



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. 00747/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

Ç

**NUP: 01400.008294/2012-10**

**INTERESSADOS: GABINETE DA SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA**

**ASSUNTOS: PRESTAÇÃO DE CONTAS. MECENATO. RECURSO ADMINISTRATIVO.**

EMENTA: Mecenato. Projeto "Mostra Internacional de Rock Progressivo" - Pronac n.º 1220-05. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Improvimento. Ratificação da reprovação da prestação de contas. Assunto de ordem eminentemente técnica/financeira. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. Ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania, com as cautelas de estilo.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de pedido de análise e manifestação advindo da Secretaria Especial da Cultura, nos termos do Despacho n.º 78/2019/SECULT/GAB, em atenção ao recurso administrativo interposto pelo proponente Brasil Festeiro Produções Ltda, acostado às fls. 746/747, já devidamente analisado pela SEFIC por meio do Despacho n.º 0851916/2019, com vistas a subsidiar decisão final definitiva a ser proferida pelo Exmo. Ministro de Estado da Cidadania.

2. O projeto cultural ora analisado teve suas contas reprovadas por meio de decisão do Sr. Secretário de Incentivo à Cultura, veiculada pela Portaria n.º 108, de 15 de fevereiro de 2019, publicada no Diário Oficial da União aos 19 de fevereiro de 2019, como se depreende das fls. 736/737.

3. Os fundamentos adotados para a reprovação das contas da recorrente restaram veiculados na Nota Técnica n.º 008/2019-COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/Minc, constante às fls. 732/734, devidamente acolhidos pelo Laudo Final sobre a Prestação de Contas n.º 009/2019 - CGARE/DFIND/SEFIC/MinC, encartado à fl. 735, concluindo que a proponente violara as medidas de democratização do acesso ao produto cultural que lhe fora autorizado, e por conseguinte, não realizara o objeto do projeto cultural respectivo, na forma em que devidamente avençado perante o então Ministério da Cultura, ou tampouco atingira seus objetivos e finalidades.

4. Irresignada, a proponente interpôs o recurso administrativo acostado às fls. 746/747, aduzindo as razões e juntando os documentos que considerou suficientes à infirmar as irregularidades apontadas pela área técnica desta pasta, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

5. A SEFIC apreciou o objeto da pretensão recursal manejada pela recorrente, opinando ao fim por seu integral improvimento, com a ratificação da reprovação de sua prestação de contas, como se depreende do Despacho n.º 0851916/2019.

6. É bastante o relatório. Passo a opinar.

**2. ANÁLISE.**

7. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, órgão consultivo de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cidadania, nos termos do art. 11 da Lei Complementar n.º 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática de atos administrativos porventura revestidos de menor grau grau de vinculação normativa, a cujo respeito o administrador público poderá eleger, no âmbito de discricionariedade sempre regrada, a conduta a ser praticada com maior liberdade decisória, sempre de forma fundamentada.

8. Tampouco cabe a este órgão consultivo da AGU pretender se arvorar em substituir a atuação privativamente cometida ao gestor público no exame de questões de cunho eminentemente técnicos, sejam elas de natureza administrativa ou financeira.

9. Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações aqui estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, que poderá, sempre de forma justificada, adotar entendimento diverso daquele ora exarado por este órgão consultivo da AGU.

10. Compulsando-se os autos ora postos sob apreço, verifica-se que a Secretaria Especial da

Cultura, por meio do Despacho n.º 0851916/2019, analisou de forma bastante e fundamentada a situação ocorrida nos autos, opinando ao fim pela manutenção da decisão que determinara a reprovação integral das contas do recorrente, cujos excertos mais relevantes para a adequada compreensão do tema passo a transcrever, senão vejamos:

" 3. O projeto tinha como proposta cultural realizar oito noites de festival (sempre de quinta-feira a domingo) com a participação de 14 bandas nacionais e internacionais. As apresentações seriam realizadas na Praça dos Correios (RJ) - no mês de janeiro de 2013 - a preços populares de R\$ 6,00 e R\$ 3,00 (valores normal e promocional, respectivamente).

4. Como medida de democratização, previu-se: **(i) distribuição de 500 ingressos gratuitos a escolas da redondeza do evento para alunos do ensino médio; (ii) captação de imagens dos espetáculos para veiculação nas redes públicas de televisão; (iii) livre acesso à passagem de som das bandas; (iv) agendamento e parceria com a Associação dos Moradores do Complexo da Maré Zona Norte do Rio de Janeiro - Favela Nova Holanda, bate-papo com os músicos disponíveis.**

5. Foram encontradas diversas irregularidades na prestação de contas do projeto. Entretanto, o motivo precípua que levou à conclusão pelo descumprimento do objeto foi o não cumprimento das medidas de democratização do acesso. Conforme descrito na Nota Técnica n.º 008/2019 - COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/MinC, **o proponente realizou apenas oito das 14 apresentações pactuadas, mesmo tendo captado 89,91% do valor aprovado mediante patrocínio do Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB). Proporcionalmente, no intuito de manter o equilíbrio entre o valor captado e aquele aplicado no produto cultural do projeto, o proponente deveria realizar minimamente 11 apresentações musicais de diferentes bandas nacionais e internacionais.**

6. A justificativa apresentada para a realização de apresentações em número inferior ao aprovado foi que o patrocinador solicitou a apresentação de Carl Palmer (UK) e Premiata Forneria Marconi (Itália) e, com a taxa do dólar em alta, optou-se por oito bandas mais representativas para impactar o projeto.

**7. Outra irregularidade apontada na Nota Técnica n.º 008/2019, refere-se aos valores praticados na venda dos ingressos. Os ingressos foram vendidos a R\$ 10,00 e R\$ 5,00, quando na proposta aprovada os valores eram de R\$ 6,00 e R\$ 3,00.** O proponente esclarece que este era o valor praticado pelo CCBB, e que não podiam contestar este valor, visto que, conforme art. 64, § 1º da IN n.º 01/2013, qualquer mudança no projeto só é permitida com a liberação dos 20% da captação de recursos, e isto só ocorreu no dia 17 de janeiro, data do início do projeto, com a primeira apresentação ocorrendo neste dia.

**8. Com relação às medidas de democratização, motivo principal que ensejou à conclusão pelo descumprimento do objeto, verificou-se que não houve distribuição gratuita de ingressos para alunos da rede pública de ensino.** A justificativa apresentada para o descumprimento da medida foi porque o festival ocorreu em janeiro, período de férias escolares. Acrescenta que, como forma de compensação do Plano de Distribuição, disponibilizou um telão para o público que não obteve acesso às apresentações.

**9. Quanto às demais medidas de democratização previstas, verificou-se que também não foram realizadas. Mesmo após diligência, o proponente não apresentou as razões da não realização destas medidas.**

10. Diante do exposto, o projeto foi reprovado conforme Laudo Final sobre a Prestação de Contas n.º 009/2019 - CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC (fl. 735) e publicado no D.O.U. de 19 de fevereiro de 2019 por meio da Portaria n.º 108, de 15 de fevereiro de 2019. O proponente interpôs recurso administrativo em 12/03/2019 (fls. 746-748) contestando a decisão de reprovação do projeto.

11. As justificativas e argumentos apresentados na fase recursal em nada diferem daqueles expostos em resposta de diligência, durante a análise da prestação de contas. Entretanto, verificou-se que não consta dos autos os borderôs de todas as apresentações que teriam sido realizadas pelo projeto. O único borderô enviado até então, foi do dia

1º/02/2014, da banda *Premiata Forneria Marconi*. Essa constatação ensejou o envio do Ofício nº 018/2019 - COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/MinC (fl. 750), solicitando os demais borderôs.

12. Em correspondência datada de 18/03/2019 (fls. 754-767), o proponente envia os borderôs das apresentações dos dias 17/01/2014 (*Quaterna Requiem*), 18/01/2019 (*Carl Palme*), 19/01/2014 (*Tempus Fugit*), 24/01/2014 (*Diaeto*), 25/01/2014 (*Violeta de Outono*), e 31/01/2014 (*Terreno Baldio*). Não foi enviado o borderô da apresentação do dia 26/01/2014, da banda *Calix*. Ao analisá-los, verifica-se que a quantidade de ingressos vendidos nas 7 apresentações foi de 4.264 e os preços variaram entre R\$ 5,00 e R\$ 10,00. A quantidade total de cortesias, também para as 7 apresentações, foi de 468. A arrecadação total foi de R\$ 30.575,00.

**13. Importante destacar que no projeto aprovado, dos 6.060 ingressos que seriam produzidos, foi prevista a distribuição de 1.200 gratuidades, ou seja, 19,8% do total, entre patrocinadores (500), divulgação (200) e população de baixa renda (500). Embora conste nos borderôs 468 cortesias, estas não foram destinadas aos beneficiários discriminados na proposta cultural aprovada - alunos da rede pública de ensino.** Conforme explicado pelo proponente, tanto durante a análise da prestação de contas quanto na fase recursal, os ingressos não foram distribuídos nas escolas por estarem em período de férias. Ademais, à fl. 95, detalha que a distribuição foi realizada na seguinte proporção, considerando a lotação do espaço para 800 pessoas: cortesia CCBB - 80 ingressos; cortesia produção - 80 ingressos; venda antecipada - 560 ingressos; e venda no dia - 80 ingressos.

14. À fl. 95/verso, o proponente detalha a seguinte distribuição de ingressos do dia 1º/02/2014: cortesia CCBB - 74 ingressos; cortesia produção - 32 ingressos; venda inteira (R\$ 10,00) - 444 ingressos; e venda meia (R\$ 5,00) - 250 ingressos. **Diante deste cenário, ainda que os borderôs não discriminem os destinatários das cortesias, pode-se inferir, pelas informações apresentadas pela proponente, que não houve distribuição para beneficiários (população baixa renda).** Assim, conclui-se que: (i) as 468 cortesias, presentes nos borderôs, foram distribuídas entre o patrocinador e a própria produção; (ii) não houve distribuição para o público previsto nas medidas de democratização ou equivalente; (iii) a quantidade de ingressos gratuitos (cortesias) equivale a apenas 9,8% do total de ingressos produzidos para as 7 apresentações, o que é muito inferior aos 19,8% previstos inicialmente como gratuidade; (iv) 90% dos ingressos foram vendidos.

**15. Neste contexto, é inequívoco que o projeto descumpriu as medidas de democratização do acesso. Ainda que as escolas estivessem em período de férias, é dever do proponente assegurar o cumprimento das medidas de democratização do acesso, garantindo a distribuição dos ingressos a público beneficiário equivalente, conforme previsto no art. 30, II, da IN nº 01, de 24 de junho de 2013, vigente à época de realização do projeto:**

*Art. 30. Além das medidas descritas nos artigos anteriores, o proponente deverá prever a adoção de, pelo menos, uma das seguintes medidas de democratização de acesso às atividades, aos produtos, serviços e bens culturais:*

*II - doar, no mínimo, vinte por cento dos produtos materiais resultantes da execução do projeto a escolas públicas, bibliotecas, museus ou equipamentos culturais de acesso franqueado ao público, devidamente identificados, sem prejuízo do disposto no art. 44 do Decreto nº 5.761, de 2006.*

16. Assim, considerando que houve descumprimento das medidas de democratização do acesso, à luz da legislação em vigor, entende-se que a **decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser mantida**. Com isso, o **recurso** formulado pela representação da instituição proponente deverá ser **indeferido**."

11. Da referida manifestação se extrai que as razões e documentos apresentados pelo recorrente na presente sede recursal não se mostraram capazes de sanear as irregularidades apuradas, ensejando a necessidade de ratificação da decisão que determinara a reprovação integral de suas contas.

12. Com efeito, a prestação de contas de todo e qualquer projeto cultural deverá levar em conta a análise de seu aspecto técnico, que verificará a efetiva realização do objeto do projeto cultural autorizado, nos moldes em que avençado perante o Estado, e o atingimento de suas respectivas finalidades, além de seu aspecto financeiro, quando se realizará o cotejo de todas as despesas eventualmente realizadas pela proponente com os respectivos comprovantes fiscais por ela apresentados.

13. As conclusões veiculadas na Nota Técnica n.º 008/2019-

COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/SECULT-Minc, constante às fls. 732/734, corroboradas pelas recomendações veiculadas na análise do recurso administrativo interposto pela recorrente, exaradas pela SEFIC no Despacho n.º 0851916/2019, recomendaram a reprovação integral das contas da recorrente em decorrência da violação das medidas de democratização do acesso ao público, que teriam culminado na não realização do objeto do projeto cultural autorizado, nos moldes em que avençado perante o então Ministério da Cultura, além do não atingimento de suas respectivas finalidades.

14. Registre-se que a eventual conclusão de não realização do projeto cultural autorizado se reveste de idoneidade jurídica suficiente à demonstrar o incontestável dano ao erário, visto que os valores captados pela proponente com base na lei de incentivo à cultura não decorrem de mero empréstimo de capital privado, consubstanciando-se em dinheiro público, resultante de renúncia fiscal levada à efeito com o escopo de concretizar as políticas públicas veiculadas na Lei n.º 8.313/91, traduzidas na possibilidade de generosos descontos de parte dos valores captados no imposto de renda dos respectivos doadores/incentivadores.

15. Se o projeto cultural não viera a ser efetivamente realizado pela proponente, nos moldes em que autorizado, e suas finalidades atingidas, resta de todo incontestável o dano ao erário, na medida em que não apenas a proponente captara recursos públicos com fundamento em autorização estatal sem realizar a contra-partida à qual se encontrava obrigada, deixando de oferecer ao público destinatário o respectivo produto cultural que legitimaria a obtenção dos valores por ela percebidos, como ainda permitiria aos respectivos incentivadores/doadores a obtenção de injustificado desconto em seus respectivos impostos de renda, pelos valores por eles doados/incentivados, que em verdade jamais serviram à realização do produto cultural autorizado, o que configuraria irrecusável hipótese de enriquecimento ilícito.

16. No caso dos autos, a prestação de contas da ora recorrente restara reprovada em 02 (duas) análises técnicas distintas realizadas ao longo da instrução do presente feito, veiculadas por meio do Parecer de Avaliação Técnica Quanto à Execução do Objeto e dos Objetivos do Projeto n.º. 124/2015 -COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC, de 27 de abril de 2015, constante às fls. 644/648 e da Nota Técnica n.º 008/2019-COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/SECULT-Minc, de 30 de janeiro de 2019, acostada às fls. 732/734.

17. As razões que justificaram a recomendação da reprovação da prestação de contas da ora recorrente adotaram como fundamento a violação de todas as medidas de democratização de acesso do projeto cultural que lhe fora autorizado.

18. Compulsando-se o recurso administrativo interposto, observa-se que o recorrente não manejava pretensão recursal minimamente capaz de infirmar as razões que ensejaram a reprovação de suas contas, permanecendo inalteradas as conclusões que determinaram sua respectiva reprovação, traduzidas na constatação de que o objeto do projeto cultural que lhe fora autorizado não teria sido efetivamente realizado, nos moldes em que deferido, ante o não cumprimento de todas as medidas de democratização do acesso ao produto cultural autorizado a qual se encontrava desde sempre obrigada.

19. Gize-se que recaía sobre o ora recorrente o inafastável ônus processual de demonstrar, no recurso administrativo já por ele validamente manejado na presente sede, que jamais teria violado as medidas de democratização do acesso ao produto cultural que lhe fora deferido.

20. Nada obstante, compulsando-se o objeto da pretensão recursal ora analisada, infere-se que o recorrente descumprira nada menos que todas as medidas de democratização do acesso ao produto cultural que lhe fora autorizado, justificando o referido descumprimento em supostas exigências formuladas pelo respectivo patrocinador do evento.

21. Com efeito, de acordo com a SEFIC, as medidas de democratização de acesso ao projeto cultural autorizado, a cujo respeito o proponente se encontrava desde sempre obrigado, são as que seguem:

(i) distribuição de 500 ingressos gratuitos a escolas da redondeza do evento para alunos do ensino médio;

(ii) captação de imagens dos espetáculos para veiculação nas redes públicas de televisão;

(iii) livre acesso à passagem de som das bandas;

(iv) agendamento e parceria com a Associação dos Moradores do Complexo da Maré Zona Norte do Rio de Janeiro – Favela Nova Holanda, bate-papo com os músicos disponíveis.

22. No que concerne à obrigação de distribuição gratuita de 500 (quinhentos) ingressos à escolas da redondeza o recorrente reconhece, expressamente, não ter promovido a distribuição de qualquer ingresso sequer, alegando que o projeto cultural por ele realizado teria sido apresentado apenas quando não havia nenhuma escola aberta para contato e cumprimento da medida de democratização respectiva.

23. Como justificativa para tanto, aduz que, embora houvesse se comprometido perante o

então Ministério da Cultura à realizar os eventos culturais dentro do período escolar, de quinta à domingo, teria modificado, unilateralmente, as datas das respectivas apresentações à pedido do patrocinador, para que fossem realizadas fora do período escolar, entre os dias de sexta feira à domingo, o que teria impossibilitado a distribuição gratuita dos 500 (quinhentos) ingressos a qual se obrigara.

24. De meridiana clareza a constatação de que não apenas o descumprimento da medida de democratização de acesso se mostra patente, tendo sido expressamente confessado pela proponente em sede recursal, como a justificativa por ela apresentada não merece qualquer guarida, posto que se encontrava obrigada perante o então Ministério da Cultura a realizar o projeto cultural nos moldes originariamente avençados, não podendo modificá-los unilateralmente, de modo a frustrar por completo a mais importante das medidas de democratização de acesso ao produto cultural respectivo, para atender pedido formulado pelo seu respectivo patrocinador.

25. Registre-se, desde já, que nenhum pedido eventualmente formulado por patrocinadores poderá jamais violar o programa normativo aplicável à espécie ou tampouco frustrar quaisquer dos objetivos, finalidades, medidas de democratização de acesso, planos de distribuição, medidas de acessibilidade dentre outros compromissos assumidos por proponentes que porventura titularizem projetos culturais autorizados pelo Estado com fundamentos nos benefícios fiscais decorrentes das políticas públicas veiculadas na lei de incentivo à cultura, sob pena da incontornável reprovação das contas das proponentes que os tenham indevidamente atendidos.

26. Ao deixar de comprovar que teria efetivamente realizado a distribuição gratuita dos 500 (quinhentos) ingressos a que se comprometera, ao segmento social representado pelos alunos de escolas previamente avençados pelo então Ministério da Cultura, a recorrente violara as medidas de democratização de acesso ao produto cultural por ela própria propostas e descumprira ainda o próprio objeto do projeto cultural a ela autorizado, visto que seus destinatários jamais chegaram a efetivamente fruí-los, na medida e proporção originalmente pactuados perante o Estado.

27. Não bastasse isso, restou ainda apurado que o proponente teria comercializado os ingressos do projeto cultural que lhe fora autorizado em valores muito superiores àqueles efetivamente avençados perante o extinto Ministério da Cultura, praticando os preços de R\$ 10,00 (dez reais) e R\$ 5,00 (cinco reais), em detrimento dos valores originalmente autorizados, de R\$ 6,00 (seis) e R\$ 3,00 (três reais).

28. O tema referente ao aumento unilateral do preço de ingressos do projeto cultural autorizado, levado à efeito pela proponente sem qualquer ciência ou autorização prévia do Estado, em manifesto desacordo com os valores originalmente pactuados perante o então Ministério da Cultura, já restara devidamente enfrentado por esta Consultoria Jurídica em caso análogo.

29. Salvaguardados os contornos próprios que informam a hipótese ora apresentada como paradigma, o tema proposto restou devidamente analisado no PARECER 1.217/2011-CONJUR MINC/CGU/AGU, do qual podem ser extraídos os respectivos excertos, para que passem a fazer parte integrante do presente opinativo, senão vejamos:

""8. Com relação aos preços de ingressos praticados pelo proponente no projeto ora em exame, verifica-se que efetivamente houve desrespeito aos parâmetros do projeto aprovado pelo Ministério da Cultura.

9. Não traz proveito a alegação de que a média dos preços dos ingressos ficou entre as faixas de preços estabelecidas no plano de distribuição. Primeiro, porque esta média não foi atingida, pois equivale a R\$ 50,00, resultante da média aritmética entre 45.000 ingressos a R\$ 70,00 e 45.000 ingressos a R\$ 30,00. Em segundo lugar, porque o plano de distribuição do projeto aprovado pelo Ministério (fls. 06-07) não estabelece uma "faixa de preços" propriamente dita, sendo bastante claro em fixá-los em 70,00 e 30,00 reais, nada dispondo sobre possibilidade de cobrança de outros valores, tampouco em média de preços. Não há fundamento jurídico, portanto, para acatar a alegação de que a prática de mercado exige a fixação de vários preços diferenciados conforme os assentos no teatro e que o sistema Salic Web é que estaria inadequado a esta prática de que o proponente fez uso.

Embora a Instrução Normativa nº 1/2010/MinC não estabeleça parâmetros para a fixação dos preços de ingressos de espetáculos financiados pelo mecanismo de incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991, é certo que o sistema informatizado do ministério não admite a apresentação de projetos com diferentes faixas de preços, o que leva a supor que, ao menos a priori, projetos nestes termos não são admitidos pelo Ministério da Cultura, a menos que o proponente formule requerimento específico solicitando algum tipo de excepcionalidade. Se o projeto foi apresentado e aprovado com 37,5% de ingressos a R\$ 30,00, 37,5% de ingressos a R\$ 70,00 e 25% de ingressos gratuitos, decerto ficou o proponente vinculado a esta proposta, não lhe sendo possível alterar estes parâmetros por conta própria, sem autorização da SEFIC (ouvida a CNIC), órgão responsável pela aprovação, a quem compete, em última análise, determinar se há ou não respeito ao princípio da democratização de acesso.

É o que se infere do parágrafo único do art. 35 e do parágrafo único do art. 38 da IN nº 1/2010/MinC, bem como do art. 19 da Lei nº 8.313/1991 e do art. 35 do Decreto nº

**5.761/2006. Em síntese, não pode haver qualquer alteração unilateral nas condições iniciais de um projeto formalmente aprovado, sob pena de ver-se descumprida a obrigação nele contida em relação à outra parte.**

Por este mesmo raciocínio, não há como acatar a alegação de que a escolha do preço do ingresso fica a critério do espectador, e que os preços de R\$ 150,00 não deixaram de contribuir para a democratização de acesso uma vez que objetivavam "atrair a maior quantidade de público possível, sendo oferecidos ingressos para todos os bolsos". Afinal, o fato é que, em média, o espectador pagou mais caro do que deveria pagar conforme o projeto originalmente aprovado, caracterizando prejuízo à democratização do acesso. Além disso, não é possível alegar que houve a distribuição de ingressos gratuitos como compensação pelos ingressos cujos preços exorbitaram os R\$ 70,00, pois os ingressos gratuitos também fazem parte do plano de distribuição como uma categoria à parte, totalizando 30.000 unidades. Não consta dos autos que este número tenha sido extrapolado, para que pudesse ser utilizado como forma de compensação. Conforme registrado às fls. 361-v, até o momento houve a distribuição gratuita de 25.523 ingressos. Ademais, registre-se que qualquer compensação desta natureza que venha a se realizar, embora possa regularizar a situação financeira do projeto, ainda assim não afastaria o prejuízo à democratização de acesso, uma vez que boa parte dos espetáculos ficou elitizada devido aos altos preços dos ingressos, o que redundaria em parecer técnico desfavorável.

**Isto posto, conclui-se que não há como acatar as alegações do proponente em defesa da cobrança de ingressos acima dos valores estipulados no plano de distribuição do projeto. Além de comprometer a democratização do acesso aos produtos culturais do projeto, tal prática importa locupletamento do proponente às custas da União, que custeou a integralidade do projeto, com perspectiva de remuneração do proponente dentro de um parâmetro de preços que foi posteriormente desvirtuado sem qualquer tipo de consulta ao Ministério da Cultura. Há, no caso elementos suficientes para recomendar a reprovação das contas do projeto (tendo em vista a existência de inconsistências financeiras e não apenas técnicas), independentemente dos espetáculos que ainda estejam por ser executados** (grifei)."

30. Não obstante o Parecer 1.217/2011 tenha sido exarado em momento anterior à vigência da IN n.º 01/2012, vigente à época em que a proponente postulada autorização para executar o projeto cultural ora analisado, bem como da IN n.º 01/2013, em vigor quando da apresentação de sua respectiva prestação de contas, mister asseverar que estes atos administrativos normativos editados posteriormente renovaram o mesmo disciplinamento jurídico dispensado à hipótese entelada, senão vejamos:

**IN n. 01/2013**

Art. 47. A Portaria de Autorização para Captação de Recursos Incentivados conterà, pelo menos:

**§ 1º O projeto aprovado em portaria vincula as partes, não sendo cabível a alteração unilateral de seus termos e condições por parte do proponente ou do Ministério da Cultura** (grifei).

31. No caso dos autos, o significativo aumento do preço dos ingressos, levado à termo unilateralmente pelo recorrente sem qualquer ciência ou muito menos aprovação prévia do extinto Ministério da Cultura, não apenas importou em alteração unilateral do projeto cultural aprovado, como acarretou o descumprimento de medida de democratização do acesso ao público, visto que, ao invés de facilitar o alcance das pessoas ao seu conteúdo, configurou relevante oneração do produto cultural produzido, em manifesta contrariedade ao programa normativo aplicável à espécie e aos termos originalmente avençados perante o Estado.

32. De meridiana clareza a constatação de que o recorrente majorara excessivamente o preço dos ingressos comercializados, com o escopo de compensar as apresentações de bandas em quantidade inferior à originariamente avençada perante o então Ministério da Cultura, não merecendo acolhida a justificativa de que teria sido compelida a modificar as bandas que se apresentariam no evento, à pedido do patrocinador, posto que, conforme já asseverado alhures, nenhum pedido formulado por patrocinadores que porventura se incompatibilizem com o programa normativo aplicável à espécie, ou com os termos do projeto cultural avençados perante o Estado poderiam ser atendidos pela ora recorrente, sob pena de incontornável reprovação de suas contas

33. Se pretendia reduzir o número de apresentações de bandas do produto cultural autorizado e promover a respectiva compensação financeira mediante o incremento do custo dos ingressos comercializados, caberia ao recorrente levar a respectiva pretensão ao conhecimento do extinto Ministério da Cultura, para que pudesse ser avaliada eventual possibilidade da respectiva compensação de gastos, de modo a preservar a incolumidade das medidas de democratização do acesso ao público.

34. Também não merece qualquer guarida a pretensão recursal manejada pela recorrente, no

ponto em que pretende justificar a não realização das demais medidas de democratização do acesso ao produto cultural autorizado, com a instalação de telão que transmitiria imagens do evento à público não pagante, porquanto a referida ação jamais sequer constara do elenco de medidas de democratização previamente pactuadas e exigidas pelo então Ministério da Cultura, não se revestindo de legitimidade mínima para substituir as diversas outras medidas de democratização à cujo respeito livremente se obrigara, cujo atendimento jamais restara devidamente comprovado no presente feito.

35. Registre-se que não restava entregue ao livre alvedrio do ora recorrente a escolha das cláusulas avençadas perante o então Ministério da Cultura que seriam efetivamente cumpridas, como se fosse possível o rearranjo completo e unilateral do projeto cultural originariamente autorizado, mediante a adoção de medidas pretensamente compensatórias, eleitas unilateralmente pelo próprio proponente, com o escopo único de justificar o produto cultural por ele ao fim executado.

36. Como consequência do descumprimento de todas as medidas de democratização de acesso ao público, resta de todo inequívoco que a própria execução do objeto do projeto cultural autorizado, e o atingimento de suas respectivas finalidades, se mostram invariavelmente descumpridos e não atingidos, eis que, conforme já asseverado alhures, o produto cultural não encerrava mera obrigação do proponente em promover a apresentação de bandas musicais do gênero musical "rock progressivo", exigindo, de forma indissociável, a (i) distribuição de 500 ingressos gratuitos a escolas da redondeza do evento para alunos do ensino médio; (ii) captação de imagens dos espetáculos para veiculação nas redes públicas de televisão; (iii) livre acesso à passagem de som das bandas; (iv) agendamento e parceria com a Associação dos Moradores do Complexo da Maré Zona Norte do Rio de Janeiro - Favela Nova Holanda, bate-papo com os músicos disponíveis, além da comercialização dos ingressos nos valores pactuados originalmente perante o extinto Ministério da Cultura, o que jamais viera a ocorrer no caso destes autos.

37. Por derradeiro, no que diz respeito ao dever de guarda dos documentos inerentes à plena comprovação dos aspectos técnicos e financeiros do projeto cultural autorizado, mister asseverar que o entendimento consolidado no âmbito desta Consultoria Jurídica compreende que, ante a imprescritibilidade do dano ao erário, recai sobre a esfera jurídica privativa dos proponentes o irrecusável dever de resguardo de seus próprios interesses, devendo preservar incólume toda documentação suficiente à adequada prestação de suas contas enquanto pendente decisão administrativa que lhe seja potencialmente desfavorável.

## **2.1 DO PROGRAMA NORMATIVO APLICÁVEL À ESPÉCIE.**

38. Com efeito, quando da apresentação da prestação de contas do recorrente e sua respectiva análise por parte do então Ministério da Cultura, restou aplicado o programa normativo encartado no artigo 80 da IN n.º 01/2013, de 24 de junho de 2013, posto que encerrava a norma à época vigente, cujo teor passo a transcrever, senão vejamos:

### **IN n. 01/2013.**

Art. 80. O parecer de avaliação técnica abordará, no mínimo, os seguintes aspectos:

I - confirmação da apresentação dos documentos do art. 75, § 2º desta Instrução Normativa referentes à análise da execução do objeto e dos objetivos do projeto;

II - consistência das informações prestadas quanto à execução do objeto e dos objetivos do projeto;

III - comparação entre os resultados esperados e os atingidos pelo projeto cultural;

IV - avaliação de economicidade entre os custos estimados e os efetivamente realizados;

V - aferimento da repercussão do projeto junto à sociedade;

VI - cumprimento das medidas de acessibilidade e democratização do acesso, nos termos da portaria de aprovação;

VII - cumprimento do previsto no Plano Básico de Divulgação e no Plano Básico de Distribuição dos produtos resultantes; e

VIII - outros aspectos considerados relevantes pelo analista.

39. Por sua vez, no momento em que restara publicada a aprovação estatal para a realização do projeto cultural pretendido pela recorrente, veiculada no Diário Oficial da União aos 04 de junho de 2012, se encontrava em vigor a Instrução Normativa n.º 01, de 09 de fevereiro de 2012, publicada no Diário Oficial da União aos 10 de fevereiro de 2012, que assim regulamentara o tema, senão vejamos:

### **"IN n. 01/2012.**

## Seção I

### Do Acompanhamento dos Projetos Culturais e da Apresentação da Prestação de Contas

Art. 75. O parecer de avaliação técnica abordará, no mínimo, os seguintes aspectos:

I - confirmação da apresentação dos documentos do art. 71, § 2º desta Instrução Normativa referentes à análise da execução do objeto e dos objetivos do projeto;

II - consistência das informações prestadas quanto à execução do objeto e dos objetivos do projeto;

III - comparação entre os resultados esperados e os atingidos pelo projeto cultural;

IV - avaliação de economicidade entre os custos estimados e os efetivamente realizados;

V - aferimento da repercussão do projeto junto à sociedade;

VI - cumprimento das medidas de acessibilidade e democratização do acesso, nos termos da portaria de aprovação;

VII - cumprimento do previsto no Plano Básico de Divulgação e no Plano Básico de Distribuição dos produtos resultantes do projeto cultural; e

VIII - outros aspectos considerados relevantes pelo analista.

40. De meridiana clareza a constatação de que a IN n.º 01/2012 e a IN n.º 01/2013, dispensaram tratamento normativo rigorosamente idêntico ao caso versado nos presentes autos, autorizando, de forma inequívoca, a exigência de todos os meios de prova cobrados da proponente ao longo de sua prestação de contas, além da verificação do cumprimento das medidas de democratização do acesso, do plano básico de distribuição, e ainda de outros aspectos porventura tidos como relevantes pelo respectivo analista responsável pela avaliação de suas contas.

41. Ressalte-se que, ainda que o recorrente pretendesse a aplicação da IN n.º 05/2017 ou da recente IN n.º 02/2019 à sua prestação de contas, melhor sorte não o socorreria, posto que o descumprimento das medidas de democratização do acesso ao público jamais autorizaria a aprovação de sua prestação de contas, nem mesmo com ressalvas, senão vejamos:

#### IN n.º 05/2017

##### II - aprovada com ressalvas, quando houver:

a) alterações no projeto cultural, no decorrer de sua execução, sem a anuência do MinC, desde que não caracterize descumprimento do objeto;

e) alterações no Plano de Distribuição desde que não acarrete descumprimento das medidas de democratização ao acesso público e do objeto; ou

f) ocorrências de ordem financeira que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário.

#### IN n. 02/2019

##### II - aprovada com ressalvas, quando houver:

a) alterações no projeto cultural, no decorrer de sua execução, sem a anuência do Ministério da Cidadania, desde que não caracterize descumprimento do objeto;

e) alterações no Plano de Distribuição desde que não acarrete descumprimento das medidas de democratização ao acesso público e do objeto; ou

### 3. CONCLUSÃO.

42. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão consultivo de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cidadania, opina pela manutenção da decisão que determinara a reprovação das contas do recorrente, nos moldes do Despacho n.º 0851916/2019, exarado pela SEFIC, com fundamento nos itens n. 07 à 41 do presente opinativo, sugerindo o envio dos autos ao Exmo. Ministro de Estado da Cidadania, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o recurso administrativo interposto.



Este é o parecer que ora submeto à consideração superior.

**RODRIGO PICANÇO FACCI**  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008294201210 e da chave de acesso 9a9e02c6

---

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO PICANÇO FACCI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 290640034 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 24-07-2019 16:36. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



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

---

**DESPACHO n. 01145/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.008294/2012-10**

**INTERESSADOS: GABINETE DA SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo o PARECER n. 00747/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, de lavra do Ilustre Advogado da União, Sr. RODRIGO PICANÇO FACCI.

2. À consideração do Assessor de Assuntos Culturais.

Brasília, 25 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) 01400008294201210 e da chave de acesso 9a9e02c6

---

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 293056472 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 25-07-2019 15:40. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



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 nº 01153/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.008294/2012-10**

**INTERESSADOS: GABINETE DA SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. De acordo. Encaminhem-se os autos para apreciação da Senhora Consultora Jurídica Substituta.

Brasília, 26 de julho de 2019.

*(assinado eletronicamente)*

**IVAN SANTOS NUNES**  
ADVOGADO DA UNIÃO  
Gabinete da CONJUR/MC

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008294201210 e da chave de acesso 9a9e02c6

---

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 293554692 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 26-07-2019 11:40. Número de Série: 102160. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

---



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. 00836/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.008294/2012-10**

**INTERESSADOS: GABINETE DA SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

Aprovo o PARECER n. 00747/2019 /CONJUR-MC/CGU/AGU.  
Encaminhe-se os autos ao Gabinete do Ministro.

Brasília, 30 de julho 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) 01400008294201210 e da chave de acesso 9a9e02c6

---

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 295073747 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDINE LEMOS TORRES. Data e Hora: 30-07-2019 22:30. Número de Série: 102737. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

---