



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. 00402/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.016913/2010-88**

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

**ASSUNTOS: MECENATO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPROVAÇÃO. RECURSO IMPROVIDO. PEDIDO DE REVISÃO.**

**EMENTA:** Mecenato. Projeto "BRASIL - HISTÓRIA DE SABORES" - PRONAC 10-8201. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso extemporâneo. Não conhecimento. No mérito, pelo não provimento. Ratificação da reprovação da prestação de contas. Assunto de ordem eminentemente técnica/financeira. 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 Despacho n.º 0598587/2018, acostado às fls. 252/253, em atenção ao recurso administrativo interposto pela proponente MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA - ME, constante às fls. 245/248, com vistas a subsidiar posterior decisão do Exmo. Ministro de Estado da Cultura.

2. O projeto cultural ora posto sob análise teve suas contas reprovadas em decisão proferida pelo Exmo. Ministro de Estado da Cultura, veiculada pela Portaria n.º 587, de 06 de outubro de 2015, publicada no Diário Oficial da União aos 07 de outubro de 2018, como se depreende da fl. 249.

3. Irresignada, a proponente interpôs recurso administrativo às fls. 245/248, aduzindo as razões que considerou suficientes à infirmar as irregularidades apontadas pela área técnica desta Pasta, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

4. Por sua vez, a SEFIC apreciou as razões apresentadas e opinou pelo improvimento da pretensão recursal manejada, recomendando a ratificação da reprovação da prestação de contas da proponente, como se depreende do Despacho n.º 0598587/2018, acostado às fls. 252/253.

5. É bastante o relatório. Passo a opinar.

**2. ANÁLISE.**

**2.1 PRELIMINARMENTE AO MÉRITO**

**2.2 DA INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO ADMINISTRATIVO.**

6. Preliminarmente, mister apontar que o único meio de comunicação da decisão que determinara a reprovação das contas da ora recorrente, constante dos presentes autos, é a Portaria n.º 587/2015, acostada à fl. 249.

7. Sob este prisma e ressaltando eventual existência de outro ato de intimação não devidamente acostado ao presente feito, registro que a pretensão recursal ora posta sob análise é manifestamente extemporânea, visto que, não obstante a publicação oficial da reprovação das contas da proponente tenha restado veiculada no Diário Oficial da União aos 07 de outubro de 2015, como se verifica da Portaria n.º 587, de 06 de outubro de 2015 (fl. 249), a recorrente maneja a sua pretensão recursal apenas aos 22 de outubro de 2015, como se depreende das fls. 245/248.

8. A importância do apontamento supra reside na insuperável necessidade de observância dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa, sob pena da mácula do ato administrativo cuja prática se pretende, eis que o não conhecimento de pretensões recursais manejadas extemporaneamente constitui a regra legal aplicada indistintamente a todos, exigindo apenas a comprovação da plena ciência do recorrente e a intempestividade de sua manifestação.

9. Nada obstante, ressalve-se que o não conhecimento do recurso administrativo não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa, nos moldes encartados no artigo 63, § 2º da Lei n. 9784.99.

### 2.3 NO MÉRITO.

10. 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.

11. **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.

12. Compulsando-se os autos, verifica-se que a SEFIC, por meio do Despacho n.º 0598587/2018, acostado às fls. 252/253, analisou a situação ocorrida nos autos, opinando pela manutenção da decisão que determinara a reprovação das contas da recorrente, senão vejamos.

"6. Passemos à análise dos argumentos apresentados pelo proponente.

7. O projeto cultural não consiste na mera produção dos livros pactuados, sendo exigível a comprovação do cumprimento do Plano de Distribuição aprovado. No presente caso, o Plano previa doação de 2.700 exemplares para beneficiários diversos e 300 para o patrocinador (fl. 10). Com efeito, o incentivo fiscal foi concedido para o alcance da finalidade, qual seja, que os livros resultantes do projeto cultural fossem usufruídos pela sociedade. O proponente alegou que foram produzidos 2.867 exemplares, mas a doação comprovada corresponde somente a 21% do total.

8. Diversamente do que argumentou o proponente, o elevado déficit de comprovação de distribuição gratuita não consiste em mera irregularidade formal, uma vez que incide na democratização ao acesso do projeto cultural. A relevância do Plano de Distribuição é tanta que foi expressamente prevista no Parecer Técnico de aprovação do projeto, junto com as especificações técnicas da obra (fl. 10). Ademais, o dispositivo da Portaria nº 86/2014, evocada no recurso, é claro ao excluir casos de desvio de finalidade previamente aprovada ou de descumprimento do objeto da possibilidade de aprovação com ressalvas:

Art. 4º - As seguintes impropriedades ou falhas formais ensejarão tão somente ressalvas na análise da prestação de contas:

I – Em relação ao cumprimento do objeto:

a) Alterações do plano de distribuição ou nas medidas de democratização de acesso, sem anuência do Ministério da Cultura, **desde que não caracterizem desvio de finalidade previamente**

**aprovada ou descumprimento integral ou parcial do objeto.”** (grifo nosso)

9. Em relação à quantidade que resta ser comprovada, não procede a afirmação da proponente de que seriam 2.000 exemplares, o que já representa um montante expressivo. Levando-se em conta a tiragem que a proponente alega ter produzido (2.867), faltou comprovar a doação de 2.259 exemplares para beneficiários. Ademais, a distribuição pactuada no parecer técnico de aprovação não previu destinação de exemplares para o próprio proponente (fl. 10).

10. De todo modo, fossem “apenas” 2.000 exemplares faltantes, ainda assim é inconcebível que careçam de comprovação de entrega. O “transcurso de lapso temporal” não justifica a ausência de documentos comprobatórios da distribuição gratuita, pois estes deveriam ter sido tempestivamente recolhidos, ou seja, antes da entrega da prestação de contas final. Tal exigência encontra-se explicitada no Art. 48 da IN-MinC nº 5/2017, de forma similar a normativos anteriores, pois:

Art. 48. Findo o prazo de execução aprovado para o projeto, o proponente deverá finalizar no Salic, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, relatório final que contemple a síntese das seguintes informações, em plena conformidade com eventuais fiscalizações, orientações e ajustes autorizados pelo MinC:

(...)

VI - demonstrações das medidas adotadas pelo proponente para garantir a democratização do acesso, nos termos aprovados pelo MinC;

(...)

11. Diante do exposto, tem-se que não há como inferir dos elementos apresentados na prestação de contas que o projeto cultural foi regularmente executado. A distribuição gratuita dos produtos culturais é parte integrante do objeto, significando que sua não comprovação acarreta descumprimento do objeto e, conseqüentemente, a reprovação da prestação de contas. Assim, não subsiste a alegação da proponente de que haveria tentativa de enriquecimento sem causa por parte do Erário ao exigir a devolução dos recursos, cuja boa e regular aplicação não foi demonstrada.

12. Em suma, à luz da legislação em vigor, entende-se que a **decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser mantida**. Com isso, o recurso formulado pela proponente deverá ser indeferido, em virtude da ausência de fatos ou documentos novos que pudessem comprovar a execução do objeto."

13. Da referida manifestação se extrai que as razões manejadas pela recorrente não se mostraram capazes de sanear as irregularidades apuradas, ensejando a necessidade de manutenção da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

14. No que concerne a alegação da recorrente, de que o próprio Ministério da Cultura teria declarado o atingimento dos objetivos do produto cultural avençado, o que impediria a reprovação de suas contas, mister asseverar que tal entendimento não merece qualquer guarida, visto que o Relatório de Execução n.º 1319/2014/COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/Minc, acostado à fl. 242, concluiu, expressamente, que o objeto e objetivos do projeto cultural analisado não restaram devidamente alcançados.

15. Com efeito, a recorrente fundamenta o objeto de sua pretensão recursal no artigo 4º, I, a, da Portaria n.º 86/2014, que, segundo seu entendimento, não autorizaria a reprovação de suas contas em razão de alteração unilateral do projeto cultural autorizado, levada a efeito sem a prévia anuência do Ministério da Cultura.

16. Segundo seu entendimento, a ausência de comprovação da distribuição dos exemplares produzidos, nos estritos termos em que avençado perante o Ministério da Cultura, caracterizaria mera alteração unilateral do objeto do projeto, que, uma vez levada a efeito sem a prévia anuência do Ministério da Cultura, autorizaria, no máximo a aprovação de suas contas, com ressalvas.

17. Todavia, a técnica normativa adotada para a regulamentação da possibilidade de aprovação de contas, ainda que com ressalvas, elencou 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".

18. 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 observâncias das condicionantes jurídicas elencadas na regulamentação específica do tema.

19. No caso dos autos, como bem assentado no Despacho n.º 0598587/2018, resta inequívoco que a ausência da efetiva comprovação da distribuição gratuita dos 3.000 (três mil) exemplares literários acarretara o descumprimento das medidas de democratização do acesso ao público, em manifesta contrariedade aos termos avençados perante o Ministério da Cultura.

20. Com efeito, se a finalidade do produto cultural autorizado pelo Ministério da Cultura era a produção e distribuição gratuita de 3.000 (três mil) livros, de modo a proporcionar a democratização do acesso à produção literária produzida, e a recorrente deixara de comprovar o repasse gratuito de nada menos que 2.259 (dois mil e duzentos e cinquenta e nove) exemplares, resta de todo irrecusável o manifesto descumprimento do objeto do projeto cultural autorizado, bem como a inobservância das medidas de democratização do acesso ao público, resultando no desvio de sua finalidade.

21. Na esteira deste entendimento, não merece guarida a pretensão recursal no ponto em que busca a aplicação do artigo 4º, I, a da Portaria n.º 86/2014, eis que a norma em referência condiciona expressamente a sua incidência ao pleno atendimento das medidas de democratização do acesso, bem como ao pleno alcance das finalidades do produto cultural avençado, não outorgando a proteção jurídica pretendida na hipótese ora posta sob análise.

22. Ademais, a comprovação do não atingimento do objeto e finalidades do projeto cultural autorizado se reveste de idoneidade jurídica suficiente à demonstrar o incontestável dano ao erário, visto que os valores captados pela proponente não decorrem de mero empréstimo de capital privado, consubstanciando-se em dinheiro público, posto que resultante de inequívoca renúncia de receitas levada a efeito em virtude de política pública veiculada na Lei n.º 8.313/91, traduzida na possibilidade de desconto de parte dos valores captados, no imposto de renda dos respectivos doadores.

23. Como consequência, a atividade administrativa vinculada, levada a efeito quando do julgamento da prestação de contas da recorrente e adstrita ao programa normativo aplicável à espécie, não autoriza a aprovação de suas contas, nem mesmo com ressalvas, quando inobservadas as condicionantes jurídicas aplicáveis à espécie.

24. **Por derradeiro, registro que a documentação apresentada pela proponente exige uma análise eminentemente técnica 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

25. Ante o exposto, inexistindo outro meio de prova capaz de demonstrar a inequívoca tempestividade do recurso administrativo interposto, e à luz das informações constantes dos presentes autos, de onde se extrai que a impugnação restara levada à termo em lapso temporal superior aos 10 (dias) da publicação oficial da decisão cuja reforma ora se pretende, mister asseverar a extemporaneidade da pretensão recursal manejada pela recorrente, razão pela qual recomenda-se o seu não conhecimento, com as ressalvas assinaladas nos itens 6 à 09 do presente opinativo.

26. Na hipótese de restar conhecido o recurso administrativo interposto, esta Consultoria Jurídica, órgão da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, opina pelo improvimento da pretensão recursal manejada pela recorrente, com a consequente manutenção da decisão que determinara a reprovação de suas contas, com arrimo nas razões veiculadas nos itens n.º 10 à 24, motivo pelo qual sugere o **envio dos autos ao Ministro de Estado da Cultura, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o recurso apresentado.**

É o parecer que ora submeto à aprovação.

À consideração superior.

RODRIGO PICANÇO 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) 01400016913201088 e da chave de acesso 5c41529d

---

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO PICANÇO FACCI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 147682342 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 25-07-2018 15:06. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---