



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS

PARECER nº 00529/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005912/2017-84

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC/MinC E DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO – DECOR/CGU/AGU. **ASSUNTOS:** ATIVIDADE FIM. CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DE REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA - PRONAC. MECENATO.

EMENTA: I - Consulta. Interpretação de regras do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. II - O mecenato é uma política pública de incentivo cultural, que se traduz em renúncias fiscais por parte da União, com o escopo precípua de fomentar a Cultura Nacional. III – O desrespeito às normas de direito público que regem a política do mecenato concretizam um ilícito administrativo. IV - O caso que ensejou a consulta da área técnica se refere exclusivamente à política pública do mecenato. V - Respondidos todos os questionamentos do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União – DECOR/CGU/AGU, recomendo a devolução dos autos ao mencionado órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União.

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

I. RELATÓRIO.

1. O processo em análise se desdobra no esteio da consulta da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério Cultura – SEFIC/MinC, feita a este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União - AGU, no contexto da análise da prestação de contas do PRONAC 01-1222.

2. Em linhas gerais, este órgão de execução foi questionado sobre a possibilidade jurídica de arquivamento dos projetos integrantes do passivo do mecenato (estoque de prestação de contas advindos de projetos culturais regulados pela Lei Rouanet) sem análise, com espeque nas regras dos incisos I e II da Instrução Normativa TCU nº 71, de 2012.

3. A consulta foi respondida pelo Parecer nº 00369/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, que fixou as seguintes teses:

Ante tal panorama e com vistas a responder de forma objetiva os questionamentos apresentados pela SEFIC, **firmando o entendimento de QUE NÃO É o caso de se usar nos outros projetos do passivo o mesmo entendimento de arquivamento se houver o transcurso de mais de 10 anos entre a apresentação da prestação de contas e a primeira notificação ao agente responsável pelo projeto (inciso II do art. 6º da IN TCU nº 71/2012).**

De igual sorte, entendo QUE NÃO É juridicamente válido a interpretação de que deve haver arquivamento de processos do passivo de prestação de contas deste Ministério nas hipóteses em que se observe que o valor devido esteja abaixo do valor de alçada fixado pelo Tribunal de Contas da União para instauração do procedimento de Tomada de Contas Especial, conforme disposição contida no citado inciso I do art. 6º da IN TCU nº 71/2012.

4. Por sua vez, reiterou, com firmeza, mencionado parecer as diretrizes estabelecidas no Parecer nº 178/2017/CONJUR-MINC/CGU/AGU, o qual fixou os procedimentos a serem adotados pelos órgãos deste Ministério da Cultura nos casos de cobrança dos valores devidos à UNIÃO, ante impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União:

“4. Observa-se do relatório supra que o feito foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica para adoção das providências necessárias para cobrança dos valores devidos à UNIÃO, ante impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União em relação ao projeto cultural intitulado de “O Beijo da Lua” – PRONAC 07-7128.

5. A impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial decorre da elevação do valor de alçada para início daquele procedimento no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme teor da IN TCU 76 de 23/11/2016, nos termos da informação apresentada pela Controladoria-Geral da União (Ofício nº 10173/CGPTCE/DG/SFC/CGU, doc. SEI nº [0259295](#)).

6. Esta Consultoria Jurídica já tratou de tema semelhante ao caso em apreço conforme teor do PARECER nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU (processo MinC nº 01400.223041/2016-06), em que foram fixados os procedimentos a serem observados pelos órgãos técnicos desta Pasta para envio de autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vistas a instruir ação judicial de cobrança dos valores apurados.

7. Naquela oportunidade, restou identificado que os valores a serem cobrados eram oriundos de convênios e se enquadravam no conceito de créditos passíveis de inscrição em dívida ativa não-tributária, o que atrairia a competência da Procuradoria da Fazenda Nacional para sua inscrição e efetiva cobrança, de acordo com o §2º e §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67. Essa interpretação pode ser igualmente aplicada ao caso de recursos não recuperados advindos do mecanismo do mecenato, que por se constituírem em verbas de titularidades da UNIÃO não advindas de tributos, tornam-se passíveis de inscrição em dívida ativa não-tributária.

8. Dessa feita, entendo que continuam válidas as orientações anteriormente firmadas por esta Consultoria Jurídica, devendo tão somente ser feita uma leitura atualizada do aludido Parecer, com a consideração da elevação do valor de alçada estabelecido na citada IN TCU 76 de 23/11/2016. Em outras palavras, deve-se considerar que o valor limitador será de R\$ 100.000,00 e não mais de R\$ 75.000,00 como previa o revogado inciso I do artigo 6º da IN/TCU nº 71/2012, vigente à época.

9. Vejamos o teor do Parecer nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU:

“Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio da Nota Técnica nº 3/2016 (01731107), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, por meio do qual se requer o estabelecimento de regras e procedimentos para a cobrança de débitos não quitados, iguais ou inferiores a R\$ 75.000,00, atualizados monetariamente, oriundos da análise de prestações de contas de convênios, uma vez que estes débitos não devem gerar a instauração de Tomadas de Contas Especiais - TCE, conforme o disposto no inciso I do artigo 6º da IN/TCU nº 71/2012

2. *Relata a Subsecretaria a impossibilidade de envio de tais débitos ao Tribunal de Contas da União em decorrência de tais valores não superarem o valor de alçada estabelecido no âmbito daquele Tribunal para instauração de Procedimento de Tomada de Contas Especial. Esclarece que os devedores são inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, em cumprimento ao art. 2º § 1º da Lei 10.522/02, e no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, conforme preceituado pelo art. 31 §4º da IN/STN 01/1197, após o esgotamento do contraditório e ampla defesa. Afirma haver 30 (trinta) processos nesta condição, cujo somatório dos recursos a serem restituídos perfaz o montante de **R\$ 2.164.272,27**. Após discorrer sobre a legislação aplicável ao tema, a Subsecretaria apresenta os seguintes questionamentos a esta Consultoria Jurídica:*

a) *Dada a necessidade de envio dos processos relacionados no quadro do item 3 à PGFN, quais documentos devem compor obrigatoriamente o processo de débitos? Deve ser autuado um novo processo com essa nomenclatura ou há possibilidade de, por analogia, ser enviado o processo que já existe de “Tomada de Contas Simplificada” com os documentos cabíveis a cada caso, sobretudo aqueles constantes no art. 10 da IN/TCU 71/2012.*

b) *Qual o trâmite interno a ser seguido para saída destes processos do Ministério? Por exemplo, após autuação do processo, este deve ser encaminhado à Consultoria Jurídica, à Secretaria Executiva ou à Assessoria Especial de Controle Interno para, então, ser enviado à PGFN?*

(...)

6. *Fixada essa premissa, passo à análise das questões apresentadas referentes ao procedimento para cobrança de débitos apurados no âmbito das áreas técnicas desta Pasta que não atinjam o montante previsto para instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de contas da União.*
7. *Conforme aduzido pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN cobrar tais valores, conforme teor §2º e §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67.*
8. *A PGFN realizará a inscrição dos débitos apurados em dívida ativa e, em seguida, promoverá a cobrança de forma amigável ou judicial dos valores atualizados. Para que esta atuação seja realizada, caberá aos órgãos administrativos desta Pasta providenciar a juntada de documentos capazes de atestar a certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos existentes.*
9. *Registro que a certeza pode ser definida como a caracterização perfeita da existência do débito, apta a evidenciar a exatidão dos elementos constitutivos da relação jurídica subjacente (sujeitos, vínculo jurídico e prestação). O conceito de liquidez atrela-se à ideia da possibilidade da determinação do objeto, evidenciado pela viabilidade de se calcular o valor a ser cobrado mediante simples operações aritméticas. Por fim, a exigibilidade diz respeito a não sujeição do crédito a qualquer condição, termo ou encargo. O crédito deve ser atual e ter ocorrido a devida solicitação de pagamento e o transcurso do prazo fixado, sem o adimplemento da obrigação.*
10. *Nesse sentido, o art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67 cita como documento essencial ao exame de legalidade o processo administrativo ou outros expedientes utilizados para a aferição do crédito público, que comprovem a observância do procedimento legalmente previsto para sua constituição, inclusive a comprovação da notificação para pagamento.*
11. *Ademais, juntamente com toda a documentação relativa à constituição do crédito Público, o órgão de origem deverá encaminhar um “Demonstrativo de Débito”, para cada um dos devedores. Este documento deverá ser assinado pelo responsável pela sua confecção, e deve conter os dados exigidos pelo art. 2º da Lei nº 6.830/80, e pelo art. 5º da Portaria MF nº 75/2012, quais: a) o nome do devedor, dos corresponsáveis, seus números de CPF ou CNPJ e seus domicílios. b) o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato c) a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida d) a indicação, se for o caso, de estar à dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo e) o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.*
12. *Esses são, portanto, os documentos que devem contar no processo a ser encaminhado à PGFN. Ante tal panorama, e atento ao questionamento específico apresentado pela área técnica desta Pasta, entendo possível o encaminhamento do processo de “Tomada de Contas Simplificada”, desde que, a critério da área técnica competente, sejam identificados todos os elementos necessários para subsidiar a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*
13. *Destaco, por oportuno, que a autuação de processo com nova nomenclatura não se apresenta como procedimento equivocado, revelando-se em mera escolha discricionária a ser adotada pelo gestor. Entretanto, oriento que, inobstante a opção a ser adotada, seja pela abertura de novo procedimento ou remessa do processo já existente, **haverá necessidade de realização de análise técnica sobre a existência dos elementos necessários para subsidiar a ação da PGFN, bem como a efetiva solicitação à procuradoria fazendária no sentido de que os valores a serem cobrados devem ser devolvidos ao Fundo Nacional de Cultura, consoante os ditames da Lei nº 8.313/91, caso tais valores sejam originários de tal Fundo.***
14. *No tocante ao questionamento acerca do trâmite interno para encaminhamento dos feitos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, **não vislumbro qualquer óbice que impeça os órgãos técnicos desta Pasta de enviarem os processos para ajuizamento de ações diretamente à PGFN, desde que, por óbvio, as áreas técnicas verifiquem a existências de todos os elementos aptos a subsidiar o envio conforme acima detalhado, bem como inexistam dúvidas jurídicas relevantes aptas a atrair a atenção desta Consultoria Jurídica.***
15. *Por fim, registro a necessidade de que as áreas técnicas identifiquem o município de domicílio dos devedores para que o procedimento de apuração seja encaminhado de forma correta ao órgão da PGFN com competência territorial para efetuar a cobrança. A lista com a abrangência das Unidades locais da PGFN pode ser consultada no endereço: <http://www.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades-responsaveis/unidades-responsaveis>. **Os feitos deverão ser enviados aos órgãos da PGFN situados no município de domicílio dos devedores identificados.”***

5. Em seguida, foi acostado aos autos o Despacho de Aprovação nº 00241/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, da Exma. Sra. Consultora Jurídica desta Pasta Ministerial, o qual, com vistas à uniformidade de entendimento entre as consultorias jurídicas, solicitou encaminhamento dos autos ao DECOR/CGU/AGU, após observar uma aparente divergência entre a linha costumeira desta Consultoria e o Parecer nº 00040/2016/DECOR/CGU/AGU, especialmente no que diz respeito ao parágrafo 15, "d", que continua insolúvel mesmo após o elucidativo Parecer nº 00007/2017/DAE/SGCT/AGU.

6. Já no âmbito do DECOR/CGU/AGU, foi exarada a Nota nº 00140/2018/DECOR/CGU/AGU, a qual reenviou o processo para esta CONJUR/MinC, com os seguintes questionamentos:

Em face de todo o exposto, opina-se que, antes da emissão de uma manifestação conclusiva por parte desta CGU sobre a questão apresentada pela CONJUR/MINC, qual seja, **a adequação ou não do entendimento reiterado da Pasta, pela** imprescritibilidade do ressarcimento de dano ao erário aos casos da espécie, àquele apresentado no Parecer nº 00040/2016/DECOR/CGU/AGU, especialmente parágrafo 15, "d", se solicite daquela Consultoria Jurídica um esclarecimento sobre a natureza jurídica do instituto do mecenato, qual é o seu entendimento sobre a caracterização, ou não, como ilícito civil, das obrigações inadimplidas, e se os casos, como o dos autos, são financiados com a utilização do instituto do mecenato, cujo processamento observa as disposições do Capítulo IV da Lei nº 8.313/1991, ou com a observância de outros mecanismos, tais como o uso do Fundo Nacional de Cultura (FNC) ou a utilização do Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART).

7. É o breve relatório. Passa este membro da Advocacia-Geral da União a arazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

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

9. Ademais, a presente manifestação possui natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Em outras palavras, trata-se de parecer não vinculante.

10. O ponto fulcral do questionamento do DECOR/CGU/AGU é esclarecer os seguintes temas:

- o A natureza jurídica do instituto do mecenato;
- o Firmar o entendimento sobre a caracterização, ou não, como ilícito civil, das obrigações inadimplidas no âmbito do PRONAC;
- o Se os casos, como o dos autos, são financiados com a utilização do instituto do mecenato, cujo processamento observa as disposições do Capítulo IV da Lei nº 8.313/1991, ou com a observância de outros mecanismos, tais como o uso do Fundo Nacional de Cultura (FNC) ou a utilização do Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART).

11. Como é cediço, os principais diplomas normativos que regem o PRONAC são a Lei nº 8.313, de 1991, o Decreto nº 5.761, de 2006, 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 da política pública.

12. Trazido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que a natureza jurídica do mecenato já foi tratada por esta CONJUR/MinC, no âmbito do Parecer nº 00466/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Eduardo Magalhães, a quem peço vênia para transcrever a brilhante contextualização do instituto em foco, bem como do papel do Estado na política pública em análise. *Litteris*:

(...)

Fixadas tais premissas, registro que o incentivo aos projetos culturais no âmbito da Lei nº 8.313/91 – conhecida como Lei Roaunet – é operado por intermédio de um mecanismo jurídico

conhecido como o “mecenas” que se constitui, em breve síntese, na possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas deduzirem parte do imposto de renda devido em decorrência da doação ou patrocínio de valores aos projetos culturais aprovados previamente no âmbito deste Ministério.

Nos termos do art. 2º da citada Lei nº 8.313/91, esse mecanismo jurídico está inserido no âmbito do Programa Nacional de Cultura (PRONAC) que tem como escopo conferir efetividade ao comando constitucional do art. 215 que impõe ao Estado Brasileiro o dever de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais no país.

Da análise da lei vigente, é possível constatar que a opção normativa adotada para o atingimento do objetivo constitucional traçado enaltece o papel dos particulares na operacionalização do mecanismo de incentivo proposto, notadamente aquelas pessoas físicas e jurídicas que aportam por livre escolha seu imposto devido em projetos culturais. **Nesse viés, os particulares que realizam a dedução fiscal é que assumem o papel dos verdadeiros “mecenas” da cultura nacional, consoante o modelo legal previsto na Lei nº 8.313/91.**

A função estatal de estímulo à cultura somente é realizada de acordo com a Lei Roanet se houver participação livre dos “mecenas”, ou seja, dos patrocinadores. A utilização do mecanismo fiscal de incentivo não é obrigatória aos cidadãos ou às empresas. Sequer a propositura dos projetos é obrigatória ou determinada pelo Estado. O que ocorre é a mera análise por parte dos órgãos estatais acerca da viabilidade técnica e financeira da execução dos projetos culturais apresentados, sem qualquer ingerência sobre o valor artístico ou cultural das propostas.

Dito de outra forma: o patrocinador não é obrigado a patrocinar. Os proponentes também não são obrigados a apresentar projetos culturais no âmbito desta Pasta. A utilização da Lei não é imposta pelo Estado. O Estado não impõe, condiciona ou regula a natureza cultural dos projetos culturais. A participação estatal no caso do mecanismo fixado na Lei Rouanet revela-se indireta e coadjuvante à atuação dos particulares, sejam os patrocinadores, sejam os proponentes.

A compreensão de tal cenário normativo se faz relevante em decorrência da necessidade de identificação da maneira pela qual o Estado deve atuar na interpretação dos dispositivos da citada norma.

Em decorrência do Estado – ao menos, repise-se, na operacionalização do mecanismo de mecenas previsto na Lei nº 8.313/91 – não ter a função de realizador direto das ações culturais e tampouco se configurar como o agente diretamente responsável pela escolha da destinação dos recursos, faz-se necessário perquirir de que forma deve se dar a execução de sua obrigação constitucional de estímulo à cultura diante do modelo de incentivo vigente.

Nesse ponto, entendo que o papel estatal deve ser aquele relacionado à fixação de interpretações e ações que visem uma maior utilização possível do mecanismo de fomento contido na Lei Roanet.

O Estado deve criar cenário interpretativo e regulatório que estimule os verdadeiros “mecenas” a aportar recursos de acordo com as regras previstas na Lei 8.313/91. Nos termos das regras da Lei Roanet, a obrigação constitucional de estímulo à cultura a ser realizado pelo Estado consiste na criação de cenário regulamentar, interpretativo e normativo que induzam os “mecenas” a se valerem do benefício fiscal em vigor, visto que a partir dessa atuação decorrerá o necessário fomento à cultura.

Resta, portanto, ao Estado estabelecer condições de aplicação da lei que encorajem a propositura de projetos e a efetivação dos patrocínios, para que o desiderato de fomento à cultura previsto nas normas aplicáveis se concretize.

Destarte, revela-se evidente que o papel estatal – ao menos no tocante à aplicação da Lei Roanet – é de agente indutor e fiscalizador do mecanismo de dedução vigente, sem qualquer participação efetiva na forma como o verdadeiro “mecenas” ou os próprios proponentes atuam em suas respectivas escolhas.

Sob esse viés, é possível fixar uma premissa subjacente a qualquer aplicação, regulamentação ou interpretação das regras atinentes ao mecanismo do mecenas: **o patrocínio é essencial para a realização de projetos culturais no âmbito do mecanismo de incentivo fiscal previsto na Lei Roanet e, portanto, para que haja fomento à cultura cabe ao Estado adotar medidas que estimulem os patrocinadores a realizar e se valer de tal benefício.**

(...)

13. **Diante desse cenário, faz-se mister consolidar que o mecenas é uma política pública de incentivo cultural, que se traduz em renúncias fiscais por parte da União, com o escopo precípua de fomentar a Cultura Nacional, incentivando os seguintes segmentos: I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; III - literatura, inclusive obras de referência;**

IV - música; V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; VI - folclore e artesanato; VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; VIII - humanidades; e IX - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial (art. 25 da Lei nº 8.313, de 1991).

14. Ademais, entende-se que **toda modelagem da política pública está calcada em regras de direito público**, razão pela qual eventual descumprimento dessas regras ensejará, salvo outro juízo, um **ilícito administrativo**.

15. Como se sabe, ato jurídico ilícito é toda atuação humana, omissiva ou comissiva, contrária ao Direito. Nesse contexto, enquanto conduta antijurídica, há atos ilícitos em várias esferas do Direito, dentre elas: o direito civil, administrativo, penal, trabalhista, dentre outras.

16. Para o direito civil, por exemplo, os efeitos de uma atuação humana ilícita “*podem ser os mais variados, dependendo das consequências do ilícito. Assim, teremos, quanto a esses efeitos, ilícitos indenizantes, porque geram como efeito a indenização dos eventuais danos causados; ilícitos caducificantes, porque geram a perda de um direito para seu autor (por exemplo, a perda do poder familiar para o genitor que maltrata os filhos); ilícitos invalidantes, que anulam o ato praticado ilicitamente (por exemplo, o contrato celebrado sob coação); e, finalmente, ilícitos autorizantes, uma vez que autorizam a vítima a praticar um ato, no intuito de neutralizá-los, como o doador que fica autorizado a revogar a doação, nos casos de ingratidão do doador*” (BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Teoria dos ilícitos civis*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 118).

17. Por sua vez, o ilícito administrativo, comumente denominado “*infração administrativa*”, segundo o ilustre professor Hely Lopes Meirelles são “*atos ou condutas individuais que, embora não constituam crime, sejam inconvenientes ou nocivas à coletividade, como previstas na norma legal*” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 117).

18. Quanto às consequências do ilícito administrativo extracontratual, o doutrinador César Fiuza tece precisamente os seguintes comentários:

O ilícito administrativo extracontratual poderá ocorrer em diversas hipóteses, gerando variadas formas de responsabilidade. Um exemplo já estudamos: o do estacionamento proibido. Outro poderia ser os atos de corrupção, de peculato etc. Além das implicações penais (prisão, multa etc.) e civis (reparação do dano causado), o agente público perderá seu cargo e todas as vantagens dele decorrentes.

Por fim, cabe explicar que as três esferas são independentes. Se avanço sinal luminoso, atropelando transeunte, responderei nas três esferas delituais, sendo processado autonomamente em cada uma delas. Serei obrigado a indenizar a vítima, na esfera cível; serei punido criminalmente, na esfera penal e serei multado, na esfera administrativa. (Artigo Por uma nova teoria do ilícito civil. Publicado no Portal Âmbito Jurídico.com.br)

19. **Nesse diapasão, o desrespeito às normas de direito público que regem a política do mecenato materializam, no entender desta CONJUR/MinC, um ilícito administrativo, por trazer consequências inconvenientes e nocivas à coletividade e ao próprio interesse público. Não por acaso, passa a ser viável a aplicação de penalidades administrativas ao proponente, todas elas previstas detalhadamente nos normativos de regência do PRONAC.**

20. Especificamente, com relação às penalidades administrativas, o tema foi tratado de forma lapidar nos artigos 58 e 59 da Instrução Normativa MinC nº 5, de 26 de dezembro de 2017. Transcrevo para uma melhor compreensão do tema.

Art. 58. Durante qualquer fase do projeto, o MinC poderá:

I – declarar a inadimplência do proponente, caracterizada pela sua omissão no atendimento às diligências, o que ensejará:

- a) o bloqueio da conta do projeto;
- b) a impossibilidade de prorrogação dos prazos de captação e execução do projeto; e
- c) a impossibilidade de apresentação de novas propostas e suspensão de publicação de autorização para captação de novos projetos.

II – declarar a inabilitação cautelar do proponente, por meio de decisão da autoridade máxima da Secretaria competente, caso sejam detectados indícios de irregularidades no projeto, com as seguintes consequências:

- a) suspensão dos projetos ativos do proponente com o bloqueio de suas contas, impedindo a captação de novos patrocínios ou doações, bem como movimentação de recursos;
- b) impossibilidade de prorrogação dos prazos de captação e execução dos projetos;
- c) impossibilidade de apresentação de novas propostas;
- d) cancelamento de propostas e arquivamento de projetos sem captação; e

e) impossibilidade de recebimento de recursos decorrentes de outros mecanismos do Pronac previstos no art. 2º da Lei nº 8.313, de 1991.

III – aplicar a multa de que trata o art. 38 da Lei nº 8.313, de 1991, sempre que identificada conduta dolosa do incentivador ou do proponente.

§ 1º Aplicada a inabilitação cautelar, o proponente será imediatamente notificado a apresentar esclarecimentos ou sanar a irregularidade no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 2º Decorrido o prazo do § 1º sem o devido atendimento da notificação, o MinC adotará as demais providências necessárias para a apuração de responsabilidades e o ressarcimento dos recursos ao erário.

§ 3º As sanções deste artigo perdurarão enquanto não for regularizada a situação que lhes deram origem, e o projeto que permanecer suspenso por inadimplência ou inabilitação cautelar do proponente até o final do prazo de execução será encaminhado para a avaliação de resultados e Laudo Final de Avaliação, estando sujeito a arquivamento, aprovação com ressalvas ou reprovação, conforme a situação.

Art. 59. Após a reprovação da prestação de contas ou em casos de omissão ao dever de prestar contas, o MinC determinará a inabilitação do proponente, o que, sem prejuízo de outras restrições ou sanções administrativas, ensejará a impossibilidade de:

I - apresentação de novas propostas;

II - prorrogação dos prazos de captação dos seus projetos em execução; e

III - autorização para captação de novos recursos, o que importa em:

a) cancelamento de propostas em análise;

b) arquivamento de projetos sem movimentação de conta liberada; e

c) suspensão de projetos ativos, com o bloqueio de suas contas.

IV - recebimento de recursos decorrentes de outros mecanismos do Pronac previstos no art. 2º da Lei nº 8.313, de 1991.

§1º Para os fins deste artigo, considera-se inabilitação a sanção administrativa restritiva de direito, na forma do art. 20, § 1º, da Lei nº 8.313, de 1991, aplicável sobre a pessoa física ou jurídica proponente, bem como seus dirigentes, cuja prestação de contas tenha sido reprovada ou em cuja conduta tenha sido comprovado dolo, fraude ou simulação.

§ 2º A sanção de inabilitação terá duração de 3 (três) anos.

§ 3º A sanção de inabilitação será automaticamente aplicada 20 (vinte) dias após a publicação do ato referido no art. 51, inciso III, exceto se houver recolhimento dos recursos devidos ao FNC, na forma do art. 54, ou interposição de recurso com efeito suspensivo.

21. Em linha de arremate, no que concerne ao último questionamento do órgão de direção superior, é digno de nota que o caso que ensejou a consulta da área técnica **se refere exclusivamente à política pública do mecenato**, prevista no Capítulo IV da Lei nº 8.313, de 1991.

22. Entretanto, esta CONJUR/MinC não vislumbra diferenças substanciais quando a Administração Pública se encontra diante do descumprimento de regras de conveniamento decorrentes de recursos do Fundo Nacional de Cultura, por exemplo. Em tais casos, entende-se, por similitude, que normas de direito público também são violadas, o que enseja a concretização de um ilícito administrativo, trazendo consequências prejudiciais ao interesse público e abrindo espaço para aplicação de penalidades previstas nos normativos de regência da matéria.

III. CONCLUSÃO.

23. Diante do exposto, respondidos todos os questionamentos do DECOR/CGU/AGU, recomendo a devolução dos autos ao duto órgão superior para manifestação jurídica final, após ter chegado este membro da Advocacia-Geral da União às seguintes conclusões:

- 1. O mecenato é uma política pública de incentivo cultural, que se traduz em renúncias fiscais por parte da União, com o escopo precípuo de fomentar a Cultura Nacional, incentivando os diversos segmentos culturais previstos no Capítulo IV da Lei nº 8.313, de 1991.**
- 2. O desrespeito às normas de direito público que regem a política do mecenato materializam, no entender desta CONJUR/MinC, um ilícito administrativo e traz consequências inconvenientes e prejudiciais à coletividade e ao próprio interesse público. Não por acaso, passa a ser viável a**

aplicação de penalidades administrativas ao proponente, todas elas delineadas nos normativos de regência do PRONAC.

3. **O caso que ensejou a consulta da área técnica se refere exclusivamente à política pública do mecenato. Todavia, este órgão consultivo não vislumbra diferenças substanciais quando a Administração Pública se encontra diante do descumprimento de regras de conveniamento decorrentes de recursos do Fundo Nacional de Cultura, por exemplo. Por similitude, entende-se pela materialização de ilícito administrativo.**

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

Brasília, 30 de agosto 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) 01400005912201784 e da chave de acesso bee065b7

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 163947519 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 30-08-2018 15:50. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
