



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. 00330/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005690/2018-81

INTERESSADOS: DIVISÃO DE PROTOCOLO/DIPRO/MINC.

ASSUNTOS: DENÚNCIA/QUEIXA

EMENTA:

I – Representação do Ministério Público Federal contida no Ofício nº 2263/2018 (doc. SEI nº 0547406). Questionamentos jurídicos acerca das regras estabelecidas na Instrução Normativa nº 05/2017.

II – Opiniativo jurídico sobre os itens 1, 4, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 23 da aludida representação.

III – À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos à Secretaria-Executiva.

Prezada Consultora Jurídica,

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica após tratativas realizadas por e-mail com a Secretaria-Executiva desta Pasta, em que restou acordado a necessidade de consolidação em forma de Parecer Jurídico das respostas produzidas por esta Consultoria Jurídica na Minuta de Resposta ao MPF (doc. SEI nº 0601196).

2. **É o relatório. Passo à análise.**

3. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

4. Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta 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. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza não vinculante.

5. Fixadas essas premissas, passo a responder os itens 1, 4, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 23 da representação encaminhada pelo Ministério Público Federal, nos termos do Ofício nº 2263/2018 (doc. SEI nº 0547406), em razão da natureza jurídica dos questionamentos ali apresentados.

6. O **1º ponto** formulado pelo requerente trata de suposta ofensa aos princípios da legalidade e da hierarquia normas em decorrência da alteração promovida pelas Instruções Normativas nº 4 e 5 que revogou o art. 2º da Instrução Normativa MinC nº 1/2017.

7. A argumentação apresentada não merece prosperar, eis que desprovida de qualquer base jurídica. Com efeito, a alteração de redação promovida pelo §1º do art. 1º da Instrução Normativa MinC nº 5 em vigor (originalmente estabelecida na Instrução Normativa nº 04/2017) não tem o condão de promover restrição a qualquer princípio constitucional ou legal estabelecido no ordenamento jurídico. O fato de não ter havido previsão expressa no novo ato regulamentar acerca da aplicabilidade da Lei nº 9.784/99 não afasta sua incidência, mormente pela prevalência hierárquica de tal lei em fase de uma mera Instrução Normativa.

8. Ao contrário do que aduzido pelo autor da representação, as Instruções Normativas não podem invalidar Leis. A atual redação do §1º do art. 1º das Instruções Normativas nº 4 e 5 tão somente destacou o dever de observância de diversos princípios de estatura constitucional, bem como explicitou a necessidade de que os proponentes de projetos

culturais observem o teor da Constituição Federal e das demais leis brasileiras vigentes. Tal dispositivo, por óbvio, não tem o condão de ofender o princípio da legalidade ou hierarquia das normas. A regra estabelecida – que, destaque-se, é tautológica haja vista que a observância da Constituição e das Leis é pressuposto básico do ordenamento vigente – serve tão somente como indicativo pedagógico e orientador dos agentes aos quais as normas são dirigidas, *in casu*, os proponentes dos projetos culturais.

9. A modificação da redação da Instrução Normativa anterior não implica que a atual Instrução Normativa tenha “revogado” a necessidade de atendimento às finalidades da Lei nº 9.784/99 ou da Lei nº 8.313/91. Esta interpretação proposta pelo requerente não faz sentido e não encontra justificativa sob qualquer prisma interpretativo que se queira adotar.

10. A atual redação da Instrução Normativa em vigor tão somente revela-se em uma escolha dos órgãos técnicos desta Pasta, chancelada pelo Ministro de Estado da Cultura que, no exercício de seu poder regulamentar, definiu o melhor critério técnico para regulamentar o mecanismo de incentivo cultural criado pela Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet).

11. Nesse compasso, registro que a intenção dos gestores desta Pasta ao redigirem a nova Instrução Normativa nº 05/2017 foi de desburocratizar o procedimento e viabilizar uma melhor operacionalização das normas atinentes ao mecanismo do mecenato^[1].

12. **4º Ponto:** Novamente o requerente se insurge contra o lícito exercício do poder regulamentar facultado ao Poder Executivo Federal pela própria Lei Rouanet, sem que haja qualquer justificativa jurídica que respalde o entendimento apresentado.

13. De início, forçoso esclarecer que a regra prevista na alínea “c” do inciso I do art. 4º da Instrução Normativa nº 05/2017 em vigor visa estabelecer critério para a efetivação do princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, determinado pelo §8º do art. 19 da Lei nº 8.313/91 (Lei Roanet). Vejamos:

LEI Nº 8.313/91 (LEI ROAUNET)

Art. 19. Os projetos culturais previstos nesta Lei serão apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999).

§ 8º Para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal. (Incluído pela Lei nº 9.874, 1999).

14. Nessa regra legal, o legislador ordinário conferiu ao Ministério da Cultura a possibilidade ampla de regulamentar e definir as balizas para o atendimento do interesse público visado que consiste na busca de que os recursos manejados a partir do mecanismo de fomento não sejam direcionados a poucos segmentos ou beneficiários específicos. A norma vigente visa limitar a concentração de proponentes e de segmentos beneficiados.

15. Dessa feita, ressaltai evidente que o citado dispositivo da Lei nº 8.313/91 não limitou a Administração no que tange ao exercício do seu poder regulamentar no tocante à fixação de limites relativos à quantidade e valores de projetos por proponentes, com o intuito de atingir o interesse público perseguido. Dessa feita, a escolha regulamentar efetuada que fixa o limite de 16 projetos até o montante total de R\$ 60.000.000,00 atendeu aos critérios de observação técnica relacionados ao volume de projetos realizados ao longo da vigência da Lei Roanet, inexistindo, salvo melhor juízo, qualquer irrazoabilidade ou desproporcionalidade em tal parâmetro estabelecido.

16. Nesse ponto, deve ser afastada a ilação do requerente no sentido de que o aumento de tal limite geraria de forma inexorável a possibilidade de ocorrência de fraudes ou desvios. Não há qualquer elemento de ordem fática, lógica ou consequencial que gere a presunção de que o aumento do limite de captação por proponente reflita de forma necessária no incremento de ilegalidades praticados por proponentes. Aquele que comete fraude atua de forma contrária a qualquer norma posta. A fixação de limites não incentiva ou desestimula eventuais práticas irregulares. O agente fraudador poderá realizar ilegalidades de qualquer maneira, inobstante os limites fixados. A situação atinente aos proponentes que burlam os mecanismos de habilitação, prestação de contas ou controle em nada se relacionam com limites mínimos de concentração de projetos.

17. Demais disso, também não é adequada a expressão utilizada pelo requerente no sentido de que haveria “embolso” por parte dos proponentes de projetos culturais. A remuneração do proponente nas hipóteses previstas nos atos regulamentares deriva da necessária prestação de serviços ao projeto e não pode ser confundida – como parece pretender o requerente – com a hipótese de apropriação indevida de recursos públicos.

18. **13º Ponto:** O ponto em questão trata da revogação dos incisos IX, X, XII e XIV do art. 45 da Instrução Normativa nº 01/2017 promovida pela atual redação da Instrução Normativa nº 05/2017. Os incisos revogados tratavam das vedações atinentes à realização de despesas nos projetos culturais regidos pela Lei Roanet.

19. Os pagamentos de serviços de projetos culturais prestados por cônjuge, companheiro, parentes em linha parente em linha reta ou colateral até o segundo grau, parentes com vínculo de afinidade com o proponente e em

benefício de empresa coligada ou que tenha sócio em comum passam a ser consideradas despesas passíveis de serem enquadradas nos limites da remuneração do próprio proponente, consoante previsão contida no §1º do art. 11 da citada Instrução Normativa nº 05/2017.

20. É possível inferir que essa opção regulamentar de ordem técnica se deu em decorrência da verificação de que na indústria cultural é prática comum que as empresas ou as prestadoras de serviços se constituam como empresas familiares, a exemplos dos grupos circenses, sendo que a vedação anteriormente existente implicava em possível restrição da atividade econômica desenvolvida. Em regra, o segmento cultural se organiza por intermédio de pessoas jurídicas que possuam em seu quadro societário pessoas físicas ligadas por algum tipo de relação parentesco. Logo, a regulamentação estabelecida visa se adaptar à prática do mercado e evitar que a restrição imposta se configure em desestímulo para a realização de projetos culturais.

21. Nesse ponto, cabe destacar a total inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, erroneamente evocada pelo requerente, haja vista que o entendimento da Corte Suprema ali fixado se dirige à nomeação de cargos no âmbito da Administração Pública. A vedação ao nepotismo previsto na Súmula Vinculante nº 13 não se dirige aos casos de relações comerciais/societárias advindas do mecanismo do mecenato. Destarte, o teor do revogado inciso XI do art. 45 da IN nº 01/2017 não guarda relação com o conteúdo e abrangência da Súmula Vinculante suscitada.

22. Do mesmo modo, a regra anteriormente prevista no inciso X da Instrução Normativa nº 01/2017 também foi modificada pela atual redação do §1º do art. 11 da citada Instrução Normativa nº 05/2017. Novamente, tal modificação se insere no espectro de análise intrínseco ao poder regulamentar da Administração, inexistindo qualquer ilegalidade patente na opção normativa adotada.

23. Com relação à retirada do inciso XII do rol restritivo do art. 49 entendo que a opção regulamentar adotada foi lastreada em critérios técnicos com o nítido intuito de incrementar a possibilidade de êxito de captação do projeto cultural incentivado. É possível inferir que tal opção regulamentar legítima foi lastreada na identificação empírica acerca da relevância de relações comerciais de prestações de serviços realizados pelos próprios patrocinadores durante a execução do projeto cultural.

24. É crível e razoável vislumbrar que a permissão de tais relações comerciais travadas de forma livre entre proponentes e patrocinadores amplia o alcance e aumento potencial do universo de pretensos patrocinadores de projetos culturais incentivados.

25. Com efeito, a Instrução Normativa ao esclarecer que tais ações não seriam vedadas por uma regulamentação limitadora da Lei Rouanet gera o aumento da segurança jurídica para os patrocinadores, propiciando um ambiente normativo mais confiável. Destarte, o ambiente normativo mais confiável e previsível induz a um aumento de confiança dos agentes envolvidos, o que gera, em tese, uma ampliação potencial do universo dos possíveis interessados em patrocinar projetos culturais incentivados.

26. A diminuição de riscos jurídicos com o detalhamento na norma regulamentar das hipóteses permitidas de relações comerciais entre proponentes e patrocinadores representa diminuição da assimetria de informações existentes no mercado de produção cultural e, por consequência, cria estímulo para que os agentes financiadores da cultura (patrocinadores) atuantes sob o prisma da Lei nº 8.313/91 aportem recursos na área cultural.

27. A Lei Rouanet e o Decreto nº 5.761/2006 não adentram na minúcia da produção cultural relacionada às tratativas comerciais envolvendo a prestação de serviços de empresas patrocinadoras no bojo do projeto. Essa incerteza jurídica era compreendida como um custo de transação para os pretensos patrocinadores sob o viés da clara assimetria de informação existente no caso. Ou seja, havia uma potencial diminuição da possibilidade de se incentivar projetos culturais ante a existência patente do risco jurídico de que a Administração punisse as empresas patrocinadoras que realizassem qualquer tipo de relação comercial com o patrocinador, que não fosse tal somente o próprio patrocínio ao projeto incentivado.

28. Todavia, a regulamentação ora em vigor reduz tal assimetria em benefício da própria consecução do projeto incentivado. A diminuição da insegurança interpretativa minorou o risco jurídico das empresas que terão maior estímulo para prestar serviços em projetos culturais incentivados e, ao fim e ao cabo, auxiliar na realização do objetivo primordial da própria Lei nº 8.313/91, que é estabelecer um ambiente regulatório e econômico propício ao estímulo da produção cultural no país.

29. Por oportuno, destaca-se que a vedação apriorística da possibilidade de qualquer relação negocial entre empresas privadas tal como concebido no revogado inciso XII do art. 45 da Instrução Normativa nº 01/2013 gerava franco risco de ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa e, de igual maneira, servia como inibidor do próprio mecanismo de incentivo cultural estabelecido pela Lei Rouanet.

30. Com relação à revogação do inciso XIV do art. 45 da Instrução Normativa nº 01/2017 também não se verifica pertinente a argumentação do requerente, mormente porque a livre escolha de fornecedores de serviços e bens para projetos

31. **15º Ponto:** A alegação do requerente não merece prosperar uma vez que a modificação da palavra “democratização” para “ampliação” na seção que trata do acesso aos bens culturais não implica em qualquer ilegalidade ou mesmo ofensa aos ditames de universalização do acesso aos bens e serviços culturais previstos no §1º do art. 216 da

Constituição Federal. Trata-se de mera escolha de nomenclatura feita com esopeque no poder regulamentar, sem que tal opção implique em modificação do sentido da norma anteriormente existente. Tanto o viés de democratização ou de ampliação devem sempre ser observados, mormente porque esses são os objetivos primordiais estabelecidos na política pública traçada na Lei nº 8.313/91, derivada do comando constitucional previsto no citado §1º do art. 216 da Constituição Federal.

32. **16º Ponto:** A suposta ofensa ao princípio da segurança não existe por uma norma criada que visa “a parametrização do sistema para atender entendimentos consolidados dos órgãos de controle” significa que o sistema eletrônico de registro e movimentação de atos relacionados aos projetos culturais devem seguir as orientações dos órgãos de controle, notadamente a Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União.

33. **17º Ponto:** A supressão da alínea “g” do inciso I do art. 66 da Instrução Normativa nº 01/2017 não significa que haja uma autorização para eventual subvenção ou utilização de recursos incentivados para a prática de cultos religiosos. A vedação permanece implícita e derivada da interpretação jurídica constitucional que assegura que as políticas públicas devem se atrelar a ideia de laicidade do Estado. Demais disso, permanece atual e aplicável o entendimento da Consultoria Jurídica deste Ministério da Cultura, órgão da Advocacia-Geral da União no sentido de que não se pode aprovar projetos culturais sob os auspícios da Lei Roanet que veiculem ações caracterizadas como de cunho religioso.

34. **18º Ponto:** A alegação de supressão do “direito ao recurso” em razão da revogação e/ou modificação de diversos dispositivos anteriormente vigentes na redação da Instrução Normativa nº 01/2017, revogada pela Instrução Normativa nº 05/2017 não merece prosperar. É que não existe no ordenamento jurídico brasileiro a garantia a um determinado rito procedimental de caráter recursal. O que existe é a garantia ao contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, nos termos do inciso LV da Constituição de 1988. Fora disso, o legislador ordinário ou mesmo a autoridade administrativa podem regulamentar procedimentos administrativos de forma livre, suprimindo, alterando ou mesmo ampliando hipóteses que assegurem possibilidade dos particulares se insurgirem contra determinadas decisões ou apreciações da Administração.

35. No presente caso, a Instrução Normativa nº 05/2017 em vigor tão somente alterou algumas hipóteses de interposição de recursos administrativos, com vistas a otimizar e desburocratizar o procedimento. Nesse ponto, destaco o art. 67 da citada IN que assegura o pleno exercício do contraditório e ampla defesa em todas as eventuais decisões desfavoráveis ao particular no trâmite de projetos culturais incentivados no âmbito desta Pasta, nos termos do sistema recursal estabelecido pela Lei nº 9.784/99. Vejamos:

Art. 67. Das decisões administrativas cabe recurso, aplicando-se aos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa as disposições da Lei nº 9.784, de 1999, em especial quanto aos prazos, recursos e à comunicação de atos e decisões.

36. Logo, não há qualquer indicativo de desrespeito aos princípios do contraditório, ampla defesa, devido processo legal ou garantia de duplo grau de jurisdição.

37. Por oportuno, registro que a pretensão do requerente de “represtinar” determinados dispositivos da revogada IN nº 01/2017 representaria uma anulação ou afastamento indevido do poder regulamentar legitimamente exercido pelos representantes do Poder Executivo Federal, o que, por certo, não encontra qualquer justificativa jurídica para tanto.

38. **19º Ponto:** Ao contrário do que aduzido pelo requerente a regularidade fiscal continua a ser exigida nos termos do art. 31 da Instrução Normativa nº 05/2017 em vigor. A alteração regulamentar implementada visou tão somente conferir racionalidade ao procedimento, posto que a exigência de regularidade fiscal passou a ser feita a partir da verificação prévia de viabilidade do projeto. Exigir documentação e comprovações de regularidade fiscal a um projeto cultural inviável ou não executável não se afigura em medida racional e a eliminação de tal iter revela-se como medida apta a desburocratizar o procedimento de aprovação de projetos existente.

39. **20º Ponto:** O questionamento apresentado diz respeito ao artigo 44 da Instrução Normativa nº 05/2017 que indica hipóteses que não configuram vantagem indevidas nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.313/91.

40. Por oportuno, destaco que o texto apresentado pelo requerente não condiz com a atual redação do art. 44, que está assim redigido:

Art. 44. Para os efeitos do § 1º do art. 23 da Lei 8.313, de 1991, não configuram vantagem indevida as seguintes práticas:

I - Ações adicionais realizadas pelo patrocinador, pelos proponentes ou pelos captadores destinadas à prospecção comercial, programas de relacionamento, ampliação da divulgação ou promoção do patrocinador e de suas marcas e produtos, desde que com a comprovada anuência do proponente e custeadas com recursos não-incentivados;

II - Fornecimento de produtos ou serviços do incentivador ao projeto cultural, desde que comprovada a maior economicidade ou exclusividade;

III - Concessão de acesso a ensaios, apresentações, visitas ou quaisquer atividades associadas ou não ao projeto cultural; e

IV - A Comercialização de produtos e subprodutos do projeto cultural em condições promocionais no local do evento.

41. Novamente, faz-se necessário esclarecer que a regulamentação apresentada neste dispositivo visa corrigir assimetria de informações existentes no mercado de produção cultural e estimular, por consequência, o êxito de captação e execução de projetos culturais abrangidos pela Lei Rouanet.

42. A Instrução Normativa estabeleceu um ambiente regulatório mais adequado, claro e seguro, o que gera a indução do comportamento benéfico dos patrocinadores. Em outras palavras, os patrocinadores ao observarem um regramento regulatório mais preciso e confiável terão, em tese, maior estímulo em alocar recursos em projetos culturais incentivados, o que, ao fim e ao cabo, vai ao encontro do objetivo visado pela política pública preconizada pela Lei Rouanet.

43. Nesse sentido, forçoso destacar que o aporte de recursos não-incentivados deve ser festejado. O patrocinador – o atual mecenas no desenho estabelecido pela Lei Rouanet – que escolha utilizar recursos próprios para fomentar projetos culturais deve ter sua ação estimulada. Esse estímulo se apresenta como um viés indutivo de comportamentos econômicos e negociais que minoram a dependência estatal em relação à produção cultural.

44. Destaco que as regras vigentes aumentam o potencial de clareza interpretativa em fase da regra contida

45. O atual arcabouço regulatório, notadamente o art. 44 da IN MinC nº 05/2017, aclara dúvidas interpretativas anteriores, conferindo maior segurança para a realização de práticas comerciais pelas empresas integrantes da cadeia produtiva cultural.

46. **23º Ponto:** A extensão do prazo de parcelamento prevista no art. 64 do atual texto da Instrução Normativa nº 05/2017 é legítima e encontra arrimo nas regras de parcelamento previstas na Lei nº 10.522/2002. Trata-se de medida que visa permitir a melhor recuperação dos valores devidos, posto que a diluição dos valores devidos em parcelas menores estimula a adimplência dos devedores. Ademais, não há falar-se em prejuízo ao Erário uma vez que as parcelas mensais devidas serão corrigidas pelos índices previstos na Lei nº 10.522/2002 e haverá aplicação das multas em decorrência do não pagamento.

À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos à Secretaria-Executiva.

Brasília, 11 de junho de 2018.

EDUARDO MAGALHÃES
ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005690201881 e da chave de acesso 5d3f8afb

Notas

1. [^] http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/minc-divulga-novas-regras-da-lei-rouanet/10883

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 140874285 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA. Data e Hora: 11-06-2018 17:10. Número de Série: 1795756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
