, devidamente corrigido de acordo com as normas de regência do PRONAC.

11. Após publicação no Diário Oficial da União da decisão de nego provimento do recurso administrativo, conforme Despacho do Ministro à fl. 354, emitiu-se o Comunicado de Ratificação da Reprovação da Prestação de Contas para a empresa proponente (fl. 358/359) e seus respectivos sócios, o Sr. Fábio Luiz Ralston Salles (fl. 359v/360v) e a Sra. Vera Becker von Sothen Ralston (fls. 361/362), todos comprovadamente recebidos pelos destinatários conforme ARs às fls. 363/365).

12. Em 22 de dezembro de 2017 foi exarado o Ofício nº 646/2017 – COTPA/CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC contendo notificação para recolhimento integral ou parcelado do débito decorrente da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais. Este ofício foi enviado pelos correios, com AR, para o endereço cadastrado no sistema Salic. Contudo, retornou com a informação de destinatário ausente após três tentativas de entrega. Diante do exposto, foi dada publicidade à notificação por meio do Diário Oficial da União, no dia 15 de janeiro de 2018 (fl. 404).

13. Um dos sócios da empresa proponente, a Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen, apresentou recurso administrativo requerendo a nulidade do processo administrativo e o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva, sustentados pelos seguintes argumentos, em síntese:

I- A petionária não teve acesso aos autos do feito administrativo, a documentos ou senhas, o que viloa o contraditório e a ampla defesa;

II- O endereço da recorrente é o mesmo do constante do contrato social, não cabendo a eventual alegação de que o Ministério da Cultura desconhecia o seu paradeiro. Ressalta que houve descumprimento do art. 26, §3º, da Lei nº 9.784/99 uma vez que a intimação poderia ser efetuada por via postal, telegrama ou outro meio que assegurasse a certeza da ciência do interessado;

III- A primeira oportunidade de defesa foi conferida apenas na fase recursal, e não instrutória, suprimindo da petionária a possibilidade de defesa em uma instância administrativa;

IV- A recorrente é sócia minoritária da empresa Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA. – ME, possuindo 1% de seu capital social. O sócio majoritário, o Sr. Fábio Luiz Ralston Salles, que possui quase a integralidade do capital social (99%), administrou isoladamente a empresa Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA., durante todo o período de sua existência.

V- A recorrente, detentora de apenas 1% das quotas integralizadas, jamais exerceu qualquer ato de administração ou de gestão da sociedade Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA.;

VI- Anexa declaração feita pelo sócio majoritário, e ex-marido da recorrente, contendo as seguintes informações, em resumo: a) ratifica a informação de que ela não exerce, nem nunca exerceu nenhum ato de gerência ou de administração na empresa; b) a entrada da Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen no quadro societário em 2011 foi uma exigência do ex-marido, Sr. Fábio Luiz Ralston Salles, pois para fins legais era necessária a presença de duas pessoas; c) a Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen jamais assinou qualquer documento, cheque ou procuração para o desempenho de atos de gestão ou administração da citada empresa da qual é sócia minoritária, bem como nunca estabeleceu qualquer tipo de contato com empresas do Grupo Bellini ou com o próprio Antônio Bellini, filhos ou empregados;

VII- A requerente não foi citada na CPI e, conseqüentemente, não virou ré na aludida ação penal porque o Ministério Público Federal tem plena certeza de que, em relação a ela, não existem indícios de autoria;

VIII- No caso em tela, tendo em vista o relacionamento de longa data entre o Sr. Antônio Carlos Bellini e o Sr. Fábio Luiz Ralston Salles, ex-marido da recorrente, foi apresentada proposta de parceria nos seguintes termos: a empresa Pacatu figuraria como proponente dos projetos perante o ministério da Cultura, e a Bellini Cultural assumiria toda a administração, desde a apresentação do projeto até a sua execução, com a exclusiva gestão financeira dos recursos eventualmente obtidos.

QUESTIONAMENTOS

14. Diante do exposto, questionam-se os seguintes pontos:

15. Prospera o argumento da recorrente, a Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen, no sentido em que restaram prejudicados os direitos ao contraditório e à ampla defesa por algum ato praticado por este Ministério da Cultura, conforme exposto?

16. Uma vez que, diante de uma reprovação de projeto cultural, a empresa proponente é notificada a ressarcir os valores ao Erário, cumpre ao MinC realizar análise individualizada com relação à estrutura societária das empresas, aferindo a responsabilidade de cada sócio conforme sua participação no capital social, ou todos os sócios da empresa respondem solidariamente?

2. É relevante mencionar que foram acostados aos autos a Nota Técnica SEFIC/MinC nº 1/2018, a qual materializou a consulta encaminhada a este órgão jurídico, além de outros documentos pertinentes ao objeto do processo, dentre os quais se destaca o requerimento da Senhora Vera de Azevedo Becker Von Sothen, no qual foi solicitada a nulidade do processo administrativo em análise, em razão de alegada violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, além do reconhecimento de sua ilegitimidade passiva para figurar no presente feito e o redirecionamento da notificação de cobrança ao Sr. Antônio Carlos Bellini Amorim, responsável pela má gestão do dinheiro público.

3. Transcrevo abaixo os pedidos da requerente:

Diante de todo o exposto requer: 1) a nulidade do presente processo administrativo, em razão da dupla violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, quer pelo desrespeito à ordem jurídica no tocante à intimação da recorrente, quer em relação ao momento tardio em que foi concedido direito de defesa, qual seja: na fase recursal; 2) o reconhecimento da ilegitimidade passiva da recorrente com a exclusão de seu nome do presente feito, uma vez comprovado que a postulante não exerce, nem nunca exerceu qualquer ato de gerência ou de administração da empresa Pacatu Cultura, Educação e Aviação Ltda; 3) caso não ocorra a nulidade do presente feito, nem a exclusão do nome da recorrente desse processo administrativo, fatos levantados apenas a título de argumentação, requer o direito de acesso aos autos do presente processo administrativo em sua íntegra e reabertura de prazo para apresentação de nova defesa administrativa antes da decisão de eventual reprovação de contas; 4) o redirecionamento da notificação de cobrança ao verdadeiro responsável pela má gestão do dinheiro público, o Sr. Antônio Carlos Bellini Amorim.

4. É digno de nota que o projeto cultural em análise teve sua execução suspensa e as contas bloqueadas após aplicação da sanção de inabilitação cautelar, por, supostamente, fazer parte do Grupo Bellini Cultural, alvo de investigação no âmbito da Operação Boca Livre da Polícia Federal.

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 em análise é responder às seguintes perguntas:

1) Prospera o argumento da recorrente, a Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen, no sentido em que restaram prejudicados os direitos ao contraditório e à ampla defesa por algum ato praticado por este Ministério da Cultura, conforme exposto?

2) Uma vez que, diante de uma reprovação de projeto cultural, a empresa proponente é notificada a ressarcir os valores ao Erário, cumpre ao MinC realizar análise individualizada com relação à estrutura societária das empresas, aferindo a responsabilidade de cada sócio conforme sua participação no capital social, ou todos os sócios da empresa respondem solidariamente

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 essencial esclarecer que o PRONAC nº 13-4221, denominado Arte para Caminhoneiros, já teve sua prestação de contas encerrada e reprovada, por meio de decisões administrativas do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta e do Ministro de Estado da Cultura.

11. A decisão ministerial que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio do Despacho nº 068, de 14 de junho de 2017, publicado no Diário Oficial da União nº 114, de 16 de junho de 2017. Mencionada decisão seguiu os entendimentos técnico e jurídico, no sentido de que o objeto e os objetivos do projeto cultural não foram alcançados, por conta de alterações significativas no âmbito do projeto sem autorização desta Pasta Ministerial. Detalhou a área técnica que as apresentações teriam sido realizadas nos estacionamento das Concessionárias da Empresa Scania (patrocinadora do projeto), divergindo do pactuado na proposta cultural aprovada pelo MinC.

12. Dessa feita, constatou-se que, de fato, a empresa proponente descumpriu as medidas para democratização do projeto cultural, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas nas supramencionadas normas do PRONAC, posto que houve o comprometimento da fruição do acesso do bem cultural ao público.

13. Ademais, restou evidente nos autos em epígrafe que houve a prática consentida de intermediação, vedada pelo art. 28 da Lei nº 8.313, de 1991. *Verbis*:

Art. 28. Nenhuma aplicação dos recursos previstos nesta Lei poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação.

14. Como é cediço, pelo conceito trazido na Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, a intermediação consiste na apresentação de proposta por proponente cuja participação em sua execução será irrelevante, acessória ou nula ou em que a atividade técnico-financeira ou de gestão tenha sido delegada a terceiros.

15. Nesse viés, partindo do contexto dos autos e das próprias alegações da requerente, entende esta CONJUR/MinC que, possivelmente, a Administração Pública esteja diante de ação fraudulenta da empresa proponente e do Grupo Bellini Cultural, a qual, necessariamente, deverá ser descortinada pelos órgãos de persecução estatal.

16. Não restam dúvidas que existem fortes indícios de utilização indevida do mecanismo de incentivo fiscal, sendo possível que o proponente, deliberadamente, tenha deixado de executar o projeto cultural em sua integralidade e restringido a participação do público alvo no projeto cultural, fato que, se for provado dolo ou má-fé, é passível, em tese, o enquadramento no crime de que trata o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.313, de 1991.

17. Adentrando, especificamente, no requerimento da sócia minoritária da empresa, Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen, seus argumentos não merecem prosperar, uma vez que foi oportunizada a participação da empresa proponente e todos os seus sócios no processo em análise, inclusive, antes do julgamento definitivo e relevante das contas do projeto cultural em referência.

18. Em que pese não ser a sócia administradora ou majoritária da empresa proponente, a Sra. Vera Von Sothen possui, por figurar no quadro societário, as responsabilidades de cotista e não pode delas se eximir, sob a alegação de que o verdadeiro responsável pela má gestão do dinheiro público era o Grupo Cultural Bellini e de que desconhecia a atuação irregular da sociedade.

19. É um dever inexorável de qualquer sócio-cotista conhecer a atividade empresarial da sociedade e zelar pela sua regularidade e licitude, sendo, portanto, incabível a alegação de ilegitimidade passiva suscitada.

20. No caso em análise, a empresa proponente será a responsável administrativa pelos prejuízos causados e responderá ilimitadamente, com o seu patrimônio, pelos danos ocasionados. Em geral, salvo na hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, não respondem os sócios diretamente pelas obrigações sociais da sociedade limitada, posto que sua responsabilidade é subsidiária e, via de regra, limitada à integralização do capital social.

21. Dessa forma, não devem ser discutidos, nesse momento e na seara administrativa, a culpa ou dolo de cada um dos sócios da empresa proponente. Repita-se que mencionada empresa responderá, como dito, ilimitadamente, pelos danos causados ao Erário, visto que houve a reprovação definitiva da prestação de contas do projeto cultural, não cabendo a este Ministério, nesta oportunidade, realizar uma análise individualizada com relação à estrutura societária da empresa, aferindo a responsabilidade de cada sócio conforme sua participação no capital social.

22. Entretanto, não existe fundamento jurídico para se excluir qualquer sócio do processo em análise. Quem responderá, *prima facie*, pelos danos ao Erário é a empresa proponente, sem embargo de na seara jurisdicional, ser proposta, eventualmente, pela Advocacia-Geral da União ou pelo Ministério Público Federal, a desconsideração da personalidade jurídica, que caso acolhida pelo Poder Judiciário, poderá atingir o patrimônio dos sócios que agiram dolosamente no contexto descrito nos autos.

23. É digno de nota que caso não haja a reposição ao Erário dos danos causados pela empresa proponente, este Ministério, além da instauração de Tomada de Contas Especial e demais medidas administrativas prevista nos normativos do PRONAC, poderá subsidiar e propor aos órgãos acima mencionados a responsabilização direta e patrimonial dos sócios que eventualmente atuaram com dolo ou má-fé no projeto cultural.

24. Por derradeiro, saliento que **o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível**, razão pela qual a empresa proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

III. CONCLUSÃO.

25. 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 ampla defesa, sem irregularidades ou vícios ensejadores de nulidade do ato decisório.

26. Ademais, a empresa proponente deverá responder, ilimitadamente, pelos danos causados ao Erário, posto que houve a reprovação definitiva da prestação de contas do projeto cultural em análise, não cabendo a este Ministério, nesta oportunidade, realizar uma análise individualizada com relação à estrutura societária da empresa, aferindo a responsabilidade de cada sócio conforme sua participação no capital social.

27. **Sendo assim, entende-se que o requerimento apresentado deve ser encaminhados ao Gabinete do Ilmo. Sr. Secretário da SEFIC/MinC, para fins de análise e decisão, recomendando-se que sejam INDEFERIDOS os pedidos da Sra. Vera de Azevedo Becker Von Sothen, com fincas, especificamente, nos itens 15 a 24 desta manifestação jurídica.**

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

Brasília, 12 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) 01400015169201347 e da chave de acesso cd2f7870

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 115732655 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 12-03-2018 19:25. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
