



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. 00784/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.039144/2011-77

INTERESSADOS: GABINETE DA SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: I - PRONAC. Incentivo fiscal. Fomento à Cultura. II - Reprovação de prestação de contas em decorrência de diversas inconsistências não justificadas. III - Interposição de recurso administrativo. IV - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela área técnica, que ratifica a reprovação por não restar comprovada a regular utilização dos recursos públicos captados.

1. Trata-se de análise das razões recursais veiculadas no recurso administrativo interposto (fls. 708/714) pelo Proponente *Associação dos Amigos da Sala Cecília Meireles*, ante a reprovação da prestação de contas do projeto cultural "Sala Cecília Meireles - Temporada de Concertos 2012", Pronac 11-12423, conforme Laudo Final da Avaliação de Resultado, (fl. 697/698).
2. O projeto, aprovado pela Portaria n.º 0749, de 20 de dezembro de 2011, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2011 (fls. 28 e32), autorizou a captação de R\$ 1.989.464,00 (um milhão, novecentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais) para a realização de 47 (quarenta e sete) concertos com solistas, duos, trios, quartetos, conjuntos e orquestras de câmara, compondo a temporada de concertos da Sala Cecília Meireles.
3. O projeto também previa a realização de um sítio de internet contendo a programação da temporada 2012, datas, horários, locais e preços dos ingressos, histórico da Associação dos Amigos da Sala Cecília Meireles, patrocínios, parceiros, textos didáticos sobre música, instrumentos e orquestras, dentre outros conteúdos.
4. Todavia, os autos demonstram a captação de apenas R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), correspondentes a 40,21% (quarenta vírgula vinte e um por cento) do montante autorizado.
5. Como medida de democratização de acesso ficou sedimentado a prática de política tarifária e de descontos da rede de teatros e espaços culturais da Secretaria de Estado de de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, bem como restou estabelecido que 20% (vinte por cento) dos programas de concerto excedentes, seriam doados a escolas da rede pública de ensino.

6. No plano de distribuição ficou assentado que os ingressos seriam vendidos a R\$ 20,00 (preço normal) e R\$ 10,00 (preço promocional). A distribuição gratuita de ingressos seria realizada nas seguintes quantidades: 3.000 para o patrocinador, 3.000 para divulgação e 6.000 para população de baixa renda (beneficiários).
7. Todavia, na prática a quantidade de concertos realizados não foi proporcional ao percentual de recursos captados alcançando pouco mais de 21% (vinte e um por cento) do total de concertos aprovados. Houve também descumprimento do plano de distribuição com relação ao preço dos ingressos e à doação prometida, mitigando a democratização do acesso. Por fim, tampouco houve a comprovação da execução do sítio eletrônico previsto.
8. Nesse contexto, o projeto teve sua prestação de contas reprovada, por meio da Portaria nº 204, de 3 de abril de 2019 (fls. 699-700), publicada no Diário Oficial da União, de 4 de abril de 2019, à luz do Laudo Final da Avaliação de Resultados.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

9. *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 foge 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.
10. Em sua defesa, o recurso administrativo justifica a realização de apenas 10 (dez) concertos à alta do dólar americano na temporada, haja vista a realização de concertos com artistas internacionais. Saliência, ainda que embora o número de concertos tenha sido menor que o previsto, a oferta de ingressos superior aos previstos na Sala Cecília Meireles. Justifica o aumento dos preços dos ingressos, entre R\$ 30,00 (trinta) reais e R\$ 480,00 (quatrocentos e oitenta) reais, na necessidade de respeitar o valor praticado usualmente no Theatro Municipal, onde os concertos foram celebrados. Saliência, ainda que o maior valor individual foi de R\$ 80,00, sendo os valores maiores que esse correspondentes a assinaturas em que o consumidor pode comprar ingressos para toda a temporada de concertos.
11. Alega, ainda, que a renda com a bilheteria não foi de R\$ 143.984,28 (cento e quarenta e três mil, novecentos e oitenta e quatro reais e vinte e oito centavos), mas R\$ 89.074,66 (oitenta e nove mil e setenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), descontado o aluguel do Theatro Municipal e do Espaço Tom Jobim, o qual foi integralmente reinvestido na realização dos concertos. No que se refere à democratização do acesso justifica a não distribuição de ingressos à população de baixa renda com o argumento de que a foi a Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro quem fez o contato para convidar as instituições e escolas a assistirem os concertos, de forma que o convite foi feito, muito embora não houvesse adesão, não tendo a proponente nenhum controle sobre a demanda desses ingressos.
12. Por fim, propõe ações compensatórias à luz do art. 54 da Instrução Normativa n.º 05/2017.
13. Acerca dos argumentos supracitados, a Coordenação de Avaliação do Objeto rebateu com maestria os argumentos tecidos na peça recursal, evidenciando não ter a proponente se justificado a regularidade do emprego dos recursos angariados. Senão vejamos:

"(...) 9. Ainda que se reconheça a relevância de se trazer artistas internacionais para se apresentarem no Brasil, não pode o projeto cultural ter sua amplitude reduzida de maneira desproporcional aos recursos captados. O projeto em análise contou com previsão orçamentária para a contratação de músicos e demais despesas necessárias para a realização dos 47 (quarenta e sete) concertos. Uma vez que a captação de recursos foi insuficiente, contando com apenas 40,21% do total autorizado, caberia ao gestor do projeto readequá-lo à nova realidade orçamentária, sem que isso implicasse em uma diminuição em seu escopo desproporcional à quantidade de recursos disponíveis para a execução da proposta cultural. Dez apresentações correspondem a pouco mais de 20% do total previsto, metade do que deveria realizar com os recursos captados.

10. A realização dos concertos em espaço de maior capacidade que o originalmente previsto, como o Theatro Municipal, ampliaria a oportunidade de a população participar dos eventos desde que fossem realizados nos moldes aprovados. Contudo, esta ampliação do acesso deve ser acompanhada de maior oferta de ingressos gratuitos e a preços populares. Realizar os concertos em espaços maiores mas vender seus ingressos a preços superiores, e não ofertar ingressos gratuitos à população de baixa renda na mesma proporção, em nada contribui para o aumento da democratização do acesso, nem mesmo amplia a oportunidade de a população mais carente participar desses eventos.

11. Ainda na fase de apresentação da proposta cultural, o proponente já estava ciente da reforma da Sala Cecília Meireles e que os concertos seriam realizados em outros espaços. Tanto que no campo "justificativa" afirma que os concertos seriam apresentados em outros espaços culturais do Rio de Janeiro, como o Theatro Municipal e a Escola de Artes Visuais do Parque Lage. Assim, uma vez que a proposta foi apresentada levando em conta que as apresentações seriam realizadas nestes espaços, não prospera o argumento levantado pelo proponente de que teria aumentado os valores dos ingressos para se ajustar aos valores praticados pelos espaços, pois já estava ciente desta alteração quando da apresentação da proposta e estipulação dos valores de ingressos.

12. Verificou-se nos borderôs que os valores dos ingressos não se limitaram a R\$ 80,00, como é apontado no recurso. No borderô do Theatro Municipal do Rio de Janeiro, à fl. 665, por exemplo, temos ingressos vendidos a R\$ 125,00, R\$ 140,00 e R\$ 280,00. Estes valores extrapolam excessivamente os valores apresentados na proposta cultural, de R\$ 10,00 e R\$ 20,00.

13. A análise da arrecadação de bilheteria é relevante pois retrata o produto entre os valores praticados e o público alcançado. Neste sentido, o fato de os valores arrecadados com a bilheteria terem sido usados para pagamento de aluguel do teatro ou outras despesas com o projeto não ameniza o impacto do aumento dos preços na democratização do acesso, princípio básico da Lei Rouanet.

14. O cumprimento das medidas de democratização do acesso é responsabilidade do proponente. Ainda que se descentralize a execução destas medidas, deixando a cargo da Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro a distribuição de ingressos ou o convite às instituições beneficiárias, deve o proponente, como gestor e responsável pelo projeto, certificar e fazer cumprir estas medidas.

15. Os borderôs não são os únicos instrumentos capazes de comprovar a distribuição dos ingressos gratuitos. Aliás, os borderôs sequer indicam quais são as instituições que receberam os ingressos. Esta comprovação poderia se dar por meio de declarações das instituições que foram convidadas pelo projeto, como foi solicitado por duas vezes em diligência (Ofício nº 0779/2014, de 5 de março de 2014, e Ofício nº 1735/2014, de 24 de março de 2014). Entretanto, nenhuma declaração foi enviada, levando a área técnica a

contabilizar a distribuição gratuita apenas pelos borderôs, que, conforme explicado no Parecer de Avaliação do Objeto, somam uma quantidade muito inferior ao previsto, prejudicando o alcance da democratização do acesso.

16. Constatou-se pelos borderôs apresentados, que, dos 17.369 ingressos disponibilizados (lotação), 2.374 foram convites. De acordo com o plano de distribuição aprovado, 3.000 ingressos seriam destinados ao patrocinador (o que corresponde a 5% do total) e 6.000 ingressos seriam para beneficiários (o que corresponde a 10% do total).

17. Diligenciado para esclarecer e comprovar a entrega gratuita (Ofícios nº 0779/2014 e 1735/2014), o proponente se limitou a afirmar que o contrato de patrocínio da Petrobrás prevê a cessão de 10% da capacidade de cada teatro e que os convites superaram em mais de 10% o total de ingressos colocados à venda. Assim, valendo-se das informações constantes nos autos, considerando que o percentual está em acordo com o disposto no art. 44, I, do Decreto nº 5.761/2006, é possível entender que, dos 2.374 convites emitidos, 1.737 (10 % dos 17.3269) foram direcionados para a patrocinadora. **Dessa forma, uma vez que a proponente não comprovou nem esclareceu, de forma contundente, a distribuição gratuita de ingressos a beneficiários, como solicitado nos Ofícios acima relatados, é possível entender que apenas 637 convites foram emitidos para beneficiários, quantidade bastante inferior aos 10% pactuados no projeto cultural.**

18. Quanto ao produto cultural sítio de internet, uma vez que fora realizado com recursos próprios, não será objeto de análise desta área técnica.

19. Com relação à apresentação de medidas compensatórias para a conclusão do projeto, a Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura - Parecer Jurídico nº 00004/2019/CONJUR-MINC/CGU/AGU – manifestou o seguinte entendimento: “(...) esta CONJUR não observa das regras vigentes no art. 54 da Instrução Normativa MinC nº 05/2017 densidade normativa suficiente que confira operacionalidade para que o instituto em foco 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.”

20. No mesmo Parecer, a CONJUR ainda esclarece que: “ (...) é imperioso mencionar que a Administração Pública está vinculada ao princípio da indisponibilidade dos recursos públicos, não sendo dada ao gestor a faculdade de transgredir quanto ao ressarcimento ao Erário dos recursos indevidamente utilizados no projeto cultural.”. **Nesse sentido, em consonância com a CONJUR, a reprovação da prestação de contas, decorrente do inadimplemento do objeto e das finalidades do Pronac, especialmente das medidas de democratização do acesso, enseja a devolução dos recursos incentivados.**

21. Assim, considerando que os documentos enviados em recurso administrativo foram insuficientes para ensejar uma mudança de posicionamento da área técnica, conclui-se 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**.

22. Diante do exposto, propomos a remessa dos autos ao Gabinete da Sefic, com sugestão de **NÃO PROVIMENTO** do recurso administrativo, para pronunciamento e encaminhamento ao Gabinete do Senhor Secretário Especial de Cultura, com posterior envio ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cidadania, para que, com fulcro no Art. 20, § 2º da Lei nº 8.313/1991, possa registrar de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pela entidade proponente. (...)."

14. No que se refere à medida compensatória apresentada, alternativamente pelo proponente, cumpre complementar a exposição da área técnica no sentido de que a previsão da n.º 05/2017, que regulamentava a possibilidade de apresentação de medidas/ações compensatórias previa uma série de requisitos a serem observados. Senão vejamos:

Art. 43. Os projetos culturais terão sua execução acompanhada de forma a assegurar a consecução do seu objeto, permitida a delegação, conforme previsto no art. 8º do Decreto n.º 5.761, de 2006.

§ 9º Na fase de execução, verificadas impropriedades no cumprimento das medidas de acessibilidade, de democratização do acesso ou do plano de distribuição, o proponente poderá oferecer medida compensatória, para ser concretizada dentro do prazo de execução do projeto, com aderência ao objeto aprovado.

Art. 54. Quando a decisão de que trata o art. 51 for pela reprovação da prestação de contas, a cientificação do proponente conterà intimação para, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar do dia seguinte ao registro da decisão no Salic:

I - recolher os recursos que tenham sido irregularmente aplicados, atualizados desde a data do término do prazo de captação pelo índice oficial da caderneta de poupança; ou

II - apresentar proposta de ações compensatórias para conclusão do objeto de projeto com execução regularmente iniciada.

§ 1º O prazo de que trata o caput é preclusivo para o inciso II, sendo vedada a apresentação de proposta em momento posterior.

§ 2º As propostas de ações compensatórias serão aprovadas após oitiva da CNIC, no prazo de 60 (sessenta) dias, desde que seu prazo de execução não ultrapasse 180 (cento e oitenta) dias.

§ 3º O proponente deverá apresentar comprovação da realização da medida compensatória, nos termos em que foi aprovada, em no máximo 30 (trinta) dias após o fim do seu prazo de execução.

§ 4º A CNIC avaliará a execução da medida compensatória e, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, submeterá Parecer Técnico conclusivo à autoridade máxima da Secretaria competente, que se manifestará quanto à aprovação ou reprovação definitiva das contas do projeto.

§ 5º Quando a decisão prevista no § 4º for pela reprovação da medida compensatória, o proponente será cientificado a, no prazo de 20 (vinte) dias, recolher os recursos que tenham sido irregularmente aplicados, atualizados desde a data do término do prazo de captação pelo índice oficial da caderneta de poupança.

§ 6º Ficarão suspensas todas as penalidades do proponente durante o prazo de análise, aprovação e execução das ações compensatórias.

Art. 55. Da decisão de reprovação das contas caberá recurso, no prazo de 10 (dez) dias a contar do dia seguinte ao registro da decisão no Salic, ao Ministro de Estado da Cultura, que proferirá decisão em até 60 (sessenta) dias, a contar da data da interposição do recurso.

§ 4º A apresentação de proposta compensatória não obsta a interposição ou a tramitação de recurso, sendo facultada ao proponente a apresentação de ambos conjuntamente, desde que observado o prazo do caput."

15. Vê-se, portanto, que a medida compensatória poderia ser apresentada e concretizada dentro do prazo de execução do projeto ou após a decisão de reprovação das contas da proponente. Quando manejada após a decisão de reprovação das contas da proponente, como ocorre no caso destes autos, deveria ser apresentada dentro do prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados a partir da respectiva decisão, prazo preclusivo à luz do §1º do artigo 54 da IN n.º 05/2017, que veda, sem qualquer ressalvas, a apresentação de medida compensatória em momento posterior.

16. Em que pese a proposta de medida compensatória tenha sido apresentada conjuntamente com o recurso administrativo da proponente, no prazo máximo de 20 dias após a decisão que determinara a reprovação das contas da proponente, esta Consultoria Jurídica defende a 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, que depende da edição de norma complementar que regule adequadamente o instituto, de forma a conferir densidade normativa suficiente à sua adequada aplicação.

17. Corroborando o entendimento de que a IN n.º 05/2017 não se revestia de densidade normativa suficiente para a imediata e adequada aplicação do instituto das medidas compensatórias, a edição da IN n.º 02/2019, de 23 de abril de 2019, salienta que Portaria específica definirá novas diretrizes sobre medidas compensatórias para viabilizar o deferimento do instituto. Veja-se:

IN n.º 02/2019.

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

CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, opina-se pelo conhecimento do recurso administrativo apresentado pelo proponente e, no mérito, seja-lhe negado provimento para manter a decisão que determinou a reprovação das contas por seus próprios fundamentos e se providencie o ressarcimento ao Erário.

Este é o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 25 de julho de 2019.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL
Coordenação-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) 01400039144201177 e da chave de acesso 3b30d2ae

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 293064127 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 26-07-2019 11:50. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
