



PARECER n. 00394/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.026177/2014-08

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: Mecenato. Projeto "IX -FESTIVAL DE DANÇA AD HERING -ESPETÁCULO: HAKUNA MATATA - PRONAC 14 7482 . Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Entendimento da SEFIC pelo não provimento do recurso e ratificação da prestação de contas. Assunto de ordem eminentemente técnica. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. Pedido de realização de medidas compensatórias. Ausência de densidade normativa para deferimento de medidas compensatórias. Entendimento fixado por esta Consultoria Jurídica nos termos do PARECER n.º 00169/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU. Não provimento do recurso. Ratificação da reprovação e manutenção da necessidade de restituição dos valores devidos ao erário. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania, com o fito de que a autoridade ministerial aprecie de forma definitiva a matéria.

Prezada Consultora Jurídica,

Trata-se de pedido de análise e manifestação advindo da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, nos termos do Despacho nº 0843460/2019 (seq. 4 do SAPIENS), em atenção ao recurso interposto pela entidade proponente ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA AD HERING (fls. 234/237), com vistas a subsidiar posterior decisão do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania, nos autos do projeto cultural intitulado de IX -FESTIVAL DE DANÇA AD HERING -ESPETÁCULO: HAKUNA MATATA - PRONAC 14 7482.

O projeto teve suas contas reprovadas nos termos do Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 012/2019 - CGARE/DFIND/SECULT/Ministério da Cidadania (fls. 222/222v), notadamente em relação ao não cumprimento do objeto, consoante análise efetuada pelas áreas técnicas desta Pasta, nos termos da Nota Técnica nº 010/2019-COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/SECULT/Ministério da Cidadania (fls. 220/221) e Parecer de Avaliação Técnica nº 088/2016-COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC (fls. 214/219).

Irresignada, a entidade proponente interpôs o recurso de fls. (fls. 234/237) em que sustenta não ter havido prejuízo à democratização de acesso, inobstante não ter ocorrido a gratuidade prevista no projeto. Assevera que os valores do ingresso foram de R\$ 20,00 e, portanto, adquiriram a natureza de cobrança meramente simbólica. Aduz a entidade proponente que a cobrança se deu porque a captação foi insuficiente para realizar a execução do espetáculo. Pontifica ter cumprido o objetivo geral do projeto. Propõe a execução de medidas compensatórias nos termos do inciso II do art. 54 da Instrução Normativa MinC nº 05/2017.

Por sua vez, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC desta Pasta apreciou as razões apresentadas e opinou pela ratificação da prestação das contas, nos termos do Despacho nº 0843460/2019 (seq. 4 do SAPIENS).

É a síntese do necessário. Passo a me manifestar.

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.

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. Dito de outra forma, o parecer é não vinculante.

Da análise da documentação contida nos autos, verifica-se que a SEFIC analisou de forma fundamentada e suficiente a situação ocorrida nos autos e, com razão, opinou pelo não deferimento do recurso apresentado.

Consoante asseverado no Despacho nº 0843460/2019 (seq. 4 do SAPIENS), a argumentação apresentada não teve o condão de afastar as irregularidades constadas. Nesse sentido, peço vênias para transcrever o correto e irrefutável entendimento apresentado pela SEFIC no caso:

"(...) o proponente não trouxe documentos novos que pudessem comprovar a execução das medidas de democratização estabelecidas no projeto.

5. Consta, de forma clara, nas especificações do parecerista que haveria democratização de acesso a todas as camadas sociais através do acesso gratuito ao evento, ou seja, durante toda a realização do evento não seria cobrado qualquer ingresso, taxa ou inscrição.

6. Relata o proponente, em resposta à diligência (fl. 176) que: "em relação à

gratuidade do evento em si, não há como atestar este fato por meio de declaração de autoridade ou instituição pública local, pois para ingresso no evento houve uma cobrança simbólica de R\$ 20,00 (vinte reais) por pessoa para suportar despesas adicionais ocorridas”.

7. No caso em comento se trata de precificação do produto cultural principal (espetáculo de artes cênicas) quando deveria ter sido realizado gratuitamente. Dessa forma, há que se dizer que houve mácula na democratização de acesso, uma vez que a entrada ao espetáculo se privou tão somente ao público pagante, independentemente do valor cobrado, enquanto que com a aplicação integral da gratuidade seria possível a apreciação do espetáculo pela população menos assistida, pelas camadas sociais mais vulneráveis financeiramente, sendo justamente este o propósito do projeto.

8. Portanto, conclui-se que, embora tenha havido a execução dos produtos culturais pactuados, essa realização ocorreu com prejuízo à democratização de acesso. Dessa forma, considerando que o objeto do projeto é constituído pelos produtos, desde que observadas as finalidades do PRONAC, entende-se que de fato houve o descumprimento do objeto.

9. Ademais, o proponente cita em recurso que assume o equívoco pelo não cumprimento da solicitação, para apreciação e aprovação prévia do Ministério, de alteração do Plano de Distribuição, e como forma de reparação do prejuízo causado propõe ao Ministério a execução de medidas compensatórias a fim de ampliar a democratização de acesso.”

Observo que a argumentação apresentada pelo 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 dirigida a este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União.

Por oportuno, reitera-se o entendimento pacífico desta Consultoria Jurídica de que a execução do projeto nos exatos termos dos parâmetros inicialmente acertados com a Administração é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isso, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural na qual os incentivos se baseiam.

Noutro giro, destaco que esta Consultoria Jurídica firmou entendimento no sentido da inaplicabilidade imediata do instituto das medidas compensatórias no que tange ao deferimento das propostas eventualmente apresentadas, em decorrência da ausência de densidade normativa suficiente nas prescrições encartadas na IN n.º 05/2017.

A tese firmada concluiu pela impossibilidade de deferimento de medidas compensatórias até que norma complementar regulamente adequadamente o instituto, de forma a conferir densidade normativa suficiente à permitir a adequada apreciação de eventuais pedidos de medidas compensatórias por parte dos proponentes. Com efeito, o PARECER n.º 00169/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, enfrentou o tema proposto nas seguintes linhas:

27. O primeiro ponto a se destacar é que somente são aplicáveis, em tese, medidas compensatórias nos casos em que haja a hipótese fática de efetiva conclusão do objeto. De igual sorte, também deve ser observado o prazo preclusivo do pedido de 20 dias a contar do dia no caput do art. 54 da citada Instrução Normativa n.º 05/2017.

28. Dessa feita, cabe à área técnica avaliar de forma preliminar se eventual pedido de medidas compensatória supera os mencionados requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 54 da citada Instrução Normativa n.º 05/2017. A título de exemplo, sequer cabe cogitar da aplicabilidade de medidas compensatórias na hipótese em que o objeto já tiver sido concluído e a reprovação tenha se dado por aspectos meramente financeiros.

29. Logo, as gerências de prestação de contas do passivo podem, desde logo, refutar pedidos de medidas compensatórias nos casos em que não ocorra o preenchimento desses dois requisitos de admissibilidade (possibilidade de conclusão do objeto e tempestividade).

30. Em seguida, observo que conquanto a norma em vigor firme uma possibilidade benéfica em favor dos proponentes, com nítida inspiração nas regras concebidas no MROSC (Leinº13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016), entendo prudente que os gestores desta Pasta avaliem a necessidade de se estabelecer contornos mais precisos e detalhados do instituto criado no âmbito do mecenato.

31. Nesse ponto, sugiro que se crie regimento próprio para que que confira aplicabilidade prática ao instituto das medidas compensatórias. Por oportuno, entendo que deve haver análise técnica que determine de forma pormenorizada o recebimento, a aprovação, os requisitos mínimos de viabilidade e compatibilidade com o objeto do projeto reprovado, bem como o espectro de abrangência das citadas medidas compensatórias, com vistas a evitar que as medidas compensatórias derivadas de projetos não executados a contento se transformem em novos projetos inacabados.

32. Ante tal panorama, não observo das regras vigentes no art. 54 da Instrução Normativa n.º 05/2017 densidade normativa suficiente que confira operacionalidade para que o instituto “medidas compensatórias” seja manejado de forma segura pelo gestor, sob o risco de que ante a ausência de efetiva normatização técnica a aplicação das citadas medidas atente contra o próprio princípio da eficiência administrativa.

33. Tal situação se agrava nos casos de aplicação subsidiária aos projetos do passivo de prestação de contas que, em razão do número expressivo de processos pendentes, poderão gerar um novo “passivo” de medidas compensatórias. Essa consequência deve ser antevista e regulamentada de forma clara pelos gestores responsáveis, sob pena de se adotar medidas inapropriadas e em desconformidade com o mínimo planejamento

administrativo esperado.

34. Demais disso, também entendo que a falta de uma regulamentação detalhada acerca da aplicabilidade do instituto previsto pode ensejar risco jurídico aos gestores em decorrência da possível análise desfavorável dos órgãos de controle. Com efeito, a utilização de forma aberta sem qualquer regramento ou detalhamento, do instituto das medidas compensatórias poderá sofrer crivo desfavorável por parte dos órgãos de controle, que poderão, em tese, compreender que a atitude dos gestores não se mostrou suficientemente cautelosa, em franca ofensa, portanto, ao interesse público. A compensação deve ser previamente regida por balizas que demonstrem que o interesse público inicialmente prejudicado pelo descumprimento do objeto do projeto cultural aprovado foi remediado de forma efetiva.

35. Dessa feita, entendo não ser recomendável a aplicação de tal instituto aos processos do passivo de prestação de contas do mecenato até que os gestores desta Pasta avaliem a possibilidade de criação de parâmetros mínimos para conhecimento, apreciação e julgamento das denominadas "propostas de medidas compensatórias" previstas no art. 54 da Instrução Normativa nº 05/2017 ou, alternativamente, caso não seja de seu interesse regular tal dispositivo que promovam a revogação do mesmo."

Na esteira deste entendimento, mister asseverar que o instituto das medidas compensatórias ainda não se mostra passível de imediata aplicação no que tange ao deferimento das medidas eventualmente apresentadas, demandando ulterior aperfeiçoamento normativo por parte do gestor público para que lhe confira densidade suficiente à sua adequada aplicação.

Esse entendimento serviu de arrimo para a previsão contida no inciso IV do art. 72 da Instrução Normativa nº 2, de 23 de abril de 2019^[1], que remeteu a regulamentação das medidas compensatórias à eventual e futura edição de portaria específica por parte do Ministro de Estado da Cidadania, o que reforça a natureza de norma de eficácia limitada do aludido instituto jurídico.

Ante tal cenário, esta Consultoria Jurídica sugere o acatamento das análises proferidas pela SEFIC, no sentido do não provimento do recurso, com a devida ratificação da reprovação de contas e restituição dos valores devidos ao erário, conforme teor da Nota Técnica nº 010/2019-COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/SECULT/Ministério da Cidadania (fls. 220/221), Parecer de Avaliação Técnica nº 088/2016-COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC (fls. 214/219), Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 012/2019 - CGARE/DFIND/SECULT/Ministério da Cidadania (fls. 222/222v) e Despacho nº 0843460/2019 (seq. 4 do SAPIENS).

Demais disso, opino pelo envio dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania, com o fito de que a autoridade ministerial aprecie de forma definitiva a matéria.

À consideração superior.

Brasília, 08 de maio de 2019.

(assinatura eletrônica)

EDUARDO MAGALHÃES

Advogado da União

Coordenador-Geral de Assuntos Culturais

DESPACHO DA CONSULTORA JURÍDICA - CONJUR/MC/CGU/AGU

Aprovo o PARECER nº 0394/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU da lavra do Advogado da União Eduardo Magalhães.

Encaminhem-se os autos do presente processo ao **Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania**, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, de maio de 2019.

(assinatura eletrônica)

VANESSA MAZALI

Advogada da União

Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400026177201408 e da chave de acesso a067f342

Notas

1. [^] Art. 72. *Por meio de portarias específicas, em razão da demanda do setor e da política cultural, o Ministro de Estado da Cidadania definirá novas diretrizes em função:(...)IV - da previsão de medidas compensatórias; e*

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 259700849 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA. Data e Hora: 08-05-2019 17:33. Número de Série: 1795756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



**MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE DO MINISTRO**

DECISÃO nº

Nos termos do § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e considerando o consignado no § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, recebo o recurso interposto pela empresa proponente Associação Desportiva Hering, CNPJ nº 82.662.909/0001-70, nos autos do Processo nº 01400.026177/2014-08 e **NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se a reprovação da prestação de contas do projeto cultural, com base nas razões contidas no Parecer nº 00394/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica deste Ministério e no Despacho nº 0836577/2019/COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – SEFIC da Secretaria Especial da Cultura desta Pasta.

Determino, ainda, o encaminhamento dos autos à SEFIC, para as demais providências cabíveis.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Brasília/DF, de de 2019.

(assinado eletronicamente)

OSMAR TERRA

Ministro de Estado da Cidadania



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE - MC

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 -1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00347/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.026177/2014-08

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Aprovo o PARECER n. 00394/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU.

Encaminhe-se os autos ao **Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania**, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, 09 de maio de 2019.

(assinatura eletrônica)
GERALDINE LEMOS TORRES
Advogada da União
Consultora Jurídica Adjunta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400026177201408 e da chave de acesso a067f342

Documento assinado eletronicamente por GERALDINE LEMOS TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 260342649 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDINE LEMOS TORRES. Data e Hora: 09-05-2019 21:55. Número de Série: 7420899760171576449. Emissor: AC CAIXA PF v2.
