



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS CULTURAIS - MC
ESPLANADA DOS MINISTÉRIO BLOCO "A" - SALA 146- 1º ANDAR

PARECER n. 00702/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.005631/2008-31

INTERESSADOS: LUNI PRODUÇÕES LTDA.

ASSUNTOS: EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E CIÊNCIA E TECNOLOGIA

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal Cultural. Reprovação de prestação de contas. II - Recurso recebido e negado provimento. III - Pedido de reconsideração após trânsito em julgado administrativo. III - Recebimento como pedido de revisão. IV - Mudança de entendimento pela área técnica. V - Parecer com sugestão para conhecer do pedido como revisão e no mérito negar provimento.

1. Trata-se de pedido de reconsideração da decisão que ratificou a reprovou as contas do projeto cultura denominado "Feira de Música Brasil 2009, que consiste na realização de evento para promoção da música brasileira, reunindo profissionais das diversas regiões, facilitando contatos, criando uma vitrine anual para a diversidade da produção musical do país. com base na análise realizada pela Funarte (fls. 2685/2688 - vol. XIV), no sentido de que não há coerência em "(...) enquadrar o PRONAC 086484, objeto deste recurso, no artigo 18, com execução da programação com artistas de música popular cantada em sua maioria, ainda que com despesa executada por recursos provenientes de outras fontes.(...)".
2. Da exame dos autos, constata-se o esgotamento da via recursal com o atingimento da "coisa julgada administrativa", revelando a impossibilidade de modificação da decisão ora questionada.
3. A lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, prevê apenas uma exceção ao trânsito em julgado administrativo ao possibilitar a rediscussão de decisão já protegida pelo manto da coisa julgada administrativa, desde que surjam fatos novos ou circunstâncias relevantes a demonstrar a inadequação da sanção aplicada, nos termos do art. 65, *caput* e parágrafo único.
4. A Cota n.º 506/20177/CONJUR-MINC/CGU/AGU (fl. 3007 - Vol. XV) suscitou a manifestação do proponente sobre a existência de eventual fato novo ou circunstância relevante a fundamentar a recepção do pedido de reconsideração como revisão. Em resposta (fls. 3012/3013 - Vol. XV) a proponente destaca a existência de fatos novos a justificar a revisão da decisão.

5. Nesse contexto, ao analisar os fundamentos do pedido revisional a Funarte (fls. 3019/3022 - Vol. XV) emitiu posicionamento diametralmente oposto ao que fundamentou a ratificação da reprovação das contas (fls. 2150/2152 - Vol. XI), reconsiderando a reprovação com fundamento no art. 7.º da Instrução Normativa n.º 05/2017, que teria inovado o ordenamento jurídico para considerar regular o enquadramento legal do projeto cultural em tela.
6. Ressalta-se que tal posicionamento foi acompanhado pela Coordenação de Avaliação do Objeto no Despacho n.º 0682101/2018 (fls. 3024/3026 - Vol. XVI).
7. Vieram os autos a esta Consultoria para análise jurídica do pleito.

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

8. *Ab initio*, ressalta-se que a presente análise jurídica limitar-se-á à conformação jurídico-formal do processo em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à matéria. Convém salientar que fuge à alçada deste órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

DA REVISÃO

9. A Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, sistematizou um série de princípios e regras que se encontravam dispersos no ordenamento jurídico brasileiro, compilando regramentos sobre o processo administrativo no âmbito da Administração pública. Dentre suas disposições, prevê a revisão administrativa ção ao trânsito em julgado administrativo a fim de verificar e corrigir penalidades indevidamente aplicadas, quando surgirem fatos novos e circunstâncias relevantes passíveis de demonstrar a ocorrência de desvio ou erro na imputação da pena, consoante art. 65 da Lei 9.784/99, *in 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.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção

10. A revisão não pode ser definida como um recurso administrativo por ter sua aplicabilidade restrita à decisões sancionatórias indevidamente aplicadas, desde que fatos novos ou circunstâncias relevantes não apreciados no processo original justifiquem a alteração da situação jurídica.
11. Conquanto a revisão seja instrumento de correção do julgamento errôneo, não se autoriza a utilização da via revisional como espécie derradeira de recurso administrativo, depois do esaurimento dos meios recursais ordinários, posto que o intuito do instituto não é a perpetuação da instabilidade decisória e a insegurança jurídica do poder sancionador, mas ser meio extraordinário de garantir a regularidade da penalidade aplicada.

12. Forçoso salientar que tanto o fato novo como a circunstância relevante devem ser dotados de potencialidade para romper definitivamente com as razões que motivaram a penalidade imposta, fundamentando a alteração da convicção decisória, de forma que a decisão não mais atinja sua finalidade pública, merecendo ser reformada. Caso a revisão não atinja este grau de convencimento deve ser denegada.

13. Por outro lado, impõe esclarecer que o requisito "novidade" refere-se a um elemento novo no processo administrativo, e não recenticidade cronológica. **Remonta ao momento ou situação penalizada, enquanto que seu conhecimento pela autoridade administrativa deve ocorrer posteriormente à decisão prolatada**, a ponto de justificar a revisão da penalidade, que não teria sido aplicada ou seria minorada caso fosse de conhecimento da Administração à época dos fatos "a novidade" trazida posteriormente.

14. Assim, **o fato novo deve ser antigo no tempo, mas novo nos autos como instrumento probatório**. Nesse sentido, trago ensinamentos do ilustre doutrinador Antonio Carlos Alencar Carvalho parafraseando outros doutrinadores de escol a destacar a contemporaneidade do fato novo à época dos fatos, senão vejamos:^[1]

"(...) O feito revisional será instaurado se houver novos elementos, não apreciados no processo em que exarada punição que se pretende modificar, podendo ser instalado a qualquer tempo, apedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos inéditos, circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

(...)

Marcelo Caetano afirma que o pedido de revisão terá como objeto, obrigatoriamente, novos meios de prova: aqueles que não poderiam ter sido utilizados na defesa produzida no processo originário, quer por ainda não existirem, por então serem desconhecidos ou estarem inacessíveis, tudo com o final escopo de evidenciar que o punido não foi o autor da infração reprimida ou que os fatos dela determinantes não existiram, ou ainda que, no momento da prática da falta disciplinar, o infrator não dispunha de inteligência e liberdade para agir.^[2]

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho elenca os pressupostos da revisão: quando os fatos não corresponderem à decisão imposta; quando outras provas puderem ser aduzidas em favor da verdade jurídica; quando a decisão comprovadamente se embasou em documentos falsos ou provas inadequadas, ou quando a decisão contrariar texto expresso de lei.^[3]

José Raimundo Gomes da Cruz verbera que os fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a revisão em favor do servidor devem ser convincentes de que tenha provavelmente ocorrido erro no julgamento do processo originário. O doutrinador ressalta que os fatos ou elementos novos podem autorizar o pleito revisional, apesar de outrora já constarem dos autos do processo originário, se não tiverem sido apreciados na decisão apenadora rediscutida.^[4]

Alberto Bonfim sustenta que a revisão só tem cabimento em face de fatos não apreciados na fase processual do processo originário, rejeitando o pleito revisional fundado na reargumentação fundada no mesmo substrato fático já conhecido e analisado: "Cabe indeferimento liminar do pedido quando fatos ou circunstâncias novas não forem mencionados".^[5]

(...)

José dos Santos Carvalho Filho aduz que a revisão é forma de requerer a reapreciação do ato punitivo "em virtude do aparecimento de novos fatos não analisados à ocasião do processo anterior".^[6] (...).

15. Muito embora as alegações não remontem à época dos fatos, por se tratar de inovação normativa inserida na Instrução Normativa n.º 5/2017 e reproduzida na Instrução Normativa n.º 02/2019, opina-se pelo conhecimento do pedido de reconsideração como revisão, em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da fungibilidade recursal, corolários do Direito Administrativo.

DA ANÁLISE DOS FATOS

16. Impende salientar que a Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, ao instituir mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais, prevê duas situações distintas de abatimento de imposto de renda ao patrocinador. A primeira delas está prevista no artigo 18 *caput*, que autoriza a dedução de 100% (cem por cento) do valor efetivamente transferido pelo patrocinador quando se tratar de incentivo voltados às artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico, **música erudita ou instrumental**, exposições de artes visuais, entre outros. Senão vejamos:

Art. 18. **Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei.** [\(Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999\)](#)

§ 1º **Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de:** [\(Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999\)](#)

- a) doações; e [\(Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999\)](#)
- b) patrocínios. [\(Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999\)](#)

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional.

§ 3º As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)

- a) artes cênicas; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)
- b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)
- c) música erudita ou instrumental;** [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)
- d) exposições de artes visuais; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)
- e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)

f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e [\(Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial. [\(Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001\)](#)h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

17. Por outro lado, aos projetos não contemplados no rol supratranscrito aplicam-se os artigos 25 e 26 da Lei n.º 8.313, de 1991, que restringem o percentual de abatimento do Imposto de Renda a oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios para as pessoas físicas e quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios para pessoas jurídicas. Vejamos:

Art. 25. Os projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, objetivarão desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, 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.

Parágrafo único. Os projetos culturais relacionados com os segmentos do inciso II deste artigo deverão beneficiar exclusivamente as produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão. [\(Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999\)](#)

Art. 26. **O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais:** [\(Vide arts. 5º e 6º, Inciso II da Lei nº 9.532 de, 1997\).](#)

I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.

§ 1º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.

18. Com efeito, constata-se a diferenciação de benefícios fiscais existentes a depender do segmento cultural incentivado.
19. Nesse sentido, quando da aprovação do projeto o enquadramento do segmento cultural deve estar definido e previsto na portaria de aprovação do projeto cultural, publicada no Diário Oficial da União, mencionando explicitamente a qualificação do projeto, de forma que eventual patrocinador tenha ciência prévia do benefício fiscal a ser angariado com eventual patrocínio ou doação
20. No caso em tela, verifica-se que a Portaria de Aprovação n.º 1012/2009, de 31 de agosto de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 01, de setembro de 2009 (fls. 144/145), enquadrando o projeto no art. 26 da Lei 8.313/91, consoante a proposta apresentada que evidencia como objetivo do projeto a promoção e divulgação diversidade da música brasileira, não se restringindo à música erudita ou instrumental, como se depreende pela leitura da proposta apresentada (fls. 2/3 - Vol. I), *in verbis*:

"(...) 3. OBJETIVOS

GERAL: Realização da segunda edição da FEIRA MUSICA BRASIL de 11 a 15 de Março de 2009.

A FMB tem por objetivo consolidar-se como o principal evento de promoção da música brasileira, reunindo os profissionais das diversas regiões, facilitando contatos, criando uma vitrine anual para a diversidade da produção musical do país.

ESPECÍFICOS: **divulgar a qualidade e diversidade da produção musical brasileira**, visando estimular sua presença nos veículos de comunicação, promover a circulação de artistas das diversas regiões e facilitar o acesso a produtos e serviços; promover a divulgação Internacional da música brasileira; capacitar seus realizadores através de debates e oficinas; promover os debates necessários sobre as principais questões para o desenvolvimento da música e abrir espaço para a discussão de políticas públicas para o setor; promover os diversos elos da sua cadeia produtiva; disponibilizar ao público o contato com artistas de todas as regiões, bem como com produtos e serviços, que encontram dificuldade de circulação dentro e fora do país.

(...)

Os shows procuram refletir a diversidade de segmentos da nossa música (instrumental, mpb, pop, rock, samba, frevo, forró, sertanejo, música de concerto, cultura popular, infantil etc.) e são definidos através de processo de seleção pública aberto a artistas de todo o país, que tenham fonograma gravado e registro audiovisual de sua presença no palco. O critério de seleção é a qualidade e o preparo do artista (empresarial e de seus produtos) para aproveitar a visibilidade que lhe será oferecida. (...)"

21. Ocorre que, após a aprovação do projeto, a proponente solicitou readequação orçamentária sem alteração do valor que foi deferida em 9 novembro de 2009 (fls. 178/179). Posteriormente solicitou o reenquadramento do projeto no art. 18, que foi analisado pela Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, por meio do Despacho n.º 3.669/2009 - CGAA/DIC/SEIC/MINC, com base na análise realizada pela Funarte (fl. 185), que ora se transcreve:

Complementação a Guia de Análise Técnica de 11/11/2009

ENQUADRAMENTO DO PROJETO

Conforme a nova planilha orçamentária encaminhada pelo proponente, onde foram retirados os itens relativos aos cachês referentes as atrações para o projeto, sugerimos o reenquadramento do projeto no Art. 18 com a seguinte recomendação ao proponente:

1. Todas as atrações deverão ser exclusivamente em música erudita e/ou instrumental, conforme a redação do referido Artigo.

2. Para prestação de contas o proponente deverá apresentar todo material de mídia e de divulgação, **onde será verificada a participação dos artistas e/ou atrações exclusivamente no enquadramento sugerido.**

3. Informo ainda que o fiel cumprimento do projeto em conformidade com o enquadramento recebido é de inteira responsabilidade do proponente, conforme proposto em seu pedido. (grifo nosso)

22. Nesse contexto, foi publicada a Portaria n.º 181, de 30 de novembro de 2009 no Diário Oficial da União de, 1 de dezembro de 2009 (fl. 193), alterando o enquadramento do PRONAC 08-6484 para o artigo 18 da Lei 8.313/91, uma semana antes do evento, que contou com diversos segmentos da música brasileira, em afronta ao teor do referido enquadramento restrito à música erudita e/ou instrumental.

23. É imperioso mencionar que a motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no fato de a proponente ter realizado evento em desacordo com o enquadramento do projeto no art. 18 da Lei 8.313/91.

24. O curioso é que os autos relatam que originalmente o projeto foi proposto com base no art. 26 da Lei 8.313/91, sendo posteriormente pleiteado o reenquadramento para o art. 18 da Lei 8.313, cujo deferimento evidenciou que *"Todas as atrações deverão ser exclusivamente em música erudita e/ou instrumental, conforme readequação do referido Artigo. (...) 3. Informo ainda que o fiel cumprimento do projeto em conformidade com o enquadramento recebido é de inteira responsabilidade do proponente..."*, não havendo margem para equívoco por parte da proponente, sendo esta a premissa para a reprovação das contas por parte da área técnica às fls. 2685/2688 - Vol. XIV. Veja-se:

"(...) Reiteramos ao proponente que é de sua inteira responsabilidade o conhecimento dos instrumentos legais e infra legais do Minc para execução de seu projeto, bem como a compreensão a respeito das decisões proferidas por este Ministério, por meio de seus Pareceres Técnicos, Despachos e Ofícios. Cabe ao proponente o domínio a respeito das regras de aplicação dos mecanismos que regulam a aprovação de seu projeto para sua boa e regular execução. O projeto em tela teve recursos oriundos de 02 (dois) mecanismos da Lei Rouanet: o FNC (prêmio) e Incentivo Fiscal.

Partindo da premissa que é da competência do proponente tomar conhecimento a respeito dos mecanismos de gestão de seu projeto, bem como sua responsabilidade para buscar informação e solicitar **previamente** autorização junto ao Minc a respeito de **qualquer alteração-modificação** com seu projeto. **Sendo assim, não se detecta presença de fundamento legítimo para os seguintes argumentos constantes em seu recurso:**

a) (...) o Minc e a Funarte tinham conhecimento pleno de que os grupos selecionados não eram exclusivamente de música instrumental e erudita (...). Fl. 2201. Esclarecemos ao proponente: **o prêmio recebido se estabelecia de forma independente do enquadramento recebido pelo projeto no mecanismo de incentivo fiscal. Tratava-se apenas de um complemento orçamentário para seu projeto, não modificando sua condição de enquadramento. Portanto, não faz sentido fundamentar seu recurso, com a justificativa de que MinC ou FUNARTE possuíam ou não conhecimento do perfil dos grupos selecionados. Lembramos que a**

modalidade prêmio, para o mecanismo FNC, não traz em si, correlação com enquadramento em Artigo 18 ou 26 da Lei 8.313/91. O critério de enquadramento num dos referidos artigos é para o mecanismo do Incentivo Fiscal que se destina a renúncia fiscal. E reiteramos: independentemente do projeto ter recebido recursos provenientes de outras fontes de financiamento, isso não é critério para enquadramento do projeto no artigo 18.

b)"(...) *Sinteticamente, esse Ministério da Cultura, ao promover o reenquadramento do projeto FMB 2009 no artigo 18 da Lei 8.313/91, tinha pleno conhecimento do seu conteúdo integral mormente pelo fato de que toda programação foi selecionada por edital publicado pela Funarte e divulgado amplamente através dos sites da própria Funarte e desse Minc antes mesmo da prolação da decisão administrativa que ultimou o reenquadramento (...)*" fl. 2202. **Ambos os mecanismos possuem critérios específicos e cabe ao proponente ter ciência das restrições e permissões de seu projeto, pois não há por parte do MinC alguma ilegalidade (ou equívoco) em contemplar o projeto com 02 mecanismos. Compete sim, ao proponente, sob sua inteira responsabilidade, o domínio amplo sobre seu projeto e suas condições (e permissões) de aprovação, para sua perfeita execução. Tanto o é, que é destinado ao proponente a assinatura de termo de responsabilidade-convenimento para execução de seu projeto, bem como analisada sua capacidade técnica pro meio de seu relatório de atividade cultural, concedendo-lhe, por parte do MinC, a chancela para captar (no caso do Incentivo Fiscal) e executar seu projeto.**

c) (...) (g) *Considerando-se que o projeto executado pela ora recorrente e o convênio foram complementares para a realização da Feira Música Brasil e, ainda, que o último teve a prestação de contas aprovada, não se pode afirmar que não houve cumprimento do objeto (...)*" f. 2207 (volume 12). **Esclarecemos ao proponente que, se por ventura a prestação de contas do objeto do convênio foi aprovada pelo Minc, não significa que a aprovação do objeto relativo ao Incentivo Fiscal esteja aprovado automaticamente. Os mecanismos são diferentes, reitera-se. Há material suficiente comprovando que de fato houve cumprimento do objeto, qual seja a realização das apresentações. No entanto, com programação adversa ao enquadramento recebido.**

(...)

d) "(...) *É intuito, portanto, que o entendimento desse ministério da cultura foi de que COM A RETIRADA DAS ALÍNEAS referentes à execução dos shows que foram TRANSFERIDOS PARA O CONVÊNIO firmado entre esse Ministério da Cultura e a Fundação da Cultura Cidade do Recife, TORNOU O PROJETO em questão em total harmonia com os termos do artigo 18 da Lei 8.313/1991 (...)*" fl. 2202. Insustentável, pois **ao proponente foi claramente informado no parecer técnico do PRONAC-FUNARTE, de 04/12/2008 (fl. 75 volume I): "(...) o projeto não pode ser enquadrado no Artigo 18 por se tratar de evento de música em geral, e não exclusivamente de música erudita ou instrumental (...)" (grifo). Portanto, desde o início o proponente não foi ludibriado por este Ministério a respeito da restrição de execução de seu projeto no Art. 18 da referida lei. Logo, todos os argumentos de execução em artigo equivocado não se sustenta.**

No 2.º parecer técnico, fl. 92, cuja análise se referia a um recurso apresentado pelo proponente, contra o enquadramento do projeto no Art. 26 da Lei 8.313/1991 (comprovando sua ciência a respeito do enquadramento no artigo 26) foi indeferido com a seguinte determinação "(...) **Com relação ao enquadramento, informamos que o projeto não pode ser enquadrando no parágrafo terceiro do artigo 18 da Lei 8.313/91, pois não**

prevê atividades exclusivas de música erudita ou instrumental, contempladas nos segmentos listados no referido texto legal (...) (sic) (grifo). Reitera-se que o proponente foi orientado claramente de que seu projeto estava enquadrado no Art. 26 da Lei em questão.

Nos 3º pareceres técnicos, fls. 175 e 195 (11 e 30/11/2019 respectivamente), seu projeto recebeu aprovação para um pedido de remanejamento orçamentário e reenquadramento do projeto (conforme e-mail interposto posteriormente ao pedido original, encaminhado pelo proponente, fl. 181, onde consta solicitação de alteração do enquadramento do projeto para o artigo 18 da referida lei), o que culminou em novo parecer técnico (de complementação à guia de análise técnica) relativo ao enquadramento do projeto. **O enquadramento, então, foi sugerido no artigo 18 da Lei 8.313/1991, cujo teor do parecer era: "(...) Conforme nova planilha orçamentária encaminhada pelo proponente, onde foram retirados os itens relativos aos cachês referentes as atrações para o projeto, sugerimos o reenquadramento do projeto no Art. 18 com a seguinte recomendação ao proponente: (-) 1. Todas as atrações deverão ser exclusivamente em música erudita e/ou instrumental, conforme a redação do referido Artigo. (- 2. Para a prestação de contas o proponente deverá apresentar todo material de mídia e de divulgação, onde será verificada a participação dos artistas e/ou atrações exclusivamente no enquadramento sugerido. 3. Informo ainda que o fiel cumprimento do projeto em conformidade com o enquadramento recebido é de inteira responsabilidade do proponente, conforme proposto em seu pedido (...)"**. **Qualquer alegação do proponente, informando o desconhecimento da decisão do MinC é impertinente. Fundamentar seu recurso argumentando que não solicitou alteração de enquadramento é no mínimo indevido (...)**

Mediante ao exposto esclarecemos que não houve erro na comunicação ao proponente a respeito da análise do resultado de seu pedido, a saber:

Na fl. 192 consta o documento de comunicado ao proponente (Comunicado de Alteração do enquadramento) informando-o sobre o resultado da análise de seu projeto.

Se por um lado o documento constante à fl. 185 se tratava de um parecer complementar, trazendo à luz o enquadramento do projeto e - ainda que não tenha havido a devida comunicação ao proponente - a respeito dessa decisão, reitera-se então, que o proponente, ainda não tivesse a confirmação - por parte do MinC - a respeito da decisão de enquadramento de seu projeto no Art. 18, estava em vigência a decisão anterior para o enquadramento no artigo 26, pois o parecer (o anterior) se tratava tão somente de alterações orçamentárias e não de enquadramento. Sendo assim, ainda que o proponente não tenha recebido a comunicação do MinC a respeito desse parecer constante à fl. 185, não há prejuízo em virtude dessa não comunicação, pois a decisão vigente de enquadramento era pelo artigo 26.

(...)

EM TEMPO 01: ressalta-se que não resta dúvida de nossa parte que o projeto fora executado. O que se está em avaliação é a existência de despesas impertinentes e a execução do projeto com perfil indevido com o enquadramento recebido. No que diz respeito aos argumentos do proponente para as despesas indevidas, não encontramos amparo legal para sua extensa maioria. A exceção do item relativo a despesa relativa a telefone, recomenda-se o indeferimento de seu recurso no que se diz respeito as despesas consideradas irregulares, recomendando recolhimento de seus valores ao FNC.

EM TEMPO 02: com relação a execução do projeto com enquadramento diferente daquele aprovado pelo Ministério da Cultura, temos a informar que mantemos a decisão anterior. **A exclusão das despesas relativas aos cachês de bandas e artistas que não se enquadravam na alínea específica para artigo 18 (música**

erudita ou instrumental) da Lei 8.313/91, não é critério para seu projeto se remodelar ao enquadramento no artigo 18. Para que tal alteração contemplasse o referido artigo (ainda que com recursos de outras fontes para execução desses cachês), todas as atrações obrigatoriamente deveriam ser no artigo 18, qual seja de música instrumental ou erudita. A Feira da Música não é uma feira voltada para a música erudita ou instrumental para que possa receber o enquadramento da Lei 8.313/91 no artigo 18. A programação apresentada não atende a esta especificidade, o que foi amplamente orientado ao proponente nos pareceres anteriores. O próprio proponente reitera nossa afirmação quando em seu recurso informa que os recursos financeiros provenientes do FNC foi um "complemento" do projeto, deixando claro que o FNC não representava o projeto como num todo. Sendo assim, não tornava um critério para reenquadrar o projeto no artigo 18. Se o FNC era (com o foi) um complemento, faltou ao proponente a devida gestão em como executar seu projeto com a outra parte que representava o Incentivo Fiscal. Todos os pareceres emitidos fizeram menção a exclusividade de sua programação ser executada obrigatoriamente em música erudita ou instrumental. Retirar os cachês da planilha orçamentária (como feito pelo proponente), para se obter o enquadramento no artigo 18, sem preservar a característica do projeto (programação, perfil, objeto) em música erudita ou instrumental é um artifício equivocado para fins de aplicação da Lei vigente. Quando emitimos o parecer relativo ao reenquadramento do projeto no artigo 18, não faria sentido o proponente tomar conhecimento APENAS desse enquadramento e desconhecer as restrições para o mesmo se elas estavam contidas no mesmo documento, qual seja o parecer técnico (...)"

25. Todavia, quando da análise do pedido de reconsideração, recebido como revisão, a área técnica emite posicionamento contraditório (fls. 3019/3022 e 3039/3040 - Vol. XVI) ao se fundamentar na previsão do artigo 7.º da Instrução Normativa n.º 05, de 2017, para considerar superada a irregularidade quanto ao enquadramento, que inovou ao estabelecer que eventos que contemplem ações previstas concomitantemente no artigo 18 e 26 da Lei 8.313/91 serão enquadrados no dispositivo que representar o produto principal do projeto. Vejamos:

"(...) Conforme parecer técnico às fls. 185 e Despacho n.º 3.669/2009-CGAA/DIC/SEFIC/MINC, fls. 188-190, podemos afirmar que não há consideração de dolo ao projeto, ao proponente e nem ao erário, pois as atrações participantes do projeto, foram todas contratadas e pagas, salientamos, com recursos originários de outras fontes de financiamento que não o Incentivo Fiscal Federal. **De forma que não se caracteriza descumprimento de execução do projeto no artigo 18 da Lei 8.313/91, a partir dos seguintes critérios:**

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", "feira" de(a) música que fomente 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 nº 8.313, 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 de financiamento 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 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. (...)

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. 2157-2158, de 15/02/2013. Portanto, podemos considerar, sob melhor juízo dessa Advocacia Geral da União, ausência de danos ao erário.

CONCLUSÃO: mediante ao exposto, **consideramos superadas as questões relativas as alegações de um possível desvio de execução do projeto, no que diz respeito ao enquadramento recebido, visto que o objeto foi integralmente cumprido. Ressaltando, no entanto, que as despesas consideradas indevidas, informadas no parecer anterior de 17/03/2017, fls. 2962- 2968, permanecem INDEFERIDAS, pois não encontramos meios legais para modificar a decisão anterior.** Por fim, com relação ao exposto pela AGU "(...) Por derradeiro, após a apresentação pelo proponente de suas razões, que a área técnica avalie a sua pertinência ou não antes do reenvio dos autos a este órgão da Advocacia-Geral da União (...)". Informamos que encontramos pertinência em 01 (um) ponto apresentando pelo proponente, em que o mesmo discorre sobre outros projetos de mesmo formato, enquadrados no Art. 18 da Lei 8.313/91. Analogicamente, lançamos mão do histórico de aprovação ocorrido no âmbito da CNIC-SEFIC-MINC, amparado por instrumentos Legais e Infralegais,

podemos considerar o projeto enquadrado e executado no Art. 18 da Lei 8.313/91, repetimos, sem prejuízo do objeto. Reiterando ao proponente que as decisões constantes neste parecer técnico, se limitam a execução do recurso referente ao Incentivo Fiscal Federal e, que a análise das ações realizadas por meio do convênio assinado com o MinC, terão manifestação própria em outro momento. (...)"

26. Nesse toada, impõe trazer a lume o artigo 7.º das Instruções Normativas n.º 5/2017 e 2/2019 que tratam do enquadramento do projeto que contemplar segmentos previstos em ambos os dispositivos 18 e 26 da Lei n.º 8.313/91. Vejamos:

IN n.º 5/2017

Art. 7º O projeto que simultaneamente contenha ações contempladas pelos artigos 18 e 26 da Lei nº 8.313, de 1991, **será enquadrado em apenas um dos dispositivos, de acordo com o produto principal do projeto, nos termos do Anexo IV.**

(...)

Art. 24. Após o exame de admissibilidade, a proposta será enquadrada nos arts. 18 ou 26 da Lei nº 8.313, de 1991, de acordo com o segmento definido no Anexo IV.

(...)

ANEXO IV

SEGMENTOS CULTURAIS ENQUADRADOS NO ART. 18, § 3º, DA LEI Nº 8.313, DE 1991.

OS INCENTIVADORES DE PROJETOS QUE SE ENQUADREM NA LISTAGEM DESTES ANEXOS FARÃO JUS AO BENEFÍCIO DE QUE TRATA O § 1º DO ART. 18 DA LEI Nº 8.313, DE 1991. PARA OS DEMAIS PROJETOS, ENQUADRADOS NO ART. 25. DA LEI, OS INCENTIVADORES FARÃO JUS AO BENEFÍCIO DO ART. 26.

(...)

III – MÚSICA

a) erudita; (art. 18, § 3º, alínea c)

b) instrumental; (art. 18, § 3º, alínea c)

c) canto coral; e (art. 18, § 3º, alínea c)

d) ações de capacitação e treinamento de pessoal; (art. 18, § 3º, alínea c)

IN n.º 2/2019

Art. 7º O projeto que simultaneamente contenha ações contempladas pelos artigos 18 e 26 da Lei nº 8.313, de 1991, **será enquadrado em apenas um dos dispositivos, de acordo com o produto principal do projeto, nos termos do Anexo IV.**

(...)

Art. 23. As propostas culturais apresentadas no Salic passarão por análise de admissibilidade, composta pelas seguintes etapas:

I - exame preliminar de admissibilidade da proposta, sendo arquivada pelo Ministério da Cidadania a proposta que:

a) contrarie qualquer regulamentação relativa ao uso do incentivo fiscal;

- b) tenha objeto e cronograma similar a proposta ou projeto ativo do mesmo proponente; e
- c) apresente as mesmas características que levaram ao indeferimento de proposta ou projetos similares apresentados nos últimos 12 (doze) meses, ainda que por proponente diverso.

II - análise das informações da proposta cultural, abrangendo a verificação:

a) da definição do enquadramento do projeto, segundo o Anexo IV; e

(...)

ANEXO IV

SEGMENTOS CULTURAIS ENQUADRADOS NO ART. 18, § 3º, DA LEI Nº 8.313, DE 1991.

(...)

III - MÚSICA

- a) **erudita; (art. 18, § 3º, alínea c)**
- b) **instrumental; (art. 18, § 3º, alínea c)**
- c) **canto coral; e (art. 18, § 3º, alínea c)**
- d) **ações de capacitação e treinamento de pessoal; (art. 18, § 3º, alínea c)**

27. Vê-se, portanto, que a norma em questão tem o objetivo de alinhar a classificação de projetos que contemplem segmentos previstos tanto no artigo 18 quanto no artigo 26 da Lei 8.313/91, trazendo como baliza para o enquadramento **o produto principal do projeto.**

28. Nesse contexto, verifica-se que o projeto em cotejo, ainda que tenha contemplado a apresentação da Orquestra Sinfônica do Recife, tem como seu produto principal a apresentação diversificada da música brasileira, não se enquadrando em nenhuma das alíneas do item III do anexo IV da Instrução Normativa n.º 5/2017 ou 2/2019.

29. Quer com isso salientar que apesar da inovação normativa a realidade dos autos não converge em benefício da proponente, eis que o produto principal do projeto em cotejo não corresponde às hipóteses de enquadramento no artigo 18 da Lei 8.313/91. Logo, não é possível corroborar o posicionamento da área técnica acostado às fls. 3019/3022 e 3039/3040, sem que se fira o ordenamento jurídico em vigor.

30. Ademais, impõe salientar que o posicionamento declinado pela área técnica no sentido de defender a aplicação do artigo 18 em projetos destinados a apresentações artísticas de música popular cantada simplesmente por fomentar a cadeia produtiva da música, não merece prosperar, pois além de vago não reflete a melhor doutrina, eis que o artigo 26 também tem o condão de fomentar a cadeia produtiva da música.

III. CONCLUSÃO.

31. Ante o exposto, opina-se no sentido de que o requerimento apresentado pela entidade proponente seja conhecido como pedido de revisão e, no mérito, seja-lhe negado provimento para se manter a reprovação da vertente prestação de contas e se providencie o ressarcimento ao Erário.

É o parecer.

À consideração do Assessor de Assuntos Culturais.

Brasília, 24 de julho de 2019.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL
Coordenadora-Geral de Assuntos Culturais Substituta

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

Notas

1. [^] *CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012. p. 1274/1275.*
2. [^] *CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2008, v. 1, 2, p. 870.*
3. [^] *FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 293.*
4. [^] *CRUZ, José Raimundo Gomes da. O controle jurisdicional do processo disciplinar. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 316-318.*
5. [^] *BONFIM, Alberto. O processo administrativo. 7. ed. re. atual. e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963. p. 112.*
6. [^] *CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal: Comentários à Lei 9.784 de 29.01.1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 303-304.*

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE JANDIROBA TELLEZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 286117753 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 26-07-2019 15:04. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
