



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 nº 00583/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005631/2008-31

INTERESSADOS: SECRETARIA DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA DO MINISTÉRIO DA CULTURA - SEFIC/MinC.

ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS - APROVAÇÃO/REJEIÇÃO DAS CONTAS.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. II - 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. III - Pedido de Revisão. IV - Art. 65 da Lei 9.784, de 1999. V- Necessidade de detalhamentos técnicos antes de ser proferida a decisão ministerial. VI - Sugestão para encaminhamento dos autos à SEFIC/MinC.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Retornam a esta Unidade da Advocacia-Geral da União - AGU, os autos do PRONAC nº 08-6484, do segmento artístico Música Erudita ou Instrumental, com prestação de contas já encerrada e reprovada, por meio de decisões administrativas do Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura e do Exmo. Senhor Ministro de Estado desta Pasta.

2. Foi apresentado pelo proponente um pedido de reconsideração da decisão ministerial que reprovou as contas do projeto cultural (Doc. SEI 0433035), reiterado pelo Documento SEI nº 0502187.

3. O processo foi submetido a uma nova análise técnica da Fundação Nacional das Artes - FUNARTE, que traçou a seguinte linha de argumentação:

“ 1. Já há alguns anos, a CNIC (Comissão Nacional de Incentivo à Cultura) começou a acolher o enquadramento de alguns projetos cujo perfil de objeto se assemelha a este em comento, no formato de " feira", " festa" de(a) música que fomenta a produção musical, sem ter em sua estrutura (com recurso oriundo do Incentivo Fiscal Federal) apresentações artísticas de música popular cantada. E caso haja, que os cachês dos artistas não detenham um percentual expressivo do orçamento total do projeto.

2. Assim, alguns projetos que à época recebiam o enquadramento no Art. 26 por possuírem essa característica, passaram a ser enquadrados no Art. 18, sem descumprimento da Legislação vigente, pois o que se considera como objeto preponderante do projeto, é sua ação principal, qual seja, o de fomentar a cadeia produtiva da música, reunindo músicos, técnicos e produtores da área e segmentos.

3. Tal procedimento ganhou robustez, que a Instrução Normativa Sefic-MinC, tratou como matéria legítima, por meio de artigo próprio. Hoje, está em vigência o Art. 7º com a seguinte redação: "O projeto que simultaneamente contenha ações contempladas pelos artigos 18 e 26 da Lei 08.313, de 1991, será enquadrado em apenas um dos dispositivos, de acordo com o produto

principal do projeto. Nos termos do Anexo IV." - Instrução Normativa nº 05 de 26 de dezembro de 2017.

Nota: a Instrução Normativa "Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).".

4. Assim, projetos voltados para a difusão da cadeia produtiva da música (neste formato do 086484) que possuam em seu escopo, como produto-ação principal, o fomento, e não a produção de obras musicais, são enquadrados no Art. 18. Este procedimento veio sendo adotado, por meio de inúmeras defesas em reuniões plenárias da CNIC, em fase anterior a publicação da Instrução Normativa nº 01 de 05 de outubro de 2010 (Art. 14), por exemplo.

5. Outro critério conquistado ao longo das análises, que permite o enquadramento de projetos como este no Art. 18, é que uma fonte não deve poluir a outra. Ou seja, Incentivo Fiscal é analisado independentemente de recursos provenientes de outras fontes, desde que uma fonte de financiamento não se sobreponha a de financiamento outra.

6. Como informado acima, o Pronac 086484, possui 02 (duas) fontes de financiamento. Todas as atrações relativas a música popular cantada, foram custeadas com fonte que não o Incentivo Fiscal Federal. Logo, considerando o objeto do projeto analisado pela área do Incentivo Fiscal Federal, o enquadramento do projeto pode ser considerado legalmente no Art. 18 da Lei 8.313/91, associados a outros projetos de objeto similar, também enquadrados pelo MinC no Art. 18, conforme argumentado pelo proponente em sua manifestação final.

7. Citamos, a título de exemplo, alguns Pronacs, com o mesmo objeto, enquadrados no Art. 18 pelo MinC:

- 102647 - Feira da Música do Sul 2010: (Realizar a segunda edição da Feira da Música do Sul com programação de 7 painéis, 6 oficinas, Projeto Comprador e Imagem 2010 (...), 2 dias de rodadas de negócios em parceria com o Sebrae, 4 dias de encontros de entidades nacionais, 4 dias de mostra de serviços profissionais, 2 dias de shows eruditos e instrumentais (captados através da Lei de Incentivo Fiscal Federal) e 3 dias de shows de músico popular (captados através de LIC – Lei de Incentivo à Cultura do RS);

- 068684 - Feira Música Brasil - Porto Musical - Conferências e Cursos: (Realização do Módulo Conferências e Cursos - Porto Musical, durante a Feira Música Brasil.);

- 068683. Feira Música Brasil 2007:(Realização da Feira Música Brasil 2007, em Recife PE, com organização em módulos: Feira de Realizadores, Feira de Produtos Musicais, Conferências e cursos, shows e Mostras de Clipes.).

Assim, em virtude de que os procedimentos para enquadramento dos projetos com este formato, foram conquistados ao longo dos anos à atualidade e, considerando a análise do projeto em tela, não há impedimento Legal para adoção de procedimento, ainda que em caráter retroativo "A Lei não pode retroagir em prejuízo do réu, somente a favor". Tornando sem efeito as considerações anteriores em nossos pareceres técnicos, relativos ao desvio de enquadramento do projeto, conforme sugestão constante em um dos últimos pareceres técnicos fls. 2.157-2158, de 15/02/2013. Portanto, podemos considerar, sob melhor juízo dessa Advocacia Geral da União, ausência de danos ao erário."

4. Por sua vez, a SEFIC/MinC reanalisou os autos sob exame e sugeriu que seja dado provimento ao pedido do proponente e reconsiderada a decisão ministerial que reprovou sua prestação de contas. *Verbis*:

"Assim, com base no exposto no item 2 deste Despacho, principalmente no que diz respeito a nova análise técnica da FUNARTE, registramos que não há mais o que se falar em descumprimento do objeto por alteração do enquadramento proposto.

Nesse contexto, a Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura, em seu Parecer nº 30, de 2018 – CONJUR-MinC/CGU/AGU, já manifestou o entendimento de que *"a retroatividade da norma mais benéfica pressupõe a aplicação integral da nova norma, inclusive com eventual sanção prevista no ato normativo novel."*

Portanto, sob a nova ótica deste Ministério para projetos no formato de "feira", infere-se que o entendimento técnico trilha o caminho de encampar o princípio da retroatividade da norma mais benéfica para análise da prestação de contas de um projeto cultural. Vale ressaltar que a análise do cumprimento do objeto foi feita, desde o princípio da avaliação dos resultados, pela FUNARTE, não cabendo, portanto, a essa coordenação realizar qualquer análise complementar.

Sendo assim, no compasso da busca à harmonização com os princípios basilares da razoabilidade e da proporcionalidade, norteadores da condução do labor público, entende-se que a decisão de reprovação das contas do projeto deva ser reconsiderada. Destarte, propõe-se o envio dos autos

com sugestão de **PROVIMENTO** aos novos fatos interpostos e **RECONSIDERAÇÃO DA REPROVAÇÃO**, com sugestão de **APROVAÇÃO NO CUMPRIMENTO DO OBJETO E OBJETIVOS**, ao Gabinete do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, para que se possa registrar de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou não dos novos fatos interpostos pela entidade proponente."

5. Os autos processuais foram encaminhados a esta Unidade Consultiva da AGU, para análise e manifestação jurídica pelo Gabinete do Ministro, com a seguinte ponderação:

Em que pese a sugestão de decisão apresentada pela SEFIC, faz-se necessário o esclarecimento dessa CONJUR quanto a relevância em alterar a decisão apenas em aspecto físico da análise, tendo em vistas as inconsistências financeiras apontadas nos autos que não foram afastadas com a apresentação da documentação, bem como quanto a pertinência de decisão pelo titular desta Pasta.

6. É o relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

7. 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.

8. Noutro giro, 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.

9. É essencial 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, gerencie 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, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

10. Nessa esteira, ressalto que a própria Lei nº 8.313/1991 – que instituiu o Pronac –, em seu art. 29, trata especificamente da prestação de contas relativa aos recursos provenientes de doações ou patrocínios destinados a projetos culturais:

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).

11. Em acréscimo, é válido trazer à luz as Partes I e II da Portaria MinC nº 86, de 2014, por ser essencial para detalhar a documentação exigida pela Administração Pública para a análise de cumprimento do objeto e dos aspectos financeiros das prestações de contas de projetos culturais, cujas análises não estavam concluídas em 31 de dezembro de 2011.

PARTE I - ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DE OBJETO

A análise de cumprimento de objeto de projeto cultural se dividirá em três etapas, pautando-se nos termos da proposta aprovada pelo Ministério:

I - Análise da comprovação de execução, total ou parcial, do objeto pactuado;

II - Análise da comprovação do cumprimento das medidas de democratização de acesso e do plano de distribuição;

III - Análise da comprovação do cumprimento das medidas de acessibilidade.

A equipe técnica examinará os documentos encaminhados pelo proponente a fim de determinar se houve cumprimento do objeto pactuado, podendo solicitar informações e/ou documentos complementares durante a análise. O conjunto dessas aferições determinará o cumprimento parcial ou total do objeto.

Para fins de análise, sempre que a boa-fé do proponente for constatada, poderá ser usada em seu favor com fins de comprovação de cumprimento do objeto. A equipe técnica poderá se pautar, inclusive, em documentos e argumentos não constantes deste Anexo, cuja função é exemplificativa.

PARTE II - ANÁLISE FINANCEIRA

A análise financeira da prestação de contas do projeto cultural, baseada nas informações e nos documentos trazidos à época aos autos, será efetuada nos termos abaixo, cujos critérios elencados permitirão a aferição quanto à regularidade financeira. A existência de um dos documentos suprirá a necessidade do outro, considerando a ordem de análise, desde que o cotejamento possa ser realizado.

No caso de não apresentação dos documentos relativos à Prestação de Contas no tempo e modo devidos, a análise financeira será pela reprovação das contas e eventuais novos documentos enviados pelo proponente serão analisados exclusivamente conforme a alínea "c" abaixo.

O total da receita com captação informada pelo proponente terá sua conformidade atestada com o valor registrado no SALIC - Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura.

As despesas terão sua conformidade atestada pelo cotejamento do extrato bancário com as despesas havidas, demonstradas por meio dos documentos abaixo, na seguinte ordem de análise:

- a) Relação de Pagamentos. A falta deste documento ou a inconsistência em algum de seus registros será suprida por:
- b) Relatório de Execução da Receita e Despesa. A falta deste documento ou a inconsistência em algum de seus registros será suprida por:
- c) Notas Fiscais, Recibos e demais comprovantes, nos quais serão verificados os seguintes itens:
Data da Emissão;
Descrição da despesa; e
Valor da despesa.

12. Portanto, a prestação de contas por qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, inclusive no exercício de atividade de apoio à cultura, é imperativo de ordem constitucional e legal.

13. Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que somente cabe nessa fase processual um **pedido de revisão**, nos termos do art. 65 da Lei 9.784, de 1999, *verbis*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

14. Nesse cenário, em que pese o proponente ter manejado um “Pedido de Reconsideração”, esta CONJUR/MinC, em face do princípio da fungibilidade recursal, analisará como sendo um pedido de revisão, previsto na citada Lei de Processo Administrativo Federal.

15. **Pois bem. Após uma análise detida dos autos, este advogado da União constata que houve um entendimento técnico no sentido de que seja dado provimento ao pedido do proponente e reconsiderada a decisão ministerial que reprovou a prestação de contas.**

16. **É imperioso registrar que a SEFIC/MinC utilizou uma argumentação no sentido de que deve ser aplicada a norma mais benéfica à prestação de contas do proponente, por conta de manifestações jurídicas anteriores deste Órgão Consultivo da AGU. Entretanto, a análise técnica sequer aponta qual norma mais benéfica deverá ser utilizada, muito menos explicita qual o enquadramento normativo a ser adotado para rever a decisão da autoridade ministerial.**

17. Ademais, não foi colacionada aos autos qualquer ponderação acerca das **inconsistências financeiras apontadas pela análise técnica da FUNARTE**, as quais não restaram afastadas pela Fundação vinculada a este Ministério.

18. Nesse compasso, esta CONJUR/MinC, em que pese não ter competência para adentrar em questões técnicas, entende ser de bom alvitre que todos os aspectos relacionados nos itens 16 e 17 desta manifestação, sejam acostados ao processo antes da decisão ministerial.

19. **Por derradeiro, também é preciso apontar e reconhecer os fatos novos ou circunstâncias relevantes apresentadas no pedido do proponente ou reconhecidas de ofício pela Administração, suscetíveis de justificar a inadequação da decisão ministerial adotada, uma vez que o pleito em análise somente poderá ser deferido caso realmente esteja fulcrado em fatos novos ou em circunstâncias relevantes capazes de comprovar eventual impropriedade da decisão administrativa impugnada.**

20. Em linha de desfecho, saliente-se que esta CONJUR/MinC não discorda da manifestação da Secretaria, até porque não tem expertise para tanto. Todavia, recomenda-se um maior detalhamento técnico para um adequado embasamento da decisão a ser adotada pelo Ministro de Estado da Cultura.

III. CONCLUSÃO.

21. Diante do expandido, devolvo os autos à SEFIC/MinC, **para que esclareça os pontos aludidos nos itens 16, 17 e 19 deste opinativo**, com o fito de garantir ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cultura **maior segurança jurídica** na tomada de decisão acerca da reconsideração ou manutenção do *decisum* proferido no bojo do Despacho nº 0358849/2017.

22. Por derradeiro, caso haja eventual dúvida jurídica, esta Unidade Consultiva da Advocacia-Geral da União permanece à disposição dos órgãos deste Ministério.

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

Brasília, 28 de setembro 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) 01400005631200831 e da chave de acesso 198719c9

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 176035007 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 28-09-2018 16:15. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
