



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00158/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.008127/2009-73**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC/MINC**

**ASSUNTOS: MECENATO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPROVAÇÃO. RECURSO.**

EMENTA: Mecenato. Projeto “O QUEBRA NOZES 2009” - PRONAC 09.2341. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Não provimento. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. À SEFIC, com sugestão de posterior envio ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, com as cautelas de praxe.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de pedido de análise e manifestação advindo da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, nos termos do Relatório de Análise de Recurso nº 114/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, acostado às fls. 368/371, em atenção ao recurso interposto pela proponente ASSOCIAÇÃO CULTURAL DOS AMIGOS DO CISNE NEGRO CIE. DE DANÇA, encartado às fls. 176/188, com vistas a subsidiar posterior decisão do Sr. Ministro de Estado da Cultura.

2. O projeto teve suas contas reprovadas nos termos do Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 302/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fl. 162), notadamente em relação a irregularidades financeiras, ausência de comprovação da distribuição gratuita de ingressos e sobrepreço na cobrança dos valores dos ingressos pela proponente.

3. Irresignada, a recorrente interpôs o recurso de fls. 176/188, aduzindo ter cumprido o objeto e os objetivos do projeto, refutando as irregularidades financeiras apontadas no julgamento de sua prestação de contas, bem como negando qualquer irregularidade quanto a distribuição gratuita de ingressos a qual se comprometera, manejando ao fim os argumentos que considerou suficientes a justificar a cobrança de ingressos em valores muito superiores àqueles efetivamente avençados e autorizados pelo Ministério da Cultura.

4. Por sua vez, a SEFIC apreciou as razões apresentadas e opinou pela ratificação da reprovação da prestação das contas, com glosa da totalidade do valor captado pela recorrente, nos termos do citado Relatório de Análise de Recurso nº 114/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, acostado às fls. 368/370.

5. É bastante o relatório. Passo a opinar.

**2. ANÁLISE.**

6. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, 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 e/ou financeira.

7. **Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas 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.
8. Compulsando-se a pretensão recursal manejada pela recorrente às fls. 176/188, infere-se que a recorrente pretende a comutação da pena de reprovação de suas contas para sua respectiva aprovação, com ressalvas, sob o fundamento de que a comercialização de ingressos em preço superior ao avençado perante o Ministério da Cultura se encontraria amparada sob à égide da Portaria n. 86/2014 e a IN 01/2017, que autorizariam a medida, eis que a alteração unilateral do plano de distribuição não mais teria o condão de ensejar a reprovação de sua prestação de contas.
9. Com efeito, a recorrente pretende enquadrar o aumento de preço dos ingressos vendidos, que restaram praticados em patamares muitos superiores àqueles efetivamente avençados perante o Ministério da Cultura, como mera alteração no plano de distribuição, que não mais ensejaria, por si só, a reprovação de suas contas, autorizando sua aprovação com ressalvas.
10. Aduz que o Relatório de Execução n. 23- C09 - Passivo/G03/SEFIC/MINC, acostado às fls. 158/159 teria atestado o pleno cumprimento do objeto do projeto, argumentando ainda que o significativo aumento do preço dos ingressos encerraria mera solução pontual adotada em decorrência do adiamento das respectivas apresentações, com o fito de viabilizar a execução do produto cultural avençado, não podendo ser considerado como desvio de objeto.
11. Todavia, ao contrário do afirmado pela recorrente, o Relatório de Execução n. 23- C09 - Passivo/G03/SEFIC/MINC não atestou o pleno cumprimento do objeto do projeto, tendo feito diversas ressalvas quanto a prestação de contas prestadas pela proponente, senão vejamos.
12. Com efeito, no referido relatório restou assentado que a recorrente não comprovara a distribuição gratuita dos ingressos, não informara os preços efetivamente praticados em sua venda e tampouco encaminhara os recibos que comprovariam a origem das despesas efetuadas, sendo informado ainda que, embora devidamente instada a se manifestar quanto aos fatos narrados, até àquele momento a recorrente sequer havia apresentado os esclarecimentos pertinentes.
13. Em verdade, a descoberta dos preços praticados pela ora recorrente em manifesto desacordo com àqueles avençados, decorrera de pesquisa levada a efeito pela própria área técnica do Ministério da Cultura, junto à internet, não tendo sequer sido informada pela própria proponente.
14. No mesmo relatório restou concluído que a captação parcial de recursos por parte da recorrente sequer teria o condão de justificar os aumentos praticados, visto que teria ultrapassado 80% (oitenta por cento) dos valores autorizados, recomendando-se, expressamente, a atenção da análise financeira e glosa da venda não comprovada.
15. Ao fim, o relatório concluiu que o objeto e objetivo do projeto foram apenas parcialmente cumpridos, uma vez que a democratização do acesso público teria restado comprometida.
16. Como se depreende dos fatos narrados, as conclusões veiculadas no Relatório n.º 23 jamais atestaram a realização do objeto e dos objetivos do projeto por parte da recorrente, até porque, àquela época, sequer haviam sido apresentados quaisquer recibos de despesas, comprovantes de distribuição de ingressos gratuitos ou os preços praticados para a venda de ingressos.
17. Gize-se que a sugestão de aprovação, com ressalvas, apontada no referido Parecer, restou veiculada com base apenas nas informações prestadas até aquele momento, que poderiam ao fim ser corroboradas ou infirmadas pelo aprofundamento da instrução de suas prestação de contas.
18. Sucede que a avaliação financeira da prestação de contas da recorrente concluiu que o relevante aumento do preço dos ingressos vendidos não apenas se mostrara injustificado, visto que a proponente havia logrado êxito em captar 80% (oitenta por cento) dos valores autorizados, como ainda importaram em descumprimento de seu objeto, concluindo pela necessidade de reprovação de suas contas.
19. Como apontado pela SEFIC, a hipótese entelada já restara devidamente enfrentada por esta Consultoria Jurídica, salvaguardadas as devidas proporções, em caso análogo, como se infere do PARECER 1.217/2011-CONJUR-

MINC/CGU/AGU, do qual podem ser extraídos os respectivos excertos, para que passem a fazer parte integrante do presente opinativo, senão vejamos:

"8. Com relação aos preços de ingressos praticados pelo proponente no projeto ora em exame, verifica-se que efetivamente houve desrespeito aos parâmetros do projeto aprovado pelo Ministério da Cultura.

9. Não traz proveito a alegação de que a média dos preços dos ingressos ficou entre as faixas de preços estabelecidas no plano de distribuição. Primeiro, porque esta média não foi atingida, pois equivale a R\$ 50,00, resultante da média aritmética entre 45.000 ingressos a R\$ 70,00 e 45.000 ingressos a R\$ 30,00. Em segundo lugar, porque o plano de distribuição do projeto aprovado pelo Ministério (fls. 06-07) não estabelece uma "faixa de preços" propriamente dita, sendo bastante claro em fixá-los em 70,00 e 30,00 reais, nada dispondo sobre possibilidade de cobrança de outros valores, tampouco em média de preços. Não há fundamento jurídico, portanto, para acatar a alegação de que a prática de mercado exige a fixação de vários preços diferenciados conforme os assentos no teatro e que o sistema SalicWeb é que estaria inadequado a esta prática de que o proponente fez uso.

10. Embora a Instrução Normativa nº 1/2010/MinC não estabeleça parâmetros para a fixação dos preços de ingressos de espetáculos financiados pelo mecanismo de incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991, é certo que o sistema informatizado do ministério não admite a apresentação de projetos com diferentes faixas de preços, o que leva a supor que, ao menos *a priori*, projetos nestes termos não são admitidos pelo Ministério da Cultura, a menos que o proponente formule requerimento específico solicitando algum tipo de excepcionalidade. Se o projeto foi apresentado **e aprovado** com 37,5% de ingressos a R\$ 30,00, 37,5% de ingressos a R\$ 70,00 e 25% de ingressos gratuitos, decerto ficou o proponente vinculado a esta proposta, não lhe sendo possível alterar estes parâmetros por conta própria, sem autorização da SEFIC (ouvida a CNIC), órgão responsável pela aprovação, a quem compete, em última análise, determinar se há ou não respeito ao princípio da democratização de acesso. É o que se infere do parágrafo único do art. 35 e do parágrafo único do art. 38 da IN nº 1/2010/MinC, bem como do art. 19 da Lei nº 8.313/1991 e do art. 35 do Decreto nº 5.761/2006. Em síntese, não pode haver qualquer alteração unilateral nas condições iniciais de um projeto formalmente aprovado, sob pena de ver-se descumprida a obrigação nele contida em relação à outra parte.

11. Por este mesmo raciocínio, não há como acatar a alegação de que a escolha do preço do ingresso fica a critério do espectador, e que os preços de R\$ 150,00 não deixaram de contribuir para a democratização de acesso uma vez que objetivavam "*atrair a maior quantidade de público possível, sendo oferecidos ingressos para todos os bolsos*". Afinal, o fato é que, em média, o espectador pagou mais caro do que deveria pagar conforme o projeto originalmente aprovado, caracterizando prejuízo à democratização do acesso.

12. Além disso, não é possível alegar que houve a distribuição de ingressos gratuitos como compensação pelos ingressos cujos preços exorbitaram os R\$ 70,00, pois os ingressos gratuitos também fazem parte do plano de distribuição como uma categoria à parte, totalizando 30.000 unidades. Não consta dos autos que este número tenha sido extrapolado, para que pudesse ser utilizado como forma de compensação. Conforme registrado às fls. 361-v, até o momento houve a distribuição gratuita de 25.523 ingressos. Ademais, registre-se que qualquer compensação desta natureza que venha a se realizar, embora possa regularizar a situação financeira do projeto, ainda assim não afastaria o prejuízo à democratização de acesso, uma vez que boa parte dos espetáculos ficou elitizada devido aos altos preços dos ingressos, o que redundaria em parecer técnico desfavorável.

13. Isto posto, conclui-se que não há como acatar as alegações do proponente em defesa da cobrança de ingressos acima dos valores estipulados no plano de distribuição do projeto. Além de comprometer a democratização do acesso aos produtos culturais do projeto, tal prática importa locupletamento do proponente às custas da União, que custeou a integralidade do projeto, com perspectiva de remuneração do proponente dentro de um parâmetro de preços que foi posteriormente desvirtuado sem qualquer tipo de consulta ao Ministério da Cultura. Há, no caso elementos suficientes para recomendar a reprovação das contas do projeto (tendo em vista a

existência de inconsistências financeiras e não apenas técnicas), independentemente dos espetáculos que ainda estejam por ser executados."

20. Não obstante o Parecer 1.217/2011 tenha sido exarado em momento anterior à vigência da Portaria n.º 86/2014 e da IN 01/2017, mister asseverar que os atos administrativos normativos editados posteriormente não se incompatibilizam com as conclusões nele veiculadas, que se mostram plenamente aplicáveis ao caso dos autos.

21. Ademais, a técnica normativa adotada para a regulamentação da possibilidade de aprovação de contas, ainda que com ressalvas, empregou diversas condicionantes jurídicas, cuja inobservância ensejaria sua insuperável reprovação, tais como "desde que não caracterize descumprimento do objeto", "desde que caracterize o alcance da ação cultural projetada, sem desvio de finalidade", "desde que não acarrete descumprimento das medidas de democratização ao acesso público e do objeto" ou "que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário".

22. Na esteira deste entendimento, infere-se que a alteração unilateral de qualquer aspecto do projeto cultural, levada a termo pela proponente sem a prévia autorização do Ministério da Cultura, só não ensejará a pronta reprovação de suas contas, se efetivamente demonstrada a observância das condicionantes jurídicas elencadas na regulamentação específica do tema.

23. No caso dos autos, resta inequívoco que o aumento do preço dos ingressos, levado a efeito unilateralmente pelo recorrente sem qualquer consulta prévia ao Ministério da Cultura, não apenas importou em modificação do projeto cultural aprovado, como acarretou, de forma inequívoca, o descumprimento das medidas de democratização ao acesso público, visto que, ao invés de facilitar o alcance das pessoas ao seu conteúdo, configurou significativa oneração do produto cultural, dificultando o acesso ao material produzido, em manifesta contrariedade aos termos e valores avençados perante o Ministério da Cultura.

24. Se do atraso para a realização do espetáculo decorrer relevante incremento no valor do custo do projeto cultural avençado originalmente, caberia ao recorrente levar tal circunstância ao conhecimento do Ministério da Cultura, para que pudesse ser avaliada eventual possibilidade de compensação de gastos, o que exigiria a análise de medidas que efetivamente não importassem em oneração do custo do produto cultural final, de modo a preservar a incolumidade plena da democratização do acesso ao público.

25. De acordo com o Relatório de Análise de Recurso n.º 114/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, acostado às fls. 368/371, o ingresso normal teria sido aumentado em 125% (cento e vinte e cinco por cento), ao passo que o aumento do ingresso promocional teria se dado em nada menos que 200 %. (duzentos por cento), valores estes muito acima da inflação prevista para o ano respectivo.

26. Também não merece guarida a alegação do recorrente de que não se mostrava ciente de que deveria recolher os comprovantes de entrega dos ingressos distribuídos gratuitamente, visto que constitui decorrência natural de toda e qualquer avença, mormente daquelas firmadas com o Estado, a irrecusável necessidade de comprovação dos termos nela pactuados

27. Registre-se que não resta entregue ao livre alvedrio dos proponentes a escolha das cláusulas avençadas perante o Ministério da Cultura que serão efetivamente cumpridas da forma em que originariamente firmadas, como se fosse possível o rearranjo completo do projeto cultural aprovado, mediante a adoção de medidas pretensamente compensatórias, eleitas unilateralmente pelo próprio proponente, de modo a justificar o produto cultural ao fim apresentado.

28. Como já asseverado alhures, a regra normativa geral é que o produto cultural seja produzido e oferecido nos estritos termos avençados e aprovados pelo Ministério da Cultura. Em não o sendo, a prestação de contas do proponente só não será reprovada se observadas as condicionantes jurídicas exigidas para aprovação de suas contas, ainda que com ressalvas.

29. **Por derradeiro, no que tange a avaliação financeira, verifica-se que a SEFIC analisou de forma fundamentada e suficiente a situação ocorrida nos autos e, com razão, opinou pelo total improvimento do recurso interposto pela recorrente.**

30. Consoante asseverado no Relatório de Análise de Recurso nº 114/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 368/371):

“Desse modo, diante das justificativas apresentadas pelo proponente, não há possibilidade de afastar a sua responsabilidade em prestar contas a este Ministério, ou qualquer justificativa que possa reverter a decisão anteriormente proferida, desse modo, sugiro a reprovação do processo em epígrafe.

Assim, uma vez que as justificativas e os documentos apresentados não possibilitaram a reversão da decisão anteriormente proferida, proponho o envio dos autos ao Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, com sugestão de RATIFICAÇÃO da Reprovação da prestação de contas final do processo epigrafado no valor nominal de R\$ 320.000,00 (trezentos mil reais), para pronunciamento da CONJUR e posterior encaminhamento ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura, para que, com fulcro no artigo 20, §2º da Lei n. 8.313/91, possa registrar de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pelo proponente.”

31. Do Relatório de Análise de Recurso nº 114/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, acostado às fls. 368/371, infere-se que o parecerista financeiro não teve sucesso em conciliar o extrato bancário da conta corrente da proponente com as despesas constantes na sua relação de pagamentos, uma vez que o extrato teria incluído gastos que não se relacionaram com o projeto, não restando demonstrado onexo causal entre as despesas realizadas com o projeto cultural avençado e os valores captados para seu respectivo custeio.

32. Ademais, registro que a documentação apresentada pela proponente exige uma análise eminentemente técnica/financeira sobre sua aceitação, o que atrai a competência exclusiva da SEFIC sobre o caso, à míngua de qualquer dúvida jurídica expressa capaz de atrair a atenção deste órgão Jurídico.

### 3. CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, opina pela ratificação da reprovação das contas do recorrente, sugerindo o envio dos autos ao Ministro de Estado da Cultura, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o recurso apresentado.

À consideração superior.

**RODRIGO PICAÑO FACCI**

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) 01400008127200973 e da chave de acesso a97ce4f6

---

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO PICAÑO FACCI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 119258188 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICAÑO FACCI. Data e Hora: 06-04-2018 15:08. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---