



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. 00145/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.074968/2014-36

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC

ASSUNTOS: RECURSO ADMINISTRATIVO EM FACE DE DECISÃO QUE REPROVOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETO CULTURAL INCENTIVADO PELA LEI ROUANET.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto atualizados monetariamente. II - Recurso administrativo. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. Análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto cultural. III - Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal. Lei nº 8.313, de 1991. Portaria MinC nº 86, de 2014. Instrução Normativa MinC nº 05, de 26 de dezembro de 2017. IV- Indícios de desvio de finalidade. V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. VI - Sugestão para conhecer e negar provimento ao recurso do proponente.

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 14-11464, denominado "Congada Nascente do Sol: a festa da arte popular afro-brasileira", com prestação de contas já encerrada e reprovada, 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 CGARE/DEIPC//SEFIC/MinC nº 008 (fls. 299/299v).

2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 62, de 30 de janeiro de 2017 (fl. 302), publicada no Diário Oficial da União nº 22, de 31 de janeiro de 2017 e informada ao proponente pelo Comunicado nº 016- CGARE/DEIPC//SEFIC/MinC.

3. O escopo primordial do projeto era a execução de evento de difusão da cultura afro-brasileira, que consistiria em duas ações: i) oficinas de preparação, reciclagem e reforma de instrumentos musicais típicos do congado, a serem oferecidas em uma escola pública de Araxá – MG; e ii) realização de encontro de arte popular afro-brasileira, contando com apresentação conjunta de um grupo de congado e dos alunos participantes das oficinas.

4. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados, por conta de inexecução do objeto principal e alterações substanciais no bojo do projeto cultural aprovado por esta Pasta Ministerial.

5. Defenderam os técnicos da SEFIC/MinC, que existem graves irregularidades no projeto em análise. Transcrevo abaixo parte da robusta análise técnica. *Verbis*:

As irregularidades apontadas no parecer foram as seguintes:

Inexecução do produto principal do projeto, que seria a realização de oficinas semanais de preparação, reciclagem e reforma de instrumentos musicais;

Realização do produto secundário, uma apresentação de congado, sem a participação conjunta de alunos da escola, uma vez que não ocorreram as oficinas de música preparatórias, necessárias à apresentação;

Substituição das metas originalmente previstas pela realização de um festival, o qual se resumiu a uma exposição de artesanato afro-brasileiro, uma palestra sobre a função rítmica de instrumentos musicais do congado e uma apresentação de grupo folclórico. O projeto aprovado, que teria cunho educativo, aconteceria durante dois meses e atenderia três turnos escolares, foi substituído por uma programação de caráter expositivo, com duração de dois dias e baixo número de alunos participantes;

Ausência de comprovação do oferecimento de oficinas complementares que a proponente afirmou ter executado, as quais teriam abordado as temáticas artesanato afro-brasileiro, crochê, artesanato com sementes e importância de projetos culturais dentro da escola; Ausência de comprovação da adoção de medidas para garantir a acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais;

Diminuição do alcance de público de forma desproporcional ao percentual de captação de recursos, uma vez que as atividades oferecidas pelo projeto atingiram cerca de 10% do público originalmente previsto.

6. Nesse contexto, o projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 53.111,66, atualizado em janeiro de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 301).

7. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas (fls. 326/341), acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte: a) que, embora o produto principal não tenha sido executado plenamente, foram alcançados os objetivos gerais e os resultados qualitativos previstos na proposta cultural; b) que o projeto foi parcialmente executado devido à baixa captação de recursos, mas que não houve desvirtuação do objeto, visto que foram realizadas apresentações de congado e oficina de utilização de instrumentos de bатуque, além de oficinas complementares com temática pertinente aos objetivos gerais do projeto; c) que não pode ser responsabilizado pela baixa adesão do público ao projeto, uma vez que foram tomadas as medidas adequadas para divulgar as atividades e facilitar o acesso de alunos e comunidade ao evento; d) que cumpriu com as medidas de acessibilidade pactuadas; e) que o MinC atuou com excesso de poder e não adotou conduta baseada no princípio do homem médio, além de não ter observado os princípios do formalismo moderado, da proporcionalidade e da razoabilidade, haja vista que deveria ter sido aplicada a aprovação das contas com ressalvas.

8. Por fim, advogou a tese de que a reprovação das contas foi precipitada pela existência de denúncia, no âmbito da Polícia Federal, acerca da ocorrência de crime de estelionato durante a execução do projeto. Defende-se o proponente no sentido de que as denúncias são infundadas e não dispõem de provas da ocorrência de fraude e, portanto, não deveriam ter influenciado a decisão deste Ministério.

9. Segundo a área técnica do MinC, as justificativas apresentadas não foram suficientes para a reversão da decisão anteriormente proferida, razão pela qual foi sugerida a ratificação da decisão do Secretário da SEFIC/MinC, com manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário.

10. **É imperioso ressaltar que o Despacho nº 0440703/2017 da SEFIC/MinC examinou, em detalhes, todas as razões recursais do proponente, não havendo omissões ou obscuridades no documento. Cito abaixo a excelente argumentação técnica.**

Feita a exposição do teor do recurso, passa-se à análise.

Primeiramente, a proponente afirma que foram alcançados os objetivos gerais e os resultados qualitativos previstos na proposta cultural não obstante a inexecução do produto principal. Acerca disso, frisa-se que as metas da proposta cultural partem de objetivos gerais, como “resgatar a cultura”, “promover a autoestima dos participantes” e “realizar inclusão social por meio da cultura”, até chegar a um detalhamento da metodologia e do cronograma das oficinas. Conforme o procedimento corriqueiro, a análise de admissibilidade e aprovação dessa proposta cultural baseou-se nas metas concretas e na pertinência do orçamento vinculado a elas. A Instrução Normativa 01/2013, sob a qual o projeto foi executado, fundamenta a análise com base em critérios objetivamente mensuráveis, como pode ser visto nas definições terminológicas do art. 3º e no art. 12:

*Art. 3, II – Projeto cultural: programas, planos, ações ou conjunto de ações inter-relacionadas para alcançar **objetivos específicos**, dentro dos **limites de um orçamento e tempo delimitados**, admitidos pelo MinC após conclusa análise de admissibilidade de proposta cultural e recebimento do número de registro no Pronac; (grifo nosso)*

Art. 12. O orçamento analítico deverá conter a especificação de todos os itens necessários para a realização da proposta cultural, da qual constarão o detalhamento das metas, das etapas ou das fases, o cronograma de execução e os custos financeiros individualizados.

A Instrução Normativa 01/2017 reafirma o conceito de “projeto cultural” ao qual são intrínsecos os objetivos específicos, orçamento e tempo, conforme descrito no Anexo I:

XLII - Projeto cultural: conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, dentro dos limites de um orçamento e tempo determinados e que tenham sido admitidos pelo MinC após etapa de análise de admissibilidade de proposta cultural, recebendo número de registro no Pronac.

Assim como na avaliação da proposta cultural, durante a análise da prestação de contas afere-se o cumprimento do objeto por meio da avaliação das metas objetivamente mensuráveis. No caso em comento, evidentemente, não é possível avaliar de forma objetiva e razoável os impactos do projeto no resgate da cultura, ou na autoestima e inclusão social dos participantes. Logo, a análise da Sefic verificou, primordialmente, a execução dos produtos culturais concretos, a distribuição destes ao público e o alcance das finalidades do Pronac, essas últimas entendidas como a promoção da acessibilidade e democratização do acesso do público ao projeto.

A análise acima descrita refere-se ao cerne de um projeto cultural, que é o seu objeto. O Parecer de Avaliação Técnica que embasou a reprovação das contas traz, à fl. 296, a seguinte definição: “Os produtos culturais previstos no plano de distribuição, observadas as finalidades do Pronac (art. 1º, Lei nº. 8.313/91 e art. 2º, Decreto nº 5.761/06), constituem o objeto do projeto”. Esse conceito de “objeto” corresponde à interpretação correntemente aplicada pela área técnica e veio a se formalizar por meio da Instrução Normativa 01/2017, conforme descrito no Anexo I:

XXVI – Objeto: produto do projeto cultural conjugado ao cumprimento das finalidades do PRONAC (art. 1º, Lei nº. 8.313/91 e art. 2º, Decreto nº. 5.761/06) previamente assumido pelo proponente.

Considerando que o conceito de objeto está atrelado aos produtos culturais previstos no projeto, é útil trazer à tona os conceitos de “produto cultural” estabelecidos na Instrução Normativa 01/2013, no seu art. 3º: *III –*

produto principal: objeto da ação preponderante do projeto;

IV – produto secundário: objeto da ação acessória vinculada ao produto principal do projeto.

Esses conceitos são também abordados pela Instrução Normativa 01/2017, no Anexo I:

XXXVIII – produto principal: resultado preponderante do projeto, assim entendido o evento, atividade ou bem cultural primordial, finalístico ou essencial, podendo ser determinado pela pauta mais extensa ou custo mais elevado.

XXXIX – produto secundário: demais resultados do projeto cultural, abrangendo eventos, atividades ou bens culturais que dependem, derivam ou se vinculam ao produto principal do projeto.

Desse conjunto de definições, extrai-se que um projeto cultural é um conjunto de ações específicas expressas na forma de um objeto e de um orçamento, sendo que esse objeto é composto pelos produtos culturais conjugados às finalidades do Pronac. Logo, se os produtos culturais executados foram alterados em relação ao previsto, o objeto terá sido descumprido. E, se descumprido o objeto, o projeto cultural terá sido irregularmente executado, conforme o art. 70 da Instrução Normativa nº 01/2013. Traz-se à tona esses conceitos para ressaltar que os objetivos gerais e os resultados qualitativos genéricos que a proponente afirma ter alcançado (fls. 327-328), por serem excessivamente imateriais, não se enquadram nos conceitos de “projeto cultural”, “objeto” e “produto” aplicados pelo MinC e, portanto, não podem ser considerados como parâmetro para avaliação da prestação de contas. Assim, a inexecução do produto principal inviabiliza que se considere executado o projeto cultural previsto.

A proponente alega, também, que a principal finalidade do projeto era preservar a cultura afro-brasileira. Logo, a inexecução das oficinas de construção e reciclagem de instrumentos musicais não teria inviabilizado o alcance dos objetivos do projeto, uma vez que elas teriam sido substituídas por oficinas complementares de artesanato afro-brasileiro, artesanato com sementes e crochê, atividades também capazes de promover a difusão da cultura de matriz africana.

Nesse argumento vê-se a tentativa de dar uma configuração imaterial ao objeto do projeto. Uma finalidade abrangente como a “preservação e disseminação da cultura afro-brasileira” poderia ser promovida por meio de uma série de ações, como o restauro de um terreiro de candomblé, uma exposição sobre a história da capoeira ou um livro sobre a culinária tradicional de origem africana. Cada uma das ações exemplificadas originaria um produto cultural específico, vinculado a um orçamento distinto. Ou seja, cada uma geraria um objeto determinado, e a substituição de um produto por outro acarretaria alterações orçamentárias profundas. Faz-se essa analogia para realçar que, no projeto em análise, o produto previsto – oferta de oficinas de reciclagem de instrumentos musicais por dois meses, para três turnos escolares – foi substituída por outro produto – dois dias de exposição de artesanato e palestras – o que ocasiona alterações significativas de custo. O projeto foi descaracterizado e, ainda que tenha contribuído para disseminar a cultura afro-brasileira, pouco guarda em comum com o conteúdo do contrato firmado entre o MinC e a proponente.

A fim de endossar a afirmação de que não houve desvirtuação do objeto, a proponente argumenta que o projeto foi parcialmente executado devido à baixa captação de recursos, de 38,16% do valor aprovado. Esse seria o motivo pelo qual teria sido necessário substituir as oficinas originais por aula de utilização de instrumentos de batoque e por oficinas complementares. Acerca disso, pondera-se que a insuficiência de recursos poderia justificar a readequação do porte do projeto, como a oferta de oficinas de construção de instrumentos para um único turno escolar, mantendo-se o conteúdo programático. Entretanto, no presente caso, a readequação não foi de porte, mas uma modificação estrutural que redundou na alteração de objeto e objetivos, bem como no reenquadramento do produto executado do art. 18 para o art. 26 da Lei Rouanet. Além disso, as atividades promovidas não guardam proporcionalidade com o percentual de recursos captados, tanto no que se refere ao número de atividades ofertadas quanto ao que diz respeito aos custos típicos de produção dos produtos culturais oferecidos. Dessa forma, entende-se como improcedente o argumento de que a execução teria sido proporcional à captação.

Por defender que o projeto seria um caso de execução parcial do objeto, a proponente argumenta que a sanção aplicável seria a aprovação com ressalvas, tomando como base o parágrafo único do art. 88 da IN nº 01/2013 e o inciso II, art. 106 da IN nº 01/2017. Abaixo, transcreve-se o dispositivo da IN nº 01/2013 invocado pela defesa:

Parágrafo único. A aprovação com ressalva também se aplica a projetos parcialmente executados em virtude de captação insuficiente de doações ou patrocínios, desde que atingidos os seus objetivos sem dano ao erário.

Para contextualizar o parágrafo único do art. 88 da IN 01/2013, cita-se abaixo o *caput*:

Art. 88. O projeto será aprovado com ressalvas quando, apesar de regulares as contas, tiver obtido avaliação técnica insatisfatória com fundamento nos aspectos do art. 80 desta Instrução Normativa, desde que não resulte em prejuízo ao erário ou descumprimento do objeto, devendo ser registrada a aprovação com ressalva no Salic.

Como vê-se na transcrição acima, aplica-se a aprovação com ressalvas a projetos cuja execução foi insatisfatória, mas não chegou ao ponto de descumprir o objeto. Não é esse o caso do projeto em análise, como já exposto anteriormente. Sendo assim, aplicou-se ao projeto o art. 90, inciso I, da IN nº 01/2013:

Art. 90. Será reprovado, com o respectivo registro no Salic, o projeto:

I – cujo objeto tenha sido descumprido, conforme atestado no parecer de avaliação técnica;

Além da IN nº 01/2013, a defesa invoca o art. 106, inciso II, da IN nº 01/2017 a qual, embora editada posteriormente à execução do projeto, poderia retroagir em benefício dos administrados. O recurso destaca as seguintes alíneas:

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

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;

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.

No trecho citado, destaca-se que a alínea *a* autoriza a aplicação da aprovação com ressalvas em projetos que sofram alterações não autorizadas, desde que os aspectos alterados não impliquem em descumprimento do objeto. A alínea *e* apresenta uma situação semelhante, ao especificar eventuais alterações no plano de distribuição que não afetem o alcance do objeto. Acerca disso, registra-se mais uma vez que o caso em análise caracterizou descumprimento do objeto, não correspondendo ao disposto nas referidas alíneas. Quanto à alínea *d*, que prevê a possibilidade de alteração de conteúdo do produto principal quando mantida a ação cultural original, registra-se que esse dispositivo é aplicável a situações em que há, por exemplo, alteração do conteúdo de um livro ou do tema de uma peça teatral, produzindo-se um livro com assunto diferente do previsto ou uma peça cuja temática difira do estabelecido. Nesses exemplos, há alteração de conteúdo, mas mantém-se a tipologia do produto cultural e, conseqüentemente, a adequação do orçamento aprovado ao material produzido. No projeto em análise, contudo, a substituição não foi de conteúdo, mas do próprio produto cultural principal, que deixou de ser executado para dar lugar a outra ação cultural não prevista. Portanto, o disposto na alínea *d* não se aplica ao projeto.

Ainda em defesa da aprovação com ressalvas, a proponente argumenta que, por reprovar as contas, o MinC exerceu excesso de poder, não adotou conduta baseada no princípio do homem médio e não observou os princípios do formalismo moderado, da proporcionalidade e da razoabilidade. Ao defender a aplicação do princípio do homem médio, a proponente alega que a complexidade das normas regulamentadoras da Lei Rouanet dificulta a compreensão e aplicação destas por parte do proponente comum, e seria essa dificuldade a causa do descumprimento dos normativos no presente caso. Acerca dessa alegação, cabe destacar que, para submeter uma proposta cultural à apreciação do MinC, os proponentes devem expressamente firmar sua concordância com a Declaração de Responsabilidade apresentada pelo sistema Salic, correspondente ao Anexo da Instrução Normativa nº 01/2013, da qual extrai-se os seguintes trechos:

DECLARO para todos os fins de direito, estar ciente da obrigatoriedade de:

TER CONHECIMENTO:

- Sobre a legislação referente ao benefício fiscal pretendido e das normas relativas à utilização de recursos públicos e respectivos regulamentos;

- Que a incorreta utilização dos recursos do incentivo sujeita o incentivador ou proponente ou ambos, às sanções penais e administrativas, previstas na Lei nº 8.313, de 1991, e na Legislação do Imposto de Renda e respectivos regulamentos.

PROMOVER a execução do objeto do projeto rigorosamente na forma e prazos estabelecidos;

Assim, vê-se que a proponente declarou, para fins de direito, ter ciência da legislação e dos normativos aplicáveis ao incentivo fiscal recebido, não cabendo a alegação de desconhecimento jurídico como causa de descumprimento do estabelecido no projeto aprovado. Portanto, considera-se que o princípio do homem médio, entendido como a aplicação das normas de forma leniente com o nível de conhecimento da pessoa mediana, não é aplicável à relação entre proponentes e MinC. Ademais, a Instrução Normativa nº 01/2013, que a proponente declarou conhecer, é reiteradamente clara ao determinar a vedação de alteração de objeto e de objetivos, como transcrito abaixo:

Art. 70. Não será permitida a alteração de objeto ou de objetivos do projeto cultural aprovado.

Art. 51. Os recursos captados não serão aplicados em atividades não integrantes de projeto cultural aprovado.

Art. 47. § 1º O projeto aprovado em portaria vincula as partes, não sendo cabível a alteração unilateral de seus termos e condições por parte do proponente ou do Ministério da Cultura.

Cabe acrescentar que a Instrução Normativa nº 01/2017, também invocada pela proponente, reitera a vedação à alteração de objeto, estabelecendo critérios claros quanto a esse tema:

Art. 42. É vedada a alteração do objeto e do enquadramento na faixa de renúncia do projeto cultural publicado.

Art. 10. O projeto cultural tem como meta o cumprimento de seu objeto. O proveito para a sociedade se dará na medida da sua realização, na forma em que foi pactuado.

Acerca do princípio do formalismo moderado – segundo o qual a formalidade dos procedimentos da administração pública não pode ser obstáculo às finalidades dos atos administrativos – a proponente defende que a punição por alteração do objeto corresponde a um rigor formal se as finalidades gerais do projeto tiverem sido alcançadas. Quanto à essa afirmativa, é fato que as formalidades de um processo devem

restringir-se ao estritamente necessário. Entretanto, o plano de trabalho e o orçamento de um projeto não são mera formalidade, mas elementos essenciais que conferem materialidade à proposta cultural. A administração pública não pode prescindir dos elementos constituintes do contrato firmado com o proponente, sob o pretexto do alcance de um objetivo genérico e subjetivo. Se o fizesse, colocaria em risco a aplicação dos princípios da legalidade, da finalidade e do interesse público.

A legislação regulamentadora do processo administrativo, a Lei nº 9.784/1999, estabelece que a norma administrativa deve ser interpretada da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que a norma se dirige (art. 2º, inciso XIII). Esse é o princípio da finalidade, que se conjuga ao princípio do interesse público, o qual consagra a supremacia e indisponibilidade do interesse público. A norma, ao vedar a alteração de objeto, visa garantir que os recursos públicos disponibilizados para a execução do projeto sejam empregados de acordo com os parâmetros e custos previamente estabelecidos na proposta cultural, de forma a prevenir malversação de valores ou desvio das finalidades previstas. Assim, a norma questionada pela proponente não advém do formalismo, mas da necessidade de facilitar o controle da administração pública sobre seus programas, a fim de garantir que os recursos alocados em políticas públicas atinjam os fins para os quais foram destinados.

A proponente ainda invoca os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para justificar a aplicação da aprovação com ressalvas. Esses princípios, intimamente relacionados, exigem que o administrador adote critérios de ponderabilidade e de adequação entre o ato praticado, a finalidade perseguida e as consequências do ato, restringindo o estabelecimento de sanções superiores ao estritamente necessário. No presente caso, entretanto, não há desproporção ou desarrazoabilidade na decisão da Sefic, visto que a reprovação das contas é a sanção determinada pelo normativo. Dessa forma, não procede a alegação de que o ato da reprovação é insanável por possuir vícios de forma e de motivo, visto que tanto a forma como o motivo da reprovação estão legalmente previstos.

Sobre as condições de execução do projeto, a proponente afirma que não pode ser responsabilizada pela baixa adesão do público, já que teria tomado medidas suficientes para divulgar as atividades. Acerca disso, ressalta-se que a principal causa da reprovação das contas não é a baixa participação do público, e sim a alteração do objeto. Entretanto, o reduzido quantitativo de participantes é, em parte, consequência da decisão da proponente de diminuir a duração do projeto e a abrangência das atividades, razão pela qual a redução de público foi ressaltada no parecer de avaliação técnica.

A proponente ainda apresenta documentos, como declaração do diretor escolar e fotografias, que visam comprovar a realização de oficinas complementares e a adequação das condições de acessibilidade da Escola Estadual Padre Anacleto Giraldi. Considera-se que os documentos a respeito das adaptações físicas de acessibilidade são suficientes para suprir a carência de informações da prestação de contas quanto a esse quesito. Não obstante, não há comprovação de que foram disponibilizadas vagas para deficientes nas atividades. Além disso, as apresentações que aconteceriam em uma instituição para idosos, e que foram canceladas devido ao suicídio do diretor do estabelecimento, não foram substituídas por atividade similar. Assim, entende-se que os requisitos de promoção da acessibilidade foram parcialmente atendidos. Já a declaração do diretor da escola (fls. 337-340) é um documento que visa demonstrar a presença de 460 alunos nas oficinas complementares, descrevendo a programação e a carga horária de atividades relacionadas a temas como artesanato, instrumentos de batuque, musicalização, artesanato de sementes, crochê e importância de projetos culturais dentro da escola. Quanto a essa documentação, há três fatores a ressaltar:

Primeiramente, o termo “oficina” é comumente entendido como um curso prático, em que os alunos têm a possibilidade de aprender por meio do exercício de atividades laborativas. Contudo, não há evidências de que as turmas de alunos tiveram a possibilidade de aprender e praticar técnicas eventualmente demonstradas, pois as fotografias e os vídeos apenas mostram instrutores realizando sucintas apresentações orais, cuja superficialidade não equivale ao nível de detalhamento esperado de oficinas de formação. Assim, considerando os registros audiovisuais, as atividades que a declaração do diretor denomina como “oficinas” podem não ser consideradas como tal. Em segundo lugar, entende-se que uma declaração é um documento de função comprobatória complementar, não substituindo a necessária apresentação de registros fotográficos e audiovisuais que demonstrem a fruição das oficinas pelos alunos. Dessa forma, a documentação não é suficiente para atestar inequivocamente a realização de oficinas pedagógicas e formativas. Em terceiro lugar, as chamadas “oficinas complementares”, ainda que fossem consideradas comprovadas, não correspondem ao objeto original e não guardam proporcionalidade com os recursos financeiros empregados no projeto, tanto no que se refere ao número de atividades ofertadas quanto ao que diz respeito aos custos típicos de produção destas.

Por fim, a proponente alega que a decisão do MinC de reprovar as contas foi influenciada por apuração, pela Polícia Federal, de denúncia de ocorrência de estelionato majorado na execução do projeto. A proponente afirma que as denúncias não deveriam ter influenciado a decisão do MinC, pois seriam infundadas e não comprovadas. Quanto a essa alegação, ressalta-se que a reprovação das contas se baseou, unicamente, no descumprimento dos normativos reguladores da Lei Rouanet, como pode ser visto no parecer técnico e nas diligências prévias. Além disso, não seria possível que elementos do inquérito policial fossem utilizados na análise técnica da Sefic, considerando que as correspondências encaminhadas ao MinC pela Polícia Federal não detalham o conteúdo da denúncia, limitando-se a solicitar informações sobre as prestações de contas da proponente (fl. 23).

Diante do exposto, após a análise do recurso à luz da legislação aplicável, mantém-se o entendimento de que ocorreu alteração do objeto, bem como inexecução de metas de forma desproporcional ao percentual de captação. Assim, deverá ser mantida a decisão de reprovação das contas, já que os argumentos apresentados pela proponente não comprovam que a execução tenha se adequado aos termos do projeto aprovado e à legislação vigente, mostrando-se insuficientes para justificar a alegada inadequação da sanção aplicada.

Portanto, propõe-se a remessa do processo ao Gabinete da Sefic para análise e pronunciamento. Propõe-se ainda o posterior encaminhamento dos autos 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.

Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União, para análise e manifestação jurídica.

11. É o relatório. Passa este membro da Advocacia-Geral da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

12. Inicialmente, importante ressaltar que a análise dos autos por esta CONJUR/MinC se limita à conformação jurídico-formal do processo em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à matéria. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

13. Os principais diplomas normativos que regem a 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 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.

14. É importante consignar que o dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos em virtude da mencionada política pública cultural decorre do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, o qual estabelece mencionada obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gereencie 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, gereencie 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](#)).

15. 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).

16. Em acréscimo, é válido trazer à luz as principais disposições normativas referentes à prestação de contas prevista na nova Instrução Normativa MinC nº 5, de 2017.

Art. 51. 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;
- b) não apontadas inadequações na execução financeira; e
- c) sanadas todas as ocorrências apontadas em fase de diligências.

II - aprovada com ressalvas, quando 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) ocorrências de ordem financeira que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário.

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.

17. **Tecido o contexto normativo que circunda o tema em análise, é imperioso registrar que um dos principais motivos para a reprovação da prestação de contas foi o fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados.**

18. **Há fortes indícios de inexecução do objeto principal e de desvio de finalidade no projeto cultural, em virtude de alterações substanciais sem o consentimento do MinC. Ademais, chegou-se à conclusão de que as metas originalmente previstas foram substituídas pela realização de um festival, o qual se resumiu a uma exposição de artesanato afro-brasileiro, uma palestra sobre a função rítmica de instrumentos musicais do congado e uma apresentação de grupo folclórico. Ou seja, muito aquém do pactuado com esta Pasta Ministerial.**

19. Como é cediço, o projeto aprovado deveria ter cunho educativo e aconteceria durante dois meses para atender aos três turnos escolares. Faz-se mister salientar que esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à necessidade de cumprir integralmente o projeto homologado pelo MinC. Transcrevo trechos do Parecer nº 198/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

[...]

10. Executar o projeto estritamente dentro dos parâmetros acertados é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isto, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural em que os incentivos se baseiam. No caso dos autos, restou sobejamente demonstrada a inexecução do projeto, independentemente das ações que tenham sido levadas a cabo pela proponente com os recursos captados, as quais, inclusive, podem ter sido realizadas no bojo de outros dos inúmeros projetos similares por ela realizados, especialmente considerando os poucos elementos comprobatórios apresentados.

11. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral opina pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista a ausência de fatos novos no recurso que demonstrem a realização do objeto e dos objetivos do projeto e afastem a conclusão pela reprovação de sua prestação de contas.

20. **Dessa feita, constata-se que, de fato, o proponente não alcançou o objeto e os objetivos do projeto cultural aprovado por esta Pasta Ministerial, bem como alterou unilateralmente aspectos essenciais do que fora pactuado, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas nas supramencionadas normas do PRONAC, posto que, certamente, houve o comprometimento da fruição do acesso do bem cultural ao público.**

21. As alegações do proponente quanto às mencionadas irregularidades, com a devia vênias, não são factíveis e não foram acompanhadas de provas no sentido de atestar cabalmente que executou fielmente o projeto e de que não incorreu nas irregularidades apontadas pela área técnica.

22. **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.**

23. Cumpre-nos sugerir que seja feita uma análise minudente por parte da área técnica se existem provas no sentido de que o proponente se omitiu dolosamente de executar o objeto principal do projeto cultural, deixando, deliberadamente, de cumprir o aprovado por este Ministério. Importante atentar-se para o fato de que se for provado dolo ou má-fé, é passível, em tese, o enquadramento da conduta no crime de que trata o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.313, de 1991. Referida análise precisa ser enfrentada pela SEFIC/MinC, haja vista que o dolo ou a má-fé precisam ser comprovados, não sendo possível somente uma inferência com base em conjecturas e suposições.

III. CONCLUSÃO.

24. 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.

25. **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. 55 da mencionada Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, e quanto ao mérito, seja NEGADO PROVIMENTO, mantendo-se a reprovação da prestação de contas.**

26. É digno de nota que o **ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível**, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

27. **Por derradeiro, recomendo que cópia da decisão ministerial sobre a prestação de contas, acompanhada desta manifestação jurídica da Advocacia-Geral da União e do Despacho nº 0440703/2017 da SEFIC/MinC, seja encaminhada ao Delegado de Polícia Federal, que preside o Inquérito Policial nº 0327/2015-4, em trâmite na Delegacia de Polícia Federal de Uberaba.**

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

Brasília, 15 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) 01400074968201436 e da chave de acesso 05f5b53a

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 116726521 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 15-03-2018 12:11. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
